HAL
open science

Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques [Thèse 2006]

Hervé Andres

To cite this version:

Hervé Andres. Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques [Thèse 2006]. Science politique. Université Paris-Diderot - Paris VII, 2007. Français. NNT : . tel-00130445

HAL Id: tel-00130445

https://theses.hal.science/tel-00130445

Submitted on 12 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.

Université Paris 7 Denis Diderot
Formation Doctorales en Sciences Sociales (UFR 047)
École Doctorale 382 - EESC - Économie, Espaces, Sociétés, Civilisations :
Pensée critique, politique et pratiques sociales
Année universitaire 2006-2007

Thèse pour le Doctorat de sciences juridiques et politiques
Spécialité de philosophie politique

Hervé ANDRES

Le droit de vote des étrangers

Etat des lieux et fondements théoriques

Sous la direction de Mme Monique CHEMILLIER-GENDREAU
Professeur émérite de droit public et de science politique

Date de soutenance : 9 février 2007

Jury :

Mme Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, Maître d'enseignement et de recherches à l'université de Genève,
Mme Catherine WIHTOL DE WENDEN, Directrice de recherches au CNRS,
Mme Monique CHEMILLIER-GENDREAU, Professeur émérite à l'université Paris 7,
Mme Nathalie FERRE, Maître de conférences à l'université Paris 13,
M. Alain MORICE, Chargé de recherches au CNRS,
M. Etienne TASSIN, Professeur à l'université Paris 7

Remerciements :

Ce travail doit beaucoup à la confiance accordée par mes professeurs,
et en particulier, par ma directrice de thèse. Merci infiniment.

Il doit également beaucoup à tous ceux qui m’ont accompagné sur ce chemin,
à mes collègues, et aussi, à mes proches
sans le dévouement desquels je n’aurais jamais pu aller au bout.

Merci également à Paul Oriol pour son aide et son engagement.

Le droit de vote des étrangers

Etat des lieux et fondements théoriques

Novembre 2006

Sommaire

INTRODUCTION **10**

PREMIERE PARTIE : LES DONNEES PROBLEMATIQUES DE BASE **16**

1. LES DONNEES SOCIODEMOGRAPHIQUES **16**

1.1. UN ELECTORAT POTENTIEL RELATIVEMENT REDUIT 18
1.1.1. Définitions *18*
1.1.2. Une population totale de 3,3 millions d'étrangers en France métropolitaine *21*
1.1.3. Un nombre de 2,7 millions d'électeurs potentiels *22*
1.1.4. L'importance statistique de la question de la durée de résidence *24*
1.2. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DE L'ELECTORAT POTENTIEL 25
1.2.1. Des étrangers globalement répartis en trois tiers (UE, Maghreb, autres) *25*
1.2.2. L'importance de la question de la localité. *26*
1.2.3. Un électorat potentiel socialement défavorisé *33*
1.2.4. Un électorat potentiel légèrement plus masculin que l'électorat français *35*
1.2.5. Composition des ménages *36*
1.2.6. Des musulmans probablement minoritaires dans le potentiel électorat étranger *38*
1.3. EN SYNTHESE : UN ELECTORAT POTENTIEL REDUIT, MAIS DEFAVORISE SOCIALEMENT 40

2. LES CONTRADICTIONS JURIDIQUES **41**

2.1. LES FAIBLES RESSOURCES DU DROIT INTERNATIONAL EN LA MATIERE 42
2.2. UNE ETUDE DE DROIT COMPARE QUI RELATIVISE LES PREJUGES 47
2.2.1. Quelques remarques préliminaires à l'étude de droit comparé *49*
2.2.1.1. La difficulté d'établir un tableau exhaustif par « continents » et par « pays » 49
2.2.1.2. Le droit de vote : droit d'élire et droit de participer à des référendums et à des consultations. 50
2.2.1.3. Droit de vote ne signifie pas le droit d'être élu 51
2.2.1.4. Les différents « niveaux » du droit de vote 52
2.2.1.4.1. Une répartition hiérarchique et imbriquée des différents « niveaux » du droit de vote 52
2.2.1.4.2. La catégorie du vote « national » 53
2.2.1.4.3. La catégorie du vote « intermédiaire » 53
2.2.1.4.4. La catégorie du vote « local » 54
2.2.1.4.5. La question de la durée de résidence exigée 55
2.2.1.4.6. La question de la date d'instauration du vote des étrangers 56
2.2.1.4.7. Quelques remarques supplémentaires 57
2.2.2. La situation en Europe *59*
2.2.2.1. La situation dans les 25 Etats membres de l'UE 60
2.2.2.2. Cas particulier : le droit de vote des citoyens du Commonwealth (et des Irlandais) au Royaume-Uni 64
2.2.2.3. La situation dans les 19 Etats européens non membres de l'Union européenne 70
2.2.2.4. Synthèse Europe 72
2.2.3. La situation en Amérique du Nord et Amérique centrale *73*
2.2.4. La situation en Amérique du Sud *75*
2.2.5. La situation en Afrique *76*
2.2.6. La situation en Asie *80*
2.2.7. La situation en Océanie *81*
2.2.8. Conclusion sur le droit comparé *82*

2.3. LE DROIT FRANÇAIS ENTRE CONTRADICTIONS ET LOGIQUE CAPACITAIRE 86
2.3.1. Entre exclusion et exception, le droit à la recherche d'une cohérence 87
2.3.1.1. Une règle générale : l'exclusion, avec de nombreuses exceptions 87
2.3.1.1.1. Le principe général de l'exclusion des étrangers du droit de vote 87
2.3.1.1.2. Les exceptions de la citoyenneté « sociale » 88
2.3.1.1.3. Les exceptions « politiques » issues de la citoyenneté européenne 94
2.3.1.2. Réalités et limites de l'argument de la tradition 115
2.3.1.2.1. Une tradition d'exclusion clairement établie. 115
2.3.1.2.2. Un risque d'anachronisme 119
2.3.1.2.3. Une exception historique aux débuts de la Ve République. 120
2.3.1.2.4. La portée limitée de l'argument de la tradition 121
2.3.1.3. Réalités et limites de l'argument constitutionnel 122
2.3.1.3.1. Des origines de l'obstacle constitutionnel 122
2.3.1.3.2. De la révision de la Constitution 127
2.3.1.3.3. Des limites de l'obstacle constitutionnel 131
2.3.1.4. Un blocage de nature politique 145
2.3.2. L'accès au droit de vote : souplesse du droit et persistance d'une logique capacitaire 148
2.3.2.1. Les conditions de rattachement géographique 149
2.3.2.1.1. Les conditions pour l'inscription dans telle ou telle commune 149
2.3.2.1.2. L'outre-mer en général 151
2.3.2.1.3. Le corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie 154
2.3.2.1.4. Français résidant à l'étranger 159
2.3.2.1.5. Gens du voyage et personnes sans domicile fixe 162
2.3.2.1.6. Un droit électoral capable de multiples adaptations 164
2.3.2.2. Les exclusions du droit de vote : actualité et histoire d'une logique capacitaire 164
2.3.2.2.1. L'incapacité électorale par décision de justice 166
2.3.2.2.2. L'âge du vote 171
2.3.2.2.3. L'exclusion du droit de vote des Français par acquisition 173
2.3.2.2.4. L'exclusion du droit de vote des indigènes colonisés 176
2.3.2.3. Régime d'exception et logique capacitaire toujours vivaces 195
2.4. LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS : UN PROBLEME EMINEMMENT POLITIQUE 197

DEUXIEME PARTIE : LES ENJEUX POLITIQUES 198

3. LES TERMES DU DEBAT 198

3.1. HISTOIRE ET ACTUALITE DU DEBAT : D'UNE REVENDICATION POLITIQUE AUX ENJEUX ELECTORAUX 199
3.1.1. Antécédents 199
3.1.2. 1972-1980 : Emergence d'une revendication et élaboration d'une proposition 200
3.1.3. 1981-1990 : Un mouvement pour les droits civiques étouffé par les enjeux électoraux 203
3.1.4. 1991-1998 : L'instauration de la Citoyenneté de l'Union européenne 206
3.1.5. 1999-2006 : Le retournement du rapport de forces : enfin vers la réalisation ? 207
3.1.6. 2007 et après : scénarios possibles 211
3.2. LES ARGUMENTS 214
3.2.1. Les arguments de fond 214
3.2.1.1. Contre le droit de vote des étrangers 215
3.2.1.1.1. Souveraineté 215
3.2.1.1.2. Nationalité 217
3.2.1.2. Pour le droit de vote des étrangers 219
3.2.1.2.1. Démocratie 219
3.2.1.2.2. Egalité 220
3.2.1.2.3. Citoyenneté 222
3.2.1.2.4. Europe 222
3.2.2. Les faux arguments 224
3.2.2.1. Constitution 224
3.2.2.2. Impôts 225
3.2.2.3. Intégration 226
3.2.2.4. Communautarisme 228
3.2.2.5. Ingérence 230
3.2.2.6. Chiffon rouge 230
3.2.2.7. Lanterne rouge 231
3.2.2.8. Opinion 232
3.2.2.9. Intéressés pas intéressés 233

3.2.2.10. Service militaire ... 234
3.2.2.11. Non prioritaire ... 234
3.2.2.12. Enfants ... 235
3.2.3. Les modalités ... 235
3.2.3.1. Réciprocité ... 235
3.2.3.2. Local ... 236
3.2.3.3. Résidence ... 237
3.3. DANS LA PRESSE, UN DEBAT CONFISQUE PAR LES INTERETS ELECTORAUX ? ... 238
3.3.1. Quelques précisions méthodologiques ... 238
3.3.2. Analyse chronologique ... 240
3.3.3. Analyse des acteurs ... 245
3.3.4. Analyse des arguments ... 250
3.3.5. Conclusion : un débat confisqué par les calculs électoraux ... 259
3.4. REGARD COMPARATIF : LE DEBAT SUR LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS AUX ETATS-UNIS ... 261
3.4.1. Quelques observations préliminaires de forme et de fond ... 263
3.4.2. Quelques données démographiques ... 268
3.4.3. Histoire du droit de vote des étrangers aux Etats-Unis ... 274
3.4.4. La situation actuelle ... 280
3.4.5. Les arguments avancés ... 289
3.4.6. Conclusion : un contexte très différent mais un débat très comparable sur le fond ... 301

4. LES ENJEUX THEORIQUES DU DROIT DE VOTE DES ETRANGERS ... 303

4.1. LA DEMOCRATIE COMME ENJEU FONDAMENTAL DU DROIT DE VOTE DES ETRANGERS ... 304
4.1.1. Politique, démocratie, quelques définitions ... 304
4.1.2. La communauté politique comme enjeu du conflit ... 309
4.1.2.1. Qu'entend-on par communauté politique ? ... 309
4.1.2.2. Le droit de vote des étrangers comme une question de *police* ... 312
4.1.2.3. Le droit de vote des étrangers, question politique ... 314
4.1.3. La démocratie comme enjeu central de la question du droit de vote des étrangers ... 315
4.1.3.1. Le droit de vote, instrument et symbole de la démocratie ... 316
4.1.3.2. L'universalisation du suffrage, nécessaire conquête démocratique ... 319
4.1.3.3. La lutte pour l'égalité comme processus de subjectivation politique ... 321
4.2. LES CONTRADICTIONS ENTRE DEMOCRATIE ET PRINCIPE DE SOUVERAINETE ... 324
4.2.1. La souveraineté contre le droit de vote des étrangers ... 325
4.2.1.1. Le caractère national de la souveraineté ... 326
4.2.1.2. Souveraineté du peuple ou souveraineté de l'Etat ? ... 329
4.2.1.3. Le partage arbitraire et inégalitaire du monde en Etats souverains ... 332
4.2.2. La nation contre le droit de vote des étrangers ... 337
4.2.2.1. Apories de la nation comme « communauté des citoyens » ... 338
4.2.2.1.1. Nation et Etat ... 339
4.2.2.1.2. La primauté de l'exclusion ethnique sur l'inclusion civique ... 341
4.2.2.1.3. Une conception réductrice du politique ... 344
4.2.2.2. Un principe de naissance hérité de la souveraineté monarchique ... 350
4.2.3. L'opposition fondamentale du principe de souveraineté ... 353
4.3. LA NATIONALITE CONTRE LA CITOYENNETE ... 354
4.3.1. Précisions de vocabulaire et limites ... 355
4.3.2. La nationalité comme négation de la citoyenneté ... 357
4.3.2.1. Un statut juridique théoriquement protecteur ... 357
4.3.2.2. Les ambigüités d'un principe de naissance ... 359
4.3.2.3. L'enfermement étatique dans la nationalité ... 362
4.3.2.4. Une réduction de l'identité à une seule dimension ... 363
4.3.2.5. La nationalité comme négation de la citoyenneté ... 365
4.3.3. La citoyenneté émancipatrice et universaliste ... 365
4.3.3.1. Un concept juridique « flou » ... 366
4.3.3.2. Un concept d'action politique ... 368
4.3.3.3. Le concept alternatif de citoyenneté de résidence ... 369
4.3.4. Un révélateur de la contradiction entre citoyenneté et nationalité ... 373
4.4. LES TENTATIVES DE CONCILIATION ENTRE VOTE DES ETRANGERS ET SOUVERAINETE NATIONALE ... 374
4.4.1. Le droit de vote local : aporie théorique et possibilité tactique ... 375
4.4.2. Aporie et ouvertures à partir d'une conception revivifiée de la souveraineté populaire ... 378
4.4.3. Intégration et racisme : les apports contrastés de la citoyenneté européenne ... 379
4.5. SYNTHESE ... 382

CONCLUSION **385**

ANNEXES **389**

ANNEXE A. LA NATIONALITE FRANÇAISE : DONNEES JURIDIQUES 389
ANNEXE B. STATISTIQUES SUR L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE FRANÇAISE 391
ANNEXE C. STATISTIQUES « ISLAM ET ETRANGERS » 392
ANNEXE D. LA CROISSANCE DU NOMBRE D'ETATS MEMBRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES 396
ANNEXE E. TEXTES DE REFERENCES ET SOURCES DE DROIT ELECTORAL UTILISEES 400
ANNEXE F. PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE VOTEE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN MAI 2000 425
ANNEXE G. VOTATION CITOYENNE (AUTOMNE 2006) 426

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES CITEES **438**

INTRODUCTION

La question du droit de vote des étrangers est une des questions récurrentes dans le débat politique en France depuis une trentaine d'années. Mise en avant par les luttes des travailleurs immigrés au début des années 1970, elle constitue encore, en 2006, un des enjeux importants des campagnes électorales à venir. Au-delà des polémiques électorales, elle est en réalité une des questions fondamentales pour la démocratie au début du XXIe siècle [Balibar, 2001].

Des communes de banlieue parisienne ont organisé ces dernières années des consultations locales de leur population, et ouvrant la participation à des résidents étrangers, privés depuis longtemps du droit de vote. « *C'est la première fois que je vote en France, je suis très contente* », affirme Mangia Naggoudi, une Algérienne de 55 ans, en sortant d'un bureau de vote. Elle ajoute : « *Je me sens concernée par ce qui se passe dans la ville, c'est donc important de voter* ». Mohamed Ghancy, un Marocain de 44 ans installé depuis 38 ans en France, exprime le même sentiment : « *C'est un grand honneur et une grande fierté de pouvoir m'exprimer pour la première fois.* (…) *Lorsqu'on s'exprime par le vote on n'est pas entendu de la même façon* »[1].

La fierté qui est exprimée lors de ces expériences limitées permet de mesurer, en creux, ce que produit l'exclusion du droit de vote : l'humiliation, le sentiment de ne pas compter, de ne pas exister [Sayad, 1985].

Aujourd'hui, la règle générale qui prévaut, c'est celle de l'exclusion politique. Globalement, le droit de vote est réservé aux Français. Mais une exception a été introduite ces dernières années, et les ressortissants de l'Union européenne ont le droit de vote aux élections municipales et européennes [Wihtol de Wenden, 1997]. Ainsi, les étrangers non communautaires sont-ils astreints à une double discrimination, vis-à-vis des Français, et vis-à-vis des ressortissants européens. C'est pourquoi le débat est encore d'actualité, plus de trente ans après les luttes des années 1970. Non seulement le problème est encore « à vif », mais les promesses non tenues restent comme autant de signes de mépris [Bouamama, 2000]. A l'heure de la globalisation économique, de l'intégration européenne, de la multiplicité des

---

[1] « Participation des étrangers extra-communautaires à un référendum local dans deux communes de Seine-Saint-Denis », *Maire Info, Le quotidien d'informations en ligne destiné aux élus locaux*, 30 septembre 2002, http://www.maire-info.com/article.asp ?param=2211.

échelons du politique, il est encore nécessaire de plaider pour la citoyenneté de résidence [Oriol, 2003]. Dans de nombreuses villes de France, les étrangers sont marginalisés politiquement, alors qu'ils constituent une partie très importante de la population. La légitimité des pouvoirs locaux est ainsi viciée. Mais la question ne se pose pas seulement à l'échelon local. Objets du débat politique national sans en être sujets, les étrangers sont tenus dans une posture politique paradoxale, à la fois astreints à la domination du pouvoir, sans concourir à sa légitimité et sans avoir accès à la scène politique comme acteurs.

En fait, la question du droit de vote des étrangers est un révélateur de la crise du régime démocratique moderne. L'exclusion des étrangers du droit de vote met en cause la réalité de la démocratie. La proposition du droit de vote des étrangers est fondamentale pour la démocratie à venir. Elle s'inscrit dans la dynamique interne de la citoyenneté, qui vise à son universalisation théorique et pratique. Elle constitue la voie inéluctable de la démocratie, vue non pas comme système institutionnel abouti, mais comme horizon indépassable du vivre en commun des êtres humains, dans une perspective de liberté et d'égalité [Chemillier-Gendreau, 2005].

La thèse qui est exposée ici part du discours du régime démocratique, en prenant au mot ses valeurs, ses principes fondamentaux. C'est par souci de la liberté et de l'égalité, c'est par attachement à la démocratie que l'on est amené à s'inscrire dans une perspective critique, notamment sur le rapport entre les principes proclamés, les valeurs à dimension universelle et la particularité des formes historiques, se manifestant par de nombreuses exclusions au nom de la nationalité.

La problématique pose une interrogation fondamentale pour la cohérence du régime démocratique moderne. Comment se fait-il que des gens qui vivent ici, qui sont ici, qui participent ici, sont exclus ici de la communauté politique ? Comment se fait-il que le « peuple souverain » se voit amputé d'une partie de lui-même ?

Cette question peut paraître naïve si l'on se borne aux limites de la démocratie actuelle, c'est-à-dire aux frontières des Etats nations. Le régime a instillé ses séparations discriminatrices dans les esprits, présentant comme naturelles, inéluctables et essentielles, les différences artificiellement instituées et historiquement construites. Dire cela ne signifie pas que l'on néglige la réalité des contextes historiques, économiques, technologiques, culturels et religieux dans lesquels les Etats actuels se sont construits. Bien sûr, le rapport entre les idées, les principes, et la réalité de la matière historique est complexe. L'écart entre les principes, les valeurs proclamés, et la mise en application concrète ouvre un espace pour le conflit politique. La conscience du caractère historique, contingent, de toute

forme politique nous pousse à ne pas écarter des questions qui pourtant, quelque part, « ne se posent pas » dans le cadre du régime. Poser la question du droit de vote des étrangers, ou, formulé autrement, poser la question de l'appartenance des étrangers à la communauté politique, au peuple souverain, c'est poser une question qui dérange à l'intérieur du régime. C'est une question qui se pose, chargée de conflictualité, et donc de potentiel créatif, si l'on assume une vision du politique prenant en compte la dimension du conflit comme essence même de la démocratie [Abensour, 1997].

La question a du sens si on prend au sérieux le vrai de la démocratie, le vrai de la politique, comme espace où les êtres humains égaux mettent en commun leurs libertés individuelles pour construire ensemble leur liberté collective [Chemillier-Gendreau, 2005]. La question a du sens si on conçoit la citoyenneté comme le surgissement dans l'agora de l'être humain en tant que sujet politique, se réalisant ainsi dans l'action politique, déployant son humanité dans toute sa liberté, rencontrant l'autre être humain, rencontrant les autres, et construisant ainsi une communauté politique d'hommes et de femmes égaux et libres [Arendt, 1961].

D'où part-on ? D'une interrogation fondamentale, jetant à bas les présupposés anthropologiques de la vision parcellaire du politique. On rejette ici toute limitation a priori et on cherche à embrasser le politique dans toute son ampleur et toute sa profondeur, considérant que les divisions de l'humanité sont construites seulement par l'histoire, voire par l'arbitraire. On considère ici comme purement contingents le découpage de la planète en territoires étatiques distincts, et le partage de la population humaine en nationalités différentes. On considère ici l'Etat souverain moderne comme une forme historique d'organisation politique, parmi d'autres, et dont la caractéristique principale, au regard de l'histoire, est la contingence [Chemillier-Gendreau, 2002].

La question du droit de vote des étrangers comporte en elle-même, dans son intitulé, beaucoup d'informations sur la nature même du régime dans lequel elle se pose. On peut affirmer qu'elle est liée au régime dans une relation à double sens, qu'elle ne se pose que dans ce régime-là, et que la nature du régime la pose inévitablement. La question ne se pose assurément pas, par exemple, dans un système totalitaire, ne reconnaissant pas le vote comme un droit. Elle ne se poserait pas non plus dans un système totalement planétaire, où aucun être humain ne serait étranger.

En fait, la question du droit de vote des étrangers implique au moins trois présupposés. Elle conçoit le vote comme un droit subjectif, c'est-à-dire comme une prérogative attachée à un individu. De plus, elle présuppose l'existence d'étrangers (ce qui

implique une séparation dans la communauté humaine, entre étrangers et non étrangers, séparation qui est, dans le système étatique, opérée par l'Etat entre ses ressortissants, les « nationaux », et les autres). Enfin, et comme conséquence des deux premières affirmations, elle présuppose donc l'existence d'un Etat, à la fois créancier de ce droit, et auteur de la distinction entre étrangers et nationaux. La question du droit de vote des étrangers est donc indubitablement liée à une forme politique contingente, l'Etat souverain moderne.

La question du vote des étrangers est fondamentale dans une perspective démocratique, car le droit de vote est devenu, au fur et à mesure de la construction des régimes politiques modernes, l'instrument fondamental, à la fois symbolique et pratique, de la citoyenneté, par lequel la communauté politique se crée, se met en commun, agit et s'organise politiquement [Rosanvallon, 1992]. L'exclusion politique, a priori, de certains individus d'une société, constitue une entorse grave au principe démocratique. Elle ouvre la voie au conflit et constitue un motif pour l'action politique et un objet pour la réflexion [Rancière, 2004].

Nous formulons l'hypothèse que rien de valablement consistant ne permet de justifier l'exclusion des étrangers du droit de vote, et que cette exclusion est l'expression de l'incapacité du régime démocratique moderne à réaliser la démocratie dans sa vérité. Plus gravement, l'on affirme même que la question du droit de vote des étrangers est fondamentale pour l'avenir de la démocratie. Soit, le régime s'arc-boutera, dans des questions comme celle-ci, sur les principes d'une souveraineté nationale sourcilleuse, alors que l'essentiel du politique se joue ailleurs, et la démocratie sera alors de plus en plus asséchée, vidée de son sens, et le régime ne pourra assurer à ses mandants la sécurité collective, la liberté et l'égalité. Soit, peut-être, la proposition du droit de vote des étrangers avancera, se généralisera, contribuant ainsi à jeter les ponts vers une citoyenneté universelle, seule à même d'assurer la vérité de la démocratie [Chemillier-Gendreau, 2005].

Nous voulons donc montrer que la logique qui est à l'œuvre dans l'opposition au vote des étrangers, logique qui est celle de la souveraineté nationale, est une logique de fermeture et de domination. Selon cette logique, la démocratie est bridée par les prérogatives de l'Etat, qui, selon les vestiges de sa toute-puissance, livre la liberté des hommes au destin, au hasard de la naissance. Selon que l'on soit né ici ou là, ou selon le lieu de naissance des parents, l'on sera astreint à une non-citoyenneté, voire à une existence *superflue* [Caloz-Tschopp, 2004], ou au contraire, l'on bénéficiera d'une citoyenneté, conçue juridiquement comme un ensemble de droits et de devoirs, mais limitée politiquement.

A l'inverse, nous voulons montrer que la logique qui réclame, revendique, et conduit au vote des étrangers, est une logique d'ouverture et d'émancipation. Fondamentalement, il s'agit de réaliser le potentiel universaliste sans lequel la citoyenneté n'est qu'une coquille juridique creuse. Le vote des étrangers est une nécessaire ouverture de l'horizon démocratique, qui implique le dépassement de l'enfermement stato-national, par la multiplicité des identités et la pluralité des manières d'agir politiquement dans un monde commun [Tassin, 2003].

Dans une vision du politique comme espace du conflit, l'opposition entre ces deux logiques nous semble consubstantielle du régime démocratique [Lefort, 1986]. Inclusion et exclusion, émancipation et domination constituent des logiques opposées, mais elles entretiennent des rapports dialectiques. Le conflit autour du vote des étrangers n'est pas le premier. Au contraire, la lutte pour le droit de vote des étrangers s'inscrit dans une longue histoire, celle de l'universalisation du suffrage. Mais cette affirmation ne conduit pas à relativiser l'importance de ce problème. En effet, il nous semble possible d'affirmer que la question du droit de vote des étrangers constitue en fait un révélateur de la crise profonde d'un certain modèle politique, lié aux Etats souverains modernes [Mairet, 1997]. Nous sommes alertés par les analyses, basées sur les drames du totalitarisme du XXe siècle, qui montrent que le principe de souveraineté, principe fondateur du monde politique moderne, a définitivement perdu dans son aboutissement nazi toute potentialité émancipatrice et porteuse d'avenir [Arendt, 1995]. Nous nous interrogeons donc sur les modalités par lesquelles l'humanité, au XXIe siècle, peut s'organiser, quelles formes peut prendre la communauté politique, et dans quelle mesure la démocratie à venir sera compatible avec les formes historiques de la nation et de l'Etat souverain. La question du vote des étrangers nous semble une clé pour comprendre la crise actuelle, et sans doute, pour jeter des ponts vers l'avenir.

En synthèse, l'enjeu central de la question qui est posé, c'est la démocratie, au travers de la règle de formation de la communauté politique. Définir la frontière de la communauté politique (qui est dedans, qui est dehors, comment s'opère cette distinction, qui décide ?), c'est en définir l'essence. La logique de l'Etat souverain moderne, basée sur la souveraineté nationale, porte plutôt à refuser le droit de vote des étrangers. C'est une logique de domination et de fermeture. La logique du mouvement pour le droit de vote des étrangers porte à une refondation théorique et pratique de la communauté politique. C'est une logique d'émancipation et d'ouverture.

Dans un premier temps, il convient d'établir les données problématiques de base. Précisons d'emblée que si nous nous attachons à une réflexion générale sur le problème du droit de vote des étrangers, notre étude concrête de la question se limite

à la France. Que signifie d'un point de vue socioéconomique et démographique l'exclusion des étrangers du droit de vote ? Mais aussi, du point de vue juridique, quelle réponse peut apporter le droit, que ce soit au niveau international ou au niveau interne ? Quelle est précisément la situation du droit positif contemporain en la matière ? Comment comprendre les contradictions entre certains principes proclamés et certaines situations politiques particulières ? Le problème du droit de vote des étrangers relève-t-il d'une réponse juridique ou d'une réponse politique ?

Dans une seconde partie, il s'agit de s'attacher aux enjeux proprement politiques de la question. Comment se manifeste concrètement le débat sur le droit de vote des étrangers ? Quels en sont les acteurs, quels en sont les termes ? Les enjeux politiques de fond ne sont-ils pas obscurcis par les enjeux de pouvoir ou les stratégies électorales ? Il convient finalement de clarifier ces enjeux, en mettant en évidence comment, d'un point de vue théorique, la question du droit de vote des étrangers pose en réalité la question de la démocratie dans le cadre du principe de souveraineté.

PREMIERE PARTIE : LES DONNEES PROBLEMATIQUES DE BASE

Dans un premier temps, il s'agit d'établir les données problématiques de la question du droit de vote des étrangers. On verra tout d'abord les grandes caractéristiques, socioéconomiques et démographiques de la population des étrangers en France, avant d'analyser la question d'un point de vue juridique.

1. Les données sociodémographiques

Avant tout autre développement, il est utile d'établir objectivement quelques données sur la population étrangère en France. Ces données sont importantes pour notre problème, non pas d'un point de vue théorique, mais surtout d'un point de vue pratique et politique. Le problème n'a assurément pas la même acuité dans une société politique où les étrangers sont très peu nombreux, et restent peu de temps, ou dans une société où les étrangers sont nombreux, et parfois, subsistent comme étrangers sur plusieurs générations. Quelles sont les données objectives de la population étrangère en France ? Ou, dit autrement, quelles sont les caractéristiques principales des personnes privées du droit de vote ? Il s'agit d'établir leur nombre, leur répartition par nationalité, par localités, leurs catégories socioprofessionnelles et aussi (puisque cette question est souvent abordée dans le débat politique), leurs caractéristiques religieuses.

Les réponses à ces questions dépendent de la conjonction de nombreux facteurs.

D'une part, les règles en vigueur sur la nationalité ont une importance considérable. On a pu montrer que le nombre d'étrangers dans un pays dépendait, non pas de l'immigration, mais principalement du caractère plus ou moins ouvert du droit

de la nationalité[2]. Entre France et Allemagne, si on inversait les législations, on aurait des proportions d'étrangers inversées[3]. Entre le droit de la nationalité en vigueur en Amérique latine et celui de la Suisse, le nombre d'étrangers pourrait varier dans un rapport de 1 à 10[4].

D'autre part, la mesure d'un phénomène dépend aussi de l'appareil de mesure utilisé. En l'occurrence, d'un organisme statistique à l'autre, l'on trouve parfois des données très différentes, selon qu'ils se basent sur des déclarations des individus ou du recoupement des fichiers de l'administration, selon le mode de traitement des données brutes, selon la définition juridique de la résidence (et de l'éventuelle durée requise), selon le mode d'appréhension de la nationalité…

Pour répondre à la question du nombre des étrangers résidant en France, et sous réserve de ces quelques précautions méthodologiques, le recensement général de la population (RGP) mené par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) constitue assurément le matériau le plus opportun. L'étude de ces données est importante pour apporter un minimum d'objectivité dans le problème, même si les statistiques (notamment en matière d'immigration) sont parfois utilisées de manière complètement faussée, et parfois disqualifiées lorsqu'elles ne peuvent servir un argumentaire préétabli.

On utilisera donc principalement, pour les développements qui vont suivre, le dernier RGP mené par l'Insee en 1999. On peut regretter de ne pas avoir accès à des données plus récentes, car on sait que des évolutions importantes continuent d'intervenir (avec notamment, une diversification des origines des nouveaux arrivés, et une augmentation des acquisitions de la nationalité française). Mais les données du nouveau recensement, mis en place depuis 2004, qui est réalisé annuellement sur une partie de la population de la France, ne sont pas encore disponibles (automne 2005) en matière de nationalité. D'un point de vue légal, les populations issues du nouveau recensement seront authentifiées chaque année à partir de 2008 par un décret publié au Journal officiel. D'ici là, ce sont les populations légales issues du recensement de 1999 (éventuellement modifiées à la suite de recensements complémentaires exécutés jusqu'en 2007 inclus) qui sont en vigueur.

---

[2] Pour une présentation synthétique des règles françaises en la matière, voir en annexe. Pour une analyse proprement juridique, voir notamment : Lagarde Paul, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 3e ed., 1997.

[3] Le Bras Hervé, « Dé-chiffrer l'étranger », *MARS*, n° 6, 1996, p. 95-100.

[4] Oriol Paul, *Résidents étrangers, citoyens ! Plaidoyer pour une citoyenneté européenne de résidence*, Amiens, ASECA, Presse pluriel, 2003 (p.88).

Sauf indication contraire, on se basera sur les données publiées par l'Insee dans le livre et le cédérom « *Population immigrée, population étrangère* »[5].

Ce cédérom présente les principaux résultats de l'exploitation complémentaire du recensement général de la population de 1999 pour la France métropolitaine pour la population immigrée et la population étrangère.

La base de ce cédérom est la France métropolitaine. Les différents territoires d'outre-mer (quel que soit leur statut) ne sont donc ici pas pris en compte. Pourtant, les départements d'outre-mer sont soumis au RGP. Rappelons que, par rapport à la moyenne nationale, le pourcentage d'étrangers est très faible en Réunion et Martinique (moins de 1 %), moyen en Guadeloupe (5 %), et très élevé en Guyane (presque 30 %). La question du droit de vote des étrangers, dans ce dernier département, peut se poser avec une acuité particulière. Les étrangers sont majoritaires dans la population du canton de Mana, par exemple.

1.1. Un électorat potentiel relativement réduit

Si le droit de vote était accordé aux étrangers résidant en France, combien de nouveaux électeurs seraient concernés ? Qui sont-ils ?

Il est nécessaire tout d'abord de s'entendre sur quelques définitions.

1.1.1. Définitions

L'Insee, dans son exploitation du recensement, utilise la notion d'étranger avec la définition et les précisions suivantes :

« *La population étrangère est composée des individus ayant déclaré une nationalité autre que la nationalité française. La composition de la population étrangère présente la caractéristique d'être mouvante dans le temps. Sa définition renvoie en effet à une situation qui peut être modifiée. Selon les dispositions prévues par la législation, un étranger peut obtenir la nationalité française. Il devient français par acquisition et*

---

[5] *Population immigrée, population étrangère ; tableaux thématiques, exploitation complémentaire*, INSEE, 2002.

sort de la population étrangère. Dans la population des individus possédant la nationalité française, les Français par acquisition sont distingués statistiquement des Français dits « de naissance », disposant de la nationalité française dès leur naissance.

« *Au recensement de la population, la nationalité, comme les autres variables, résulte de la déclaration des enquêtés. Elle est déterminée d'après la réponse mentionnée à la question 6 du bulletin individuel par les personnes recensées.*

« *Des erreurs*[6] *peuvent se glisser dans ces déclarations, notamment en ce qui concerne les enfants mineurs. Les règles d'attribution, d'acquisition ou de perte de nationalité sont complexes et peuvent être ignorées des étrangers. De plus, la réglementation concernant l'acquisition de la nationalité française pour les jeunes nés en France de parents étrangers a changé deux fois au cours de la période intercensitaire : création par la loi du 22 juillet 1993 de la manifestation de volonté, procédure supprimée depuis le 1er septembre 1998 (loi du 16 mars 1998). Le mode de recueil des données peut aussi entraîner des imprécisions. Ainsi, 36 200 étrangers ont déclaré avoir la nationalité congolaise, sans qu'il soit possible de distinguer parmi eux combien font référence à la République Démocratique du Congo, nom actuel de l'ex-Zaïre.* »

L'Insee rappelle la distinction à opérer entre « étrangers » et « immigrés » :

« *La population immigrée est composée des personnes nées étrangères dans un pays étranger. Cette définition conventionnelle de la population immigrée se référant à deux caractéristiques invariables liées à la naissance des personnes, un individu né étranger à l'étranger continue d'appartenir à la*

---

[6] **Erreur sur les statistiques, petite scène vécue :**

Le jeudi 29/01/04 à Nice (quartier Saint-Roch), je remets le formulaire du recensement rempli à la personne employée par l'Insee. Je lui demande si les gens n'ont pas de problèmes pour le remplir, notamment par rapport aux catégories de nationalité. Elle me répond : « aucun ».

Puis, elle précise : « attention, souvent les gens confondent s'ils sont "naturalisés" ou "français de naissance" ; ils disent "français" ; je suis obligée de leur demander "mais vous êtes sûr, vous n'avez pas été naturalisé ? " ».

Je lui demande : « mais comment pouvez-vous savoir s'ils se sont peut-être trompés ? ».

Réponse : « *je le vois*, surtout quand je les aide à remplir, il y a beaucoup de gens d'origine *algérienne* qui se trompent ».

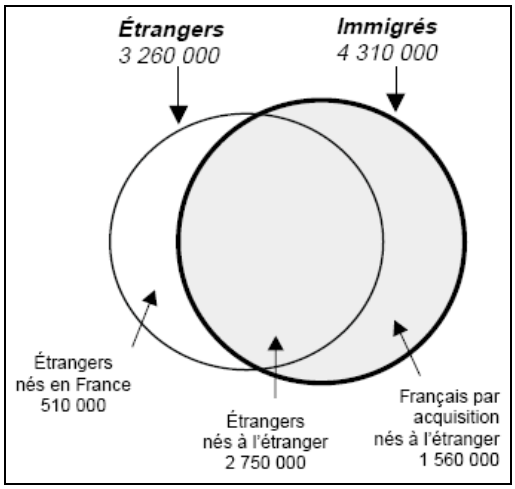
Précisons que dans ce quartier, la population étrangère (et française par acquisition) n'est pas principalement d'origine algérienne, mais beaucoup plus tunisienne et italienne.

Cette vérification « au faciès » peut avoir pour effet de surreprésenter le poids des « racisés » (socialement distingués comme « autres ») parmi les Français par acquisition (au détriment des « non-racisés »). Mais ce n'est pas la seule source d'erreur…

population immigrée même si sa nationalité change. Après quelques années de résidence, certains immigrés ont pu devenir français par acquisition, les autres restant étrangers. En d'autres termes, la population immigrée recouvre les individus nés à l'étranger qui se sont déclarés français par acquisition ou étrangers et les acquisitions de nationalité n'affectent pas sa mesure.

« *Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas, même si elles ont des individus en commun, les personnes nées à l'étranger possédant une nationalité étrangère. Tout immigré n'est pas nécessairement un étranger, et réciproquement. Des immigrés sont devenus Français par acquisition, des étrangers sont nés en France (voir diagramme).* »

Diagramme étrangers et immigrés



En France, du fait des lois sur la nationalité, les étrangers sont forcément liés à l'immigration « relativement » récente (la leur, ou celle de leurs parents). Contrairement à d'autres pays, les populations étrangères ne se perpétuent pas de génération en génération sans acquérir la nationalité française. Etranger et immigré sont donc deux notions directement liées. La définition de ces deux notions est conventionnelle, et les usages sociaux qui sont faits de ces deux termes, notamment dans le débat sur le droit de vote des étrangers (ou des immigrés) montrent une grande confusion de nombreux acteurs de ce débat.

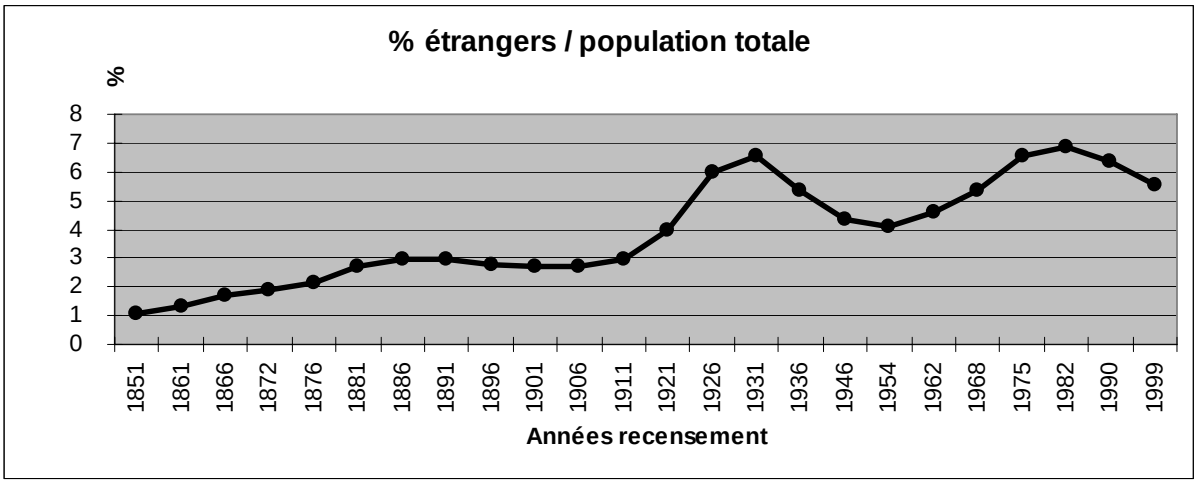
Notons que le RGP de 1999 distingue les nationalités de l'Union européenne des autres nationalités européennes, en se basant sur une UE à 15 pays. Sauf indication contraire, les données présentées plus bas reprennent ce découpage rendu caduc par l'adhésion de 10 nouveaux pays en 2004. Mais elles n'ont pratiquement rien perdu de leur pertinence, car, dans la situation

française, les effectifs de résidents issus de ces 10 pays sont assez faibles[7].

1.1.2. Une population totale de 3,3 millions d'étrangers en France métropolitaine

Sur une population métropolitaine totale de 58,5 millions d'habitants, 3,3 millions sont étrangers, soit 5,6 %.

Evolution dans le temps du taux d'étrangers dans la population de la France



(Sources : R1 et R3)

Le pourcentage d'étrangers résidant en France est en décroissance depuis le recensement de 1982. Le niveau (entre 5 et 6 %) est égal à celui atteint dans les années 1930.

La représentation couramment répandue, dans le débat sur le droit de vote des étrangers, et sur l'immigration en général, est plutôt celle d'une croissance de la proportion d'étrangers en France. L'écart entre les représentations courantes et la réalité statistique ne s'explique pas seulement par une confusion entre étrangers et immigrés. En effet, même si les acquisitions de nationalité transforment en Français des personnes perçues parfois durablement comme étrangères, on n'a pas non plus de croissance considérable du pourcentage d'immigrés dans la population française[8]. Il est probable les générations issues de l'immigration européenne étaient moins visibles socialement

[7] Ces nouveaux citoyens de l'UE étaient en 1999 – selon l'Insee – à peu près 42 000, dont plus de 33 000 Polonais. Source : CD-N3.

[8] Voir Boëldieu Julien et Borrel Catherine, « Recensement de la population 1999 : la proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans », *Insee Première*, n° 748, Novembre 2000, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP748.pdf.

que les générations issues d'autres provenances, pour des raisons d'apparence physique.

Le nombre total des étrangers résidant en France (3,3 millions) est à rapporter, pour mémoire, à celui des Français résidant à l'étranger (plus de 2 millions[9] selon les chiffres avancés par le ministère des Affaires étrangères)[10], dont la moitié de binationaux[11]. Il y a donc un peu plus d'étrangers en France que de Français à l'étranger. On peut noter que ce rapport n'est presque jamais évoqué dans le débat sur le droit de vote des étrangers.

1.1.3. Un nombre de 2,7 millions d'électeurs potentiels

La question du nombre de nouveaux électeurs potentiels est essentielle, et elle met en jeu différentes données. Et en premier lieu, l'âge a une importance considérable, vu que les mineurs (moins de 18 ans) n'ont pas le droit de vote.

17 % des étrangers ont moins de 18 ans (contre 22 % des Français) soit 500 000 mineurs étrangers, dont l'immense majorité est née en France et devrait donc acquérir automatiquement la nationalité à la majorité.

Les électeurs potentiels supplémentaires (c'est-à-dire, âgés de 18 ans et plus) sont donc 2,7 millions. Si on rapporte ces chiffres aux 43 millions de Français âgés de 18 ans et plus, une extension du droit de vote aux étrangers représenterait une augmentation du corps électoral potentiel de 6,3 %.

En 1974, l'abaissement de 21 ans à 18 ans du droit de vote a entraîné une augmentation beaucoup plus importante du corps électoral : 30 millions d'inscrits en 1974, 35 millions en 1978.

On peut donc considérer que l'augmentation du corps électoral produite par l'instauration du vote des étrangers serait numériquement beaucoup moins importante que les extensions précédentes du droit de suffrage (« universel » masculin en 1848, femmes en 1944, abaissement de l'âge de 21 à 18 ans en 1974).

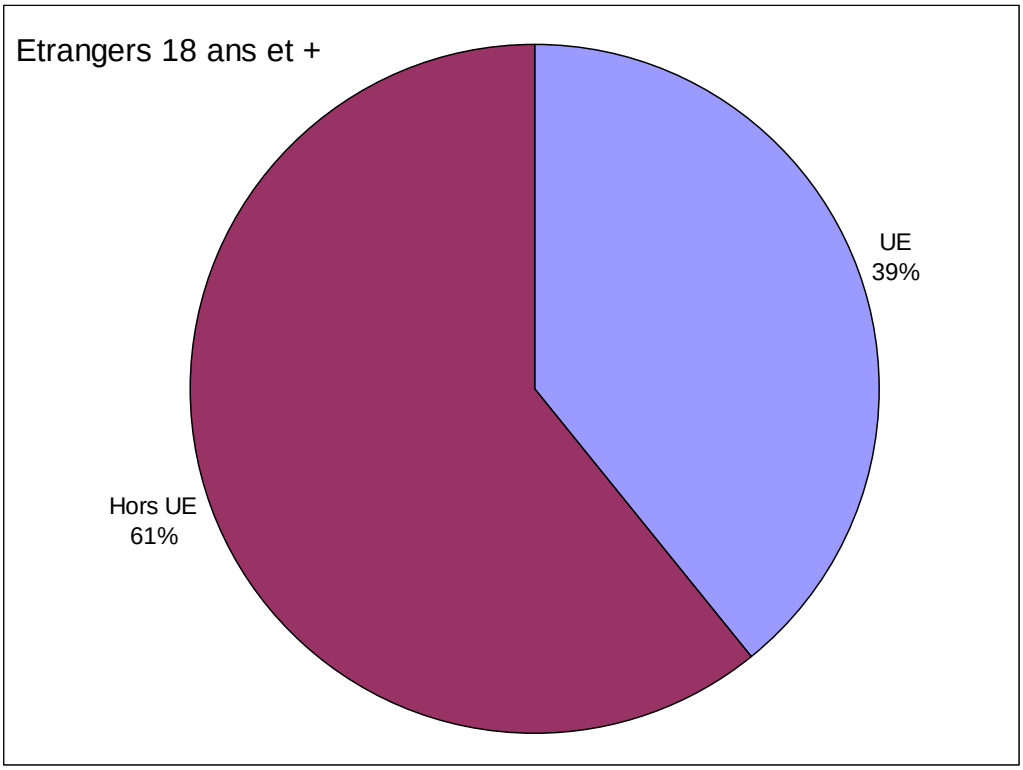
---

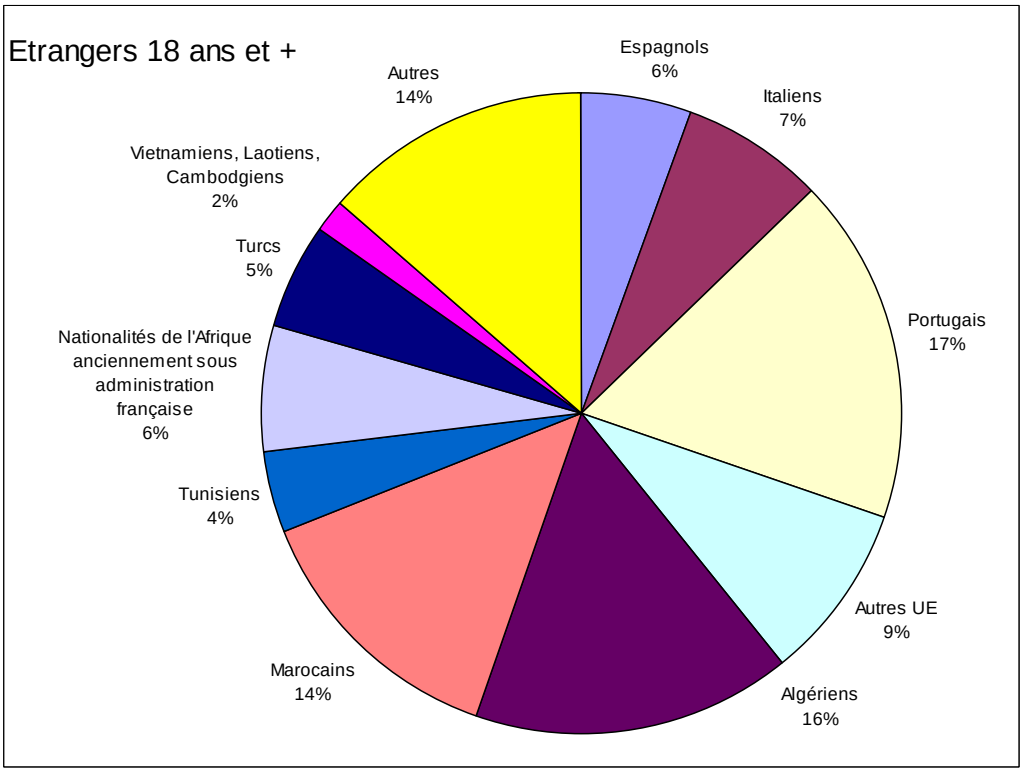
[9] Seulement 1,2 million sont immatriculés auprès des consulats. Voir Gentil Bernard, « La population française immatriculée à l'étranger est en forte hausse », *Insee Première*, n° 919, août 2003, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP919.pdf.

[10] Communication de M. Renaud Muselier, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, « *Les actions en faveur des Français de l'étranger* », (Conseil des Ministres du 17 décembre 2003), http://www.csfe.org/info_une.asp?ThNum=Th00000091&info=1#In00000003 mars 2004.

[11] Gentil, *(op. cit.)*.

Répartition des étrangers par nationalités





(Source : CD-P6A)

Parmi les étrangers âgés de 18 ans et plus, les ressortissants de l'UE représentent 39 % des effectifs et les extracommunautaires 61 %. Les Maghrébins (ressortissants de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie) représentent 34 % du total des étrangers, et donc, une grosse moitié des extracommunautaires.

Vis-à-vis des élections municipales et européennes[12], les citoyens de l'UE sont 1,1 million d'électeurs potentiels (encore faut-il qu'ils s'inscrivent sur les listes électorales spéciales). Si ce droit de vote était étendu aux extracommunautaires, cela concernerait 1,6 million d'électeurs potentiels.

L'extension éventuelle du droit de vote municipal et européen aux extracommunautaires représenterait une augmentation du corps électoral potentiel de 3,7 %.

Mais dans ce calcul, on n'a pas tenu compte de la durée de résidence, qui peut avoir un impact très important sur le nombre d'électeurs supplémentaires.

1.1.4. L'importance statistique de la question de la durée de résidence

Depuis quand les étrangers résidant en France sont-ils là ?

- un tiers ne répondent pas
- 44 % répondent « plus de 10 ans »
- 11 % « 5 à 10 ans »
- 11 % « moins de 5 ans »
- 1 % « moins de 1 an »

(source : CD_AR_2)

La question de l'ancienneté de la résidence a de l'importance, car si une durée de 10 ans était imposée pour avoir accès au droit de vote, cette restriction pourrait avoir pour effet de réduire de moitié le corps électoral supplémentaire. Si le délai requis était fixé à 5 ans, le corps électoral potentiel n'augmenterait pas énormément par rapport à celui correspondant à un délai de 10 ans.

Un des éléments importants serait alors assurément le critère fixé pour pouvoir justifier de l'ancienneté de résidence. Le taux élevé de non-réponses à la question du recensement laisse planer l'hypothèse qu'il serait difficile pour une partie importante des électeurs potentiels de justifier de leur ancienneté. Comme dans les cas de dossiers de régularisation, la question des pièces à fournir peut s'avérer déterminante, et faire basculer plusieurs centaines de milliers de personnes d'un côté ou de l'autre.

Les ressortissants de l'UE et les Maghrébins sont globalement plus anciens que les autres. Les étrangers résidant depuis une durée récente sont de provenances plus diversifiées.

---

[12] Voir plus loin.

En projetant les chiffres de 1999, si l'on avait accordé le droit de vote à cette époque là aux résidents de plus de 10 ans (c'est-à-dire, déclarant être arrivés avant 1989), moins d'1,5 million d'étrangers (dont 42 % de ressortissants de l'Union européenne) auraient éventuellement pu prétendre au droit de vote (chiffre auquel il faudrait enlever les mineurs).

1.2. Caractéristiques principales de l'électorat potentiel

Après avoir évalué l'importance statistique de l'électorat potentiel, il convient d'en présenter les caractéristiques principales, que ce soit du point de vue de la répartition dans les différentes nationalités, la répartition géographique, les caractéristiques sociales, démographiques, et religieuses.

1.2.1. Des étrangers globalement répartis en trois tiers (UE, Maghreb, autres)

Quelle est la répartition entre les différentes nationalités ?

Globalement, un tiers des étrangers sont de l'UE, un tiers sont maghrébins, et un tiers d'autres provenances.

Détail de la population étrangère par nationalité

Total	**3 258 539**
Total UE	1 194 135
• *Espagnols*	• *160 194*
• *Italiens*	• *200 632*
• *Portugais*	• *555 383*
Hors UE	2 064 404
• *Algériens*	• *475 216*
• *Marocains*	• *506 305*
• *Tunisiens*	• *153 574*
• *Nationalités de l'Afrique anciennement sous administration française*	• *211 096*

• *Turcs*	• *205 589*
• *Vietnamiens, Laotiens, Cambodgiens*	• *62 964*
• *Autres*	• *449 660*

(Source : P6)

Ce sont les Portugais les plus nombreux, suivis des Marocains et Algériens.

Ces trois nationalités représentent à elles-seules la moitié des effectifs étrangers.

Lors des 50 dernières années du XXe siècle, les nationalités étrangères présentes en France ont évolué de la manière suivante :

Décroissance régulière de la part des Européens (de 90 % à 40 % environ) jusqu'en 1990.

Augmentation régulière de la part des Africains (surtout Maghrébins) (de 3 % à 45 % environ)

Augmentation à la fin du siècle de la part des Asiatiques (jusqu'à 13 % environ)

(Source : R6)

Les dernières années du XXe siècle et les premières du XXIe siècle montrent une tendance à la diversification des origines, des provenances. Les étrangers arrivent de pays de plus en plus lointains[13], et on peut aussi souligner une immigration croissante en provenance d'Europe non-méridionale et d'Asie[14].

1.2.2. L'importance de la question de la localité.

Il était important d'avoir un pourcentage global de la présence des étrangers en France, mais il est également important de prendre en compte la question de leur répartition sur le territoire, notamment parce que l'inscription sur les listes électorales suppose un rattachement géographique à une commune de France, et que les scrutins se déroulent toujours dans un cadre géographique circonscrit.

---

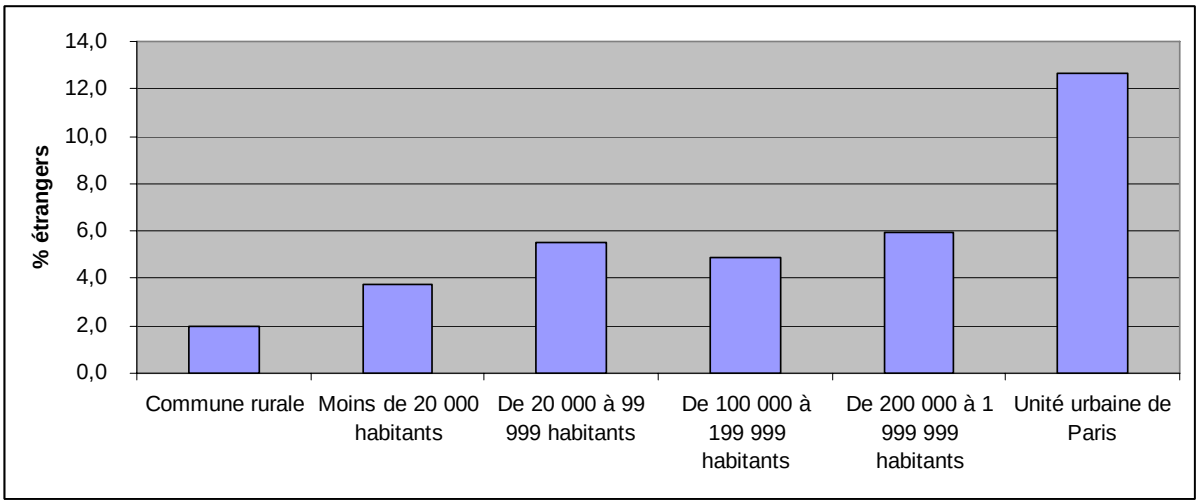
[13] Tavan Chloé, « Les immigrés en France : une situation qui évolue », *Insee Première*, n° 1042, septembre 2005.

[14] Borrel Catherine et Durr Jean-Michel, « Enquêtes annuelles du recensement : premiers résultats de la collecte 2004 », *Insee Première*, n° 1001, janvier 2005.

Les données utilisées sont présentées par unités urbaines[15]. Il conviendrait sans doute de les affiner par commune, mais le regroupement par unités urbaines permet déjà de formuler quelques observations importantes.

Le taux d'étrangers dans la population est plus élevé dans les unités urbaines (6,7 %) que dans les communes rurales (2 %). Ce taux est surtout deux fois plus élevé dans l'unité urbaine de Paris (12,6 %) que dans le reste de la France (5,6 %).

Taux de la population étrangère dans les différents types d'unités urbaines



(source : L4)

Comme l'indiquent les graphiques ci-dessous, l'immense majorité des étrangers vit dans des unités urbaines, et surtout dans celle de Paris et des très grandes unités urbaines françaises.

Ils habitent beaucoup moins dans les communes rurales que les Français.

---

[15] L'Insee définit ainsi la notion d'unité urbaine :

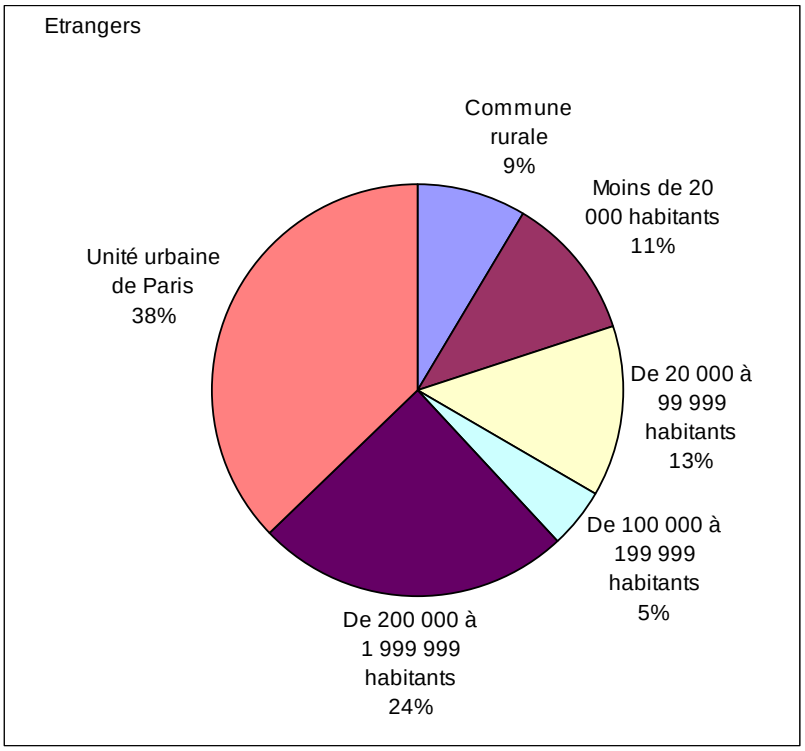
« *L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.*

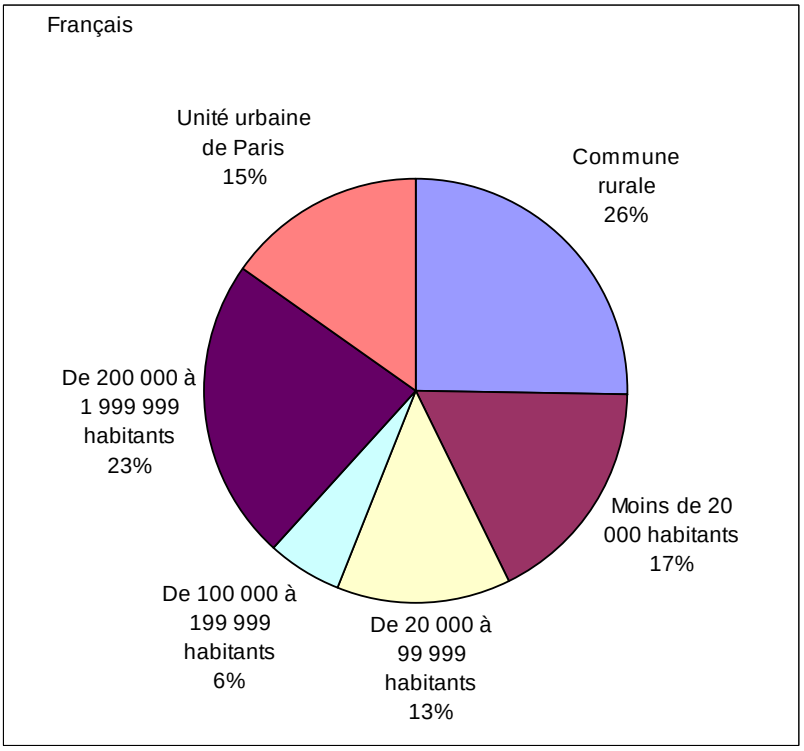
Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicommunale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée.

Remarque : Ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population, résultent de recommandations adoptées au niveau international ».

http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/unite-urbaine.htm.

Répartition de la population étrangère et française par type d'unité urbaine

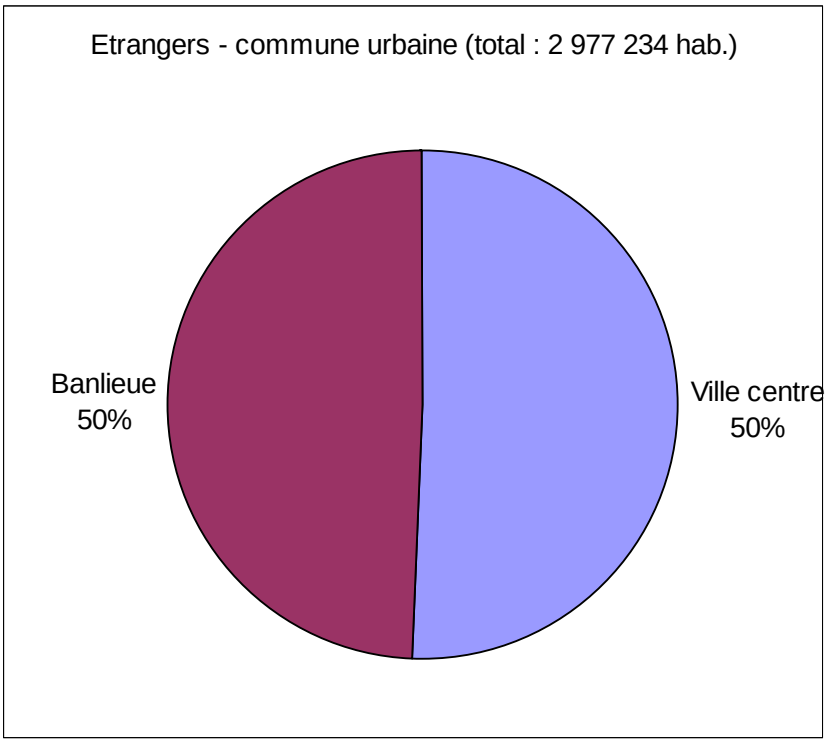


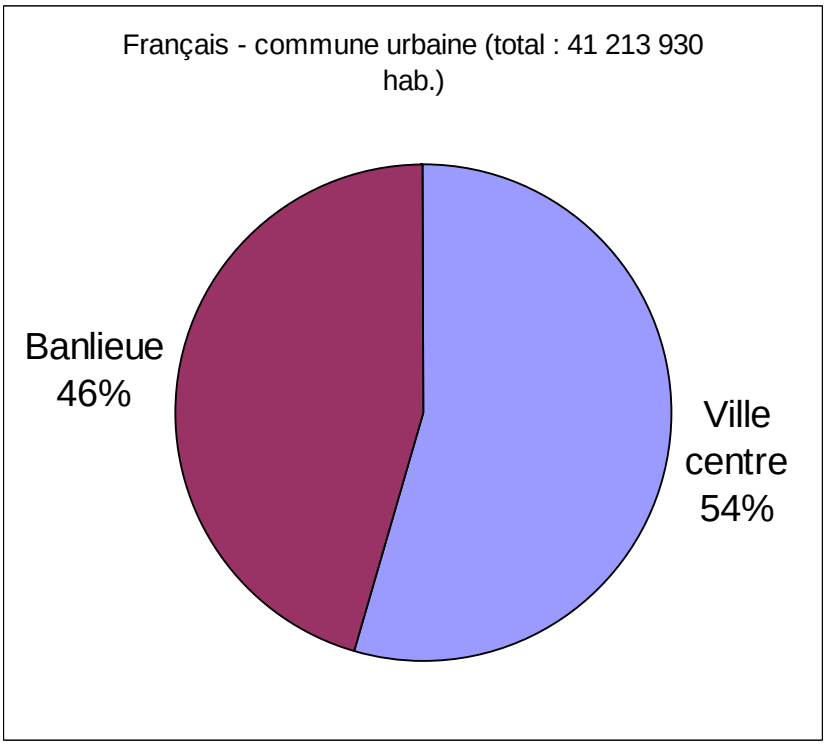


(Source : L4)

Par ailleurs, on peut noter que les étrangers qui habitent dans les unités urbaines résident un peu plus en banlieue que les Français :

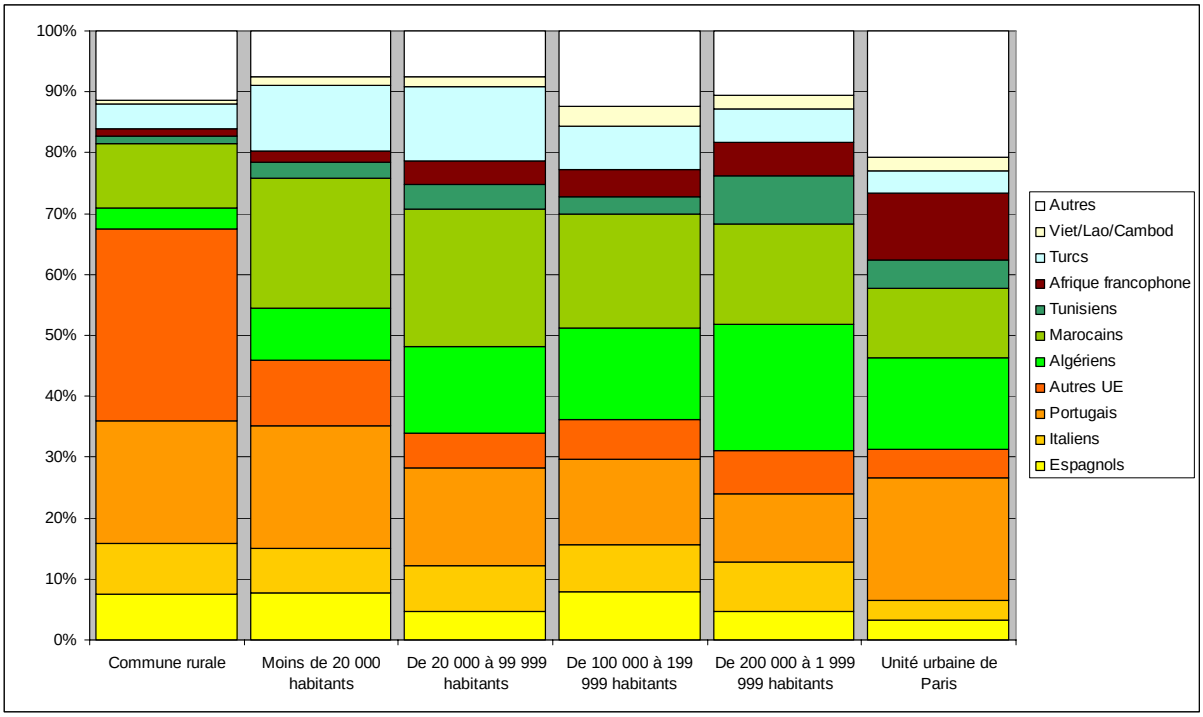
Répartition des populations étrangère et française entre banlieue et ville centre





(Source : L4)

Composition par nationalités des populations étrangères par type d'unité urbaine



(Source : L6)

Ce graphique montre que dans les communes rurales, les ressortissants de l'UE représentent les deux tiers des étrangers, alors que dans les unités urbaines de 20 000 habitants et plus, cette proportion n'est que de un tiers.

De plus, dans les communes rurales, on observe une surreprésentation des « Autres UE » (Ressortissants de l'UE qui ne sont pas issus des pays traditionnels d'immigration en France : Espagne, Italie et Portugal), qui représentent à eux seuls un tiers des habitants étrangers, alors que leur présence est très faible dans les communes urbaines.

Ainsi, on peut formuler l'hypothèse que le problème du droit de vote des étrangers se pose en des termes un peu différents dans les communes rurales que dans les autres communes. Dans les communes rurales,

où globalement, les étrangers sont moins nombreux, leur provenance est très différente des villes. Et notamment, ce sont les Européens non-méditerranéens qui sont surreprésentés.

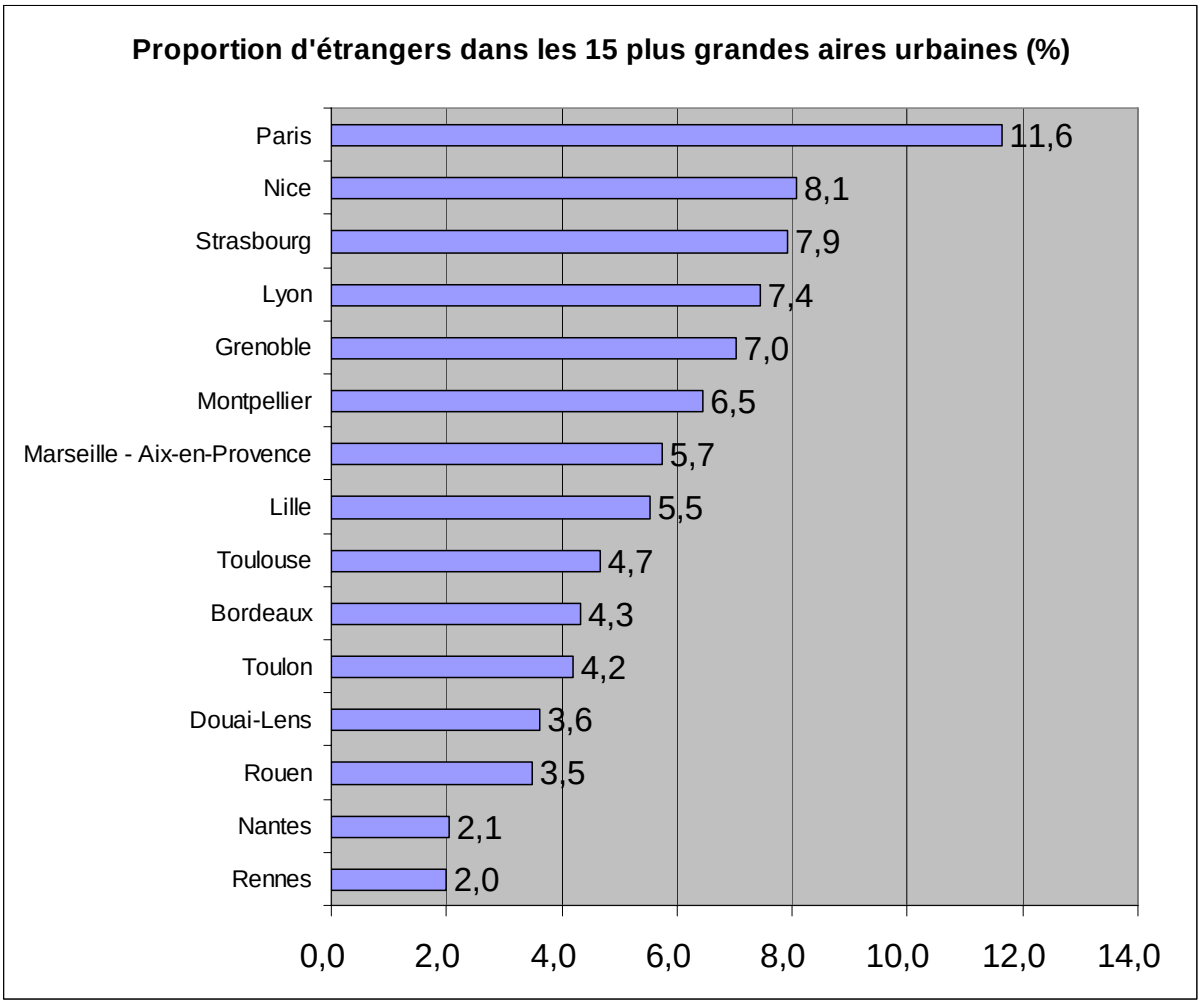
Les communes rurales représentent l'immense majorité des communes françaises (30 000 sur 36 000 environ, soit 84 %), mais seulement un quart de la population de la France (environ 14 millions d'habitants sur 58,5 millions)[16].

[16] Chavouet Jean-Michel et Fanouillet Jean-Christophe, « Forte extension des villes entre 1990 et 1999 », *Insee Première*, n° 707, avril 2000.

Dans les unités urbaines moyennes et grandes, les étrangers se répartissent globalement en trois tiers : un tiers UE, un tiers Maghrébins, et un tiers autres.

L'unité urbaine de Paris se caractérise par une légère sous-représentation des nationalités du Maghreb, et une surreprésentation des autres nationalités hors-UE.

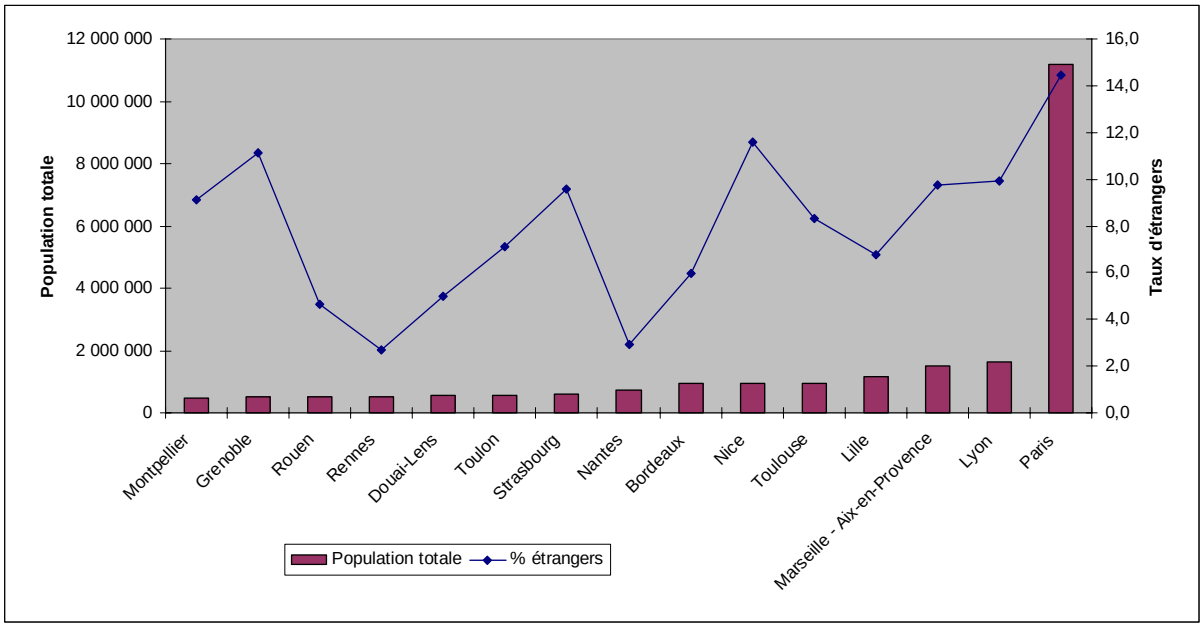
Parmi les plus grandes unités urbaines, et mis à part Paris, ce sont les villes de l'Est de la France qui connaissent les plus hauts taux d'étrangers : Nice, Strasbourg, Lyon, Grenoble et celles de l'Ouest les plus bas taux d'étrangers : Rennes, Nantes, Rouen.



(source : L4)

Parmi ces 15 plus grandes unités urbaines, il n'y a aucune corrélation entre la taille de la population totale et le pourcentage d'étrangers. La seule exception notable est Paris, qui se trouve être à la fois la plus grande unité urbaine (de très loin) et celle qui connaît largement le plus haut taux d'étrangers. Sinon, les unités les plus peuplées ne sont pas forcément celles qui sont les plus peuplées en étrangers (graphique ci-dessous).

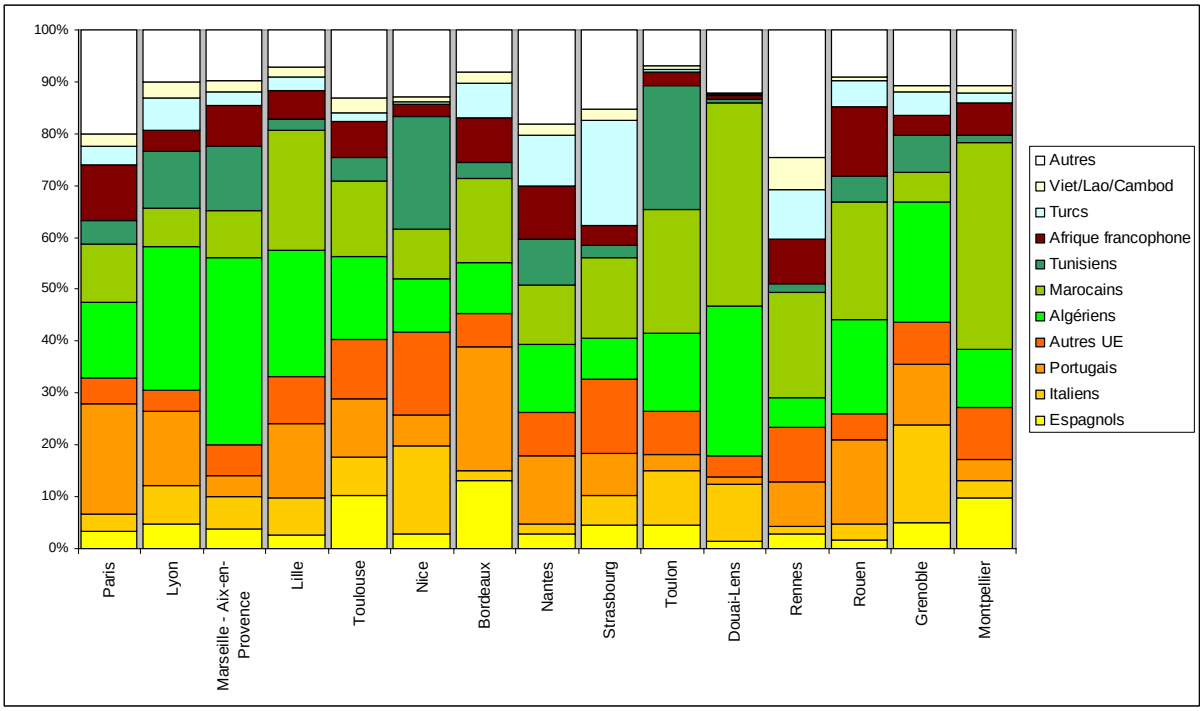
Pourcentage d'étrangers en fonction de la population totale des 15 unités urbaines les plus peuplées



(Source : L4)

Sur ces 15 grandes unités urbaines, la répartition entre nationalités étrangères varie selon certaines spécificités locales. Ainsi, à Strasbourg, les Turcs sont surreprésentés, alors qu'à Nice, par exemple, ce sont les Italiens et les Tunisiens.

Composition par nationalités des populations étrangères des 15 unités urbaines les plus peuplées



(source : L6)

En synthèse, devant ce panorama, il apparaît que le problème du droit de vote des étrangers peut se poser de manière totalement différente selon l'endroit. Ainsi, dans les communes rurales, les étrangers sont peu nombreux et les Européens (notamment, les non-Méditerranéens) y sont surreprésentés. Dans les grandes unités urbaines, les étrangers sont plus nombreux, mais leur composition peut varier de façon importante. L'aire urbaine de Paris peut être considérée comme un cas à part, sa population est très largement plus nombreuse que celle des autres, et les étrangers y sont surreprésentés.

Bien sûr, à l'intérieur de la même aire urbaine, d'une commune à l'autre, on peut avoir une grande diversité de situations. Certaines communes très proches l'une de l'autre connaissent des pourcentages très différents d'étrangers.

L'impact d'un éventuel vote des étrangers, en particulier lors des élections municipales, peut être considérablement variable selon le type de commune concerné. Il convient donc, dans l'analyse du débat sur cette question, de garder cet élément à l'esprit, bien qu'il soit peu souvent évoqué.

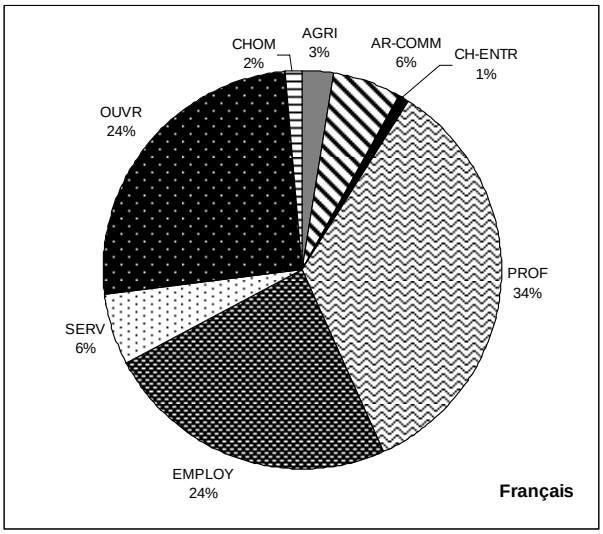
1.2.3. Un électorat potentiel socialement défavorisé

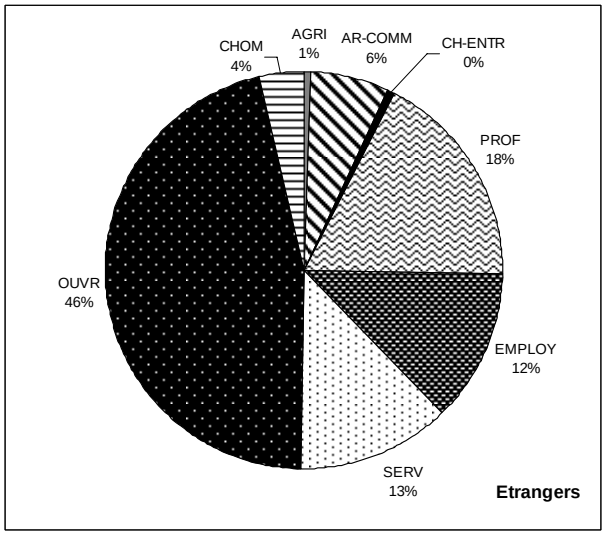
Dans la population active de la France, parmi les étrangers, sont surreprésentés les ouvriers et les personnels des services directs aux particuliers.

Ainsi, environ la moitié des étrangers actifs sont ouvriers, alors que c'est le cas d'un quart des Français. Un ouvrier sur 9 en France est étranger (et donc, privé du droit de vote). Et 13 % des étrangers sont personnels des services directs aux particuliers, au lieu de 6 % des Français.

Sont particulièrement sous-représentées parmi les étrangers, les catégories correspondant à l'encadrement, l'administration publique, et les professions libérales.

Répartition par catégories socioprofessionnelles des étrangers et des Français





(Source : A5) [17]

En synthèse, comme l'indique l'Observatoire des inégalités, « *les 1,6 millions d'actifs étrangers vivant en France sont dans l'immense majorité de condition très modeste, pour plusieurs raisons. Une partie des étrangers, arrivée depuis peu, connaît des difficultés d'intégration, et en particulier des problèmes de langue. Le niveau de qualification des migrants est plus faible que la moyenne nationale, et certains n'arrivent pas à faire reconnaître leurs diplômes en France. Une partie des étrangers est victime, à l'embauche comme tout au long de la vie professionnelle, de discriminations spécifiques. Enfin, de nombreux emplois du secteur public ou des professions libérales, sont interdits aux étrangers, leur barrant la route de l'insertion dans le monde du travail.* »[18]

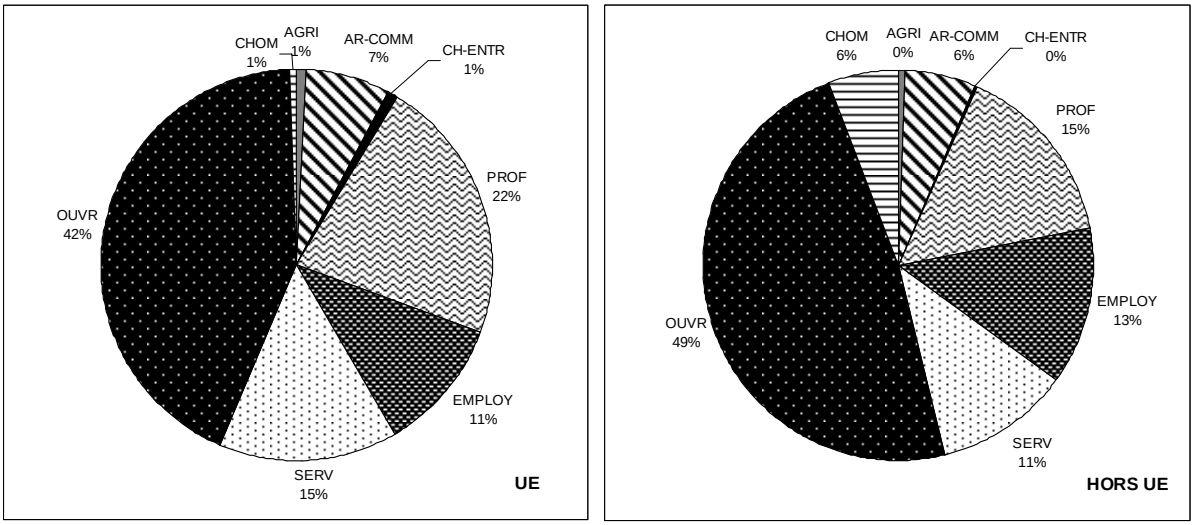
Par ailleurs, la comparaison entre étrangers ressortissants de l'UE et les autres montre que ces derniers sont plus souvent ouvriers non-qualifiés et chômeurs n'ayant jamais travaillé.

---

[17] On a reclassé ici les différentes catégories en composant des « groupes sociaux » permettant des distinctions utiles. On a ainsi regroupé entre elles les différentes catégories d'ouvriers (qualifiés, non qualifiés, agricoles) pour composer le groupe « ouvrier » : [OUVR]. En revanche, on a laissé à part la catégorie « Personnels des services directs aux particuliers » [SERV] (surreprésentée parmi les étrangers) sans la regrouper avec les autres catégories d'employés [EMPLOY]. On a aussi classé en un seul groupe [PROF] les catégories supérieures et intermédiaires (incluant donc à la fois les professions libérales, les cadres, jusqu'aux contremaîtres et agents de maîtrise). Les autres groupes représentés ici sont : [AGRI] : agriculteurs, [AR-COMM] : artisans et commerçants, [CH-ENTR] : chefs d'entreprise de 10 salariés et +, et [CHOM] : chômeurs n'ayant jamais travaillé et autres actifs.

[18] « Les catégories sociales des étrangers », *Observatoire des inégalités*, 7 novembre 2004, http://www.inegalites.fr/article.php3?id_article=275.

Répartition par catégories socioprofessionnelles des étrangers extracommunautaires et ressortissants de l'UE



(Source : A8)[19]

On pourrait donc retenir que l'exclusion des étrangers du droit de vote (au motif de la nationalité) touche une population qui a des caractéristiques sociales particulières : surreprésentation des ouvriers et des personnes du bas de l'échelle sociale. La distinction entre étrangers vis-à-vis du droit de vote municipal et européen touche encore plus les catégories les plus défavorisées.

On peut ajouter que les étrangers sont plus affectés par le chômage que les Français. Le taux de chômage est de 25,1 % pour les extracommunautaires ; 7,4 % pour les ressortissants de l'UE ; et 8,3 % pour les Français[20].

Source : INSEE, enquête emploi, mars 2002.

1.2.4. Un électorat potentiel légèrement plus masculin que l'électorat français

La population étrangère résidant en France est un peu plus masculine que le reste de la population. Ainsi, les hommes constituent la majorité des étrangers (53,1 %) alors qu'ils sont globalement minoritaires parmi les Français (48,3 %).

(Source : P1)

---

[19] Voir remarques graphique précédent.

[20] Pour plus de données et une analyse, cf. « Chômage et nationalité », *Observatoire des inégalités*, 17 octobre 2004, http://www.inegalites.fr/article.php3?id_article=86.

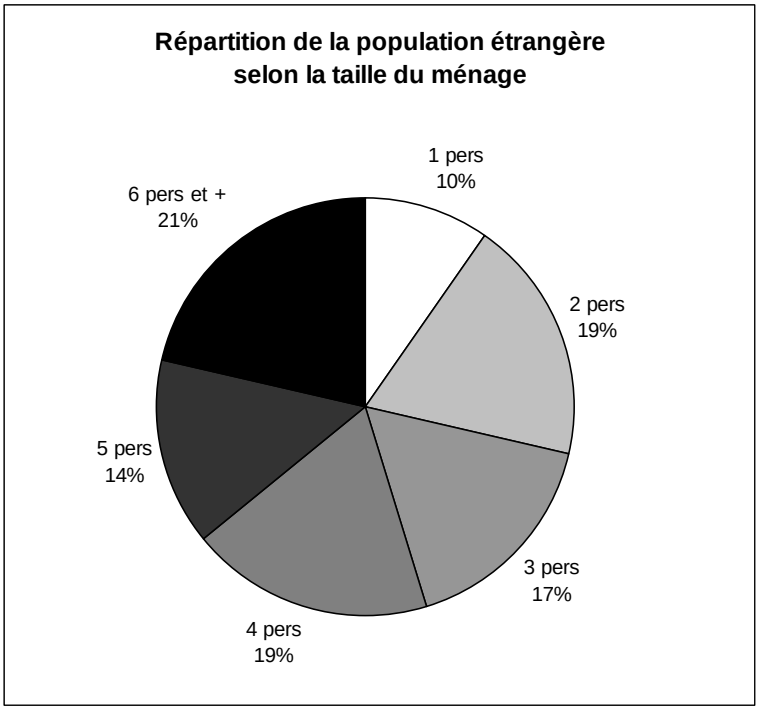
Néanmoins, on assiste à une féminisation croissante de la population étrangère résidant en France. Le pourcentage de femmes est ainsi passé de 42,9 % en 1982 ; à 44,9 % en 1990 ; puis 46,9 % en 1999.

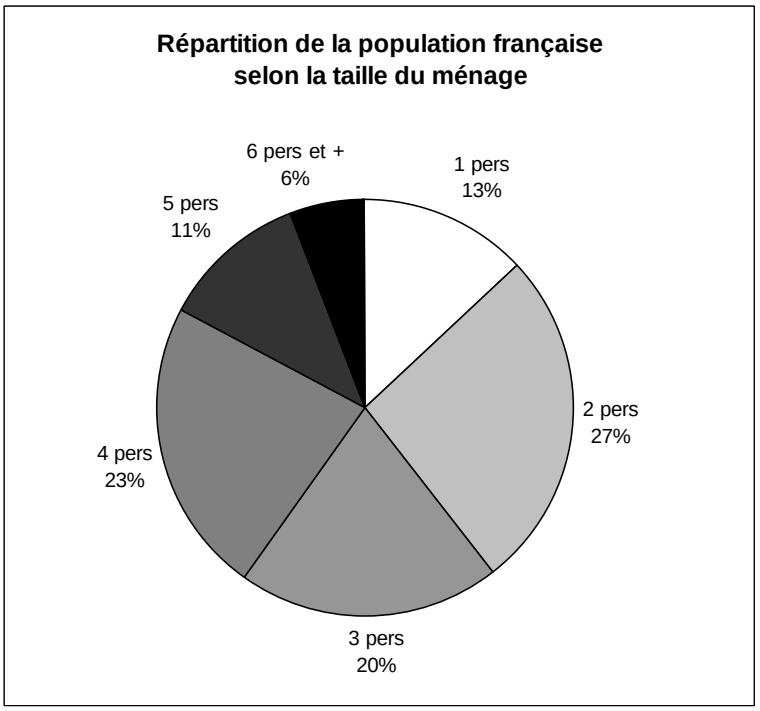
(Source CD_R6)

On peut penser que le « vote étranger », s'il existait, ne serait pas énormément plus masculin que le « vote français ».

1.2.5. Composition des ménages

Les étrangers vivent dans des ménages plus nombreux (5 personnes et plus) que les Français.



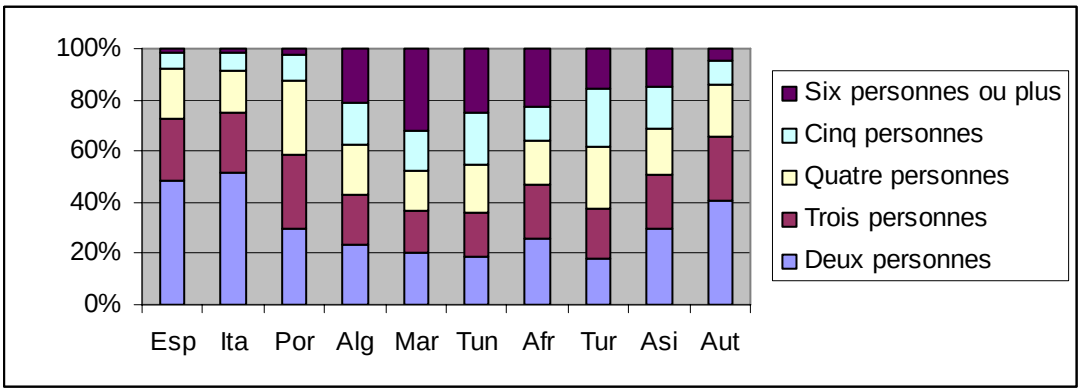


(Source : MF4)

Une comparaison des données disponibles dans le temps permet de montrer que les étrangers vivent de plus en plus en couple et en famille[21].

[21] Tavan, *(op. cit.)*.

Familles étrangères selon la taille de la famille et la nationalité de la personne



(source : MF22)

Les familles nombreuses sont principalement celles d'origine maghrébine, africaine, turque et asiatique.

1.2.6. Des musulmans probablement minoritaires dans le potentiel électorat étranger

La question de la religion est souvent évoquée dans le débat sur le droit de vote des étrangers et un certain amalgame entre islam et étrangers est volontiers opéré, surtout par les opposants à cette proposition[22]. Il est vrai qu'il existe une certaine continuité entre les populations issues de l'immigration en France et celles qui ont été colonisées dans le passé par la France, privées alors, sous l'empire colonial, de l'accès à la citoyenneté pleine et entière, au nom de leur religion (en fait, au nom de leur statut civil)[23].

Les données issues du recensement de 1999 permettent de contribuer à éclairer ce problème à sa juste mesure. Il n'y a pas de question sur l'appartenance religieuse des personnes recensées, mais en opérant un regroupement très grossier des nationalités qu'on qualifiera principalement de culture musulmane, en faisant le pari que les erreurs s'annuleront globalement, et en mettant de côté la question des différents niveaux d'implication d'une personne avec une religion, on peut arriver à évaluer qu'il est très probable que les musulmans sont

---

[22] Voir par exemple l'entretien accordé à RFI par Michèle Tribalat, démographe, au sujet du droit de vote des étrangers, au moment où cette proposition est brièvement relancée par un député UMP, à l'automne 2002. Les deux tiers de l'entretien (tel que retranscrit sur le site internet de la radio) sont consacrés à la question de l'islam. Voir « Le droit de vote aux étrangers, c'est la fuite en avant. Entretien avec Michèle Tribalat. », *Radio France Internationale, MFI HEBDO : Culture Société*, 28 novembre 2002, http://www.rfi.fr///fichiers/MFI/CultureSociete/730.asp.

[23] Voir plus loin.

minoritaires parmi les étrangers. On peut estimer, globalement, que les nationalités « de culture musulmane » ne représentent que 1,2 million de personnes étrangères majeures, sur 2,7 millions au total, soit autour de 45 % au maximum[24].

Les évolutions intervenues ces dernières années, avec une augmentation de l'acquisition de la nationalité française par des immigrés de longue date, et la diversification des origines des nouveaux immigrés conduisent à penser que la place de l'islam parmi les étrangers résidant en France a dû se réduire encore.

Alors que les données « objectives » conduisent à « relativiser » la place de l'islam dans le problème du droit de vote des étrangers, on peut se demander pourquoi la question de l'islam est si souvent abordée dans le cadre du débat sur le vote des étrangers. Il est vrai qu'une certaine représentation du monde, basée sur le « choc des civilisations »[25], fait du musulman « l'Autre absolu » pour les civilisations du Nord de la planète. Au fond, par delà les discours convenus et le soi-disant universalisme républicain, le musulman constitue sans doute aujourd'hui l'ennemi mythique absolu. Par ailleurs, on peut formuler l'hypothèse que le décalage entre les représentations et les données brutes vient en partie de la surreprésentation, dans l'espace public, de l'immigration maghrébine[26], et se demander dans quelle mesure agissent les représentations issues de la situation coloniale, conférant au statut de l'islam une civilité différente, astreignant à une sorte de sous-citoyenneté.

Dans l'amalgame entre étrangers et islam, le refus du droit de vote des étrangers se trouve en continuité historique avec le refus d'accorder la citoyenneté pleine et entière aux indigènes[27] (algériens notamment).

---

[24] Voir tableau en annexe : Statistiques « Islam et étrangers ».

[25] Huntington Samuel, P, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1998.

[26] Cette surreprésentation est aussi le fait de la militance issue de l'immigration, qui a émergé dans les années 1970 et 1980 et a porté la revendication du droit de vote des étrangers.

[27] Voir plus loin.

1.3. En synthèse : un électorat potentiel réduit, mais défavorisé socialement

De cette brève étude, on peut souligner quelques éléments clés :

Numériquement, les nouveaux électeurs potentiels ne sont pas très nombreux. La reconnaissance du droit de vote aux étrangers représenterait une augmentation du corps électoral de 6 %, avec aucune condition d'ancienneté de résidence. Mais si cette condition est imposée et longue (10 ans), cela pourrait réduire de moitié le nombre des électeurs potentiels.

Parmi les étrangers, les ressortissants de l'UE sont à peu près un tiers, les Maghrébins un tiers, et les autres un tiers.

Les enjeux statistiques d'un éventuel droit de vote des étrangers se posent de manière très différente selon les endroits concernés : commune rurale / unité urbaine, Paris / reste de la France, d'une commune à l'autre. L'importance de la population étrangère varie énormément d'un point à l'autre en quantité et en qualité.

Les étrangers sont dans des catégories sociales plutôt défavorisées par rapport aux Français.

L'électorat étranger potentiel est légèrement plus masculin que l'électorat français

La place à accorder à l'islam dans le problème est à relativiser (assurément moins de la moitié des électeurs potentiels sont musulmans).

Après avoir établi ces quelques données sociodémographiques, nous pouvons désormais étudier comment se pose, d'un point de vue juridique, le problème du droit de vote des étrangers, qui est éminemment un problème de droit.

2. Les contradictions juridiques

A analyser le droit en la matière, l'on constate qu'il n'y a pas de logique juridique convaincante qui permettrait de « justifier » l'exclusion du droit de vote des étrangers. Au contraire, le droit est marqué par de profondes contradictions, à la fois au niveau de certains principes entre eux et entre les principes et les pratiques. Les principes démocratiques tendent plutôt à justifier le droit de vote des étrangers, alors que les principes de l'Etat souverain penchent irrémédiablement vers l'exclusion. Les pratiques politiques sont l'expression de ces contradictions fondamentales, et en rajoutent de nouvelles, au sein même du droit positif.

Notre propos ici est de présenter les contradictions du droit, en partant de ce que disent les textes du droit positif, assortis de la jurisprudence et de la doctrine. Il s'agit de dresser un tableau assez complet, quoique synthétique, du droit international et du droit interne français, pour montrer combien finalement, si le problème du droit de vote des étrangers est un problème de droit, il relève avant tout du politique. C'est-à-dire que la question de savoir si l'on inclue ou non les étrangers dans le corps électoral relève du conflit, de l'arbitraire, du rapport de forces, et du système de valeurs prééminentes. La réponse qui est donnée à cette question est fondamentalement contingente. Du coup, les réponses contradictoires qui sont données, et qui ne relèvent pas de la vérité absolue mais de positions politiques, sont des réponses qui marquent des logiques politiques opposées.

Dans un premier temps, nous allons montrer que les règles de droit international, en l'état actuel, ne permettent pas plus de fonder l'inclusion que l'exclusion des étrangers du droit de vote. Les contradictions sont manifestes entre les droits universels, les principes proclamés et les restrictions explicites de ces droits aux seuls nationaux.

Ensuite, nous allons dresser un tableau comparé de la situation qui prévaut dans le droit positif actuel, en nous livrant à une analyse synthétique comparée, sur les cinq continents. Nous montrons que la règle générale, qui est l'exclusion, est de moins en moins en vigueur et que se dessine clairement une tendance vers la rupture avec le paradigme de l'exclusion pure et simple des étrangers du corps électoral. Ce tableau évolutif, qui

présente une grande diversité de situations et une pluralité de modèles, permet de comprendre que l'archétype d'une citoyenneté strictement enfermée dans la nationalité ne correspond pas avec la réalité du monde du début du XXIe siècle. Il laisse à penser que la tendance actuelle va vers une reconnaissance de plus en plus affirmée des étrangers dans le corps politique, avec concrètement, l'octroi de plus en plus courant du droit de vote. La photo « statique », qui montre probablement que la règle générale est encore celle de l'exclusion, constitue sans doute une ressource pour la rhétorique classique qui trouve naturel que le corps électoral soit circonscrit aux seuls nationaux. Mais cette ressource est considérablement affaiblie par une étude plus précise, qui montre la diversité d'applications de cette règle, et la multiplication des exceptions. Et surtout, le tableau « dynamique », prenant en compte les évolutions intervenues dans le cadre des démocraties durant les deux derniers siècles, et en particulier lors des dernières années, conduit à relativiser encore plus le caractère absolu de cette règle d'exclusion. Au contraire, l'évolution en cours nous conduit à penser que la dynamique politique vers l'universalisation du suffrage devrait se poursuivre. Le tableau du droit actuel et de ses évolutions constitue donc un apport indéniable pour la position qui veut inclure les étrangers dans le droit de vote.

Enfin, étudiant la situation française, nous comptons montrer que, conformément à la tendance globale, le paradigme de l'exclusion pure et simple des étrangers du corps électoral ne rend absolument pas compte de la réalité contemporaine, et que de multiples exceptions à la règle générale conduisent déjà à en relativiser fortement le caractère absolu, ébranlant fondamentalement un modèle qui n'est d'ores et déjà plus en vigueur. Par ailleurs, l'étude détaillée du traitement juridique qui a été fait, en France, du problème du droit de vote des étrangers montre que les enjeux fondamentaux restent posés en des termes proprement politiques. Le Conseil constitutionnel (notamment), par ses interprétations et ses décisions juridiques, a contribué à reformuler politiquement le problème. Les interventions du constituant sont fondamentalement politiques.

2.1. Les faibles ressources du droit international en la matière

Une première façon de traiter la question du droit de vote des étrangers consiste à se demander si le droit international nous fournit des ressources utiles en la matière. Il est très important de rappeler que, conformément à la Constitution française

(article 55), le droit international est supérieur aux normes de droit interne. La question se pose dès lors de savoir si des normes de droit international seraient en mesure de fonder juridiquement le droit de vote des étrangers.

Globalement, la réponse est négative. Hormis les traités européens, aucune norme internationale n'engage réellement la France à établir le vote des étrangers comme un droit.

Bien sûr, les principes généraux d'égalité des droits et de non-discrimination, proclamés dans les textes internationaux, et notamment par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, pourraient constituer une base pour le droit de vote des étrangers : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* »[28]. Mais la plupart des textes contiennent à la fois un principe universaliste et des restrictions de ces principes, notamment en limitant souvent l'exercice des droits aux seuls nationaux des Etats. N'est-ce pas la marque d'une certaine contradiction, interne au droit international ? Pour le moment, la faiblesse des juridictions internationales ne permet pas d'assurer l'effectivité de nombreux droits proclamés. En matière de droit de vote, il est difficile en l'état actuel des choses de trouver dans les droits universels proclamés des ressources suffisantes pour justifier le droit de vote des étrangers.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 proclame bien le droit pour « *toute personne* » de « *prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis* ». Elle ajoute que « *la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* » (article 21). Mais ces droits accordés à « *toute personne* » dans « *son pays* » s'entendent concrètement comme des droits attachés aux nationaux de chaque pays.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966[29], établit le droit pour « *tout citoyen* » de « *voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs* » (article 25). Il interdit également toute forme de discrimination « *notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation* » (article 26).

---

[28] Déclaration universelle des Droits de l'Homme, 1948, Article premier.

[29] http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm.

Mais il est clairement stipulé que les droits politiques reconnus par le pacte ne sont garantis que pour les « citoyens » (en l'occurrence, les ressortissants, titulaires de la nationalité de l'Etat en question) et que les étrangers peuvent en être exclus :

« *Contrairement aux autres droits et libertés reconnus par le Pacte (qui sont garantis à tous les individus se trouvant sur le territoire d'un Etat et relevant de sa compétence), les droits protégés par l'article 25 sont ceux de tout citoyen. Dans leurs rapports, les Etats devraient décrire les dispositions législatives définissant la citoyenneté aux fins de l'exercice des droits protégés par l'article 25. Tout citoyen doit jouir de ces droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. En principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25. Dans leurs rapports, les Etats devraient préciser s'il existe des groupes, tels que les résidents permanents, qui ne jouissent que de certains droits connexes, par exemple celui de voter lors d'élections locales ou d'occuper certains postes dans la fonction publique* »[30].

Au niveau du Conseil de l'Europe, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)[31] rappelle l'interdiction de toute discrimination « *fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* » (article 14). Son protocole additionnel [32] rappelle l'engagement des Etats à organiser des « *élections libres (…) dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion* ***du peuple*** [souligné par nous] *sur le choix du corps législatif* ». Mais la Convention établit explicitement le droit pour les Etats à restreindre « *l'activité politique des étrangers* » (article 16).

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, de très nombreux textes ont été formulés, émettant le souhait d'une instauration du droit de vote des étrangers au moins au niveau local.

---

[30] Observation générale No 25 (57), Observations générales adoptées au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traités, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994).

http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/french/f-HRC-comment25.htm.

[31] http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm.

[32] Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : Paris, 20.III.1952 STCE n°009.

http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/009.htm.

Ainsi, le Code de bonne conduite en matière électorale (2002)[33], qui rappelle les principes du patrimoine électoral européen, établit que le suffrage universel peut être soumis à certaines conditions, notamment, celle de nationalité. Toutefois, il formule le souhait que, « *après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local* » (article 1).

Néanmoins, jusque là, rien ne permet donc de fonder en droit le vote des étrangers. Au contraire, le droit des Etats à ne pas accorder ce droit de suffrage est établi.

En revanche, le Conseil de l'Europe a adopté en 1992 une Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE 144)[34] qui constitue une avancée sans précédent vers le droit de vote des étrangers, une avancée importante quoique limitée.

La France n'a pas signé cette convention. En 2006, 8 Etats (Albanie, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Norvège, Pays-Bas, et Suède) l'ont ratifiée. Trois autres l'ont signée mais pas ratifiée : Chypre, République Tchèque et Royaume-Uni.

Cette convention réaffirme en préambule les références aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Partant de la présence nombreuse sur le territoire européen et de la participation importante des résidents étrangers à la vie des collectivités locales, elle affirme la nécessité d'améliorer cette participation aux affaires publiques locales.

La Convention établit trois grandes catégories de mesures pour octroyer progressivement aux étrangers des droits politiques, assujettis à des critères de résidence : A) des mesures destinées à informer pleinement les étrangers de leurs droits et de leurs devoirs civiques, et à leur garantir, aux mêmes conditions qu'aux nationaux, la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association, ainsi que des mesures s'efforçant de les associer aux processus de consultation et aux référendums sur des questions locales ; B) la création de comités consultatifs ou d'autres mécanismes institutionnels permettant aux résidents étrangers de faire valoir leur point de vue au niveau des autorités locales ; C) l'octroi du droit de vote et l'éligibilité aux élections locales, sous réserve de certains critères de résidence :

« *Chapitre C – Droit de vote aux élections locales*

---

[33] Texte adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) lors de sa 51e session plénière (5-6 juillet 2002) et soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 6 novembre 2002.

http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-f.asp.

[34]

http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=144&CM=1&DF=7/26/2006&CL=FRE.

Article 6

1. Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections.

2. Un Etat contractant peut cependant déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il entend limiter l'application du paragraphe 1 au seul droit de vote.

Article 7

Chaque Partie peut, unilatéralement ou dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, stipuler que les conditions de résidence spécifiées à l'article 6 sont satisfaites par une période de résidence plus courte ».

Plusieurs dispositions de la Convention permettent néanmoins de ne pas appliquer le vote des étrangers. D'une part, les Etats signataires peuvent ne pas appliquer les dispositions des chapitres B et C (article 1). D'autre part, « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation », les droits politiques des étrangers peuvent être suspendus (article 9). Enfin, il convient de préciser que les résidents étrangers objets de la Convention sont les résidents légaux (article 2).

En vertu de l'article 1, les Etats peuvent prendre part à cette convention, sans octroyer aux résidents étrangers le droit de vote aux élections locales.

L'Islande et la Suède appliquent sans réserve l'intégralité de la Convention. Le Danemark, la Finlande, la Norvège et les Pays-Bas ont formulé quelques réserves ou précisions sur l'échelon ou sur certains territoires. Ces 6 pays sont donc engagés par la Convention en matière de droit de vote des étrangers.

L'Albanie et l'Italie ont déclaré ne pas appliquer le chapitre C et n'ont donc pas d'engagement en matière de droit de vote des étrangers.

Ainsi, la Convention est un instrument pour le droit de vote des étrangers dont la portée est pour le moment très limitée.

La France n'est donc tenue par aucune norme internationale en matière de droit de vote des étrangers, à l'exception des traités de la Communauté européenne et de l'Union européenne que nous présentons plus loin.

2.2. Une étude de droit comparé qui relativise les préjugés

Il y a quelques années, Francis Delpérée[35] expliquait que la question des droits politiques des étrangers n'aurait pas retenu la moindre attention pendant longtemps, et que la règle d'exclusion de l'étranger prévalait encore très largement, y compris en Europe. La participation d'étrangers à des scrutins était exceptionnelle. Comme l'indiquait globalement Danièle Lochak, l'étranger apparaissait universellement comme l'éternel exclu, et en matière politique, le système des Etats-nations avait consolidé l'irréductible frontière entre le national et l'étranger, privé des droits politiques en général et du droit de vote en particulier[36].

Quelle est la situation aujourd'hui, à l'égard du droit positif, dans le monde ? Avant d'étudier la situation française, il est utile de dresser un tableau, certes non exhaustif, mais un peu ordonné, de la situation qui prévaut dans le monde. Il s'agit d'une « photo » à un moment donné (où sont recueillies les informations), sachant que le droit en la matière évolue constamment, et que l'on pourra à partir de cette photo instantanée, décrire en réalité des tendances qui sont peut-être plus facilement compréhensibles que la situation figée à un moment déterminé.

La tendance globale va vers la reconnaissance de certains droits politiques aux étrangers. D'ores et déjà, environ un tiers des pays du monde ne limitent pas le droit de vote à leurs seuls ressortissants, et l'ouvrent, au moins à certains étrangers et/ou à certains scrutins.

Cette estimation va bien au-delà de ce qui est généralement avancé par la littérature en la matière. Si l'on s'en tient uniquement aux pays pratiquant les élections « libres et pluralistes » (selon le modèle de la démocratie libérale), considérant que la question du droit de vote des étrangers n'a pas de sens dans les « dictatures », on peut affirmer qu'environ un pays « démocratique » sur deux pratique le droit de vote des étrangers.

Nous sommes donc en mesure d'apporter un démenti ferme au caractère absolu de la règle, communément admise, selon laquelle le droit de vote dans un Etat serait évidemment réservé aux seuls ressortissants de cet Etat. On ne peut donc plus

---

[35] Delpérée Francis, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, Que sais-je ? 1995.

[36] "Homo politicus" in Lochak Danièle, *Etrangers, de quels droits ?* Paris, PUF, 1985.

considérer la pratique du droit de vote des étrangers comme exceptionnelle.

L'instauration (à partir de 1992) d'une citoyenneté européenne entraînant l'octroi du droit de vote et d'éligibilité municipale et européenne pour les citoyens de l'UE constitue un apport important à la tendance à l'ouverture, parce qu'elle produit la dissociation formelle de la citoyenneté et de la nationalité. Cette rupture fondamentale (bien que partielle, puisque la citoyenneté de l'UE dépend de la nationalité des Etats membres) a un effet d'entraînement, de modèle, qui a de l'influence, non seulement dans son environnement proche (pays d'Europe non encore membres de l'UE), mais aussi lointain (Etats-Unis, Japon, et sans doute ailleurs).

De plus, l'évolution du droit positif en la matière ne se résume pas à cette instauration. Il y a eu vote des étrangers bien avant la citoyenneté de l'UE, et cela existe bien au-delà de l'Europe. La citoyenneté européenne s'inscrit elle-même dans un mouvement plus général, qui la précède historiquement, et la dépasse géographiquement, et qui va indiscutablement vers la reconnaissance des droits politiques des étrangers au sens large. Cette tendance semble s'imposer sans retour en arrière[37]. Néanmoins, nous ne nous risquerions pas à parier que la pratique du vote des étrangers va s'imposer inéluctablement, car il s'agit d'une question éminemment contingente, relevant de la politique (en tant que conflit), et qui ne saurait en aucun cas être considérée comme réglée définitivement.

De multiples études[38] ont été menées sur l'état de la question, décrivant notamment le droit en vigueur, présentant les différents arguments en faveur et en défaveur du droit de vote des étrangers, et proposant des typologies d'interprétation des différentes situations. Ces études nécessitent d'être mises à jour constamment (vu les évolutions rapides en la matière ces dernières années), et ne présentent jamais un panorama complet de la situation, mais des tableaux très partiels (en général, d'une douzaine à une trentaine de pays au maximum).

La présente étude a cherché à présenter les données les plus à jour, en dressant un panorama d'ampleur inédite, en cherchant à recueillir systématiquement l'état du droit électoral en vigueur, principalement à partir des textes constitutionnels, des lois

---

[37] Waldrauch Harald, « Electoral rights for foreign nationals : a comparative overview », *ESF/LESC-SCSS Exploratory Workshop :* ***Citizens, non-citizens and voting rights in Europe***, School of Law, Old College, University of Edinburgh, UK, 2005.

[38] Parmi les principales ressources scientifique explorées, on se réfère notamment aux travaux de Catherine Wihtol de Wenden, Rainer Baübock, Harald Waldrauch, Tomas Hammar, Jan Rath, Han Entzinger, Dirk Jacobs, Jo Shaw, Ron Hayduk, Jamin Raskin, David Earnest, Hideki Tarumoto, Atsushi Kondo, …

électorales, et des organismes électoraux officiels[39] (quand ils existent).

Dans la plupart des cas, les textes de référence se trouvent en annexe.

2.2.1. Quelques remarques préliminaires à l'étude de droit comparé

Avant de présenter en tableaux la situation quant au droit de vote des étrangers dans différents pays, classés par continents, il est nécessaire de formuler quelques remarques préliminaires et quelques définitions conventionnelles pour les développements de ce chapitre.

2.2.1.1. La difficulté d'établir un tableau exhaustif par « continents » et par « pays »

Dans les tableaux qui suivent, on a réparti les « pays du monde » par continents. Cette répartition a le mérite de la commodité et permet de comprendre des dynamiques régionales indéniables. Ainsi, on pourra établir des cohérences distinctes entre l'Amérique (bloc américain et caraïbe), continent d'immigration, où le droit de vote des étrangers est une pratique courante, l'Europe (partie occidentale du bloc eurasiatique), marquée par son passé colonial, l'éclatement des empires et la nouvelle immigration non-européenne, où le droit de vote des étrangers tend à s'établir malgré certaines résistances. En Asie et Afrique, le système formellement démocratique est moins installé, et le tableau vis-à-vis du droit de vote des étrangers témoigne de la difficulté à mettre en œuvre cette proposition.

Néanmoins, ce découpage en continents est bien sûr pratique, mais contestable, car les frontières géographiques n'ont rien de naturel, et sont des constructions sociales. Ainsi, la distinction entre l'Europe et l'Asie relève de conventions nullement consensuelles, et certainement pas naturelles ou objectives.

Ainsi, reprenant les classifications les plus usuelles, nous avons placé la Turquie et le Kazakhstan parmi les pays asiatiques, et Chypre (membre de l'Union européenne), et la Russie en Europe.

---

[39] Nous avons essentiellement utilisé les sites internet, quand ils existent et présentent de la documentation en anglais, espagnol, français, italien ou portugais.

Par ailleurs, l'autre grande difficulté tient à la notion même de « pays » du monde. Cette expression communément utilisée n'est pas très correcte juridiquement. Nous l'utilisons parfois par commodité, pour éviter quelques répétitions.

La notion la plus précise juridiquement est celle d'Etats souverains. Les Etats que nous listons ici sont les 192 membres de l'Organisation des Nations Unies (liste à jour mi 2006, après l'adhésion du Monténégro, le 28 juin 2006, voir annexe, montrant notamment la croissance continue du nombre d'Etats).

Cette liste ne comprend pas le Vatican (État non membre, ayant une mission permanente d'observation au Siège de l'ONU), ni Taïwan (dont l'adhésion est bloquée par le refus de la République populaire de Chine), ni d'autres entités dont l'accession à la souveraineté n'est pas totalement acquise à ce jour (République arabe sahraouie démocratique, Autorité palestinienne).

La notion d'Etat est la plus correcte, car c'est elle qui trace le découpage politique de la planète, le plus pertinent pour notre objet. Même si à l'intérieur d'un Etat, on peut observer des situations différentes quant au droit de vote des étrangers, même si, entre plusieurs Etats unis par des traités, on peut observer un droit commun quant au vote des étrangers, c'est bien au niveau de l'Etat que le problème doit être observé. C'est l'Etat le principal acteur du droit de vote des étrangers. Aujourd'hui, la notion d'étranger ne s'entend qu'en relation à la nationalité d'un certain Etat. Et le droit de vote ne s'entend (notre étude du droit international l'a confirmé) qu'en tant qu'il est une prérogative d'un Etat souverain.

2.2.1.2. Le droit de vote : droit d'élire et droit de participer à des référendums et à des consultations.

Ici il est question du droit de vote.

Le droit de vote fait partie des « droits politiques fondamentaux »[40]. Il inclut le droit d'élire, c'est-à-dire, selon Carré de Malberg, « *la faculté pour le citoyen électeur de participer, par l'émission de son suffrage personnel, aux*

[40] Selon les définitions communément admises, depuis notamment la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, les droits politiques fondamentaux comportent principalement trois attributs : le droit d'élire, le droit d'être élu et le droit d'exercer une fonction publique. Voir par exemple Delpérée, *(op. cit.)* (p.6).

opérations par lesquelles le corps électoral procède à la nomination des autorités à élire »[41].

Le droit de vote fait également partie des « droits politiques dérivés »[42], et inclut à ce titre le droit de participer à des référendums, des votations (où le corps électoral décide directement), ou autres consultations (où le corps électoral donne un avis purement consultatif).

Le droit de vote est ainsi un instrument de la démocratie représentative et de la démocratie directe.

Dans les développements qui suivent, le droit de vote s'entend donc à la fois comme droit d'élire et droit de participer directement à des référendums ou autres consultations.

Par abus de langage, dans les tableaux qui suivent, on emploiera parfois le terme « élection » dans le sens de scrutin, incluant non seulement des élections mais aussi des votes directs.

2.2.1.3. Droit de vote ne signifie pas le droit d'être élu

Par ailleurs, nous présentons ici une étude sur le droit de vote et non pas sur le droit d'éligibilité. Bien sûr, ces deux droits sont liés, non seulement parce qu'ils sont substantiellement indissolubles (le droit d'élire n'existe que dans la mesure où existe le droit d'être élu), mais aussi parce que traditionnellement, ils fonctionnent la plupart du temps directement ensemble. Maurice Hauriou posait ainsi le principe d'une uniformisation de ces droits : « *La jouissance du droit d'éligibilité appartient en principe à tous ceux qui ont le droit de vote. L'un emporte l'autre. Quand on est électeur, on est éligible* »[43].

Pourtant, l'étude du droit positif montre qu'en réalité, ces deux droits si proches théoriquement sont souvent disjoints en pratique.

Dans notre cas, le droit de vote accordé aux étrangers n'est pas automatiquement assorti du même droit d'éligibilité. Le plus souvent, le droit d'éligibilité est plus difficile à obtenir que le droit de vote. Parfois (plus rarement), le droit d'éligibilité est « en avance » sur le droit de vote. L'Italie avait ainsi accordé en 1984 aux étrangers ressortissants de la Communauté européenne, non pas le droit de vote, mais le droit d'être élu au

---

[41] *Ibid.* (p.10).

[42] *Ibid.* (p.78).

[43] *Ibid.* (p.48).

Parlement européen, et le Français Maurice Duverger avait été ainsi élu comme député européen « italien »[44].

Pour des raisons de faisabilité, connaissant la diversité des situations en la matière, nous limitons la présente étude au seul droit de vote des étrangers, sachant que dans de très nombreux cas, le droit d'éligibilité des étrangers est réduit ou assorti de conditions plus restrictives.

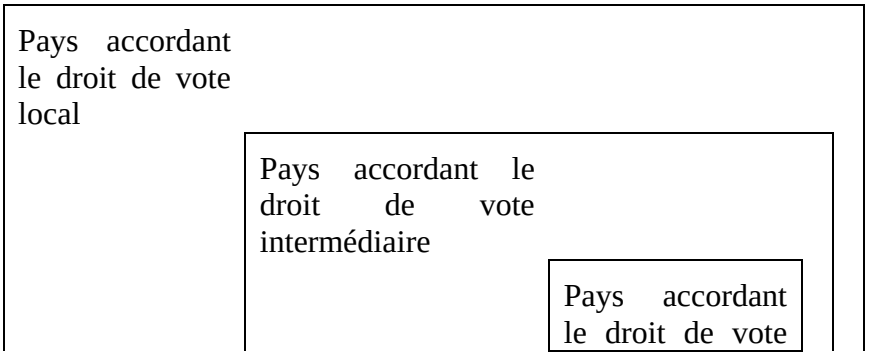
2.2.1.4. Les différents « niveaux » du droit de vote

Dans notre étude du droit positif, on va chercher à distinguer pour quel niveau (local / intermédiaire / national) le droit de vote est éventuellement accordé. Cette répartition « par niveau » a le mérite pratique de faciliter la comparaison par pays, mais elle s'avère délicate à utiliser concrètement, et recèle quelques problèmes théoriques de fond.

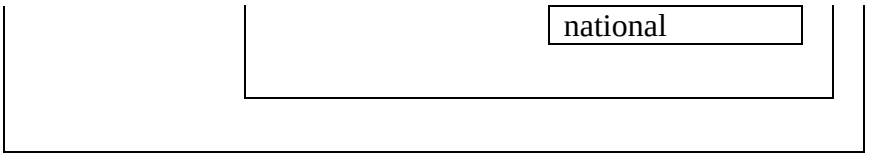
2.2.1.4.1. Une répartition hiérarchique et imbriquée des différents « niveaux » du droit de vote

La reconnaissance du droit de vote à un certain niveau (notamment local) n'implique pas automatiquement cette reconnaissance aux autres niveaux.

Les Etats reconnaissant le droit de vote au niveau national sont plus rares que ceux le restreignant au niveau local. En général, on peut établir une imbrication hiérarchisée entre niveaux du vote, c'est-à-dire que les Etats reconnaissant le droit de vote au niveau national le reconnaissent intégralement aux autres niveaux. Ceux qui le reconnaissent au niveau intermédiaire le reconnaissent au niveau local.



[44] *Ibid.* (p.46).



Cette distinction par niveau est *a priori* parlante, et l'imbrication des différents niveaux correspond à la plupart des cas concrets, mais elle ne va pas entièrement de soi quand on étudie le droit positif dans le détail.

2.2.1.4.2. La catégorie du vote « national »

En fait, la catégorie de vote « national » est peut-être la plus claire : il s'agit des votes concernant le niveau le plus central de l'organisation politique. En France, dans l'ordre constitutionnel actuel, on admet communément qu'il s'agit de l'élection présidentielle, des élections législatives, des élections sénatoriales (qui pour leur part sont des élections indirectes), et des référendums « nationaux » (selon les articles 11 et 89 de la Constitution), où l'intégralité des électeurs français est convoquée. Dans les Etats fédéraux, on considérera qu'il s'agit des votes du chef de l'exécutif fédéral (quand il est élu), du pouvoir législatif fédéral, et éventuellement des référendums ou consultations qui convoquent l'ensemble du corps électoral de la fédération.

Néanmoins, dans l'étude du droit positif en matière de droit de vote des étrangers, le regroupement au niveau national n'est pas toujours opportun. Ainsi, la Suède accorde le droit de vote aux étrangers pour les référendums « nationaux » (tel celui tenu en septembre 2003 sur l'adhésion à l'Euro, vote touchant à la souveraineté nationale, selon une approche souverainiste classique), mais elle le refuse pour les autres scrutins nationaux et intermédiaires. Autre exemple, l'Irlande accorde le droit de vote aux Britanniques (et aux autres étrangers sous réserve de réciprocité) lors des élections législatives, mais pas lors des référendums, de l'élection présidentielle et des élections sénatoriales (indirectes).

2.2.1.4.3. La catégorie du vote « intermédiaire »

Cette catégorie ne se définit qu'en relation aux deux autres, entre lesquelles elle se situe. Elle correspond ainsi aux scrutins qui ne sont ni locaux, ni nationaux. On en exclura toutefois le niveau européen (l'élection au Parlement de l'Union

européenne), qu'il n'est pas logique de situer ici, et qu'on n'étudiera pas ici. Cette élection ne concerne que les 25 Etats de l'UE et ne présente presque pas de particularité notable en matière de corps électoral[45].

La différence entre vote « intermédiaire » et vote national est relativement facile à établir (vu le peu d'ambiguïté du niveau national). Elle est au contraire peu évidente avec les votes locaux, du fait du caractère hétéroclite de cette dernière catégorie.

En réalité, la catégorie intermédiaire est une catégorie pratique, difficile à définir théoriquement. Rien ne la justifie a priori, mais elle s'avère utile pour regrouper certains types de scrutins, notamment, dans notre étude, parce que bizarrement, la reconnaissance du droit de vote des étrangers est souvent opérée au simple niveau « local » et refusée au niveau « intermédiaire ». Delpérée s'étonne un peu de ce que le droit positif en matière de vote des étrangers, à ce niveau, relève le plus souvent du niveau national, alors que rien ne le justifie logiquement[46]

Dans le cas français, les votes intermédiaires seront pour nous les scrutins concernant les collectivités territoriales (définies au Titre XII de la Constitution) à l'exception des communes. Ces scrutins sont à la fois des élections et des référendums et autres consultations.

Dans le cas d'un Etat fédéral, le niveau intermédiaire peut correspondre aux scrutins concernant les entités fédérées, y compris l'élection des pouvoirs exécutifs, législatifs ou judiciaires.

Dans certains Etats, le niveau intermédiaire n'existe pas.

Afin de limiter l'ampleur des recherches et de préserver la faisabilité de notre enquête, nous ne renseignons cette rubrique que dans le cas européen.

2.2.1.4.4. La catégorie du vote « local »

Le niveau local ne peut trouver une définition uniforme applicable dans tous les systèmes politiques. La catégorie de vote « municipal » n'est pas plus claire théoriquement.

Ainsi, par exemple, alors que les traités européens ont instauré le droit de vote aux élections « municipales » pour tous les Citoyens de l'Union, la définition de ce qu'il fallait entendre par

---

[45] Voir tout de même, plus loin, la question du vote des « citoyens » du Commonwealth.

[46] Delpérée, *(op. cit.)*, (p.41).

« élections municipales », établie par sa directive d'application[47] est relativement floue. Il s'agit des « élections au suffrage universel direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant, selon la législation de chaque État membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base » (article 2b). Ces « collectivités locales de bases » sont définies par chaque Etat membre et listées nommément en annexe à la directive, avec leur dénomination pour chaque pays. Pour la France, il s'agit des « communes, arrondissements dans les villes déterminées par la législation interne, et sections de commune ». Dans ce cas, cette définition comprend la seule élection des conseillers municipaux (ou conseillers d'arrondissement) et non l'élection du maire et de ses adjoints (notamment, mais pas seulement, pour des questions de prérogatives de souveraineté)[48]. La France a par ailleurs étendu aux Citoyens de l'Union le droit de vote lors des référendums municipaux. Dans le cas d'autres Etats, la liste intègre des élections de différents niveaux imbriqués ou juxtaposés.

On notera donc que cette catégorie et sa distinction avec la catégorie intermédiaire est assez arbitraire et que rien ne permet de fonder théoriquement de manière logique, une restriction du vote des étrangers à un certain niveau « local ».

2.2.1.4.5. La question de la durée de résidence exigée

Afin de permettre la comparaison, nous établissons si possible les conditions de durée de résidence exigée pour la reconnaissance du droit de vote des étrangers.

La comparaison est toutefois un peu risquée, à cause de différences dans la définition juridique de la résidence et dans les modalités de son appréciation.

Dans certains cas, la notion de résidence s'entend seulement comme présence sur le territoire (quel que soit le statut légal de cette présence), et dans d'autres cas, la résidence est définie par un statut légal, que l'on peut éventuellement obtenir en satisfaisant quelques conditions de présence « régulière » ou non. En bref, le « statut de résident » est souvent difficile à obtenir pour les étrangers et il faut des années de présence pour

---

[47] « Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 368, 31 décembre 1994.

[48] Voir plus loin.

devenir officiellement résident. Parfois, ce statut est réservé à certaines nationalités et fermé à d'autres.

Ainsi, la durée de résidence exigée dans les différentes normes concernant le droit de vote des étrangers est difficilement comparable d'un pays à l'autre, vu les différences en matière de définition de la résidence.

Par ailleurs, les pièces exigées pour l'inscription sur les listes électorales (dans les cas où elle existe), et les pratiques de guichet ont aussi un impact certain sur l'effectivité des droits[49].

De plus, la durée de résidence exigée peut être double. Elle peut concerner non seulement la résidence sur le territoire de l'Etat, mais aussi la durée de résidence dans la collectivité locale concernée. Ainsi, le Jura suisse a réduit en 2006 à un an (au lieu de 10 ans auparavant) la durée exigée de résidence dans le canton, pour le droit de vote local des étrangers, en maintenant une durée exigée de 10 ans de résidence en Suisse[50].

Par ailleurs, dans un même Etat, les différentes entités qui le composent peuvent instaurer des durées de résidence différentes, et cette durée requise peut aussi varier selon la nationalité des étrangers. Ainsi, les pays nordiques accordent en général des droits politiques aux ressortissants du Conseil nordique sans condition de durée de résidence, au contraire des autres étrangers.

D'autre part, certaines normes n'utilisent pas explicitement la notion de résidence, mais plutôt celle du domicile ou encore celles relevant de l'imposition.

2.2.1.4.6. La question de la date d'instauration du vote des étrangers

A partir de la photo instantanée de l'état actuel du droit de vote des étrangers dans le monde, la donnée de la date d'instauration de ce droit nous permet peut-être de nous aider à comprendre les processus en cours. Par exemple, si le droit de vote municipal est accordé à partir de 1992 aux étrangers dans de nombreux pays y compris non européens, on pourra peut-être y voir l'influence de l'instauration de la citoyenneté de l'Union.

---

[49] Pierre-Yves Lambert relate sur son site internet http://www.suffrage-universel.be son expérience de policier en matière d'inscription sur les listes électorales belges des résidents étrangers, et montre que les pratiques d'une commune à l'autre sont très variables et peuvent entraîner des résultats très différents selon les lieux. Voir notamment son message du 12 juillet 2006 : http://fr.groups.yahoo.com/group/suffrage-universel/message/3103.

[50] La Lettre de la Citoyenneté, n°82, juillet-août 2006.

Néanmoins, en pratique, il est difficile d'établir de façon certaine la date d'instauration du vote des étrangers, dans de nombreux pays. D'une part, dans certains cas, nos données sont incomplètes ou contradictoires faute de sources fiables. D'autre part, plusieurs dates sont éventuellement à prendre en compte. Par exemple, dans le cas français, et pour ne parler que du vote municipal des étrangers citoyens de l'Union européenne, le traité de Maastricht a été signé, ratifié et publié en 1992 (obligeant la France à accorder le droit de vote municipal et européen aux Citoyens de l'Union), la constitution a été révisée en 1992 (prévoyant explicitement la possibilité du droit de vote municipal des Citoyens de l'Union), mais la loi organique instaurant ce droit de vote n'a été adoptée et promulguée qu'en 1998. Enfin, les premières élections municipales générales se sont tenues en 2001.

Ce n'est pas le seul exemple où le processus de reconnaissance du vote des étrangers est très long, depuis l'éventuelle révision constitutionnelle (parfois soumise à votation populaire) aux décrets d'application. La Belgique a ainsi révisé sa Constitution en 1998, et la loi instaurant le droit de vote municipal de (tous) les étrangers (suivant certaines conditions) est intervenue en 2004, et les décrets sur l'inscription sur les listes électorales en 2005, pour des élections en 2006.

Sans doute à cause de cette complexité, l'étude de la littérature en la matière montre certaines incohérences ou contradictions, qui rendent aléatoires la fixation d'une simple date.

D'autre part, le droit de vote étant une prérogative toujours dynamique, il est tout à fait courant que dans un premier temps, le droit de vote soit accordé à une certaine catégorie d'étrangers (par exemple, en vertu de traités entre Etats) avant d'être étendu ultérieurement à d'autres étrangers (par décision unilatérale). Il est aussi courant de n'accorder ce droit de vote qu'à certains niveaux de vote, avant éventuellement de l'étendre ultérieurement à d'autres catégories de scrutins.

Bref, il est difficile de ne retenir qu'une seule date d'instauration du droit de vote des étrangers, nous présenterons donc les dates qui nous paraissent devoir être retenues, en fonction des données disponibles.

2.2.1.4.7. Quelques remarques supplémentaires

Ainsi, faute de moyens et par souci de faisabilité, nous ne présentons pas certaines données qui seraient pourtant intéressantes, pour une étude approfondie du problème. Nous ne mentionnons pas le caractère obligatoire (ou non) du vote, nous ne mentionnons pas si l'exercice du droit de vote requiert

l'inscription sur des listes électorales, si cette inscription est obligatoire ou non, automatique ou basée sur le volontariat. Nous ne mentionnons pas non plus l'âge du droit de vote, qui varie selon les Etats (même si la plupart d'entre eux ont instauré le même seuil de 18 ans). De même, nous n'abordons pas le problème du droit de vote des nationaux non-résidents, qui est pourtant lié (indirectement) au problème du vote des étrangers. Nous n'indiquons pas non plus le nombre ou la proportion d'étrangers dans le pays, pas plus que les données sur la nationalité (droit du sol ou droit du sang, facilité d'acquisition, accord de la multi-nationalité), ces données étant certes pertinentes, mais difficiles à constituer de manière comparable en utilisant des sources différentes, basées sur des méthodes disparates.

Par ailleurs, nous n'avons pas cherché à distinguer si les droits de vote accordés ici ou là aux étrangers étaient de nature politique ou non. Nous nous sommes basés sur les données disponibles, considérant que ce qui était présenté dans la plupart des cas par les organes électoraux officiels concernait des scrutins à caractère politique. De toute façon, la distinction entre votes politiques et les autres types de vote (par exemple, en France, ce qui relève des entreprises, des organes de représentation dans les services publics, la justice, les organismes corporatifs) ne va pas de soi. Elle est tout à fait discutable sur le fond (voir plus loin), et la comparaison internationale s'avère parfois ardue. En effet, certains scrutins étant considérés en France comme (actuellement) non politiques (par exemple les élections dans les conseils d'école) sont ailleurs de vrais scrutins politiques locaux (Etats-Unis). A l'inverse, au moins dans les grandes communes, les élections municipales françaises sont clairement définies comme politiques, alors qu'elles sont définies comme « administratives » dans certains pays (Italie par exemple). Le droit positif en la matière recèle de très nombreuses spécificités selon les Etats (et aussi selon les différentes entités formant l'Etat central). Les données présentées dans notre étude de droit comparé concernent a priori les scrutins communément admis comme politiques, ou en tout cas, considérés comme tels dans chaque Etat respectif.

Nous considérerons comme « ouverts » les pays ayant instauré le droit de vote des étrangers, au moins pour certaines élections, ou pour certaines nationalités. Nous considérerons comme « fermés », au contraire, les pays réservant strictement le droit de vote à leurs ressortissants.

Dans les cas où la pratique du droit de vote des étrangers n'a pu être établie avec certitude, faute de sources fiables, nous considérons a priori l'Etat en question comme ne pratiquant pas cette ouverture. Les données que nous présentons ici sont des données « minimales ». Il est probable que des pays ayant

instauré actuellement le droit de vote des étrangers nous ont échappé.

Les données présentées ici ont été recueillies à différentes périodes et mises à jour courant 2006.

Ces remarques formulées, nous présentons les résultats de notre étude qui établit un tableau inédit (par son ampleur) de la situation du droit de vote des étrangers dans les différents pays du monde, classés par continent.

2.2.2. La situation en Europe

En Europe, en 2006, au moins 29 Etats (sur 44) ont actuellement une pratique du vote des étrangers.

Le problème du vote des étrangers se pose là avec une particulière ampleur, à la fois à cause du nombre important d'immigrés en Europe (surtout dans sa partie occidentale) et du fait des modifications des frontières (surtout au centre et l'Est de l'Europe), d'importantes minorités n'ayant pas la nationalité de l'Etat dans lequel elles sont installées, parfois depuis plusieurs générations.

Ces différences structurelles font que dans certains pays, les étrangers sont principalement issus des anciens empires coloniaux (cas de la France[51] par exemple), et que dans d'autres pays, les étrangers sont des résidents de longue date, issus de l'ancienne puissance « colonisatrice » (cas des « Russes » dans les pays baltes par exemple). Il y a de multiples différences, entre le Sud et le Nord de l'Europe, entre les pays avec une nationalité basée sur le « droit du sol » et ceux du « droit du sang », ceux qui ont déjà instauré ou réinstauré le droit de vote des étrangers (parfois dès le XIXe siècle : Pays-Bas[52], canton de Neuchâtel en Suisse), ceux qui l'ont ouvert partiellement à certaines catégories d'étrangers, etc. Du fait de cette grande disparité, il est assurément inadéquat de penser le problème du droit de vote des étrangers en Europe comme un problème global se posant en des termes identiques sur le continent. Le problème est posé différemment dans des contextes différents[53]. Ceci dit, une étude plus approfondie, sur les débats passés et

---

[51] Dans les termes du débat, le passé colonial joue un rôle qui excède sans doute l'importance statistique réelle des populations issues de l'empire colonial. Les représentations symboliques y marquent sans doute plus l'imaginaire que les réalités statistiques. Voir plus loin.

[52] Delpérée, *(op. cit.)*, (p.23).

[53] Les expériences européennes en la matière sont de plus en évolution constante. Voir par exemple, pour une description de la situation il y a une quizaine d'années, Le Cour Grandmaison Olivier et Wihtol de Wenden Catherine, *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.

contemporains, montrerait sans doute, par delà les différences, que les questions de fond restent finalement posées partout, entre souveraineté et démocratie, entre nationalité et citoyenneté, entre la logique de fermeture et de domination, refusant le droit de vote des étrangers, et la logique d'ouverture et d'émancipation, qui est celle de cette proposition.

Nonobstant ces considérations, l'élément structurant du problème du droit de vote des étrangers en Europe est assurément l'instauration, à la fin du XXe siècle, de la Citoyenneté de l'Union européenne, qui entraîne dans chaque Etat membre, l'octroi aux ressortissants des autres Etats de l'UE du droit de vote et d'éligibilité, pour les élections municipales et européennes. Cette instauration est sans précédent par sa portée. Elle modifie la donne du problème, à la fois par la rupture qu'elle opère entre nationalité et citoyenneté, et par la nouvelle discrimination qu'elle instaure, entre Européens communautaires et résidents des pays tiers.

Cela nous conduit à structurer la présentation de nos données en deux tableaux distincts, d'une part les 25 Etats membres de l'UE, d'autre part les 19 autres Etats européens.

2.2.2.1. La situation dans les 25 Etats membres de l'UE

Dans le tableau ci-dessous, nous ne traitons pas du vote municipal et européen pour les Citoyens de l'Union, qui est obligatoire pour les pays membres depuis le traité de Maastricht (1992) ou depuis les traités ultérieurs d'adhésion (1995 et 2004).

Tous les Etats membres de l'UE ont obligatoirement instauré ce droit de vote, et la transcription dans leur droit interne (adoption de l'acquis communautaire) est préalable ou coïncide avec l'adhésion formelle.

Nous présentons donc ici le droit de vote des étrangers, accordé **en plus** du droit de vote instauré par la citoyenneté européenne.

Etat du droit positif dans les 25 Etats membres de l'Union européenne

Codes du tableau ci-dessous :
F/UE : « Fermé », vote strictement réservé aux nationaux (sauf municipales et européennes : citoyens de l'UE)
C : Ouvert à certains étrangers
T : Ouvert à tous les étrangers
D : Date d'instauration du droit de vote des étrangers
R : Durée de résidence exigée
L : Ouvert pour les votes locaux
I : Ouvert les votes de niveau intermédiaire
N : Ouvert pour les votes nationaux

	F / UE	C	T	D	R	L	I	N
Allemagne	X							
Autriche	X							
Belgique			X	2004	5 ans	X		
Chypre[54]	X							
Danemark			X	1981	3 ans	X	X	
		Conseil nordique		1974	0	X	X	
Espagne		X (réciprocité : Norvégiens)		1985		X		
Estonie			X		5 ans	X		
Finlande			X	1991	2 ans	X		
		Conseil nordique		1976	0	X		
France	X							
Grèce	X							
Hongrie			X	1994		X		
Irlande			X	1963		X		
		Britanniques				X		X (mais pas présidentielle ni referendum)
		Réciprocité ?						X
Italie	X							
Lettonie	X							
Lituanie			X	2002	5 ans	X		
Luxembourg			X	2003	5 ans	X		
Malte	X							
Pays-Bas			X	1985	5 ans	X		
Pologne	X							
Portugal		Brésiliens					X	X (parlement)
		Lusophones			2 ans	X		
		Réciprocité			3 ans	X		
République tchèque		X (si traité international, sans objet pour le moment)		2001		X	X (à vérifier)	
Royaume-Uni		Commonwealth + Irlande		1948	6 mois	X	X	X
Slovaquie			X	2001		X	X	
Slovénie			X	2002		X		
Suède			X	1975	3 ans	X	X	Référendums nationaux mais pas les autres scrutins nationaux
		Conseil nordique		1975	0	X	X	Référendums nationaux mais pas les autres scrutins nationaux
Total	**9**	**8**	**12**			**16**	**6**	**4**

Parmi les 25 pays de l'UE, 9 (Allemagne, Autriche, Chypre, France, Grèce, Italie, Lettonie, Malte, Pologne) réservent le droit de vote à leurs seuls nationaux, à l'exception du vote municipal et européen pour les Citoyens de l'Union (colonne F/UE).

[54] Bien que relevant plutôt de la zone asiatique, Chypre est membre de l'Union européenne, c'est pourquoi nous la classons en Europe.

Les 16 autres pays pratiquent différentes formes d'ouverture supplémentaire, au moins au niveau municipal (colonne L).

9 pays (Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie) n'ouvrent que les élections locales.

3 pays (Danemark, République tchèque et Slovaquie) ouvrent en plus certains scrutins de niveau intermédiaire (colonne I) mais pas national. Il est à noter que plusieurs pays n'ont pas de vote de niveau intermédiaire.

Enfin 4 pays (Irlande, Portugal, Royaume-Uni et Suède) accordent un droit de vote national (éventuellement limité) à certains ressortissants étrangers (colonne N).

Par ailleurs, l'ouverture du droit de vote, à l'instar de la citoyenneté de l'Union, est parfois faite de façon restrictive, vers certaines nationalités, en vertu d'accords bilatéraux, multilatéraux, traités de réciprocité, ou anciens liens coloniaux. C'est le cas de 8 pays qui pratiquent une ouverture différenciée (colonne C).

Ainsi, les ressortissants des Etats membres du Conseil nordique, qui réunit les pays du Nord de l'Europe (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, et Suède) bénéficient dans chaque Etat nordique du droit de vote aux élections municipales et régionales.

Par ailleurs, l'Espagne, le Portugal et la République Tchèque (et peut-être l'Irlande ?) accordent en théorie le droit de vote sur la base de la réciprocité.

Le Portugal accorde des conditions particulières aux ressortissants des pays lusophones (qui sont les anciennes colonies portugaises).

De la même façon, le Royaume-Uni octroie le droit de vote aux ressortissants irlandais et aux citoyens de 52 Etats membres du Commonwealth[55].

L'Irlande pratique de même avec les ressortissants britanniques.

Par ailleurs, on peut retenir que 12 pays (sur les 25) accordent le droit de vote à tous les étrangers résidant sur leur sol (colonne T).

Certains pays pratiquent à la fois le vote réservé aux ressortissants de certaines nationalités et le vote ouvert à tous (dans des conditions différentes).

La situation quant au droit de vote des étrangers en Europe (et en particulier dans l'Union européenne) est très renseignée par la littérature scientifique, depuis de nombreuses années. La

[55] Voir plus loin.

question étant débattue depuis déjà longtemps, de nombreux organismes ont stimulé la recherche comparative sur cet objet. Le Conseil de l'Europe a notamment mené plusieurs enquêtes. En France, les débats parlementaires ont suscité la production de quelques études sur la question. Par exemple, en 2000, le rapport[56] fait par le député Noël Mamère pour introduire la proposition de loi constitutionnelle accordant le droit de vote municipal aux étrangers présente notamment une étude comparative sur les 15 Etats membres alors de l'UE. En décembre 2005, le Sénat français publie une étude[57] de législation comparée sur 13 pays européens (y compris la Suisse). La question du vote des étrangers étant en débat dans de nombreux pays, la mise à jour constante des données est nécessaire.

Il ne nous semble pas nécessaire de développer outre mesure notre étude sur le droit en vigueur dans l'Union européenne, qui est désormais bien connu et souvent rappelé dans la presse, comme donnée objective dans le débat en France.

Relevons ici brièvement quelques points notoires sur la situation actuelle.

Les pays « fermés » :

Dans l'Union européenne, quelques Etats refusent pour le moment toute extension du droit de vote aux ressortissants extracommunautaires. Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, Malte, et la Pologne.

Dans la plupart des cas, la reconnaissance du droit de vote des étrangers se heurte à des dispositions constitutionnelles.

Parfois, certaines collectivités locales dans ces pays ont accordé le droit de suffrage aux étrangers sur leur territoire, mais les organes de contrôle constitutionnel, après certaines controverses, s'y sont opposés et ont interdit ces pratiques. C'est le cas par exemple en Allemagne (1990)[58], Autriche (2004), et Italie (2005).

A Malte, l'entrée dans l'Union européenne a entraîné, entre autres, la suppression d'une disposition permettant, sous condition de réciprocité, d'accorder le droit de vote local aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe

---

[56] Mamère Noël, *Rapport n°2340*, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 26 avril 2000.

[57] *Le droit de vote des étrangers aux élections locales*, Les Documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n°LC 154, décembre 2005.

[58] Pour les développements théoriques, voir Beaud Olivier, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit du suffrage », *Revue française du Droit administratif*, vol. 8, n° 3, 1992, p. 409-424.

accordant ce droit aux Maltais. En pratique, il semble que seuls les ressortissants du Royaume-Uni aient bénéficié d'un tel droit, entre 1993 et 2003. Cette disposition a été remplacée par l'instauration du droit de vote des Citoyens de l'Union.

En Grèce, il paraît ne pas y avoir de blocage constitutionnel, mais de fortes réticences politiques.

En Pologne, il semble y avoir peu de débats sur la question[59].

En Lettonie, la situation est très particulière, du fait de la très importante minorité « russe », étrangère ou apatride (presque la moitié de la population totale du pays lors de l'indépendance, un quart aujourd'hui). Un vif débat sur la citoyenneté porte surtout sur l'accès à la nationalité lettone, et aussi sur les droits politiques des non-Lettons, et notamment sur le droit de vote[60].

Ce tableau est à mettre à jour constamment, car le problème du droit de vote des étrangers fait partie du débat politique européen, et il est probable que des évolutions importantes interviendront dans les mois à venir dans certains pays, par exemple dans le sens d'une ouverture généralisée, au moins au niveau municipal (Espagne).

2.2.2.2. Cas particulier : le droit de vote des citoyens du Commonwealth (et des Irlandais) au Royaume-Uni

Bien avant l'instauration de la citoyenneté de l'Union européenne et du vote municipal et européen pour les citoyens de l'Union, le Royaume-Uni (RU) avait accordé le droit de vote national[61] aux Irlandais et aux citoyens des Etats membres du Commonwealth.

La loi sur la représentation du peuple (version en vigueur, datant de 2000) dispose ainsi :

---

[59] Luis Carlos, *Rapport sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, 22 décembre 2000.

[60] *Ibid.*

[61] Ainsi que d'ailleurs le droit d'éligibilité.

- Representation of the People Act 2000

PART I ELECTORAL REGISTRATION AND FRANCHISE

New system of registration New system of electoral registration. **1.** - (1) For sections 1 and 2 of the Representation of the People Act 1983 ("the 1983 Act") there shall be substituted-

"Parliamentary electors. 1. - (1) A person is entitled to vote as an elector at a parliamentary election in any constituency if on the date of the poll he-

(a) is registered in the register of parliamentary electors for that constituency;

(b) is not subject to any legal incapacity to vote (age apart);

(c) is either a Commonwealth citizen or a citizen of the Republic of Ireland; and

(d) is of voting age (that is, 18 years or over).

L'histoire du droit de vote des étrangers au Royaume-Uni est l'histoire combinée de l'instauration progressive du suffrage universel pour les sujets britanniques, et de l'émergence d'une citoyenneté du Commonwealth, différente de la nationalité britannique.

La loi sur la représentation du peuple en 1918 accorde le droit de vote à tous les sujets de l'Empire. A la moitié du XXe siècle, lors de l'indépendance de la République irlandaise, ce droit est maintenu pour les Irlandais (et l'Irlande fait de même en 1985 pour les Britanniques). Les ressortissants des Etats indépendants membres du Commonwealth continuent de bénéficier de ce droit au même titre que les Irlandais[62]. Cette situation découle de la persistance (formelle, voire fictive) d'une forme d'allégeance à la Reine. En fait, dans un certain sens, les « citoyens » du Commonwealth ne sont pas vraiment des étrangers, mais des sujets de la Couronne[63].

On peut noter qu'aucune disposition ne contraint les Etats membres du Commonwealth à accorder le droit de vote aux citoyens de cette organisation. Une minorité de pays le fait (outre la Grande-Bretagne et Maurice, il s'agit essentiellement des petits pays américains et caribéens).

Il s'agit donc, en droit et en fait, non pas de l'application d'un principe de réciprocité, mais essentiellement d'une démarche unilatérale.

---

[62] Lloyd Cathie, « L'expérience de la Grande-Bretagne », *in* Le Cour Grandmaison O. et Wihtol de Wenden C. (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 169-175.

[63] Voir notamment le point 46 du jugement du 12/09/2006 de la Cour de justice des communautés européennes dans l'affaire du droit de vote des citoyens du Commonwealth à Gibraltar (affaire C145-04, Espagne contre Royaume-Uni, http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-145/04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100).

Les 53 Etats membres du Commonwealth sont normalement[64] des anciennes colonies britanniques (liste à jour en 2006) :

Antigua & Barbuda, Australia, The Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belize, Botswana, Brunei Darussalam, Cameroon, Canada, Cyprus, Dominica, Fiji Islands, The Gambia, Ghana, Grenada, Guyana, India, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Malaysia, Maldives, Malta, Mauritius, Mozambique, Namibia, Nauru, New Zealand, Nigeria, Pakistan, Papua New Guinea, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Samoa, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Solomon Islands, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Tanzania, Tonga, Trinidad & Tobago, Tuvalu, Uganda, United Kingdom, Vanuatu, Zambia.

On a pu estimer que les ressortissants du Commonwealth (non britanniques) représentaient actuellement de l'ordre de 35 % des étrangers résidant au RU, et les Irlandais représenteraient environ 17 %[65].

Le RU accorde donc le droit de vote national à la moitié des étrangers qui résident sur son sol.

Beaucoup des étrangers dotés du droit de vote sont issus de l'empire colonial. Cette expérience a été abondamment étudiée, notamment parce qu'elle permettait de répondre à des questions posées dans les débats, sur le continent, sur le droit de vote des étrangers. Elle permet d'écarter un certain nombre de phantasmes (sur le vote ethnique, le vote communautaire, le poids de l'islam, …) tout en relativisant l'influence qu'on peut accorder au droit de vote vis-à-vis d'autres problèmes sociaux (intégration, racisme)[66].

De notre point de vue, il convient de rappeler que le droit de vote n'a pas besoin de trouver des justifications dans des vertus socialisantes et répond avant tout à l'exigence de l'accomplissement de la démocratie, par la mise en actes de l'égalité et la participation à la communauté politique.

Le vote des ressortissants du Commonwealth constitue un modèle intéressant, notamment pour d'autres anciennes puissances coloniales. Par exemple, nonobstant les différences de tradition constitutionnelle et de l'histoire de la décolonisation, la France pourrait trouver dans le cas britannique une source d'inspiration. On a évoqué par exemple la piste

---

[64] La seule exception notable est celle du Mozambique, admis en 1995, au nom de sa solidarité dans la lutte du Commonwealth contre les autorités racistes de Rhodésie et d'Afrique du Sud. Cf. : http://www.thecommonwealth.org/FAQs/20706/faqs/#skipTo33535.

[65] Waldrauch, *(op. cit.)* (p.15).

[66] Voir par exemple Hargreaves Alec G, « Le droit de vote au Royaume-Uni », *in* Le Cour Grandmaison O. et Wihtol de Wenden C. (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 149-168 et Lloyd, *(op. cit.).*

d'une reconnaissance du droit de vote aux pays francophones[67]. Rappelons que l'Organisation internationale de la francophonie compte 53 Etats.

Néanmoins, dans l'exemple britannique, citoyenneté et nationalité ne sont pas totalement déconnectées. C'est en vertu de leur allégeance supposée à la Reine que les « citoyens » du Commonwealth sont considérés comme des citoyens. Et c'est en vertu des liens historiques (et d'une réelle réciprocité) que les droits de citoyens des Irlandais sont reconnus.

Par ailleurs, on ne peut parler du vote des étrangers au RU sans évoquer le problème de la nationalité britannique.

Au Royaume-Uni, une spécificité réside dans le fait qu'il n'existe pas réellement une nationalité unique conférée par l'Etat. Qui sont les ressortissants du RU ? A cette question simple, il n'est pas de réponse simple et univoque. Le droit actuel de la nationalité britannique porte les marques de l'empire colonial, et présente deux spécificités importantes.

D'une part, il n'existe pas une nationalité unique, mais différents statuts de citoyens britanniques, conférant des droits et des devoirs différents..

D'autre part, la nationalité ne confère pas automatiquement le droit d'entrée et de séjour sur le territoire du RU. On peut être « citoyen » britannique, et ne pas avoir le droit d'immigrer au RU. Il s'agit semble-t-il d'un cas unique[68].

Initialement[69], l'identité et l'appartenance juridique des personnes n'étaient pas liées à la citoyenneté, mais à l'état de sujet, faisant allégeance au Roi. A l'apogée de l'empire colonial, au début du XXe siècle, 800 millions de sujets britanniques ont le droit de circuler dans l'empire. Puis les dominions (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Irlande) cherchent à limiter l'entrée des non-blancs, et commencent à créer leurs propres nationalités, ce qui met en crise la nationalité impériale. En 1948, la loi sur la nationalité britannique crée différents statuts de « citoyens » pour régler les différentes situations issues de l'empire colonial. Devant l'immigration massive au RU de non-blancs venus du Commonwealth et des colonies, des lois suppriment le droit automatique à l'immigration (1961, 1968,

---

[67] Philippe Séguin, lors de la campagne municipale à Paris en 2001 (*Le Monde*, 15/03/2001).

[68] Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden, *Les étrangers dans la cité. (op. cit.)*, (p.19).

[69] Les développements qui suivent sont principalement basés sur Hansen Randall, « Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni : des sujets aux citoyens », *in* Hansen R. et Weil P. (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Decouverte, 1999, p. 71-94 mis à jour (pour prendre en compte les évolutions récentes) en consultant le site internet du Bureau de l'immigration et de la nationalité du Royaume-Uni (http://www.uknationality.gov.uk).

1971), instaurent un droit de demeure (*right of abode*) et modifient les différents statuts de citoyens (1981). Progressivement, l'on peut observer une « normalisation » de la situation, avec une réduction du nombre de nationalités différentes (années 1980, 1990, et 2002), et accession à l'indépendance de plusieurs colonies (et le rattachement en 1997 de Hong-Kong à la République populaire de Chine). La nationalité britannique (*British Citizenship*) devrait être octroyée aux « citoyens » du Royaume-Uni et de ses derniers territoires d'outre-mer (avec droit de demeure). Mais il reste encore des statuts particuliers, notamment celui des Citoyens britanniques d'outremer (BOC), pour la plupart issus des pays ayant acquis leur indépendance et ne bénéficiant pas de la nationalité de ces pays. Il s'agit essentiellement de personnes d'origine asiatique vivant en Afrique de l'Est.

Par ailleurs, une autre question importante aujourd'hui, du fait de l'existence d'une « citoyenneté européenne » basée sur la nationalité des Etats membres, est la suivante. Qui sont les ressortissants du RU ***au sens du droit communautaire*** ?

Du point de vue du droit communautaire, la question de savoir qui sont les ressortissants d'un Etat membre est importante, car ce statut confère les droits du Citoyen de l'Union, et notamment, celui d'entrer, et de séjourner dans tout le territoire de l'Union. Il confère aussi dans l'Etat de résidence le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen.

Cette question ne connaît pas de réponse évidente, vu la pluralité des statuts de nationalités du RU.

La réponse a été fournie par la Cour de justice des Communautés européennes, dans son Arrêt du 20 janvier 2001 (Affaire C-192/99)[70], qui rappelle que c'est aux Etats membres de définir unilatéralement qui sont leurs ressortissants :

« *Pour déterminer si une personne a la qualité de ressortissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au sens du droit communautaire, il y a lieu de se référer à la déclaration de 1982 du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la définition du terme «ressortissants» remplaçant la déclaration de 1972 du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la définition du terme «ressortissants», annexée à l'acte final du traité relatif à*

---

[70] Dans cette affaire, Mme Kaur, née d'une famille asiatique au Kenya, citoyenne britannique d'outre-mer, et à ce titre, ne bénéficie pas du droit de séjour au Royaume-Uni. Peut-elle invoquer sa qualité de titulaire de la nationalité d'un Etat membre pour bénéficier du statut de Citoyenne de l'Union ? La Cour répond qu'il y a lieu de se référer à la déclaration unilatérale du RU en 1982, qui exclut Mme Kaur de la catégorie de ses ressortissants au sens du droit communautaire.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0192:FR:HTML.

l'adhésion aux Communautés européennes du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ».

Et la déclaration de 1982 est ainsi formulée:

« *En ce qui concerne le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les termes ressortissants, ressortissants des États membres ou ressortissants des États membres et des pays et territoires d'outre-mer, lorsqu'ils sont utilisés dans le traité instituant la Communauté économique européenne, le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ou le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou dans tout acte communautaire découlant de ces traités, doivent être compris comme se référant aux:*

> *a) citoyens britanniques;*
>
> *b) personnes qui sont des sujets britanniques en vertu de la quatrième partie de la loi de 1981 sur la nationalité britannique et qui possèdent le droit de résidence au Royaume-Uni et sont de ce fait dispensées du contrôle d'immigration du Royaume-Uni;*
>
> *c) citoyens des territoires dépendants britanniques acquérant leur citoyenneté du fait d'un lien avec Gibraltar.* »

Comme l'a rappelé la Cour, cette déclaration est unilatérale, et la définition prononcée souverainement par l'Etat peut être modifiée à loisir par lui-même.

La définition de 1982 exclut un certain nombre de citoyens britanniques, à avoir les Citoyens britanniques de l'étranger et les Citoyens des territoires sous tutelle britannique (sauf ceux de Gibraltar).

En conclusion, le droit de vote accordé aux citoyens du Commonwealth au Royaume-Uni est assurément le fruit de l'histoire complexe de la citoyenneté et des nationalités britanniques. Il marque une réelle ouverture, mais opérée dans le cadre traditionnel du lien entre nationalité et citoyenneté, notamment par le maintien d'une forme d'allégeance à la Reine.

Si l'on observe, en matière de droit de la nationalité et de droit de l'immigration, une tendance à la convergence européenne, qui devrait rapprocher peu à peu le droit britannique des droits continentaux, il est difficile d'envisager que le droit de vote accordé aux Citoyens du Commonwealth, anomalie postcoloniale, soit remis en question. Lorsque le droit de vote (aux élections européennes) de ces citoyens[71] à Gibraltar a été

---

[71] Environ 100 personnes selon une dépêche : « Fears over Commonwealth EU voters », *BBC NEWS*, 6 avril 2006, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4882790.stm.

menacé (affaire C-145/04 à la CJCE)[72], des voix (de tout le spectre politique semble-t-il) se sont levées pour défendre ce droit « *ancestral* ».

2.2.2.3. La situation dans les 19 Etats européens non membres de l'Union européenne

Parmi les pays non membres de l'UE, certains sont candidats pour la rejoindre, et devront obligatoirement (si ce n'est déjà le cas) ouvrir au moins partiellement leur législation en matière de droit de vote des étrangers. C'est le cas notamment de la Bulgarie, qui a instauré dès 2005 les dispositions en ce sens.

Par ailleurs, l'Islande, la Norvège (pays membres du Conseil Nordique) et la Suisse ont une pratique déjà ancienne du vote des étrangers.

[72] Voir plus loin, chapitre sur le droit de vote aux élections européennes.

Codes du tableau ci-dessous :
F : « Fermé », droit de vote strictement réservé aux nationaux
C : Ouvert à certains étrangers
T : Ouvert à tous les étrangers
D : Date d'instauration du droit de vote des étrangers
R : Durée de résidence exigée
L : Ouvert uniquement pour les votes locaux
I : Ouvert pour certains votes de niveau intermédiaire, mais fermé pour les votes nationaux
N : Ouvert pour les votes nationaux

	F	C	T	D	R	L	I	N
Albanie	X							
Andorre	X							
Biélorussie	?							
Bosnie-Herzégovine	?							
Bulgarie			X	2005		X		
Croatie	?							
Islande			X	2002	5 ans	X		
		Citoyens nordiques		1986	3 ans	X		
Liechtenstein	X							
Macédoine	?							
Moldavie	?							
Monaco	X							
Monténégro	?							
Norvège			X	1983	3 ans	X	X	
		Citoyens nordiques		1979	0	X	X	
Roumanie	?							
Russie	X							
Saint-Marin	X							
Serbie	?							
Suisse			X	Neuchâtel : 1849 Jura : 1979 7 autres cantons depuis 1995	Variable	X	X (Neuchâtel et Jura)	
Ukraine	?							
TOTAL	**15 ?**	**2**	**4**			**4**	**2**	**0**

En Suisse, le problème du vote des étrangers se pose avec une acuité particulière pour de nombreuses raisons : la proportion d'étrangers dans le pays est très élevée, la nationalité est difficile à obtenir, le système politique n'est pas basé sur la démocratie représentative mais sur la démocratie directe, le droit de vote est donc un attribut instrumental et symbolique encore important du fait de la fréquence des « votations ». De plus, la Suisse a un système fédéral et le problème du vote des étrangers (en tout cas pour l'échelon local et cantonal) ne relève pas du droit confédéral mais des droits cantonaux et locaux.

Au total, en 2005, 9 cantons sur 26 ont instauré le principe du droit de vote des étrangers. 5 cantons (Neuchâtel, Jura, Vaud, Genève, Fribourg) l'ont instauré au moins au niveau communal, et 4 cantons (Grisons, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bale-Ville, Soleure) ont autorisé les communes qui les composent à instaurer le droit de vote des étrangers. Cette instauration est récente (1995 pour Appenzell Rhodes-Extérieures, et après 2002

pour les autres) sauf dans le canton de Neuchâtel (1849) et du Jura (1978). Ces 2 cantons ont aussi accordé le droit de vote au niveau cantonal.

2.2.2.4. Synthèse Europe

En synthèse, sur l'ensemble européen considéré ici, au moins 29 Etats sur 44 ont une pratique du droit de vote des étrangers.

Cette pratique d'ouverture est parfois limitée à certaines nationalités (cas dans 27 Etats au total). Cette politique d'ouverture différenciée est notamment à l'œuvre dans l'instauration de la Citoyenneté de l'UE, mais aussi dans des accords locaux ou régionaux (Conseil Nordique), post-coloniaux (Commonwealth, lusophonie) ou dans des accords de stricte réciprocité.

Dans 16 Etats européens, l'ouverture se fait vers « tous » les étrangers, sans condition spécifique de nationalité.

29 Etats accordent le droit de vote à des étrangers au niveau local, 8 au niveau intermédiaire, et 4 au niveau national.

15 Etats semblent n'avoir aucune pratique du droit de vote des étrangers.

Tableau récapitulatif de synthèse Europe

		UE : 25 Etats	Autres : 19	Total : 44 Etats
Pays **« ouverts »** (ne restreignant pas strictement le droit de vote à leurs seuls ressortissants)	Ayant une pratique du droit de vote des étrangers, spécifique selon **certaines** nationalités	25	2	27
	Ayant une pratique d'ouverture du droit de vote pour **tous** les étrangers	12	4	16
	Ayant une pratique d'ouverture (**TOTAL**)	25	4	29
	Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau **national**	4	0	4
	Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau **intermédiaire**	6	2	8
	Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau **local**	25	4	29
Pays **« fermés »** (restreignant strictement le droit de vote à leurs seuls ressortissants		0	15 ?	15 ?

2.2.3. La situation en Amérique du Nord et Amérique centrale

Selon les données disponibles[73], il semble que 11 pays d'Amérique du Nord ou centrale sur 23 réservent intégralement le droit de vote à leurs seuls ressortissants. Les Etats-Unis sont presque dans cette situation, à quelques exceptions locales près. 10 autres pays sont membres du Commonwealth et accordent le droit de vote à toutes les élections aux ressortissants de cette organisation. La République Dominicaine semble accorder le droit de vote (ou en tout cas, l'éligibilité) au niveau local.

[73] Sauf indication contraire, ce chapitre est basé principalement sur les sources trouvées en mai 2006 sur la Base de données politiques des Amériques (Center for Latin American Studies, Georgetown University, http://pdba.georgetown.edu). Ce site collaboratif donne accès entre autres aux textes du droit positif (Constitutions, codes électoraux) en vigueur dans les différents Etats d'Amérique.

Codes du tableau ci-dessous :
F : « Fermé », droit de vote strictement réservé aux nationaux
C : Ouvert à certains étrangers
T : Ouvert à tous les étrangers
D : Date d'instauration du droit de vote des étrangers
R : Durée de résidence exigée
L : Ouvert pour les scrutins locaux
N : Ouvert pour toutes élections

	F	C	T	D	R	L	N
Antigua-et-Barbuda		Commonwealth				X	X
Bahamas	X						
Barbade		Commonwealth				X	X
Belize		Commonwealth				X	X
Canada	X						
Costa Rica	X						
Cuba	X						
Dominique		Commonwealth				X	X
États-Unis			X[74]	1776-1926 + quelques cas fin XXe siècle	variable	Parfois	Pas actuellement
Grenade		Commonwealth				X	X
Guatemala	X						
Haïti	X						
Honduras	X						
Jamaïque		Commonwealth			1 an	X	?
Mexique	X						
Nicaragua	X						
Panama	X						
République dominicaine			X	?	10 ans	?	
Saint-Christophe-et-Niévès		Commonwealth				X	X
Sainte-Lucie		Commonwealth				X	X
Saint-Vincent-et-les Grenadines		Commonwealth				X	X
Salvador	X						
Trinité-et-Tobago		Commonwealth				X	X
total	**11**	**10**	**2**			**12**	**10**

[74] Les Etats-Unis ont pratiqué le droit de vote des étrangers durant 150 ans, depuis l'indépendance jusqu'en 1926, dans au moins 40 Etats ou territoires, suivant des conditions variables. La Constitution fédérale n'interdit pas le vote des étrangers, pas plus qu'elle ne l'octroie formellement. Cette question dépend principalement des Etats fédérés. L'Etat de Maryland ne l'interdit pas, et quelques communes ont instauré le droit de vote des étrangers aux élections locales, dont Takoma Park en 1992. D'autres communes cherchent à instaurer le droit de vote local des étrangers, mais se heurtent pour le moment à des dispositions contraires au niveau de l'état. Les villes de New-York (1968) et de Chicago (1988) ont accordé le droit de vote aux étrangers aux élections des School Boards, qui sont des élections politiques locales importantes. En 2003, ces conseils ont été supprimés à New York, dans le cadre d'une restructuration de la politique scolaire de la ville.(voir Hayduk Ron, « Testimony, Hearing on the Voting Rights Restoration Act, Intro 628 », *New York City Council on Givernment Operations*, 14 novembre 2005, http://www.immigrantvoting.org/NYTestimony/HaydukTestimony.doc).

Voir plus loin (notre chapitre détaillé consacré au vote des étrangers aux Etats-Unis).

Voir les textes de référence en annexe.

2.2.4. La situation en Amérique du Sud

Les Etats d'Amérique du Sud accordent en général le droit de vote aux résidents étrangers, et pas seulement à certaines élections locales[75]. Seuls 2 Etats (sur 12) réservent le droit de vote à leurs seuls nationaux (Equateur, et Surinam). La règle générale est donc l'ouverture du droit de vote. Cela s'explique sans doute par l'histoire marquée par la colonisation et l'installation de nombreux migrants en provenance européenne. Ces pays sont des pays d'immigration assumée comme étant partie prenante de leur identité. Ainsi, les constitutions actuelles portent encore la trace de ce caractère, en prévoyant des dispositions spécifiques favorisant l'installation et l'intégration des migrants. Parmi ces dispositions, le droit de vote des étrangers est souvent accordé explicitement dans les textes constitutionnels (Bolivie, Chili, Colombie, Guyana, Paraguay, Uruguay, Venezuela). La constitution fédérale de l'Argentine laisse le soin aux constitutions provinciales d'accorder le droit de vote aux étrangers résidant depuis un certain temps, à certaines élections. Le Brésil exclut le droit de vote des étrangers, sauf pour les Portugais, en vertu des liens coloniaux, du partage de la langue, et d'un traité bilatéral de réciprocité. Le Guyana accorde le droit de vote aux citoyens du Commonwealth. En plus de ces 2 pays, on trouve 3 Etats accordant – a priori – le droit de vote à tous les étrangers à toutes les élections (Chili, Uruguay et Venezuela). Pour ces deux derniers pays, la durée de résidence exigée est très longue (respectivement, 15 ans et 10 ans).

Il est à noter que cette ouverture vis-à-vis des droits politiques va de pair avec une ouverture du droit de la nationalité. La plupart des pays sud-américains pratiquent la naturalisation au bout d'un certain temps de résidence, la double-nationalité (parfois sous condition de réciprocité), et le droit du sol (nationalité reconnue par le seul fait de naître sur le territoire de l'Etat).

---

[75] Sauf indication contraire, ce chapitre est basé principalement sur les sources trouvées en mai 2006 sur la Base de données politiques des Amériques (Center for Latin American Studies, Georgetown University, http://pdba.georgetown.edu). Ce site collaboratif donne accès entre autres aux textes du droit positif (Constitutions, codes électoraux) en vigueur dans les différents Etats d'Amérique.

Codes du tableau ci-dessous :
F : « Fermé », droit de vote strictement réservé aux nationaux
C : Ouvert à certains étrangers
T : Ouvert à tous les étrangers
D : Date d'instauration du droit de vote des étrangers
R : Durée de résidence exigée
L : Ouvert pour les scrutins locaux
I : Ouvert pour certains scrutins de niveau intermédiaire
N : Ouvert pour toutes élections

	F	C	T	D	R	L	N
Argentine			X	1854[76]	2-5 ans[77]	X	
Bolivie			X	1994 ?	2 ans	X	
Brésil		Portugais		1981	3 ans	X	X
Chili			X	1925 ?	5 ans	X	X
Colombie			X	1991 ?	5 ans	X	
Équateur	X						
Guyana		Commonwealth		1970 ?	0	X	X
Paraguay			X	1967 ?	0	X	
Pérou			X		2 ans	X	
Surinam	X						
Uruguay			X	1967 ?	15 ans	X	X
Venezuela			X	1961 ?	10 ans	X	X
TOTAL	2	2	8			10	5

Voir les textes de référence en annexe.

2.2.5. La situation en Afrique

En Afrique, peu de pays accordent le droit de vote à des étrangers. Une étude plus complète de la question supposerait une confrontation entre les textes proclamés (Constitution, loi électorale, …) et les pratiques réelles. La question du droit de vote n'est vraiment posée que dans le cadre du système formellement démocratique, qui requiert certaines conditions politiques et sociales. Au-delà de la diversité des situations d'un bout à l'autre du continent, on peut affirmer globalement que les processus en cours depuis les années 1990 (démocratisation électorale, instauration du multipartisme, libéralisation de l'économie, modification des flux de migrations) conduisent à poser la question du vote des étrangers en des termes différents des autres continents.

D'une part, il semble que le vote des étrangers a été pratiqué par plusieurs pays[78], alors qu'un parti unique avait le monopole du pouvoir et que la compétition électorale réelle était inexistante.

---

[76] Correspondance avec Pilar González Bernardo, Professeur de civilisation latino-américaine à l'université Paris 7, le 29/05/2006.

[77] Sur les 4 constitutions provinciales étudiées (voir annexes).

[78] Pour les cas de la Côte d'Ivoire et de la Tanzanie, voir notamment Whitaker Beth Elise, « Citizens and Foreigners : Democratization and the Politics of Exclusion in Africa », *African Studies Review*, vol. 48, n° 1, Avril 2005, p. 109-126.

Le vote d'étrangers était utilisé pour augmenter formellement l'adhésion du peuple à son gouvernement. D'autre part, l'instauration du multipartisme a entraîné une réelle compétition pour le pouvoir, et de très nombreux gouvernants[79] ont mis en doute la nationalité de leurs opposants, pour leur interdire juridiquement l'accès aux élections. Cette stratégie politique a pour intérêt de limiter la compétition électorale en écartant des concurrents, de détourner l'attention des électeurs du bilan politique de ces gouvernements, et s'appuie sur une relative passivité des observateurs internationaux. Elle tend à contaminer l'ensemble du continent, et à être la principale ressource rhétorique des différents partis luttant pour la conquête ou le maintien au pouvoir. En plaçant les questions de l'identité nationale et de la nationalité au centre du jeu politique, alors que la réalité des flux migratoires et les incertitudes sur les frontières héritées du passé colonial font que la catégorie d'étranger est sujette à toutes les interprétations arbitraires[80], cette stratégie a eu pour effet de contribuer à un développement important de la xénophobie. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, elle a conduit à un grave conflit militaire pouvant déboucher à terme sur un éclatement du pays. Ce cas est sûrement un des plus tragiques, car il tourne le dos à la tradition d'hospitalité, qui se caractérisait notamment par la reconnaissance pendant une trentaine d'années du droit de vote des étrangers, en dépit de son anti-constitutionnalité. Il s'agissait alors d'une pratique certes instrumentalisée par le pouvoir, certes discrétionnaire et discriminatoire (seuls les ressortissants d'Afrique subsaharienne en bénéficiaient)[81], mais son retrait au milieu des années 1990 a été un des déclencheurs du processus dramatique actuel[82]. Dans de très nombreux pays, la question du vote des étrangers est utilisée au début du XXIe siècle comme repoussoir par les partis d'opposition[83], qui accusent le pouvoir de vouloir faire voter des « étrangers », qui peuvent être, selon les cas, des électeurs importés des pays voisins le jour même de l'élection, mais aussi, des résidents du pays de longue date, réfugiés politiques ou économiques, ou encore, des membres de minorités ethniques discriminées, dont la nationalité est remise en cause.

---

[79] On peut citer le Botswana, le Nigeria, la Zambie, la Côte d'Ivoire, la Tanzanie, etc. *Ibid.*

[80] Ceci est d'autant plus vrai que de nombreuses règles limitent l'éligibilité du chef de l'Etat, non seulement aux nationaux de naissance, mais même aux personnes dont les parents eux-mêmes étaient des nationaux, ce qui est encore plus difficile à établir (et facile à contester) car cela renvoie en général aux périodes antérieures à la décolonisation.

[81] Voir Kobo Pierre-Claver, « Côte d'Ivoire : les étrangers votent », *Plein Droit*, n° 9, 1989, p. 39-41.

[82] Voir Bredeloup Sylvie, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 2, 2003, p. 85-113.

[83] Par ailleurs, une autre question est posée dans de très nombreux pays, celle du droit de vote des émigrés.

L'instrumentalisation de cette question dans le jeu politique fait courir le risque de multiples conflits. Se présentant comme l'affirmation des principes démocratiques modernes (en fait, du principe de souveraineté nationale)[84], elle tourne le dos aux traditions d'hospitalité, simplifie outrancièrement la question des identités politiques, et contribue à affaiblir la démocratie, en écartant de nombreuses personnes de la vie politique de leur pays de résidence, et donc, en portant atteinte aux principes d'égalité et de légitimation des gouvernements.

Dans l'exemple africain, on peut établir le lien consubstantiel entre la question du vote des étrangers et celle de la démocratie. Hors du système démocratique, la question ne se pose même pas. Mais par ailleurs, la nationalité, en dépit des discours qui consistent à en faire l'idéaltype de l'intégration politique[85], apparaît bien dans cet exemple comme une ressource importante pour l'exclusion politique. En Afrique, peut-être encore plus qu'ailleurs, la nationalité sert d'abord à exclure du jeu politique.

Du fait de la complexité de l'accès aux textes et de l'écart existant entre les textes et les pratiques, dans de nombreux pays, on ne livre pas ici un tableau complet de la situation du droit de vote des étrangers en Afrique, mais on souligne juste quelques cas particuliers, notamment ceux qui l'ont institué (au moins 8 Etats sur 53).

---

[84] Parfois, on fait référence à la France, qui n'a pas accordé, malgré les promesses, le droit de vote aux étrangers. Cf par exemple : interview du professeur de droit public et de science politique congolais Auguste Mampuya Kanuk'a-Tshiabo, le 26/06/06 :

« *(…) Un mot sur la visite de la délégation du Conseil de sécurité. Vous avez entendu l'ambassadeur De la Sablière, que dites-vous de ses propos ?*

(…) Il met « en garde contre des discours xénophobes sur la nationalité des candidats ». S'enquérir de la nationalité des candidats est-ce de la xénophobie, quand on sait qu'en Occident les étrangers ne sont ni éligibles ni électeurs, que, par peur de l'extrême-droite, aucun parti politique, même ceux qui l'avaient inscrit à leur programme, n'ose plus parler du simple vote des étrangers, sans même encore envisager leur éligibilité (…) »
http://www.congoforum.be/fr/interviewsdetail.asp?subitem=&id=12017&interviews=selected.

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

Codes du tableau ci-dessous :
F : « Fermé », droit de vote strictement réservé aux nationaux
C : Ouvert à certains étrangers
T : Ouvert à tous les étrangers
D : Date d'instauration du droit de vote des étrangers
R : Durée de résidence exigée
L : Ouvert pour les scrutins locaux
I : Ouvert pour certains scrutins de niveau intermédiaire
N : Ouvert pour toutes élections

	F	C	T	D	R	L	N
Afrique du Sud	X						
Algérie	X						
Angola	X						
Bénin							
Botswana		X (liste établie par le Parlement)				X	X
Burkina Faso			X	1993	10 ans	X	
Burundi	?						
Cameroun	X						
Cap-Vert			X	1997	3 ans (sauf Lusophones = idem Capverdiens)	X	
R. centrafricaine	X						
Comores	?						
RD Congo	X						
Congo	?						
Côte d'Ivoire							
Djibouti	X						
Égypte	?						
Éthiopie	X						
Érythrée	X						
Gabon	X						
Gambie	X						
Ghana	X						
Guinée		Réciprocité		1991		X	X
Guinée-Bissau	?						
Guinée équatoriale	?						
Kenya	X						
Lesotho	X						
Liberia	X						
Libye	?						
Madagascar	X						
Malawi	?						
Mali							
Maroc							
Maurice		CW			2 ans	X	X
Mauritanie							
Mozambique	X						
Namibie							
Niger							
Nigeria	X						
Ouganda			X	1997 ?		X	
Rwanda	X		X	2001	1 an	X	
S.Tomé-et-Principe							
Sénégal							
Seychelles							
Sierra Leone							
Somalie	X						
Soudan							
Swaziland							
Tanzanie	X						
Tchad							
Togo							
Tunisie							
Zambie			X	1992 ?	3 ans	X	
Zimbabwe							
TOTAL	45 ?	3	5			8	3

Voir les textes de référence en annexe.

2.2.6. La situation en Asie

En Asie, sur 46 pays[86] : au moins 2 Etats (Israël et la Corée du Sud) et un territoire (Hong-Kong) pratiquent le droit de vote des étrangers.

Sur le territoire annexé de Jérusalem-Est, Israël accorde le droit de vote local (mais pas à la Knesset) aux étrangers résidents permanents, qui incluent de nombreux Palestiniens, et qui n'ont pas la nationalité israélienne[87].

La Corée du Sud a accordé récemment le droit de vote municipal aux étrangers ayant un statut de résident permanent depuis plus de 3 ans[88]. Ce statut est difficile à obtenir, car les conditions sont extrêmement restrictives. D'après les chiffres officiels, moins de 7000 étrangers (dont 99 % de Taïwanais) ont pu voter en mai 2006 pour la première fois, soit un pourcentage très réduit de la population étrangère[89].

Cette ouverture coréenne s'explique sans doute en partie par la volonté d'influer sur le débat en cours au Japon, en faisant preuve de bonne volonté, et en espérant du Japon une application du principe de réciprocité. Il faut dire que cette question fait régulièrement partie des discussions bilatérales entre les deux pays, la Corée du Sud réclamant avec constance l'instauration du droit de vote local pour les Coréens résidant au Japon[90].

Au Japon, la question du droit de vote des étrangers est débattue depuis de nombreuses années[91], notamment parce qu'elle concerne un demi million de Coréens, nés au Japon et dont les familles sont établies depuis plusieurs générations. A l'origine, il s'agit de Coréens colonisés par l'Empire Japonais, importés au

---

[86] Rappel : nous comptons les Etats membres de l'ONU, ce qui exclue Taïwan et l'Autorité palestinienne. Par convention, nous comptons en Asie la Turquie et le Kazakhstan, mais pas Chypre et la Russie.

[87] Voir par exemple : "Legal status of East Jerusalem and its residents", http://www.btselem.org/English/Jerusalem/Legal_Status.asp [juin 2006].

[88] Myo-ja Ser, « Why vote in local elections ? », *JoongAng Daily*, 30 mai 2006, http://joongangdaily.joins.com/200605/29/200605291754139479900091009101.html.

[89] Rahn Kim, « Foreigners Cast Ballots for 1st Time », *The Korea Times*, 31 mai 2006, http://times.hankooki.com/lpage/200605/kt2006053117434810440.htm.

[90] Voir les comptes-rendus sur le site internet du ministère des Affaires étrangères du Japon : http://www.mofa.go.jp.

[91] Voir Nakano Yuji, « Les propositions de loi sur le droit de vote des étrangers aux élections locales au Japon », *Migrations société*, vol. 14, n° 83, septembre-octobre 2002, p. 9-16.

Japon, puis privés de leur nationalité japonaise après la 2ème Guerre mondiale[92]. Ils bénéficient au Japon d'un statut de résident permanent, mais ne peuvent pas accéder à la nationalité japonaise. Dans les années 1990, la Cour suprême a considéré comme anticonstitutionnelle la proposition d'accorder le droit de vote aux étrangers, même résidents de longue date. L'Assemblée de la métropole de Tokyo a créé en 1997 un Conseil consultatif des étrangers. En 2000, une proposition de loi reconnaissant le droit de vote local aux seuls Coréens résidents permanents, soutenue par une partie de la majorité parlementaire et de l'opposition a été repoussée. La question reste en débat depuis lors.

Ce débat s'inscrit dans le cadre général des luttes menées contre le racisme, pour le respect des droits des immigrés au Japon[93], et aussi dans le cadre de relations postcoloniales entre l'ancienne puissance impériale et ses satellites ayant conquis leur souveraineté[94].

A Hong Kong, ancienne colonie britannique rattachée avec un statut de région administrative spéciale de la République populaire de Chine, les résidents permanents (qui sont les personnes de toutes nationalités bénéficiant du droit de résider de façon permanente à Hong Kong) ont le droit de vote[95].

2.2.7. La situation en Océanie

En Australie, 3 Etats (sur 8) reconnaissent le droit de vote aux résidents étrangers pour les élections locales (South Australia, Tasmanie, et Victoria)[96]. D'autre part, le droit de vote est accordé pour toutes les élections et référendums, et à certains

---

[92] De nombreux Chinois de Taïwan sont dans le même cas.

[93] Ces luttes concernent également d'autres minorités ethniques. Cf Yamanaka Keiko, « A breakthrough for ethnic minority rights in Japan », *in* Morokvasic-Müller M., Erel U. et Shinozaki K. (dir.), *Crossing Borders and shifting Boundaries*, Opladen, Leske + Budrich, IFU, 2003, p. 231-259.

[94] Ahn Deok Keun Matthew, « Reflections on Voting, Identity, and Self-Affirmation in Japan », *Harvard Asia Quarterly*, vol. IV, n° 4, Autumn 2000, http://www.asiaquarterly.com/index2.php?option=com_content&task=view&id=84&pop=1&page=0&Itemid=40.

[95] Voir les textes de référence en annexe.

[96] Voir les sites internet des Commissions électorales de ces états *:*

• South Australia - State Electoral Office : http://www.seo.sa.gov.au.

• Tasmania - Tasmanian Electoral Commission : http://www.electoral.tas.gov.au.

• Victoria - Victorian Electoral Commission : http://www.vec.vic.gov.au.

« British Subjects » [97], qui sont en fait les ressortissants de 48 Etats, membres du Commonwealth en 1984 – ou considérés comme tels, comme l'Irlande –. Le nombre de ces électeurs non australiens tend à se réduire au fil des années.

Par ailleurs, on peut signaler que l'Ile de Norfolk reconnaît le droit de vote et d'éligibilité à son Assemblée législative et le droit de vote aux référendums à tous les résidents quelle que soit leur nationalité. Un délai minimum de résidence de 2 ans et 5 mois est requis. Le gouvernement fédéral propose que le vote des étrangers soit supprimé et que le délai de résidence soit réduit. Le conflit entre le gouvernement de l'île, son assemblée, et le gouvernement central dure depuis plusieurs années[98].

En Nouvelle-Zélande[99], tout résident permanent[100], quelle que soit sa nationalité, a le droit de vote pour tous les scrutins[101], mais l'éligibilité est réservée aux Néo-Zélandais[102].

2.2.8. Conclusion sur le droit comparé

Finalement, face aux représentations communément admises, selon lesquelles l'exclusion des étrangers du droit de vote serait la règle générale et que les dérogations ne sauraient être qu'exceptionnelles, on peut dresser un tableau récapitulatif qui montre qu'une majorité des pays européens et américains connaissent, à des degrés variables, des ouvertures certaines en la matière. De plus, les autres continents connaissent eux-aussi un nombre non négligeable d'ouvertures, en tout cas dans les pays démocratiques.

---

[97] La définition précise de ces électeurs est donnée sur le site de la commission électorale australienne : http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_british.htm.

[98] Voir http://www.norfolk.gov.nf/Select%20Committee.htm.

[99] Tous les textes en vigueur peuvent être trouvés sur le site internet de la Commission électorale néo-zélandaise : http://www.elections.org.nz.

[100] Electoral Act 1993, Article 73.

[101] Electoral Act 1993, Article 74.

[102] Eligibilité nationale : Electoral Act 1993, Article 47. Eligibilité locale : Local Electoral Act 2001, Article 25.

Continent	Nombre de pays[103]	Nombre de pays « ouverts »[104]
Europe	44	29
Amérique du Nord et centrale	23	12
Amérique du Sud	12	10
Afrique	53	8
Asie	46	3
Océanie	14	2
TOTAL	**192**	**64 (minimum)**

C'est en fait un tiers des Etats (au moins) qui a une pratique du droit de vote des étrangers.

Cette ouverture ne se fait pas, concrètement, par un passage du « tout fermé » au « tout ouvert ». En fait, il y a deux principales modalités d'ouverture possible : l'une porte sur les échelons du vote et l'autre porte sur les ayant droits de cette ouverture.

Certains pays accordent ainsi le droit de vote aux étrangers, mais seulement pour certains types de vote, par exemple, les votes locaux.

L'autre modalité d'ouverture porte sur la qualité des étrangers auxquels le droit de vote est accordé. Ainsi, certains pays octroient ce droit seulement aux ressortissants de pays avec lesquels ils sont liés, notamment par des accords de réciprocité (mais pas seulement). C'est le cas, par exemple, de la citoyenneté de l'UE, ou de celle du Commonwealth.

L'ouverture est réalisée selon ces modalités, souvent combinées.

		Europe	Am N C	Am Sud	Afrique	Asie	Océanie	**Total**
Nombre de pays		44	23	12	53	46	14	**192**
Pays **« ouverts »** (ne restreignant pas strictement le droit de vote à leurs seuls ressortissants)	Ayant une pratique du droit de vote des étrangers, spécifique selon **certaines** nationalités	27	10	2	3	0	1	**43**
	Ayant une pratique d'ouverture du droit de vote pour **tous** les étrangers	16	2	8	5	3	2	**36**
	Ayant une pratique d'ouverture (**TOTAL**)	29	12	10	8	3	2	**64**
	Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau **national**	4	10	5	3	1	2	**25**
	Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau **local**	29	12	10	8	3	2	**64**
Pays **« fermés »** (restreignant strictement le droit de vote à leurs seuls ressortissants		15	11	2	45	43	12	**128**

[103] Rappel : nous nous basons sur la liste des Etats membres de l'ONU.

[104] Nous entendons par pays « ouvert » tout pays ayant accordé le droit de vote au moins sur une partie de son territoire, ou pour certains types d'élections, à certaines catégories d'étrangers.

Sur les 64 pays pratiquant le droit de vote des étrangers, plus de la moitié de ces pays (36 Etats) le font en direction de **tous** les ressortissants étrangers, quelle que soit leur nationalité.

L'ouverture est toujours réalisée au moins au niveau **local**. Mais 25 Etats ouvrent également le droit de vote au niveau **national**.

Les 25 Etats qui accordent un droit de vote national le réservent dans la majorité des cas à certaines nationalités sélectionnées en fonction de liens postcoloniaux ou de la réciprocité.

Mais dans 6 pays (dont Hong-Kong), le droit de vote national est accordé à tous les résidents remplissant certaines conditions.

droit de vote national	Réservé à **certaines** nationalités	Accordé à **toutes** les nationalités	**TOTAL**
Europe	**3** Irlande (Britanniques et réciprocité) Royaume-Uni (Irlandais et citoyens du Commonwealth) Portugal (Brésiliens)	**1** Suède : référendums seulement	**4**
Amérique du Nord et centrale	**10** pays du Commonwealth pour citoyens du Commonwealth	**0**	**10**
Amérique du Sud	**2** Brésil (Portugais) Guyana (Commonwealth)	**3** Chili Uruguay Venezuela	**5**
Afrique	**3** Botswana (liste définie par le Parlement) Guinée (réciprocité) Maurice (Commonwealth)	**0**	**3**
Asie		**1** Hong-Kong (territoire Rep. Pop. Chine)	**1**
Océanie	**1** Australie (British Subjects)	**1** Nouvelle-Zélande	**2**
TOTAL	**19**	**6**	**25**

Une troisième modalité d'ouverture mériterait sans doute d'être citée, qui joue un rôle notamment dans 3 Etats fédéraux : il s'agit des dispositions qui permettent aux collectivités fédérées, voire aux communes elles-mêmes d'accorder le droit de vote aux étrangers (cas de la Suisse, des Etats-Unis ou de l'Australie).

Si l'on pouvait, dans ce schéma statique à jour mi 2006, introduire une dimension dynamique intégrant les évolutions en cours, on observerait probablement un mouvement clair, dans la direction de la reconnaissance du vote des étrangers. Malgré l'existence de crispations nationalistes ici (en Europe par exemple) ou là (en Afrique), il semble bien se dessiner une tendance vers l'ouverture. Il est avéré que l'on ne peut considérer comme définitive la règle de l'exclusion des étrangers du droit de vote. Le mouvement d'ouverture touche au moins un pays sur trois au début du XXIe siècle. On peut légitimement penser que ce mouvement se poursuivra, au moins dans le cadre des démocraties.

Dans tous les cas d'ouverture, quelles qu'en soient les modalités (réserves à certaines nationalités, réserves à certains échelons, ou dévolution à certaines entités dépendantes de prérogatives d'ouverture), on peut observer que l'Etat central et la notion de national (ou de nationalité) demeurent prépondérants. Comme on l'a dit, l'étude de droit comparé ne peut être menée qu'au niveau des Etats. La notion d'étranger ne s'entend qu'en relation à un Etat, et le droit de vote est en tout état de cause une prérogative des Etats. L'ouverture en fonction de la nationalité (réservant à telle ou telle nationalité la possibilité d'ouvrir le droit de vote) marque la prégnance du schéma liant citoyenneté et nationalité. Que ce soit, par exemple, dans le cas des traités européens (basés sur la réciprocité), ou dans le cas de la citoyenneté du Commonwealth (basée en Grande-Bretagne sur la persistance d'une allégeance formelle à la Reine), entre nationalité et citoyenneté, le lien n'est pas vraiment rompu, mais déplacé. Dans le cas où l'ouverture du droit de vote est réalisée seulement à certains échelons, l'Etat se préserve le droit d'empêcher cette ouverture à l'échelon national, préservant encore le lien entre citoyenneté et souveraineté nationale. Dans le cas où la possibilité d'ouvrir le droit de vote est dévolue à des entités dépendantes, la hiérarchie des normes assure à l'Etat central, en tout état de cause, la possibilité de procéder à toutes les limites préservant sa souveraineté. Finalement, c'est encore l'Etat souverain qui décide qui est citoyen et qui ne l'est pas.

Ainsi, le tableau de la situation en matière de droit de vote des étrangers est contrasté. Dans un sens, et contrairement à ce que l'on croit généralement, il montre que le droit de vote est de moins en moins réservé aux seuls ressortissants de l'Etat. Notre étude montre que le droit de vote des étrangers n'est plus exceptionnel. Au début du XXIe siècle, c'est une réalité dans de très nombreux pays. Mais en même temps, le principe ancien, archétypal, de l'exclusion des étrangers du droit de vote, demeure la règle générale, et surtout, demeure la règle de soubassement des modalités d'ouverture. On est encore loin d'un droit de vote universel.

Par ailleurs, il convient de souligner que contrairement à ce qui est parfois avancé, il n'y aucune corrélation entre ouverture du droit de vote et fermeture du droit de la nationalité. Ce n'est pas parce que leur nationalité serait « fermée » que des Etats ouvriraient leur droit de vote[105]. Il n'y a pas de « *compensation* » ou de « *complémentarité* » entre les deux notions juridiques[106].

On peut en conclure que le droit en la matière est traversé par une contradiction fondamentale. Dans un sens, l'on va vers

---

[105] Sur ce point, très important dans le débat, voir notamment Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden, *Les étrangers dans la cité. (op. cit.).*

[106] *Ibid.* (p.18).

l'ouverture, en cohérence avec l'adaptation du monde démocratique postmoderne aux migrations et à la mondialisation. Mais en même temps, le principe archaïque, lié au modèle souverainiste, résiste, et constitue une limite à la perspective d'ouverture et de démocratisation.

Il nous reste maintenant à voir ce que dit le droit français en la matière, et notamment, nous voudrions montrer comment se manifeste la contradiction fondamentale entre la règle générale d'exclusion des étrangers du droit de vote et les pratiques d'ouverture.

2.3. Le droit français entre contradictions et logique capacitaire

> Comme le souligne le professeur Chapus, en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État, « *Le principe, en droit français, est celui de la possibilité pour les étrangers d'exercer les fonctions publiques. Pour savoir si telle fonction est accessible aux étrangers, il y a lieu, en effet, de rechercher, non pas si elle leur a été déclarée ouverte, mais s'il existe des obstacles à ce qu'elle leur soit confiée* » [107].

Nous avons vu combien la règle générale qui pose le principe d'une exclusion des étrangers du droit de vote était ébranlée, sur le plan international, par de multiples pratiques d'exception à cette règle. Nous comptons établir ici comment se manifeste cette contradiction en droit interne français.

En France, comme ailleurs, la règle générale, qui apparaît dans le droit interne et dans les représentations sociales, est que les étrangers n'ont pas le droit de vote. Celui-ci apparaît comme une prérogative réservée aux nationaux français. Néanmoins, cette règle générale connaît des exceptions, qui montrent que l'exclusion des étrangers n'est pas établie de manière absolue et définitive. Cette règle d'exclusion est contingente et discutable. Face à l'émergence de la proposition du vote des étrangers, deux grands axes structurent l'argumentation juridique formelle opposée à cette proposition : il s'agit de la tradition et de la Constitution. Mais leur portée argumentaire est limitée, et de réelles possibilités politiques sont ouvertes, en l'état actuel du droit positif. En tout cas, derrière la question du droit à voter, il nous semble que le droit fait preuve d'une grande souplesse pour adapter les principes généraux avec les situations sociales ou politiques particulières. Il apparaît également que subsiste

---

[107] Chapus René, « Nationalité et exercice de fonctions publiques », *Service public et libertés : mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Paris, Éditions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981 (p.19).

une logique capacitaire, selon laquelle chaque catégorie de nouveaux électeurs préalablement exclue doit toujours conquérir le droit de vote au travers de luttes politiques parfois longues et difficiles.

Dans ce chapitre, les différentes dimensions juridiques du problème du vote des étrangers seront examinées au regard du droit positif français. Il sera mis en évidence que le droit en la matière n'est finalement que la transcription de rapports sociaux et politiques.

2.3.1. Entre exclusion et exception, le droit à la recherche d'une cohérence

Avant de montrer que la logique du refus du droit de vote des étrangers, au nom de la tradition ou de la Constitution, s'appuyait sur des faits réels, mais avec une portée argumentaire limitée, nous devons tout d'abord établir comment la règle générale d'exclusion des étrangers du droit de vote est d'ores et déjà mise à mal, en France, par l'existence de nombreuses exceptions.

2.3.1.1. Une règle générale : l'exclusion, avec de nombreuses exceptions

Dans un premier temps, nous voudrions montrer comment s'articule en droit français, le principe général d'exclusion avec des pratiques politiques d'exception. Des étrangers votent déjà, non seulement dans des scrutins relevant de la citoyenneté sociale, mais aussi de la citoyenneté politique.

2.3.1.1.1. Le principe général de l'exclusion des étrangers du droit de vote

L'étude du droit positif français peut nous permettre de mieux comprendre comment cette « exclusion » *de jure* est formulée, comment elle est argumentée, quelle est sa logique (ou peut-être, son absence de logique). Cette règle s'inscrit dans la tradition constitutionnelle et politique depuis la Révolution française, et dans l'ordre juridique actuel, elle découle des dispositions de la Constitution de 1958 et des interprétations qui en sont faites.

L'article 3 de la Constitution (alinéa 4) dispose ainsi : « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Le code électoral, établit, de la même façon, la nationalité française comme condition requise pour être électeur : « *Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* » (article L.2).

Cette règle générale comporte des exceptions, c'est-à-dire plusieurs catégories d'élections où des étrangers, certains étrangers, peuvent prendre part. D'une part, il y a ce qu'on a coutume d'appeler la citoyenneté sociale (ou élections non politiques). D'autre part, il y a la citoyenneté européenne[108], qui a ouvert la participation électorale politique à certains étrangers, pour certaines élections.

2.3.1.1.2. Les exceptions de la citoyenneté « sociale »

La distinction entre élections « politiques » et « non politiques » n'a rien d'évident. La politique se définit pour nous comme le champ de la mise en commun de sujets égaux et libres. Cette conception nous conduit donc à embrasser dans le champ de la politique beaucoup d'activités humaines souvent perçues comme non politiques. En fait, la distinction entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas est elle-même une opération politique très discutable. Néanmoins, dans les développements qui suivent, on adoptera par commodité le langage dominant, restreignant la politique à l'activité pour la conquête du pouvoir politique ou son exercice. Ainsi, on définira par élection politique « *toute élection faisant intervenir les citoyens comme tels, indépendamment de toute autre qualité ou particularité* »[109]. On remarquera dès lors que l'outil du vote n'est pas utilisé seulement dans les élections politiques. Des scrutins sont organisés dans de très nombreuses institutions, qui dessinent ainsi ce que l'on peut appeler une citoyenneté sociale[110]. Les

---

[108] Pour plus de commodités, nous nommerons à partir d'ici « *Citoyens de l'Union* » les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (personnes ayant la nationalité d'au moins un Etat membre). Dans la plupart des cas, et sauf précision contraire, nous viserons sous cette dénomination les Citoyens de l'Union *non-français.*Nous nommerons « *extracommunautaires* » les personnes n'ayant pas la nationalité d'un Etat membre de l'Union européenne.

[109] Favoreu Louis et Philip Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 10e édition, 1999, voir p.934.

[110] Lire Danièle Lochak, in Philippe Dewitte (dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs,* La Découverte, Paris, 1999, p. 318.

étrangers y ont acquis, au cours des dernières décennies, des droits souvent égaux à ceux des nationaux. Quelques exceptions subsistent, essentiellement dans la justice et dans des organismes corporatifs. Très souvent, la citoyenneté sociale est liée à la citoyenneté politique, car les textes définissant les conditions pour être électeur et pour être éligible dans les élections sociales font directement référence à la capacité électorale politique et au code électoral. Notamment, la perte de droits électoraux politiques entraîne souvent la perte des droits électoraux sociaux. Dans le passé, les incapacités visant par exemple les naturalisés s'appliquaient à tous les scrutins[111].

- Les élections dans l'entreprise

La participation aux élections dans l'entreprise a été longtemps considérée comme un droit politique[112]. Comme le rappelle Patrick Weil, « *les étrangers* [ont été] *exclus du droit d'être élus dirigeants syndicaux ou représentants des salariés par les lois de 1884 sur les syndicats, de 1890 sur les délégués à la sécurité minière, de 1892 sur les procédures de conciliation et d'arbitrage, de 1907 sur les conseils de prud'hommes* »[113] et certaines dispositions du Code du travail conditionnent l'exercice de responsabilités représentatives dans l'entreprise à la jouissance des droits civiques et à la non-inéligibilité en vertu des articles L.5 et L.6 du Code électoral. C'est le cas notamment des articles L.411-4 (concernant les fonctions de dirigeant syndical), L.412-14 (délégué syndical), L.423-7 (délégué du personnel), L.433-4 (délégué au comité d'entreprise).

Les salariés étrangers ont peu à peu acquis l'égalité des droits de vote et d'éligibilité avec les salariés français, dans la quasi totalité des élections professionnelles. Le droit de vote a en général été reconnu dès 1946, et le droit d'éligibilité a été peu à peu accordé, au fur et à mesure des luttes, pendant les années 1970 et avec les lois Auroux[114] . Il subsiste quelques restrictions à l'éligibilité des travailleurs étrangers, telles que les fonctions de délégués mineurs (art. L.712-11 du Code du travail)[115].

---

[111] Voir Slama Serge, *La construction de la catégorie juridique du naturalisé (1849-1944)*, Paris, Séminaire histoire sociale de l'immigration, ENS, 2005, http://clio.ens.fr/seminaires/himmig/slama.pdf avril 2005 (notamment p.28).

[112] « Des bribes de citoyenneté », *Plein Droit*, n° 7, avril 1989, p. 30-31.

[113] Weil Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, (p.59).

[114] « Loi n°82-915 du 28 octobre 1982 ; Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel », *Journal officiel*, 29 octobre 1982.

[115] La raison avancée pour justifier cette exclusion est que ceux-ci sont investis, pour tout ce qui touche à la sécurité, d'attributions d'ordre public dépassant la simple fonction représentative de délégué du personnel. Lire Lochak Danièle, *Rapport au Conseil national des populations immigrées ; Groupe de travail « Egalité des droits »*, Paris, CNPI, 1991, http://www.gisti.org/doc/presse/1991/lochak/cnpi.html.

Enfin, il conviendrait de noter que le droit de vote des actionnaires étrangers ne semble jamais remis en question dans le débat sur le droit de vote des étrangers. Pourtant, la doctrine souverainiste trouverait sans doute matière à s'inquiéter pour les graves dangers que pourraient faire peser sur l'économie nationale les choix d'actionnaires étrangers n'ayant que le souci de leurs bénéfices personnels. Mais une telle remise en question porterait fondamentalement atteinte aux règles du capitalisme, qui veulent que la décision dans l'entreprise soit monopolisée par le capital. Le droit de vote des actionnaires étrangers n'est donc absolument pas discuté[116].

- Les élections dans les organes de représentation des usagers dans les services publics

Les étrangers sont en général électeurs et éligibles dans les organes de représentation des usagers des services publics[117].

Dans l'éducation, les élèves et les parents étrangers bénéficient des mêmes droits de vote et d'éligibilité que les Français pour les élections des différents conseils à tous les niveaux d'enseignement[118].

Dans les organismes de logement social (OPHLM, OPAC), les locataires étrangers sont électeurs et éligibles depuis les années 1980.

Les salariés étrangers ont le droit de vote aux élections des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale[119], dans les organes d'administration des sociétés mutualistes depuis 1985[120] ; dans les conseils d'administration des entreprises du secteur nationalisé depuis 1983[121], etc...

- Les élections dans la justice

Comme le rappelle Danièle Lochak, « *la justice (…) est rendue au nom du peuple français, d'où l'on déduit, un peu rapidement, qu'elle ne saurait être rendue que par des Français* »[122]. Les

---

[116] Pour une discussion à ce sujet (dans le cadre d'un débat sur le droit de vote des étrangers), voir http://www.legalaffairs.org/webexclusive/debateclub_ncv0505.msp.

[117] Lochak, *Rapport au CNPI (op. cit.).*

[118] Jusqu'en 2004 (« Arrêté du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du 17 juin 2004 modifiant l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école », *Journal officiel*, n° 141, 19 juin 2004, p. 11010), la représentation des parents d'élèves s'effectuait au suffrage familial (une voix par famille), ce qui n'était pas sans poser des problèmes (notamment dans le cas des couples séparés).

[119] Depuis 1946 selon Andolfatto Dominique, « Elections professionnelles et sociales », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 390-393. Depuis 1982 selon Lochak, *Rapport au CNPI (op. cit.).*

[120] Lochak, *Rapport au CNPI (op. cit.).*

[121] *Ibid.*

[122] Lochak Danièle, « Les droits des étrangers, entre égalité et discriminations », *in* Dewitte P. (dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 310-319 (p.318).

règles en vigueur pour la composition des corps électoraux des juges élus, et celles de l'éligibilité, sont assez variables, mais en général, tendent plutôt à exclure les étrangers des fonctions de juge.

Les salariés et employeurs étrangers disposent du droit de vote aux élections prud'homales, mais ne sont pas éligibles dans les Conseils de prud'hommes (article L.513-2 du Code du travail). L'électorat et l'éligibilité prud'homales présentent des conditions différentes de l'électorat et l'éligibilité politiques (droit de vote à 16 ans, ouvert aux salariés et employeurs étrangers[123], éligibilité à 21 ans[124]). Mais ils sont liés à la citoyenneté politique car pour être électeur ou éligible, il faut « *n'être l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relative [aux] droits civiques* » (articles L.513-1 et L.513-2).

Selon l'article L.413-1 du Code de l'organisation judiciaire, les juges des Tribunaux de commerce sont élus par (et parmi) un collège électoral composé des délégués consulaires, des membres en exercice et des anciens membres des tribunaux de commerce et des chambres de commerce et d'industrie, pour lesquels s'appliquent une condition de nationalité européenne (ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, selon l'article L.713-3 du Code du commerce).

Selon l'article L.422-2 du Code de l'organisation judiciaire, les membres assesseurs des Tribunaux paritaires des baux ruraux sont élus par un collège électoral incluant les ressortissants de la Communauté européenne, jouissant de leurs droits civiques. En revanche, pour être éligibles, ils doivent être français.

- Les élections dans les organismes corporatifs

Danièle Lochak constatait en 1991« *une très grande incohérence* » des règles applicables « *en ce qui concerne les organismes corporatifs — chambres consulaires ou ordres professionnels* — »[125].

Pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie et des délégués consulaires, les électeurs doivent être ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (article L.713-3 du Code du commerce). De plus, et comme pour de nombreuses autres élections, leur capacité électorale pour cette élection est liée à la capacité électorale politique.

Pour l'élection des membres des chambres d'agriculture, les électeurs doivent être ressortissants d'un Etat membre de la

---

[123] Article L.513-1 du Code du travail.

[124] Article L.513-2 du Code du travail.

[125] Lochak, *Rapport au CNPI (op. cit.).*

Communauté européenne et jouir de leur capacité électorale politique (article R.511-8 du Code rural).

Pour l'élection des membres des chambres de métiers, un décret de 1999[126] a rendu possible le vote des artisans étrangers, sans condition de nationalité, mais seuls étaient éligibles les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne. Mais un décret de 2004[127] avait (notamment) annulé cette disposition, en restreignant l'électorat et l'éligibilité aux seuls ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, jouissant de leurs droits civils et politiques. La suppression du droit de vote des extracommunautaires a fait l'objet d'une manifestation de protestation le 14 mars 2005, peu après l'organisation des élections des chambres de métiers, et le cabinet du ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat invoquait alors clairement le lien avec la question du vote des étrangers aux élections politiques : « *Le vote des étrangers en France est une question politique qui fera peut-être partie de la prochaine campagne présidentielle, mais cela ne fait pas partie du programme de Jacques Chirac* »[128].

En octobre 2005, devant la mobilisation des artisans et les démarches engagées sur le plan juridique, le gouvernement reculait :

« *Discriminations : Le ministre des PME, Renaud Dutreil, s'est engagé à amender le décret du 27 août, qui exclut les artisans non ressortissants de la Communauté européenne du collège des élections aux chambres de métiers. La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), qui avait été saisie, le 7 mars, d'une plainte par le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), a donné au ministre jusqu'au 15 novembre pour procéder à cette réforme* ».[129]

Effectivement, en avril 2006, un communiqué du Premier ministre indique que « *le gouvernement a (…) décidé de donner le droit de vote aux étrangers extracommunautaires aux élections des chambres des métiers et de l'artisanat dont ils sont adhérents* »[130].

---

[126] « Décret n°99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et à leur élection », *Journal officiel*, n° 122, 29 mai 1999, p. 7943.

[127] « Décret n° 2004-896 du 27 août 2004 modifiant le décret n° 99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et à leur élection », *Journal officiel*, n° 202, 31 août 2004, p. 15525.

[128] Propos cités par Van Eeckhout Laetitia, « Les artisans extracommunautaires sont interdits d'élections », *Le Monde*, 16 mars 2005.

[129] « Repères, Discriminations », *Le Monde*, 19 octobre 2005, p. 11.

[130] Communiqué du 24/04/06 du Premier ministre, après la réunion du Comité interministériel à l'intégration et l'installation du Haut Conseil à l'intégration.

Le 31 mai 2006, le Conseil d'Etat a invalidé les dispositions de décrets de 2004 qui excluaient les artisans étrangers non européens du droit de vote et de l'éligibilité aux chambres des métiers et de l'artisanat car elles violaient le principe d'égalité (CE, Ass, 31 mai 2006, Gisti)[131].

Cette affaire montre clairement, s'il était besoin, comment la distinction entre élection politique et non politique n'est que purement conventionnelle et tout à fait discutable politiquement.

Pour l'élection dans l'ordre professionnel des architectes, les étrangers sont électeurs mais pas éligibles[132].

Pour les élections des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes, il n'y a pas de condition de nationalité pour être électeur, mais l'éligibilité requiert la nationalité d'un des Etats membres de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (article L.4123-5 du Code de la santé publique).

Il n'y a pas de condition de nationalité pour l'élection dans l'ordre des pharmaciens[133], des vétérinaires (article L.242-1 du Code rural), des avocats[134].

Pour être électeur et éligible à l'ordre des géomètres-experts, il faut être ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne ou ressortissant d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen[135]. Idem pour l'ordre des experts-comptables[136].

- Les exceptions de la citoyenneté sociale : une dimension politique indéniable

L'étude du droit positif en matière de citoyenneté sociale nous a montré combien la frontière entre « politique » et « non-politique » était fragile, et discutable politiquement. Par exemple, la déchéance des droits politiques entraîne

---

http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/communiques_4/reunion-comite-interministeriel-integration_55791.html le 24/04/06.

[131] Consultable en ligne (juin 2006) : http://www.gisti.org/doc/jurisprudence/2006/ce-ass-2006-05-31.pdf.

[132] Décret n° 77-1481 du 28 Décembre 1977 sur l'organisation de la profession d'architecte, modifié.

[133] Décret n° 2003-198 du 7 mars 2003 portant application de l'article L. 4233-3 du code de la santé publique et relatif aux modalités d'élection aux conseils de l'ordre des pharmaciens, modifié.

[134] Article 15 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 (modifiée), loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

[135] Loi n° 46-942 du 7 mai 1946, (modifiée), loi instituant l'Ordre des géomètres experts.

[136] Ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, (modifiée) Ordonnance portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable.

couramment la perte des droits électoraux « non politiques ». La distinction politique entre les citoyens européens et les autres étrangers entraîne de nombreuses situations diversifiées. Ce qui semble aujourd'hui se banaliser, c'est la tendance à reconnaître aux étrangers des droits égaux à ceux des nationaux, dans la sphère sociale, et on ne peut assurément en nier la portée politique. Ce qui hier était considéré comme politique peut demain être considéré comme non politique. Ce qui hier était réservé aux Français peut demain, sans traumatisme majeur, être étendu aux étrangers. Le droit évolue sans cesse en la matière, et l'on peut penser que cette évolution continuera.

2.3.1.1.3. Les exceptions « politiques » issues de la citoyenneté européenne

Si la règle générale est l'exclusion des étrangers du droit de vote, on l'a vu, de nombreuses exceptions sont en vigueur dans le champ de ce qu'on a appelé la citoyenneté sociale. Mais on peut trouver d'autres exceptions, dans le champ de la citoyenneté proprement politique.

Certaines élections « politiques » ne sont pas réservées aux citoyens français et ont été ouvertes aux ressortissants des États de l'Union européenne. La citoyenneté de l'Union européenne a été instituée par le traité de Maastricht en 1992. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre (article 17 du TCE). Tout citoyen de l'Union a notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes (article 19). La citoyenneté européenne est le fruit d'un long processus amorcé dès les premières années de la construction européenne moderne, où notamment la question du droit de vote a été abordée à de nombreuses reprises depuis 1974 et où l'assemblée européenne a joué un rôle important[137].

Outre le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et du Parlement européen dans l'État de résidence, la citoyenneté de l'Union ouvre droit également à :

- la liberté de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union (article 18)

---

[137] Pour un bref historique, voir par exemple celui fait par le Conseil constitutionnel (http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98400/ht980520.htm) « Décision du Conseil constitutionnel, n°98-400 DC du 20 mai 1998, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. », *Journal officiel*, n° 26 mai, 1998, p. 8003.

- la protection diplomatique et consulaire des autorités de tout État membre lorsque l'État dont l'individu est ressortissant n'est pas représenté dans un État tiers (article 20)
- le droit de pétition, de recours au médiateur européen, et de communication dans sa langue (article 21[138])

Notons que le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004 à Rome, mais dont le processus de ratification s'est heurté, en 2005, aux refus par référendums de la France et des Pays-Bas, réaffirme les mêmes droits électoraux, à la fois dans la partie I (article I-10 : la citoyenneté de l'Union) et dans la partie II (Charte des droits fondamentaux, articles II-99 et II-100).

Deux directives du Conseil européen fixent les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen[139] et aux élections municipales[140] pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.

La France a intégré progressivement dans sa législation interne le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. En 1992, le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République sur la conformité du traité sur l'Union européenne avec la Constitution, a rendu une première décision[141], très importante sur plusieurs aspects[142], notamment, pour la question du droit de vote des étrangers. Nous y reviendrons dans le détail.

Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections européennes n'a pas été jugé contraire à la Constitution. La loi n° 94-104 du 5 février 1994 (Loi relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections

---

[138] Le droit de pétition et le droit de recours au médiateur européen ne sont pas réservés aux citoyens de l'Union, car les articles 194 et 195 les octroient également à « *toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre* ».

[139] « Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 329, 30 décembre 1993.

[140] « Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité », , modifiée par la « Directive 96/30/CE du Conseil, du 13 mai 1996 », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 122, 22 mai 1996, suite à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995.

[141] « Décision du Conseil constitutionnel n°92-308 DC du 9 avril 1992 », *Journal officiel*, n° 87, 11 avril 1992.

[142] Voir Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, voir pp.799-845.

au Parlement européen)[143] a ainsi transposé la directive européenne 93/109/CE.

Par contre, les dispositions du traité concernant les élections municipales ont été jugées contraires à la Constitution, qui a donc été modifiée en 1992[144] et notamment, il a été inséré un article 88-3 rendant possible, sous certaines conditions assez restrictives (voir plus loin) le droit de vote et d'éligibilité municipal des citoyens de l'Union résidant en France. Une loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998[145] en a défini les modalités.

- Élection des députés au Parlement européen

La base juridique de l'élection en France des députés au Parlement européen est constituée d'actes internationaux et de normes internes.

Etudions tout d'abord ce qu'établissent les normes internationales.

Les traités initiaux, tout en décidant que l'assemblée européenne serait d'abord composée de membres désignés par les parlements nationaux, avaient prévu qu'elle serait ultérieurement élue au suffrage direct sur la base d'un projet élaboré par l'assemblée elle-même. C'est ce qui a été fait en 1976, par un Acte du Conseil de la Communauté européenne[146]. Cet acte prévoit d'instituer une procédure électorale uniforme, qui n'a toujours pas été élaborée, et s'il y a des principes communs, ce sont donc des dispositions propres à chaque Etat qui régissent les opérations électorales.

Notamment, l'Acte de 1976 ne définissait pas la composition du corps électoral visé sous l'expression « *suffrage universel direct* », et laissait donc aux États parties la responsabilité de cette définition.

---

[143] « Loi n°94-104 du 5 février 1994, Loi relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen », *Journal officiel*, 1994.

[144] « Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne" », *Journal officiel*, n° 147, 26 juin 1992.

[145] « Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 », *Journal officiel*, 26 mai 1998.

[146] « Décision n° 76/787/CECA, CEE, Euratom, Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 278, 8 octobre 1976. Cette décision a été révisée et renumérotée pour prendre en compte les modifications intervenues : « Décision 2002/772/CE, Euratom, Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 283, 21 octobre 2002.

Cet acte a été révisé[147] et intégré dans le TCE, qui dispose que le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen est assuré pour tous les citoyens de l'Union (article 19), y compris ceux qui résident dans un autre Etat que celui dont ils sont les ressortissants.

La directive 93/0109/CE[148] fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants affirme que le TCE « *vise essentiellement à supprimer la condition de nationalité qui, actuellement, est requise dans la plupart des États membres pour exercer ces droits* », et ce « *du principe de non-discrimination entre nationaux et non-nationaux* ».

Elle fixe les modalités selon lesquelles les citoyens de l'Union qui résident dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants peuvent y exercer le droit de vote et d'éligibilité (article 1-1). Elle n'affecte pas les dispositions de chaque État membre relatives aux conditions dans lesquelles ses propres nationaux peuvent y exercer le droit de vote et d'éligibilité lors de l'élection des représentants de cet État au Parlement européen, même si ces personnes résident hors du territoire électoral de cet État (article 1-2).

Elle définit les conditions *suffisantes* pour être titulaire du droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence: citoyenneté de l'Union, résidence dans l'État membre du lieu de vote ou de candidature et conformité aux dispositions de l'État de résidence relatives au droit de vote et d'éligibilité et applicables aux nationaux (principe d'égalité entre électeurs nationaux et électeurs communautaires) (article 3).

La directive interdit le vote simultané dans plusieurs Etats membres (article 4-1) et la multi-candidature (article 4-2).

La directive affirme la liberté de choix relative à l'État membre du lieu de vote: l'électeur communautaire ne peut être inscrit sur la liste électorale de l'État membre de résidence que si, auparavant, il en a manifesté la volonté (article 8-1). L'électeur qui opte pour le droit de vote dans l'État membre de résidence renonce à exercer son droit de vote dans son État d'origine. Dans les États membres où le vote est obligatoire, les électeurs communautaires qui se sont inscrits sur la liste électorale de leur État de résidence sont soumis à cette obligation (article 8-2).

La directive énonce les principes relatifs à l'inéligibilité: principe du cumul des régimes d'inéligibilité de l'État membre

---

[147] « Décision 2002/772/CE » *(op. cit.)*.

[148] « Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants ».

de résidence et de l'État membre d'origine (article 6-1), et la preuve de la condition d'éligibilité est obligatoirement apportée lors du dépôt de candidature et fournie par l'État membre d'origine (article 10).

La directive énonce également les règles quant à l'incapacité électorale: l'État membre de résidence est libre s'il le veut de tenir ou de ne pas tenir compte d'une déchéance du droit de vote intervenue dans l'État membre d'origine (articles 7 et 9-3).

Pour l'inscription sur la liste électorale, la directive énonce la liste des preuves que l'électeur communautaire doit obligatoirement apporter à l'appui de sa demande d'inscription et qui renvoie aux mêmes conditions auxquelles doivent répondre les électeurs nationaux (article 9-2) et la liste de preuves supplémentaires que les États peuvent exiger (article 9-3). Elle détermine également les voies de recours en cas de refus d'inscription sur la liste électorale (ou de rejet de la candidature) d'un citoyen communautaire (article 11-2).Elle dispose que l'Etat de résidence informe les électeurs et éligibles potentiels sur les modalités de vote et d'élection (article 12).Elle met en place un système d'échange d'informations entre les États membres pour prévenir les doubles votes et candidatures (article 13).

Et enfin, elle énonce des dispositions dérogatoires et transitoires se fondant sur le critère de durée de résidence en faveur :

- de tout État membre dont les ressortissants d'autres États membres résidant sur son territoire et en âge de voter représentent plus de 20 % de son électorat[149]. En l'occurrence, elle autorise les Etats membres en question à imposer une durée de résidence de cinq ans maximum pour l'exercice du droit de vote, de dix ans pour l'éligibilité, et de prendre des règles spécifiques quant à la composition des listes de candidats (article 14-1).
- des États membres ayant octroyé, aux ressortissants d'autres États membres qui résident sur leur territoire, le droit de vote au Parlement national (article 14-2);
- des citoyens de l'Union qui bénéficient déjà du droit de vote au Parlement européen dans l'État de résidence (article 15).

On peut noter que, comme l'Acte de 1976, le TCE et la directive fixent des conditions *a priori suffisantes* pour le droit de vote et d'éligibilité, mais n'empêchent nullement un État d'octroyer ce droit à des personnes ne remplissant pas ces conditions. En l'occurrence, aucune disposition ne s'oppose à une ouverture du droit de vote à des ressortissants d'États tiers (extracommunautaires). Ainsi, le Royaume-Uni accorde le droit

[149] C'est le cas du Luxembourg.

de vote à toutes les élections aux ressortissants du Commonwealth. Le 27 juillet 2003, l'Espagne a saisi la Commission d'une plainte contre le Royaume-Uni au motif que, pour les élections au Parlement européen, à Gibraltar, il « *accorde un droit de vote à des personnes qui ne sont pas des ressortissants britanniques et, partant, ne sont pas des citoyens de l'Union européenne* »[150]. La Commission s'est abstenue de rendre un avis motivé, mais elle a néanmoins publié une déclaration où elle rappelle : « *Le traité CE prévoit que la Communauté européenne est compétente pour définir une procédure uniforme pour les élections au Parlement européen. Cette procédure uniforme peut comporter des règles définissant la catégorie de personnes autorisées à voter. Néanmoins, l'acte de 1976 n'aborde pas la question du droit de vote. Ce sont donc les dispositions nationales qui s'appliquent. Même si le droit de vote aux élections du Parlement européen est régi par des principes généraux relatifs aux élections (à savoir que le scrutin doit être direct, universel, libre et secret), aucun principe général de droit communautaire ne prévoit que, pour les élections au Parlement européen, l'électorat doit être limité aux citoyens de l'UE* »[151].

La Commission invite les deux parties à trouver une solution à l'amiable. L'Espagne persiste à contester la position britannique et forme le 18 mars 2004 un recours contre le Royaume-Uni auprès de la Cour de justice des Communautés européennes[152]. La Commission soutient le RU contre l'Espagne. Et l'avocat général à la CJCE, Antonio Tizzano, dans ses conclusions[153] rendues le 6 avril 2006, donne plutôt raison à l'Espagne dans l'affaire de Gibraltar, non sur le fond, mais sur la forme.

Tout d'abord, en l'état actuel des normes en vigueur, il réaffirme le droit de chaque Etat à étendre le droit de vote (respectant toutefois quelques limites) ***sur son territoire***.

Mais dans le cas spécifique de Gibraltar, ***qui ne fait pas partie du territoire*** du Royaume-Uni, le droit de vote ***aux citoyens britanniques*** n'a été reconnu que suite à l'affaire Matthews contre RU. Pour l'Avocat général Tizzano, il ne s'agit pas d'un droit fondamental pour les résidents non citoyens du RU. C'est pourquoi il propose de donner raison à l'Espagne sur ce point,

---

[150] « Communiqué de presse IP/03/1479 : Droit de vote aux élections européennes à Gibraltar », *Commission européenne*, 29 octobre 2003.

[151] *Ibid.*

[152] http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/c_106/c_10620040430fr00430044.pdf.

[153] http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-145%2F04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

ce qui constitue une menace pour le vote à Gibraltar des Citoyens du Commonwealth, non ressortissants du RU.

Mais la Grande Chambre de la Cour, dans son arrêt rendu le 12 septembre 2006, réaffirme globalement le principe de la libre détermination par les Etats membres du corps électoral des élections au Parlement européen, et rejette le pourvoi de l'Espagne, tant sur la forme que sur le fond[154].

Etudions maintenant ce qu'établissent les normes internes françaises.

L'élection au Parlement européen est organisée également par les normes de droit interne.

Dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel a considéré que « *la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux "nationaux français" ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage "dans les conditions prévues par la Constitution"* », que « *le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité* » et qu'il « *n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française* ». Par conséquent, il n'a pas jugé le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections européennes contraire à la Constitution. Cette décision a été jugée discutable, notamment par quelques constitutionnalistes[155]. Elle s'inscrit dans la continuité de la décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976[156] où le Conseil a déjà jugé que l'élection au suffrage universel direct des représentants français à l'assemblée des communautés européennes ne porte pas atteinte à la Constitution, considérant qu'elle n'a pas « *pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République* », que « *la souveraineté qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette*

---

[154] « Affaire C145-04 Royaume d'Espagne / Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », *Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, Grande chambre*, 12 septembre 2006, http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl ?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-145/04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

[155] Lire par exemple Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, voir pp.839-840, et Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique*, mai - juin 1992, p. 589-607 (voir notamment pp.599-600).

[156] « Décision du Conseil constitutionnel n°76-71 DC du 30 décembre 1976, relative à la Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct », *Journal officiel*, 31 décembre 1976, p. 7651.

souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République », et que l'assemblée européenne « *n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et (…) ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale* ».

La loi n°77-680 du 30 juin 1977 a autorisé l'approbation par la France des dispositions annexées à la décision du Conseil des communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct.

La loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen dispose en son article 2 que « *l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes (…) est régie par le titre 1er du livre 1er du code électoral et par les dispositions des chapitres suivants* », ce qui implique notamment la condition de nationalité française pour être électeur.

La loi n° 94-104 du 5 février 1994 a intégré dans le droit interne français les dispositions du traité et de la directive concernant le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne pour les élections au Parlement européen.

Elle modifie la loi n°77-729 de manière substantielle, en y insérant notamment un article 2-1 autorisant la participation des ressortissants des autres États de l'Union européenne « *à l'élection des représentants de la France au Parlement européen dans les mêmes conditions que les électeurs français* », et en définissant la résidence de ces électeurs potentiels (d'ailleurs de manière plus restrictive que la plupart des autres États européens[157]) : « *Les personnes visées au premier alinéa sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu* ».

Elle insère également un chapitre 1er bis, instituant des « *listes électorales complémentaires* » pour lesquelles s'appliquent certaines dispositions du code électoral[158], qui précise les pièces nécessaires, en outre de celles exigibles pour les nationaux français (à l'exception de celle de nationalité), qui doivent être fournies par les personnes demandant leur inscription : nationalité, adresse sur le territoire de la République, lieu

---

[157] « *Les régimes électoraux des États membres diffèrent encore beaucoup sur cette motion de résidence : certains exigent que l'on possède son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral (Finlande et France), d'autres que l'on y séjourne de manière habituelle (Allemagne, Luxembourg, Belgique, Grèce, Espagne, Portugal, Italie), d'autres encore que l'on soit inscrit sur le registre de la population (Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Suède)* », extrait de http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_4_fr.htm février 2004.

[158] Articles L. 10, L. 11, L. 15 à L. 41 et L. 43 du code électoral relatifs à l'établissement des listes électorales et au contrôle de leur régularité, ainsi que L.86, L.88 et L.92 (dispositions pénales).

d'inscription dans l'État d'origine, déclaration de non-privation du droit de vote dans cet État, engagement à n'exercer ce droit de vote qu'en France. La loi précise les modalités de transfert des informations relatives à ces inscriptions entre États membres. Elle impose également aux électeurs non-français les mêmes conditions d'éligibilité que celle des Français, et traite des pièces spécifiques à fournir par les candidats non-français.

La loi n° 2003-327[159] a « *régionalisé* » l'élection des représentants au Parlement européen, en instituant de grandes circonscriptions régionales. L'article 15 dispose que « *les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste* » et que « *la population mentionnée à l'alinéa précédent est celle du dernier recensement général* ».

De ce qui précède, au sujet des élections au Parlement européen, l'on peut tirer quelques conclusions.

Dans l'ordre juridique européen, les élections sont organisées par le TCE qui ne contient, dans sa version en vigueur, pas plus que la directive, aucune disposition empêchant une éventuelle ouverture à des électeurs extracommunautaires.

Dans l'ordre juridique français, les élections des représentants au Parlement européen sont organisées par la loi n°77-729, modifiée plusieurs fois, qui stipule que certaines dispositions du code électoral s'appliquent mais, à l'instar de l'élection présidentielle, elles ne sont pas directement organisées par le code électoral.

La loi n°77-729 consolidée réserve le droit de vote aux citoyens de l'Union européenne, mais rien n'empêcherait le législateur de l'ouvrir aux étrangers extracommunautaires.

A priori, l'éventuel obstacle constitutionnel ne se poserait pas, vu que le Conseil constitutionnel, dans sa décision 92-308 DC (dans la continuité de sa décision préccédente, n° 76-71 DC du 30 décembre 1976), a jugé que l'article 3 de la Constitution ne s'appliquait pas à ces élections et que le Parlement européen n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française.

- Élection des conseillers municipaux des communes

Etudions tout d'abord ce qu'établissent les normes européennes.

L'article 19-2 du TCE dispose que « *tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les*

---

[159] « Loi n°2003-327 du 11 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques », *Journal officiel*, n° 87, 12 avril 2003, p. 6488-6493.

ressortissants de cet État ». Rappelons que l'article 17-1 du TCE définit qu'est citoyen de l'Union « *toute personne ayant la nationalité d'un État membre* ». L'article 19-2 du TCE définit également que « *ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen* » et que « *ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient* ».

Ainsi, les modalités de mise en œuvre de ce droit ont été fixées par la directive[160] 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, avec date limite de transposition au 1er janvier 1996.

La directive 94/80/CE, comme la directive 93/109/CE pour les élections au Parlement européen, vise à égaliser les droits de vote et d'éligibilité entre nationaux et citoyens de l'Union non-nationaux, résidents dans les Etats membres de l'UE, au nom des principes d'égalité et de non-discrimination. Comme sa devancière, elle n'affecte pas « *les dispositions de chaque État membre concernant le droit de vote et d'éligibilité (…) de ses ressortissants qui résident hors de son territoire national* » (article 1). Mais elle n'affecte pas non plus les dispositions concernant le droit de vote et d'éligibilité des « *ressortissants de pays tiers qui résident dans cet État* » (article1). Cette incise vise explicitement à sortir de son champ d'application, tant le fait que certains Etats accordent le droit de vote et d'éligibilité à tous les résidents, même extracommunautaires, que le fait que certains Etats s'y refusent constitutionnellement.

Elle définit ce qu'il faut entendre par « *élections municipales* ». Il s'agit des « *élections au suffrage universel direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant, selon la législation de chaque État membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base* » (article 2b). Ces collectivités locales de bases sont définies et listées en annexe, avec leur dénomination pour chaque pays. Pour la France, il s'agit des « *communes, arrondissements dans les villes déterminées par la législation interne, et sections de commune* ». On notera que la directive permet, dans le cas français, de n'appeler « *élection municipale* » que la seule élection des conseillers municipaux (ou conseillers d'arrondissement) et non l'élection du maire et de ses adjoints.

La directive définit que les conditions de durée et de preuve de la résidence qui sont exigées des nationaux pour la reconnaissance du droit de vote ou l'inscription sur les listes électorales doivent être les mêmes pour les citoyens de l'Union,

---

[160] « Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité ».

non ressortissants de l'État en question (article 4). L'électorat des citoyens de l'Union non-nationaux doit être basé sur le volontariat (article 7-1), et si le vote est obligatoire pour les nationaux, il l'est aussi pour les citoyens de l'Union non-nationaux (article 7-2). Les pièces à fournir pour inscrire les électeurs citoyens de l'Union non-nationaux doivent être les mêmes que les nationaux, mais en outre, « *l'État membre de résidence peut exiger que l'électeur (…) [citoyen de l'Union, non-national] présente un document d'identité en cours de validité ainsi qu'une déclaration formelle précisant sa nationalité et ses adresses dans l'État membre de résidence* ».

Pour les déclarations de candidatures, les pièces exigibles des électeurs citoyens de l'Union non-nationaux doivent être les mêmes que celles exigibles des nationaux (article 9-1). Mais la directive accorde la possibilité aux États d'exiger des candidats citoyens de l'Union non-nationaux une preuve de non-déchéance de leurs droits d'éligibilité (article 5-1), et en outre, « *l'État membre de résidence peut exiger [que l'éligible, citoyen de l'Union, non-national] présente une déclaration formelle précisant sa nationalité et son adresse dans l'État membre de résidence* » (article 9-1). Et il peut exiger de plus que l'éligible, citoyen de l'Union, non-national :

> « *a) précise, dans sa déclaration formelle visée au paragraphe 1, lors du dépôt de sa déclaration de candidature, qu'il n'a pas été déchu dans son État membre d'origine du droit d'éligibilité;*
>
> « *b) présente, en cas de doute sur le contenu de la déclaration visée au point a) ou si la législation d'un État membre l'exige, avant ou après le scrutin, une attestation des autorités administratives compétentes de l'État membre d'origine certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans cet État ou que les autorités ne sont pas au courant d'une telle déchéance;*
>
> « *c) présente un document d'identité en cours de validité;*
>
> « *d) précise dans sa déclaration formelle visée au paragraphe 1 qu'il n'exerce aucune des fonctions incompatibles (…);*
>
> *e) précise, le cas échéant, sa dernière adresse dans l'État membre d'origine (article 9).*

Elle permet également aux États de restreindre à leurs seuls nationaux l'éligibilité « *aux fonctions de chef, d'adjoint ou de suppléant ou encore de membre du collège directeur de l'exécutif d'une collectivité locale de base* », tout comme « *l'exercice à titre provisoire et intérimaire* » *de ces fonctions* » (article 5-3), ainsi que la participation « *à la désignation des électeurs d'une assemblée parlementaire [et] à l'élection des membres de cette assemblée* » (article 5-4).

Cette dernière disposition vise explicitement à répondre aux réserves françaises, à cause du mode d'élection du Sénat, émanation des collectivités territoriales (article 24 de la Constitution). D'ailleurs, jointe en annexe à la directive, une déclaration au procès-verbal de la délégation française relative à

l'article 5 paragraphe 4 affirme : « *La possibilité d'exclure les citoyens de l'Union ressortissants d'autres États membres de l'élection et de la participation au collège des grands électeurs chargés de procéder à l'élection du Sénat en France, visée à l'article 5 paragraphe 4, ne vise en aucun cas à remettre en cause le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales tel qu'il résulte des dispositions de l'article 8 B*[161] *paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne* ».

Le chapitre 3 de la directive établit des dispositions dérogatoires et transitoires, autorisant notamment un État membre où « *la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident* » (le Luxembourg) à assortir les conditions pour le droit de vote et l'éligibilité de durées de résidence plus longues pour les non-nationaux que pour les nationaux (articles 12-1a et 12-1b). Cet État est aussi autorisé à « *prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats et visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union ressortissants d'un autre État membre* » (article 12-1c). De plus, la Belgique bénéficie également de la possibilité de déroger aux règles établies par la directive dans certaines communes (où le vote des ressortissants de l'UE non belges risquerait de bouleverser les équilibres communautaro-linguistiques) (article 12-2). Enfin, les États ayant accordé à des ressortissants d'autres États membres le droit de vote au parlement national, et inscrivant donc ces ressortissants sur les listes électorales dans exactement les mêmes conditions que les électeurs nationaux sont dispensés de leur appliquer les dispositions spécifiques visées par les articles 6 à 11 (exercice du droit de vote, conditions d'inscription sur les listes électorales, et conditions de recevabilité des candidatures) (article 12-3).

Pour prendre en compte l'adhésion à l'UE et à la CE de l'Autriche, de la Finlande, et la Suède, la directive 94-80-CE a été mise à jour par la directive 96-30-CE[162], qui n'apporte aucune modification substantielle.

Etudions maintenant ce qu'établissent les normes internes françaises.

Suite à la décision du Conseil constitutionnel DC 92-308 DC du 9 avril 1992, qui a jugé que le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires était contraire à la Constitution, non pas en soi, mais du fait du mode d'élection du Sénat, la

---

[161] Article 19 dans la nouvelle numérotation.

[162] « Directive 96/30/CE du Conseil, du 13 mai 1996 ».

France a révisé sa constitution en juin 1992[163], insérant notamment un Titre XV intitulé « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* », comportant 4 articles, dont l'article 88-3 qui dispose :

> « *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article* ».

La révision constitutionnelle de mars 2005[164] avait prévu une rédaction plus simple et synthétique de la première phrase de l'article 88-3, à compter de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe :

> *« Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux citoyens de l'Union résidant en France ».*

La référence explicite au traité de Maastricht était ainsi levée, ainsi que l'exigence de réciprocité (certes redondante). Et surtout, l'explicitation de la limitation aux « seuls » citoyens de l'UE était supprimée, ce qui n'induisait pas forcément une ouverture implicite aux autres étrangers, mais marquait assurément un mouvement de banalisation du vote municipal des citoyens européens. Néanmoins, cette formulation est caduque et ne devrait pas entrer en vigueur, vu le rejet par référendum du traité constitutionnel en mai 2005.

La loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 (assortie de son décret d'application n°98-1110 du 8 décembre 1998) a déterminé les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution et a transposé dans le droit interne français la directive 94-80-CE.

On peut noter que le processus de transposition a été assez long (6 ans), soit la durée d'un mandat municipal. Les élections municipales de 1995 sont ainsi passées sans que les citoyens de l'Union aient pu y participer, et il a leur a fallu attendre 2001 (soit 9 ans après le traité de Maastricht) pour participer aux premières élections municipales générales. La France a été le dernier Etat membre à mettre en pratique la directive 94-80-CE[165]. Le gouvernement Balladur (1993-1995) a approuvé la directive mais n'a pris aucune initiative pour la transposer dans

---

[163] Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, votée par le Parlement réuni en Congrès, en application de l'article 89 de la Constitution.

[164] « Loi constitutionnelle n°2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution », *Journal officiel*, n° 51, 2 mars 2005, p. 3696.

[165] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, COM/2002/0260 final.

le droit interne, le gouvernement Juppé (1995-1997) a engagé le processus en déposant un projet de loi organique sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui devint caduc du fait de la dissolution en avril 1997[166]. C'est donc le gouvernement Jospin qui a repris l'initiative et a fait adopter la loi 98-404 en mai 1998.

Cela mit un terme à la procédure d'infraction au titre de l'article 226 du traité CE pour défaut de notification des mesures nationales de transposition, engagé par la Commission contre la France en 1996[167].

La loi n°98-404 transpose la directive 94/80/CE, en l'assortissant de certaines dispositions particulières. Les 13 premiers articles insèrent des articles nouveaux en général dans le Code électoral, sauf les articles 9 et 12 qui insèrent de nouveaux articles dans le Code des collectivités territoriales. Les deux derniers articles disposent de l'application de la loi aux TOM et à Mayotte (article 14) et de mesures transitoires (article 15).

Le chapitre 1er de la loi n°98-404 établit les dispositions sur « *l'exercice du droit de vote aux élections municipales par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France* »

L'article 1er, article unique de ce chapitre, insère dans le code électoral (Livre 1er, Titre IV, Chapitre 1er) une section 1bis intitulée « *Dispositions spéciales à l'exercice par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France du droit de vote pour l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris* » qui octroie le droit de vote aux ressortissants communautaires résidant en France « *dans les mêmes conditions que les électeurs français* ». La notion de résidence est définie : « *les personnes (…) sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu* »[168].

---

[166] Strudel Sylvie, « La participation des Portugais aux élections européennes et municipales en France », *Les Cahiers de l'Urmis*, n° 9, "Portugais de France ; immigrés et citoyens d'Europe", février 2004, p. 69-76 (voir p.72).

[167] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, COM/2002/0260 final.

[168] Cette définition de la résidence (déjà appliquée pour les élections au Parlement européen, par la loi n°94-104) a été saluée par le Conseil constitutionnel dans sa décision DC n°98-400 du 20 mai 1998, qui considérait qu'il revenait au législateur de l'apporter, vu que la directive 94-80-CE ne l'avait pas fait. Cette définition exclut notamment les personnes ayant en France une résidence secondaire. « *Les régimes électoraux des États membres diffèrent encore beaucoup sur cette motion de résidence : certains exigent que l'on possède son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral (Finlande et France), d'autres que l'on y séjourne de manière habituelle (Allemagne, Luxembourg, Belgique, Grèce, Espagne, Portugal, Italie), d'autres encore que l'on soit inscrit sur le registre de la population (Autriche,*

Pour exercer leur droit de vote, ces personnes « *doivent être inscrites, à leur demande, sur une liste électorale complémentaire* », qui « *mentionne la nationalité des personnes qui y figurent* ». Outre les justifications exigibles des Français, l'électeur communautaire doit fournir à l'appui de son inscription « *un document d'identité en cours de validité et une déclaration écrite précisant sa nationalité, son adresse sur le territoire de la République, et qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans l'État dont il est ressortissant*[169] ». La mention expresse de la nationalité et l'exigence de non-déchéance du droit de vote dans l'État d'origine vont au-delà de la directive 94-80-CE. L'article 1er établit enfin les sanctions pénales prévues en cas de fraude.

Le chapitre 2 établit les « *règles spécifiques d'éligibilité des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France* ».

L'article 2 établit que les citoyens de l'Union non français sont éligibles aux fonctions de conseillers municipaux ou de Paris dans les mêmes conditions que les Français. L'article 3, en application de l'article 5-1 de la directive, interdit l'éligibilité à ceux qui sont déchus du droit d'éligibilité dans leur État d'origine. De plus, l'article 5, transposant les articles 9-2a et 9-2b de la directive, mentionne les pièces supplémentaires exigibles des candidats non-français, qui doivent pouvoir prouver qu'ils ne sont pas déchus du droit d'éligibilité dans leur État d'origine.

L'article 5 dispose également que les listes de candidats doivent mentionner la nationalité des candidats non-français, et l'article 6 impose cette mention sur les bulletins de vote[170]. La non-

---

Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Suède) », extrait de http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_4_fr.htm février 2004.

[169] Le demandeur n'a pas à apporter la justification de son absence de déchéance du droit de vote dans son pays d'origine. Seule une déclaration est nécessaire. Dans un arrêt du 2 mars 2001, la Cour de cassation a posé le principe selon lequel le ressortissant communautaire n'a pas à apporter la preuve de l'absence de déchéance de son droit de vote dans son pays d'origine, pour demander son inscription sur les listes électorales métropolitaines. Aux yeux du juge, la sanction pénale encourue – d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende – semble suffisante pour dissuader d'éventuels fraudeurs. (Cass. civ. 2, 02-03-2001, n° 01-60.210, M. Manuel Lopez Moreno).

Mais la subordination du droit de vote en France à la non-déchéance du droit de vote dans l'Etat d'origine est-elle bien conforme à la directive ? Il semblerait que cela outrepasse largement l'article 8-2 de la directive. La Grèce a fait l'objet d'une procédure d'infraction pour une mesure similaire. (Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, COM/2002/0260 final). Par contre, le Conseil constitutionnel, dans sa décision 98-400 DC a jugé que cette mesure était conforme à la directive, et relevait même du principe de non-discrimination entre électeurs français et communautaires.

[170] Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 98-400 DC a jugé que ces dispositions étaient nécessaires à l'information des électeurs, et ne revêtaient pas de caractère discriminatoire.

observation de cette disposition a entraîné l'annulation de plusieurs scrutins municipaux (Marmande, Vauvert, Champigny-sur-Marne).

Le chapitre 3, en application directe de la réserve faite à l'article 88-3 de la Constitution, et aussi en application de l'article 5-4 de la directive, exclut les étrangers du collège électoral du Sénat.

De même, le chapitre 4, en application directe de la réserve faite à l'article 88-3 de la Constitution, et aussi en application de l'article 5-3 de la directive, exclut les étrangers des fonctions, même temporaires, de maire et d'adjoint[171]. Il interdit également le cumul de la fonction de conseiller municipal avec une fonction équivalente dans un autre État.

Le 5e et dernier chapitre traite de l'application de cette loi aux scrutins d'arrondissement, de sections de communes, et dans divers territoires d'outre-mer, et établit une disposition transitoire permettant l'inscription sur les listes complémentaires jusqu'au 1er mars 1999.

Ces dispositions viennent en dérogation aux règles générales édictées par le code électoral, concernant l'élection des conseillers municipaux, et notamment à l'article L.2 qui impose la condition de nationalité française.

Le processus qui a conduit à l'ouverture du droit de vote municipal aux ressortissants communautaires, et notamment, la décision DC 92-308 du Conseil constitutionnel, ainsi que la manière dont la Constitution a été révisée laisse difficilement envisager une extension de cette ouverture aux ressortissants extracommunautaires, sans une nouvelle révision constitutionnelle[172]. Nous reviendrons dans le détail sur ce point.

On peut en tout cas noter combien le processus de transcription dans le droit français du droit de vote municipal des citoyens de l'Union européenne est révélateur des fortes réticences à ouvrir ce droit. La rédaction de l'article 88-3 de la Constitution est remarquable par son caractère explicitement restrictif, et montre que l'ouverture concédée ne l'est qu'à titre exceptionnel, dérogatoire, et limité.

---

[171] C'est aussi le cas des fonctions de président et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale, pour lesquelles s'applique également l'article L.O.2122-4-1 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil d'Etat a ainsi annulé l'élection d'un Néerlandais comme 4e vice-président d'une communauté de communes (Conseil d'Etat, 8 juillet 2002, n° 240269, Préfet du Cher et M. Smit, http://www.rajf.org/imprimer.php3?id_article=1078).

[172] Voir par exemple : Lochak Danièle, « Le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales. Quelques données constitutionnelles », *Note incluse dans le dossier de presse du MRAP, lors de la campagne " Même sol, mêmes droits, mêmes voix " (mars 2000)*, 23 juin 1999.

Ainsi, la condition de réciprocité qui est rappelée d'emblée pourrait être jugée surabondante[173]. Ce point a été longuement débattu, notamment au Parlement lors de la discussion de la loi organique[174], et on pourrait se demander s'il ne s'oppose pas à la règle *Pacta sunt servanda* (qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté de bonne foi). De même, pourrait être jugée problématique la référence explicite au traité. De plus, l'article 88-3 accorde, non le droit de vote et d'éligibilité, mais la simple faculté d'accorder ce droit (« *peut* »). En outre, le caractère limité aux « *seuls* » citoyens de l'Union est rappelé, interdisant explicitement toute extension à d'autres catégories. La restriction d'éligibilité est également affirmée, interdisant les Citoyens de l'UE non-français d'exercer les fonctions de maire et d'adjoint, tout comme leur est interdite la participation « *à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs* ». Enfin, l'article 88-3 requiert pour son application « *une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées* ». On ne peut que retenir, dans la rédaction de cet article, le caractère extrêmement restrictif, qui laisse penser que ses rédacteurs ont voulu, pour reprendre l'expression de Danièle Lochak, « *verrouiller le système* »[175] pour empêcher toute extension aux ressortissants extracommunautaires.

- Participation aux référendums « *locaux* »

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit dans la Constitution différents types de consultation de la population, parmi lesquels le référendum local. L'article 6 de cette loi a inséré dans la Constitution un article 72-1, dont le deuxième alinéa dispose :

> « *Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* ».

Cette disposition est une innovation car jusque là, les seuls mécanismes de consultation directe d'une partie de la population (par exemple, d'une commune) étaient purement consultatifs[176]. La loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, (suivie de la loi 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du

---

[173] Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution. IIe partie : La révision constitutionnelle », *Revue du droit public et de la science politique*, juillet - août 1992, p. 933-955 (p.940).

[174] Voir « Commentaire sur la décision n°98-400 DC », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 5, 1998.

[175] Lochak, « Le droit de vote » *(op. cit.)*.

[176] Verpeaux Michel, « Le référendum local, en métropole et outre-mer », *AFDC, journée d'études constitutionnelles*, http://www.droitconstitutionnel.org/AFDC_01/verpeaux.html, 2003.

territoire du 4 février 1995) avait encadré ces dispositifs. Notamment, la loi de 1992 avait comblé un « *vide juridique* » en désignant les « *électeurs* » et non pas les « *habitants* » comme pouvant être consultés par une commune. Cette disposition avait eu pour effet de rendre illégale la participation de résidents étrangers[177]. Des communes avaient organisé en effet des « *référendums locaux* » en ouvrant le droit de vote aux étrangers résidant dans la commune[178]. Après 1992, d'autres consultations ont été organisées, avec parfois, la participation d'étrangers résidant (ou travaillant) dans la commune. Par exemple, la municipalité d'Arcueil (94) a organisé le 5 décembre 1999 un référendum d'initiative locale de réaménagement urbain avec participation des résidents étrangers[179]. Ou encore, les villes de Stains et de l'Île-Saint-Denis (93) ont organisé le 29 septembre 2002 un référendum consultatif sur la création d'une communauté de sept communes dans le département, avec participation d'étrangers[180]. La ville de la Courneuve a fait de même en décembre 2003, et le taux de votants étrangers s'est élevé à plus de 17%[181]. Ces initiatives ont été vivement contestées par les opposants au droit de vote des étrangers, et déclarées illégales par les autorités préfectorales et la justice administrative[182].

Des initiatives encore plus militantes ont été prises en 2006 par des mairies communistes de banlieue parisienne, qui ont organisé des consultations, non seulement avec participation des résidents étrangers, mais sur cette question même du droit de vote des étrangers. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé en février 2006 le référendum sur le droit de vote et l'éligibilité des étrangers prévu en mars 2006 par la Ville de Saint-Denis, au motif suffisant que l'objet du référendum ne correspondait pas à un intérêt local et relevait de la loi (articles 34 et 72 de la Constitution), sans avoir besoin de confirmer l'illégalité de la participation de résidents étrangers[183].

---

[177] Voir Oriol Paul, *Les immigrés devant les urnes*, Paris, CIEMI L'Harmattan, 1992 , p.204.

[178] Par exemple, la ville de Mons-en-Barœul avait organisé le 15 novembre 1987 une consultation sur un projet de réseau de télédiffusion par câble, Le Monde, 17 novembre 1987.

[179] *L'Humanité*, 2 mai 2000.

[180] *L'Humanité*, 5 août, 9 août, 25 septembre, 26 septembre 2002 ; *Libération*, 30 septembre 2002.

[181] « Vote des immigrés : la Courneuve fait un pas », *Survivreausida.net*, 14 janvier 2004, http://www.survivreausida.net/a5744 juillet 2005.

[182] Voir par exemple « Tribunal administratif de Melun, référé, 8 janvier 2002, Préfet du Val-de-Marne c/ Commune de Vitry-Sur-Seine », *Revue de l'actualité juridique française*, 2002, http://www.rajf.org/article.php3?id_article=441 .

[183] *AJDA* 2006 Jurisprudence p. 873, Jugement rendu par Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 février 2006, n° 0511415.

Dans la plupart des cas, les mairies ont contourné l'opposition des préfets et des tribunaux, en organisant quand même les référendums, mais en les présentant comme purement consultatifs[184], les transformant ainsi en instruments politiques[185].

Suite à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (instaurant notamment à l'article 72-1 alinéa 2 les référendums locaux décisionnels), une loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local organise l'ensemble des procédures et modifie le code général des collectivités territoriales, et insère notamment :

> « *Art. LO 1112-11. - Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales* ».

Il en résulte donc que seuls les Français peuvent participer aux référendums organisés par les départements et les régions, et que, par contre, les citoyens de l'Union européenne peuvent participer aux référendums municipaux, s'ils sont inscrits sur les listes électorales complémentaires.

Une éventuelle ouverture aux résidents extracommunautaires de la participation aux référendums locaux dépendrait d'une nouvelle réforme législative.

On peut se demander si une ouverture de l'électorat aux non-Français (citoyens européens ou non) pour les référendums locaux serait possible par une simple réforme législative, ou requerrait une réforme constitutionnelle. Comme il s'agit d'une loi organique, le Conseil constitutionnel serait obligatoirement saisi de cette question et il pourrait bien juger anticonstitutionnel le vote d'étrangers à ces référendums locaux, considérant que la Constitution mentionne les « *électeurs* », et que ceux-ci ne peuvent pas être étrangers à l'exception des électeurs européens, selon l'article 88-3. Il pourrait aussi considérer que, comme c'était le mode d'élection du Sénat qui justifiait l'anticonstitutionnalité du vote municipal d'étrangers, la souveraineté nationale n'est pas en cause dans des simples référendums locaux, et ouvrir donc la voie à une participation de résidents étrangers. Un tel scénario est peu probable.

- L'élargissement de 2004

---

[184] Le Oui l'a emporté dans les 5 premiers référendums (organisés entre mars et octobre 2006), avec une participation assez faible. Voir les résultats plus loin (actualité du débat).

[185] Verpeaux Michel, « Du bon et du mauvais usage des référendums locaux », *AJDA Jurisprudence*, 2006, p. 873.

Au moment de l'élargissement de l'UE, le délai était très court entre l'adhésion des 10 nouveaux Etats (01/05/04) et les élections au parlement européen (10-13/06/04). Il a fallu donc prévoir des dispositions exceptionnelles pour inscrire les nouveaux électeurs.

Par contre, rien n'a été prévu pour les inscriptions en vue des élections municipales.

Le 1er mai 2004, dix États (Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie) ont rejoint l'Union européenne, et leurs ressortissants sont donc devenus des citoyens de l'Union européenne. Ces ressortissants devaient normalement prétendre à l'intégralité des droits reconnus aux citoyens de l'Union. En réalité, les traités d'adhésion avaient prévu des dispositions particulières, permettant notamment de limiter durant une période de transition la libre circulation, notamment des travailleurs[186].

Il n'était pas prévu de restriction des droits électoraux dans ce processus d'élargissement. Ce qui signifie, d'une part, que les nouveaux États membres devaient avoir transposé, dès leur adhésion formelle le 1er mai 2004, l'ensemble de l'acquis du droit communautaire en la matière, et notamment, les directives 93/109/CE et 94/80/CE établissant les dispositions concernant les droits électoraux aux élections au Parlement européen et aux élections municipales. Les 10 nouveaux États membres devaient ainsi assurer aux ressortissants des 25 États membres la jouissance de leurs droits électoraux, dès le 1er mai 2004. Et d'autre part, les 15 États, membres de l'Union avant l'élargissement, devaient également assurer aux ressortissants des nouveaux États membres, la jouissance de leurs droits électoraux, dès le 1er mai 2004.

Or, les élections du Parlement européen étant prévues du 10 au 13 juin 2004, le délai était très court entre la date d'adhésion, qui marque l'entrée dans les droits, et le premier[187] exercice de ces droits. La Commission avait donc demandé aux États membres et aux États candidats de « *prendre des mesures*

---

[186] Pourtant, une étude de la Commission européenne et de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, fondée sur une enquête Eurobaromètre, montre que, même en cas de libre circulation totale, les flux migratoires en provenance de l'ensemble des nouveaux États membres vers l'ensemble des États membres actuels représenteraient probablement au cours des cinq prochaines années 1 % environ de la population en âge de travailler de ces nouveaux membres de l'UE soit quelque 220 000 personnes par an dans une Union comptant 450 millions d'habitants. Des enquêtes similaires réalisées au sein de l'UE ont révélé que les intentions de migration sont nettement plus élevées que les flux migratoires réels. Communiqué de la Commission européenne, IP/04/267 du 26 février 2004, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/267|0|RAPID&lg=FR&display=.

[187] Sauf au cas où une élection municipale serait prévue avant l'élection au Parlement européen.

spéciales pour s'assurer que tous les électeurs communautaires (…) soient en mesure de demander leur inscription sur la liste électorale avant la date d'adhésion officielle »[188]. Elle estimait à presque un million le nombre d'électeurs communautaires résidant dans un autre État membre, et concernés par l'élargissement, et pour la France, elle avançait une estimation de 53 000 nouveaux électeurs[189].

Selon le recensement général de la population de la France en 1999, ces nouveaux citoyens de l'UE étaient à peu près 42 000 (y compris 4000 mineurs), dont plus de 33 000 Polonais[190].

En France, les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne ont été définies par les articles 33 à 37 d'une ordonnance[191], puis d'une circulaire[192] du ministère de l'intérieur. Les électeurs concernés, remplissant les conditions[193] au 29 février 2004, ont pu ainsi demander leur inscription sur les listes complémentaires jusqu'au 15 avril 2004. La circulaire précise que « *l'inscription sur les listes électorales complémentaires pour les élections municipales n'est pas possible selon cette procédure* » et que « *les personnes concernées devront attendre le 1er mai 2004, date à laquelle elles deviennent ressortissantes communautaires, pour déposer une demande d'inscription, et celle-ci devra être prise en compte à partie de la prochaine révision annuelle des listes électorales* ».

Ainsi, dans des conditions politiques très particulières, le droit électoral sait ainsi faire preuve de souplesse, et trouver les ajustements nécessaires pour remplir des objectifs politiques majeurs.

Ainsi, si la règle générale en matière de droit électoral est bien l'exclusion des étrangers du droit de vote, de nombreuses exceptions altèrent le caractère absolu de cette règle. Les

---

[188] « Com(2003) 174 final. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux mesures que les États membres doivent prendre pour assurer la participation de tous les citoyens de l'Union aux élections de 2004 au Parlement européen dans l'Europe élargie. », 8 avril, http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=fr&GUILANGUAGE=fr&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=503PC0174 2003.

[189] *Ibid.*.

[190] *Population immigrée, population étrangère ; tableaux thématiques, exploitation complémentaire*, [Source : CD-N3].

[191] « Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale », *Journal officiel*, n° 284, 9 décembre 2003, p. 20961-20964.

[192] « Circulaire NOR/INT/A/04/00003/C », 12 janvier 2004, http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b5_lois_decrets/04-00003 février 2004.

[193] Les mêmes conditions que les autres électeurs communautaires.

exceptions en vigueur ne peuvent assurément pas être considérées comme anecdotiques ou sans portée politique. Au contraire, l'ouverture réalisée par l'instauration de la citoyenneté européenne a une importance politique capitale, et elle change les termes dans lesquels est posée, en France, la question du droit de vote des étrangers.

Voyons maintenant comment on peut comprendre, à partir du droit positif, de la jurisprudence et de la doctrine, la logique juridique de l'exclusion politique des étrangers, tout d'abord, au nom de la tradition française.

2.3.1.2. Réalités et limites de l'argument de la tradition

Un premier axe argumentaire consiste à avancer qu'en France, comme d'ailleurs, dans les autres Etats, et comme auparavant dans la démocratie athénienne, et en tout cas depuis la Révolution de 1789, événement fondateur du régime démocratique moderne, la tradition constitutionnelle réserve aux seuls Français l'exercice des droits politiques (et notamment, du droit de vote).

2.3.1.2.1. Une tradition d'exclusion clairement établie.

Les textes constitutionnels français limitent en général le droit de vote aux Français.

C'est la thèse défendue notamment par Eric Peuchot, dans une présentation détaillée des règles excluant (en général) les étrangers du droit de vote dans les différents textes constitutionnels depuis la Révolution française[194]. Effectivement, depuis la Révolution française, les textes constitutionnels français réservent l'exercice du droit de vote aux Français.

En réalité, cette exclusion est le plus souvent implicite, et en tout cas, peut-être parce qu'elle revêt un caractère d'évidence, elle est peu souvent formulée explicitement dans les textes constitutionnels (ni même législatifs nous semble-t-il).

La seule exception, souvent citée par les partisans du droit de vote des étrangers à l'appui de leurs thèses, est la Constitution

---

[194] Voir Peuchot Eric, « Droit de vote et condition de nationalité », *Revue du droit public et de la science politique*, mars - avril 1991, p. 481-524(p.488-493). Pour une discussion critique, voir Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.)* (notamment p.133-136).

montagnarde de 1793, (dont les opposants au droit de vote des étrangers précisent souvent qu'elle ne fût jamais appliquée)[195] qui prévoit l'admission à « l'exercice des Droits de citoyen français » (article 4) de :

> *« Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ;*
>
> *- Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année*
>
> *- Y vit de son travail*
>
> *- Ou acquiert une propriété*
>
> *- Ou épouse une Française*
>
> *- Ou adopte un enfant*
>
> *- Ou nourrit un vieillard ;*
>
> *- Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité ».*

Ainsi, la première Constitution, en 1791 établit que « *pour être citoyen actif, il faut être né ou devenu Français* » (titre 3, chapitre 1er, section 2, article 2).

La Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795, Directoire) dispose que « *les citoyens français peuvent* ***seuls*** *voter dans les Assemblées primaires* » (article 11). Les conditions d'accession à la qualité de citoyen français deviennent plus restrictives[196]. La Constitution du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799, Consulat) n'exclut pas explicitement les étrangers de l'exercice des droits de cité et définit de façon encore différente les règles d'accession à la qualité de citoyen français pour les étrangers[197]. La Constitution du 16 thermidor An X (4 août 1802, Consulat à vie) ne précise rien à ce sujet, pas plus que la Constitution du 28 floréal An XII (18 mai 1804, Empire). La Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 (1ère Restauration) proclame les droits des Français et renvoie à la loi la composition des collèges électoraux des députés (article 35). Selon Eric Peuchot, « *il semble évident que seuls les Français ont la qualité de citoyen* »[198]. L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 23 avril 1815 (Cent-jours) rétablit les collèges électoraux de département et d'arrondissement, conformément au sénatus-

---

[195] Sur son application, voir Weil Patrick, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard Folio Actuel, 1991 (p.464).

[196] « Article 10. - L'étranger devient citoyen français, lorsque après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paie une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière, ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il y ait épousé une femme française. ».

[197] « Article 3. - Un étranger devient citoyen français, lorsqu'après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives. ».

[198] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*(p.491).

consulte du 16 thermidor an X (qui ne précisait pas explicitement l'exclusion des étrangers). Comme sa devancière de 1814, la Charte constitutionnelle du 14 août 1830 (Restauration) proclame les droits des Français et renvoie à la loi l'organisation des collèges électoraux des députés (article 30). Elle précise que « *Nul n'est électeur, s'il a moins de vingt-cinq ans, et s'il ne réunit les autres conditions déterminées par la loi* » (article 34). Eric Peuchot affirme que « *le Roi des Français* » – Louis-Philippe – « *n'accorda (…) de droits publics et politiques qu'aux Français, seuls ceux-ci pouvant, dès lors, être tant électeurs qu'élus* »[199]. La Constitution du 4 novembre 1848 (IIème République) établit explicitement que « *sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques* » (article 25, pouvoir législatif).

La Constitution du 14 janvier 1852 (Second Empire) ne précise pas la composition du corps électoral : « L'élection a pour base la population » (article 34) et « les députés sont élus par le suffrage universel (…) » (article 36) pas plus qu'aucune modification de la Constitution impériale de 1852 à 1870.

Dans ce récapitulatif chronologique, il convient d'introduire un moment d'exception et de rappeler que la Commune, embryon de république universelle, ne faisait pas de distinction nationaliste, reconnaissait les droits politiques de tous, et s'est dotée de plusieurs ministres étrangers[200]. Mais la parenthèse universaliste fut vite refermée et cette expérience révolutionnaire n'est pas invoquée dans la tradition constitutionnelle française par les juristes.

Les lois constitutionnelles de 1875 (IIIème République) ne précisent pas non plus la composition du corps électoral : « la Chambre des Députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale » (Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, article 1), alors que la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat précisait que « nul ne peut être sénateur s'il n'est Français (…) » (article 3). Il semble que la condition de nationalité ait été établie par la loi municipale du 7 juillet 1874[201].

Aucun des textes constitutionnels de l'Etat français (dit de Vichy) ne portent sur le corps électoral. En revanche, le projet de Constitution signé par le maréchal Pétain le 30 janvier 1944, définissait clairement le corps électoral, en restreignant

---

[199] *Ibid.* (p.491).

[200] http://lacomune.club.fr/pages/commune.html ou cf. Bouamama Saïd, Cordeiro Albano et Roux Michel, *La citoyenneté dans tous ses états*, Paris, Ciemi L'Harmattan, 1992 (p.42).

[201] Voir Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*, (p.491).

l'électorat aux Français, en instaurant un vote familial (un vote de plus par famille de trois enfants ou plus), en accordant le droit de vote aux femmes françaises, et en restreignant l'éligibilité aux seuls Français, nés de pères français (article 21).

A partir de là, les textes constitutionnels définissent systématiquement la condition de nationalité française. Ainsi, à la Libération, le gouvernement provisoire organise un référendum pour que l'Assemblée consultative soit constituante, et définit alors clairement le corps électoral du référendum : il s'agit « *des citoyens français* »[202]

Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 précise également : « La Constitution adoptée par l'Assemblée sera soumise à l'approbation du corps électoral des citoyens français, par voie de référendum (…) » (article 3).

Le Projet de constitution du 19 avril 1946, adopté par l'Assemblée constituante, mais repoussé par référendum le 5 mai 1946, précise : « *Sont électeurs tous les nationaux et ressortissants français majeurs des deux sexes et jouissant de leurs droits civils et politiques* » (article 49). Et finalement, la Constitution de la IVème République du 27 octobre 1946, en vigueur jusqu'en 1958, reprend globalement la même formulation (article 4). C'est le cas également de celle de 1958, toujours en vigueur aujourd'hui (voir plus loin).

En tout cas, on peut dire que les différents textes constitutionnels ou législatifs de la France à partir de la Révolution tendent plutôt à formuler positivement la condition de « nationalité », en liant en général l'électorat à la qualité de « français ». Les étrangers ne sont pas exclus explicitement par les textes, mais plutôt implicitement.

Si la « nationalité » apparaît établie comme condition nécessaire, dans la tradition constitutionnelle française, elle n'est pas du tout une condition suffisante. Il n'est pas ici besoin de rappeler que la capacité électorale a été et reste soumise à bon nombre d'autres critères (cens, sexe, âge, moralité, dignité, autonomie, statut personnel, …). Nous y reviendrons.

La coutume étant une source du droit, la tradition constitutionnelle, ou en tout cas, législative, est clairement à l'appui de la thèse du refus du droit de vote des étrangers. Elle est d'ailleurs souvent invoquée par les opposants à cette proposition. Néanmoins, l'examen de l'histoire du droit positif montre une extension quasiment continue du corps électoral (suffrage « universel » masculin en 1848, droit de vote des femmes en 1944, …), et on peut légitimement n'accorder à cette tradition d'exclusion qu'une vertu argumentaire limitée.

---

[202] Ordonnance n° 45-1836 du 17 août 1945, instituant une consultation du peuple français par voie de référendum et fixant le terme des pouvoirs de l'Assemblée consultative provisoire, article 1.

2.3.1.2.2. Un risque d'anachronisme

La description des textes constitutionnels révolutionnaires présente le risque de l'anachronisme, car il est toujours risqué de projeter dans le passé les catégories du présent. En l'occurrence, on ne peut pas vraiment parler de nationalité pour analyser les critères du droit de vote dans la période révolutionnaire, car le terme de nationalité est apparu dans le sens juridique d'appartenance à l'Etat dans la seconde moitié du XIXe siècle (Cf. Noiriel[203], Brubaker[204], Bruschi[205]). Ce n'est pas seulement l'usage du mot « nationalité » qui est en question, mais c'est le concept lui-même qu'on peut difficilement projeter, au moins avant la période napoléonienne.

Dans la période révolutionnaire, il est question de citoyenneté, qui se réfère à l'inscription dans l'espace public. Après une certaine durée de résidence en France, l'on peut devenir citoyen par simple inscription sur le registre civique, sans autorisation expresse du gouvernement. L'adhésion à la nation révolutionnaire ne se fait pas que sur la base d'une filiation, mais sur la base de la résidence et du serment civique[206]. Néanmoins, dans les débats révolutionnaires, la tension entre la vocation universelle de la Révolution et ce qu'on pourrait

---

[203] Voir Noiriel Gérard, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, Socio-histoires, 2001, (notamment p.157-165).

[204] Brubaker Rogers, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997.

[205] Bruschi Christian, « La nationalité dans le droit colonial », *Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 18, 1987-1988, p. 29-83, http://www.uniset.ca/naty/bruschi.htm mai 2005.

[206] Dans la Constitution de 1791, les règles d'attribution de la qualité de citoyen français sont relativement larges *:*

« *Article 2. - Sont citoyens français :*

« *- Ceux qui sont nés en France d'un père français ;*

« *- Ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le Royaume ;*

« *- Ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique ;*

« *- Enfin ceux qui, nés en pays étranger, et descendant, à quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent demeurer en France et prêtent le serment civique.*

« *Article 3. - Ceux qui, nés hors du Royaume de parents étrangers, résident en France, deviennent citoyens français, après cinq ans de domicile continu dans le Royaume, s'ils y ont, en outre, acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique.*

« *Article 4. - Le Pouvoir législatif pourra, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autres conditions que de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique ».*

appeler aujourd'hui la fermeture nationaliste est bien présente, et l'étranger apparaît peu à peu comme « l'impossible citoyen »[207].

Comme l'indique Christian Bruschi, c'est l'ère napoléonienne qui marque le grand changement dans la définition de la citoyenneté, en pervertissant la logique révolutionnaire, en distinguant (dans le Code civil) la qualité de français (qui donne l'accès aux droits civils) de celle de citoyen, en inscrivant la qualité de français dans des rapports de droit privé (principalement, la filiation). Puis, la citoyenneté devient peu à peu enchâssée dans la qualité de français notamment par la confusion de l'accès à la citoyenneté et la naturalisation (décision de chef de l'Etat) [208]. Dans la deuxième moitié du XIXe siècle, la nationalité devient la catégorie juridique identifiant la qualité de français et donc, le passeport vers la citoyenneté.

2.3.1.2.3. Une exception historique aux débuts de la Ve République.

Dans cette étude de la tradition constitutionnelle, il convient sans doute de mentionner une expérience sans lendemain, qui a conduit formellement à ajouter une citoyenneté de superposition à la nationalité française. Il s'agit de la « citoyenneté de la Communauté française », qui était une tentative, au moment de la décolonisation, d'instauration d'une sorte de « Commonwealth à la française ».

Rappelons que la Constitution de 1958, dans le titre XII, qui traitait « *De la Communauté* » (et qui a été abrogé en 1995[209]), proclamait à l'article 77:

> « *Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté.*
>
> « *Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs.* »

Par ce dispositif, l'intention des constituants était bel et bien d'instaurer une citoyenneté transcendant la nationalité française[210].

Et c'est ainsi que pour l'élection du Président de la République, qui est aujourd'hui l'élection la plus importante du système politique français, on a pu envisager la participation d'électeurs étrangers.

---

[207] Wahnich Sophie, *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel, 1997.

[208] Bruschi, *(op. cit.)*, (p.38-39).

[209] Loi constitutionnelle du 4 août 1995.

[210] Voir plus loin, notre discussion de l'interprétation de l'article 3.

En effet, dans la Constitution de 1958, l'article 6 prévoyait la « *participation des États membres de la Communauté au collège électoral du Président de la République (…) fixée par accord entre la République et les États membres de la Communauté* ». L'article 86 disposait : « *un État membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté* ». Mais la loi constitutionnelle n°60-525 du 4 juin 1960 (article unique) a modifié cette dernière disposition, en prévoyant la participation d'Etats indépendants à la Communauté. Des Etats étrangers auraient pu donc participer à l'élection du Président de la République ! C'est ce qui était prévu dans la Constitution entre 1960 et 1962.

Par contre, dès l'instauration de l'élection au suffrage universel, la loi n°62-1292 a renvoyé explicitement aux dispositions du Code électoral instaurant la condition de nationalité. L'éventualité d'un Commonwealth français avait tourné court.

2.3.1.2.4. La portée limitée de l'argument de la tradition

S'il est vrai que la tradition est clairement à l'appui de la thèse de l'exclusion des étrangers du droit de vote, la portée de cet argument est sérieusement ébranlée par l'extension du droit de suffrage, et on peut se demander pourquoi l'universalisation s'arrêterait au seuil de la nationalité. En termes quantitatifs, le passage du suffrage censitaire au suffrage universel masculin, et l'instauration du droit de vote des femmes ont transformé en un instant des millions de personnes en électeurs potentiels. Le bouleversement paraît beaucoup plus important que celui qu'entraînerait une éventuelle extension aux résidents étrangers. Le projet avorté de Communauté française avait jeté les bases d'une citoyenneté ouverte à des ressortissants étrangers. L'ouverture déjà réalisée, en matière d'élections « sociales », comme en matière d'élections « politiques », au travers de la citoyenneté européenne, permettent d'ébranler encore plus la vertu argumentaire de la tradition.

Aucune disposition visant à limiter le corps électoral à telle ou telle catégorie n'est définitivement établie. Au regard de l'histoire constitutionnelle de la France, on pourrait conclure que la frontière entre ceux qui sont admis à l'exercice des droits politiques et ceux qui en sont exclus est fluctuante, et l'histoire du vote des étrangers n'est sans doute qu'un épisode dans l'histoire de la dialectique entre ouverture et fermeture, entre émancipation et domination. Les développements ultérieurs consacrés aux exclus du vote et à la logique capacitaire qui subsiste dans le débat actuel, illustreront sans doute ce propos.

2.3.1.3. Réalités et limites de l'argument constitutionnel

Au-delà de la tradition, le principal axe argumentaire pour justifier l'exclusion des étrangers du droit de vote consiste à rappeler que la Constitution l'interdit. Derrière cette argumentation, on peut trouver assurément une position théorique traditionnelle, qui considère que le droit de vote est un attribut de la souveraineté, que cette souveraineté est celle de la nation, et que les étrangers en sont forcément exclus[211]. Ceci dit, elle est peu présente dans le corpus de littérature juridique, composé principalement de la jurisprudence et de la doctrine constitutionnelles. Tout se passe comme si la question de fond ne méritait pas d'être discutée, et si la seule discussion valable était celle de la conformité d'une proposition avec le texte de la Constitution. Cet excès de formalisme est sans doute l'expression d'une prédominance de la doctrine positiviste dans le champ du droit constitutionnel[212].

En tout cas, l'abondante littérature en la matière permet de montrer que, pour le cas français, la Constitution est effectivement un obstacle certain pour l'instauration du droit de vote des étrangers. Par ailleurs, il apparaît que cet obstacle ne résulte pas seulement du texte même de la Constitution, mais aussi des interprétations – discutables – qui en ont été faites, et qui contribuent à construire le problème en des termes politiques bien particuliers. L'essence de toute Constitution est politique, et le droit succéde au fait politique et non l'inverse[213]. Dans le cas du droit de vote des étrangers, l'obstacle constitutionnel ne saurait en aucun cas être considéré comme définitif, et les possibilités d'ouverture sont réelles.

2.3.1.3.1. Des origines de l'obstacle constitutionnel

Tout d'abord, il s'agit de revenir sur le texte lui-même de la Constitution, de montrer comment se manifeste l'inconstitutionnalité du droit de vote des étrangers, et de revenir sur le rôle joué par le Conseil constitutionnel dans l'histoire de cette inconstitutionnalité.

- La règle de l'exclusion est de nature constitutionnelle

---

[211] Pour une analyse critique de cette position théorique, voir plus loin.

[212] Beaud, « Le droit de vote des étrangers » *(op. cit.).*

[213] Voir nos développements ultérieurs sur le problème de la souveraineté, à partir de la théorie de Carl Schmitt et des travaux de Balibar. Balibar Etienne, *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, la démocratie*, Paris, La Découverte, 2001.

La règle d'exclusion des étrangers du droit de vote est formalisée dans la Constitution du 4 octobre 1958, qui est le texte fondateur de la Ve République française, quinzième texte fondamental (ou le vingt-deuxième si l'on compte les textes qui n'ont pas été appliqués) de la France depuis la Révolution française. Norme suprême du système juridique français, elle a pour objet d'instituer « *les règles de droit fondamentales concernant la nature de l'Etat, le régime politique, la désignation des gouvernants et la définition de leurs compétences, les libertés et les droits garantis aux individus et aux groupes sociaux. La caractéristique juridique essentielle attachée aux règles constitutionnelles est leur suprématie par rapport à toutes les autres règles de droit et notamment aux lois ordinaires* »[214]. On trouve dès le début du texte, après le préambule et l'article 1[215], un titre 1, intitulé « De la Souveraineté », qui définit tout d'abord (article 2) les grands symboles de la souveraineté (langue, drapeau, hymne, devise, principe), puis (article 3) le titulaire et les modes d'exercice de la souveraineté :

> « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.*
>
> « *Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.*
>
> « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.*
>
> « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.*
>
> « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* »

C'est donc en vertu du quatrième alinéa de l'article 3 que l'on considère généralement que les étrangers ne peuvent être électeurs. C'est en tout cas, la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis 1992[216].

Le fait que la règle d'exclusion des étrangers soit de niveau constitutionnel en confirme le caractère important, constant et traditionnel. Et d'autre part, cela rend plus difficile, a priori, le changement de cette règle. La norme de niveau constitutionnel est par définition, la plus difficile à modifier.

- L'interprétation décisive du Conseil constitutionnel

---

[214] Vedel Georges, « Qu'est-ce que la Constitution ? », *La Constitution a quarante ans*, Paris, Conseil constitutionnel, 1998, en ligne http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q01.htm, janvier 2004.

[215] L'article 1 décrit la nature du régime – République indivisible, laïque, démocratique et sociale -, proclame l'égalité des citoyens, le respect des croyances, et l'organisation décentralisée de la France.

[216] « Décision CC n°92-308 DC » *(op. cit.)*.

L'article 3 de la Constitution semble apporter une réponse définitive à la question de la constitutionnalité du droit de vote des étrangers. Cette proposition semble incompatible avec la Constitution. Pourtant, on verra plus loin que l'interprétation dans un sens exclusif du 4e alinéa de cet article peut être discutée.

De plus, l'article 3 ne suffit pas à lui seul à une interprétation de la question. En effet, le texte de la Constitution apporte certaines précisions qui auraient pu conduire à une interprétation tout à fait différente. Le droit de vote dépend-il de la Constitution ? L'article 34 précise en effet que c'est « *la loi* » qui fixe les règles concernant « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». De plus, si l'article 3 traite de la souveraineté, doit-on considérer que tous les scrutins relèvent de la souveraineté nationale ? Celle-ci est-elle en jeu dans des scrutins locaux par exemple ? La Constitution précise en effet que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » (article 72). Peut-on considérer que le droit de vote lors des élections des conseils des collectivités territoriales relèverait de ces collectivités ? Ces questions ont été posées à de nombreuses reprises, et nous y consacrons quelques développements par la suite.

En tout cas, avant 1992, il n'y avait pas de consensus parmi les juristes pour traiter de la question de constitutionnalité du droit de vote des étrangers, au moins pour les élections locales.

Comme l'indiquait alors Danièle Lochak, « *l'important n'est (…) pas de savoir ce qui est écrit dans la Constitution mais quelle interprétation en* [donne] *le Conseil constitutionnel* »[217]. Celui-ci, dont les missions et prérogatives sont fixées par la Constitution[218], jouit en effet de compétences juridictionnelles diverses, et ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, et ont une valeur jurisprudentielle.

C'est ainsi bel et bien l'interprétation du Conseil constitutionnel en 1992 qui a été décisive, au sens juridique et au sens politique du terme.

L'interprétation du Conseil a été décisive juridiquement car elle se traduit par une « *décision* » qui constitue une norme juridique, qui plus est sans appel. De plus, l'intervention du Conseil a été décisive politiquement, car elle a contribué à poser le problème du droit de vote des étrangers en des termes politiques très particuliers. Il s'avère que (presque) toute

---

[217] Lochak Danièle, Taguieff Pierre-André et Weil Patrick, « Nationalité et citoyenneté, (table ronde avec) », *Hommes et migrations*, n° 1139, janvier 1991.

[218] Titre VII articles 56 à 63 et article 54 (Titre VI).

instauration du droit de vote des étrangers requiert désormais a priori une révision de la Constitution, et donc, en l'état actuel de la Constitution, un consensus réunissant au moins le Président de la République, et la majorité de l'Assemblée nationale et du Sénat.

On s'abstiendra ici de tout commentaire sur la composition du Conseil constitutionnel, en notant simplement que son caractère éminemment politique est avéré par le mode de désignation des conseillers (par le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale), indépendamment de toute compétence juridique.

Consulté par le Président de la République sur la conformité avec la Constitution du traité de Maastricht, qui instaurait notamment le droit de vote municipal (et européen) des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne, le Conseil constitutionnel a jugé que ce n'était pas le seul article 3 qui justifiait l'anticonstitutionnalité du droit de vote municipal, mais la combinaison de trois articles (articles 3, 24 et 72) qui lient de façon substantielle l'élection municipale à l'élection des Sénateurs. Ainsi, l'interprétation – fortement critiquée alors – du conseil ne considère pas en soi comme anticonstitutionnelle la participation d'étrangers à l'élection des conseils municipaux, mais du fait que les conseillers municipaux participent de façon directe ou indirecte à l'élection des Sénateurs, qui, pour sa part, relève de la souveraineté nationale.

De ce qui précède, nous pouvons tirer deux conséquences politiques.

Tout d'abord, jusqu'en 1992, la question n'était pas tranchée, et l'on ne peut donc considérer que c'est l'obstacle constitutionnel (qui n'était pas avéré) qui a conduit François Mitterrand à ne pas mettre en œuvre une proposition qui figurait à son programme en 1981, et qu'il a affirmé à plusieurs reprises soutenir politiquement.

D'autre part, à partir de 1992, l'obstacle constitutionnel est avéré, ce qui rend plus difficiles à réunir les conditions politiques pour une mise en œuvre de la proposition du droit de vote des étrangers.

Par ailleurs, on peut rappeler également que l'interprétation du Conseil constitutionnel, concernant les élections au Parlement européen, n'allait pas de soi (même si elle confirmait dans un sens sa jurisprudence antérieure). Le Conseil a jugé qu'elles ne relevaient pas de l'ordre constitutionnel français et n'avaient pas d'enjeu de souveraineté.

- Le problème du contrôle de constitutionnalité

Afin d'évaluer l'importance de l'obstacle constitutionnel pour une éventuelle mise en œuvre du droit de vote des étrangers, il

convient de se demander ce qui se passerait si, par exemple, le Parlement votait une loi instaurant ce droit.

Après tout, selon la doctrine Rousseauiste, la volonté générale (exprimée par la loi) n'est-elle pas souveraine ? En d'autres termes, pourquoi le pouvoir souverain du Parlement serait-il limité, notamment par un contrôle de conformité entre la loi et la Constitution ? Ce contrôle ne va pas de soi, il est discutable[219], mais il s'est imposé dans le droit positif, depuis la seconde moitié du XXe siècle, officiellement pour tempérer les excès des parlements et assurer la pérennité de l'Etat de droit. La création du Conseil constitutionnel en France (et l'évolution peu à peu reconnue de son propre rôle) a correspondu au souci de cohérence entre les différentes normes, et de respect du texte fondateur du Régime.

Néanmoins, la question du contrôle de constitutionnalité est encore posée. On a pu voir, en septembre 2005, le ministre de la justice Pascal Clément évoquer ouvertement la possibilité d'introduire dans la loi des dispositions qu'il savait pertinemment anticonstitutionnelles, en demandant aux parlementaires de s'abstenir de saisir le Conseil constitutionnel[220]. Cette proposition (notamment par son caractère ostensiblement méprisant pour la Constitution) a suscité une vive polémique. Elle a en tout cas le mérite de rappeler qu'une loi ordinaire, anticonstitutionnelle, peut (juridiquement parlant) entrer en vigueur. Si le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi, cette loi ne peut être censurée. Cela montre que toute tentative de sacraliser la Constitution (pour consolider l'obstacle au droit de vote des étrangers) est avant tout l'expression d'une volonté politique.

Seules les lois organiques, avant leur promulgation (articles 46 et 61 de la Constitution), et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent obligatoirement être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution (article 61 de la Constitution). Une loi ordinaire instaurant le droit de vote des étrangers aurait pu être votée par le Parlement.

En tout cas, en l'état actuel de la Constitution, le blocage constitutionnel n'existe que dans la mesure où il se trouverait des parlementaires (60 députés ou 60 sénateurs, article 61 de la Constitution) pour saisir le Conseil constitutionnel. Cela montre donc que la nature du blocage est éminemment politique. Il n'en est pas moins réel, car, en l'état actuel du débat politique depuis

---

[219] Pour une critique de la fonction antidémocratique du contrôle de constitutionnalité, voir par exemple : Rancière Jacques, *La mésentente*, Paris, Galilée, 1995 (p.151 et s.).

[220] « Bracelet électronique : la question du respect de la Constitution soulève une vive polémique », *Le Monde*, 28 septembre 2005.

de nombreuses années, et compte-tenu des rapports de force et des modes d'élection des parlementaires, il est tout à fait probable qu'une éventuelle loi accordant le droit de vote aux étrangers, qui serait adoptée par le Parlement, se heurterait forcément à l'opposition d'au moins 60 députés ou sénateurs, qui seraient en mesure de saisir le Conseil constitutionnel.

Ainsi, si on peut noter que le dispositif de contrôle de constitutionnalité constitue un frein à la souveraineté nationale telle qu'exprimée par le Parlement, on doit considérer pour acquis, qu'en l'état actuel des institutions, l'obstacle constitutionnel est réel et que la volonté politique d'un Président ou d'une Assemblée nationale (pour instaurer le droit de vote des étrangers) se heurterait certainement sur l'obstacle constitutionnel (notamment en raison du poids conservateur du Sénat).

2.3.1.3.2. De la révision de la Constitution

Le texte de la Constitution ne saurait constituer une vérité absolue, instituant des blocages définitifs. Comme l'affirmait la Constitution de 1793 (article 28) : « *Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.* »

Danièle Lochak, parlant du droit de vote des étrangers, précise que les obstacles constitutionnels n'existent pas en soi, « *puisqu'on peut toujours, si un consensus suffisant existe, modifier la Constitution* » et elle rappelle que « *depuis quelques années on ne s'en est pas fait faute* »[221]. Effectivement, la Constitution a été modifiée à 19 reprises entre 1960 et 2005, dont 13 fois depuis 1992[222]. On peut dire que la révision constitutionnelle se banalise et se normalise[223].

---

[221] Lochak, « Le droit de vote » *(op. cit.)*. D'ailleurs, pour elle, « *l'obstacle constitutionnel n'est jamais qu'un aspect de l'obstacle politique* », Lochak, Taguieff et Weil, « Nationalité et citoyenneté, (table ronde avec) » .

[222] Loi constitutionnelle N°60-525 du 4 juin 1960 (JO du 8 juin 1960).

Loi N°62-1292 du 6 novembre 1962 (JO du 7 novembre 1962).

Loi constitutionnelle N°63-1327 du 30 décembre 1963 (JO du 31 décembre 1963).

Loi constitutionnelle N°74-904 du 29 octobre 1974 (JO du 30 octobre 1974).

Loi constitutionnelle N°76-527 du 18 juin 1976 (JO du 19 juin 1976).

Loi constitutionnelle N°92-554 du 25 juin 1992 (JO du 26 juin 1992).

Loi constitutionnelle N°93-952 du 27 juillet 1993 (JO du 28 juillet 1993).

Loi constitutionnelle N°93-1256 du 25 nov. 1993 (JO du 26 nov. 1993).

Loi constitutionnelle N°95-880 du 4 août 1995 (JO du 5 août 1995).

Loi constitutionnelle N°96-138 du 22 février 1996 (JO du 23 février 1996).

Normalement, les procédures de révision de la Constitution sont définies par la Constitution elle-même, à l'article 89. Mais une autre procédure, discutable et discutée, est aussi envisageable, suivant l'article 11. Ces deux procédures supposent des conditions politiques différentes et les enjeux de chacune d'entre elles méritent d'être posés.

- La procédure de révision selon l'article 89

La procédure de révision de la Constitution est définie à l'article 89 :

> « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.*
>
> *Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.*
>
> *Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.*
>
> *Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.*
>
> *La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.* »

L'exclusion des étrangers du droit de vote, telle qu'elle apparaît découler du texte de la Constitution, et en particulier de l'article 3, ne saurait donc constituer un blocage définitif, et il faudrait (et il suffirait de) réviser la Constitution pour lever le blocage.

C'est d'ailleurs ce qui a été fait partiellement, pour permettre le droit de vote municipal des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, autres que la France.

Loi constitutionnelle N°98-610 du 20 juillet 1998 (JO du 21 juillet 1998).

Loi constitutionnelle N°99-49 du 25 janvier 1999 (JO du 26 janvier 1999).

Loi constitutionnelle N°99-568 du 8 juillet 1999 (JO du 9 juillet 1999).

Loi constitutionnelle N°99-569 du 8 juillet 1999 (JO du 9 juillet 1999).

Loi constitutionnelle N°2000-964 du 2 octobre 2000 (JO du 3 octobre 2000).

Loi constitutionnelle N°2003-267 du 25 mars 2003 (JO du 26 mars 2003).

Loi constitutionnelle N°2003-276 du 28 mars 2003 (JO du 29 mars 2003).

Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 (JO du 2 mars 2005).

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 (JO du 2 mars 2005).

Source : site internet du Conseil constitutionnel, http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/modif.htm août 2006.

[223] Ferretti Raymond, « La révision de la constitution : les paradoxes d'une évolution », *Revue de l'actualité juridique française*, 16 mars 2001, http://www.rajf.org/articles/01042001.php février 04.

Ainsi, l'article 88-3 a introduit, en 1992, une disposition dérogatoire à la règle générale :

> « *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.* »

En l'état actuel de la Constitution, trois « acteurs » détiennent un pouvoir de blocage et peuvent s'opposer à toute révision constitutionnelle selon la procédure de l'article 89 : le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Même dans le cas où un Président et sa majorité à l'Assemblée nationale seraient prêts à soumettre un projet de révision, le Sénat (dominé sans alternance par les courants conservateurs, en vertu de son mode d'élection) serait en mesure de le bloquer.

Il advient de ce qui précède que toute révision constitutionnelle envisagée selon l'article 89 suppose des conditions politiques bien particulières, qui en réalité n'ont jamais été réunies depuis que la question du vote des étrangers est débattue en France. Il faudrait un consensus politique qui n'a jamais été réuni.

C'est pourquoi, l'on en vient à envisager un moyen pour réviser la Constitution.

- Le discutable mode opératoire de la révision selon l'article 11

La Constitution a été révisée en 1962, pour instaurer l'élection au suffrage universel du Président de la République (article 6). Mais cette révision a été opérée par référendum, non pas en suivant la procédure prévue à l'article 89, mais en vertu de l'article 11, qui prévoit la soumission de certaines lois[224] au vote populaire.

Ce mode de révision, très discutable, a été très discuté[225].

En effet, le Conseil d'Etat a plusieurs fois récusé ce mode de révision. Par l'Arrêt Sarran du 30 octobre 1998, il a jugé que la procédure de l'article 11 ne peut être utilisée pour réviser la Constitution. Le champ d'application de la procédure référendaire de l'article 11 n'intéresse que la matière législative alors que celui de l'article 89 concerne la matière constitutionnelle. Les lois adoptées par la procédure de l'article 11 de la Constitution ne peuvent donc être que de nature législative. Le Conseil d'État a ainsi confirmé ses positions

---

[224] (en l'occurrence, Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962).

[225] Voir Luchaire, « L'Union européenne et la Constitution (II) » *(op. cit.)* p.933. Voir également Ferretti, *(op. cit.)*.

précédentes de 1962 et 1969. En 1962, le Conseil constitutionnel, consulté officieusement, s'était prononcé dans le même sens[226], récusant la possibilité de réviser la Constitution par la procédure de l'article 11. Mais la portée pratique de cet arrêt du Conseil d'Etat, en la matière, est faible, puisque n'étant pas juge de la constitutionnalité des lois, il ne pourrait refuser d'écarter une loi adoptée par la procédure de l'article 11 au motif que la révision de la Constitution serait anticonstitutionnelle[227].

Doit-on pour autant considérer invalidée la loi de 1962, modifiant la Constitution par un procédé anticonstitutionnel ? Pour Olivier Duhamel, « *nul ne conteste la légalité de l'élection directe du président de la République. Différentes théories ont été proposées pour expliquer cette validité. Le doyen Vedel a opté pour la coutume, Maurice Duverger pour la validation par le pouvoir constituant, Michel Toper pour la légalité dès l'origine de la procédure, faute de règle contraire sanctionnée* »[228]. Duhamel rappelle que François Mitterrand, en devenant président de la République, avait changé d'opinion sur la validité de la procédure de l'article 11 pour réviser la Constitution. Il avait annoncé en 1988 dans la revue *Pouvoirs* qu'il considérait valable une telle procédure.

Le principal intérêt de la démarche est de contourner le blocage du Sénat[229].

Il aurait pu être utilisé par le Président Mitterrand pour instaurer le vote des étrangers, s'il avait jugé que le rapport de forces politiques lui permettait de gagner un référendum sur cette question. Il s'y est toujours refusé, non pas au nom de son ancienne opposition à la procédure, mais au nom d'une appréciation selon laquelle l'opinion n'était pas prête. Dans une situation politique différente, il a d'ailleurs utilisé la procédure de l'article 11 pour conférer la légitimité du peuple souverain aux dispositions – manifestement anticonstitutionnelles[230] – concernant l'instauration du corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie[231].

---

[226] Voir L. Noël, *De Gaulle et les débuts de la Ve République, 1958-1965*, Paris, Plon, 1976, pp. 191-192. cité par Maugüé Christine, « L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 7, 1999, p. 87, http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc7/maugue.htm.

[227] *Ibid.*.

[228] Duhamel Olivier, « L'Europe et Maastricht, Vers le référendum », *Le Monde*, 17 avril 1992.

[229] Rousseau Dominique, « La révision de la Constitution sous la Vème République », *La Constitution a quarante ans*, Paris, Conseil constitutionnel, 1998, en ligne http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/referendum/2000/40q20.htm mai 2005.

[230] Favoreu Louis, « Une Constitution élastique ? », *Le Monde*, 5 novembre 1988.

[231] Voir plus loin.

En tout cas, pour l'avenir, il semble bien que l'issue envisagée au problème passe par l'utilisation de l'article 11. C'est en tout cas le scénario annoncé par le Parti socialiste au printemps 2006, qui explique vouloir soumettre au référendum, en référence à cet article, un « paquet » de mesures institutionnelles, parmi lesquelles le vote des étrangers aux élections locales et la suppression du véto constitutionnel du Sénat[232].

Vu l'accélération du tempo des révisions constitutionnelles, il conviendrait sans doute de s'interroger sur la cohérence de l'édifice. C'est ce que font de nombreux observateurs et acteurs (constitutionnalistes, hommes et femmes politiques), et certains avancent la proposition d'ouvrir en grand le chantier constitutionnel, en élaborant des textes pour une VIe République.

Ainsi, le blocage constitutionnel vis-à-vis du droit de vote des étrangers ne saurait en aucun cas être considéré comme définitif : la Constitution peut être révisée, et elle peut aussi être radicalement changée. C'est bien une question politique qui est posée.

2.3.1.3.3. Des limites de l'obstacle constitutionnel

Après avoir étudié l'inconstitutionnalité du droit de vote des étrangers, et présenté les possibilités de révision de la Constitution, nous voudrions explorer les possibilités de contournement de l'obstacle constitutionnel, en détaillant la nature précise et la portée de cet obstacle. Il s'agit de montrer que de réelles possibilités d'ouverture existent, même sans révision de la Constitution.

- L'article 3 doit-il se comprendre de manière exclusive ?

Le principe général édicté par l'article 3 [« *Sont électeurs, (…), tous les nationaux français (…)*»] implique-t-il automatiquement que les étrangers sont exclus du droit de vote ? Ne pourrait-on pas considérer au contraire que l'exclusion, pour être effective, devrait être affirmée explicitement ? On peut se poser la même question sur tous les autres textes établissant une disposition affirmative : « *sont électeurs les ….* ».

Dans un sens, si l'on prend l'ensemble du quatrième alinéa de l'article 3, qui ne se réfère pas uniquement à la nationalité mais pose également d'autres conditions *suffisantes* (majorité, jouissance de droits civils et politiques), on peut se demander s'il est bien sérieux de mettre en doute le caractère *nécessaire* de ces conditions. Peut-on envisager sérieusement que le

[232] http://projet.parti-socialiste.fr/tag/refonder-la-republique/ juin 2006.

constituant ait voulu ménager la possibilité d'accorder également le droit de vote aux mineurs ou aux personnes privées de leurs droits civils et politiques ?

Effectivement, il ne fait pas de doute que l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel est dans un sens exclusif. Il considère que les conditions établies par le quatrième alinéa de l'article 3 sont suffisantes *et nécessaires*. Ainsi, dans sa décision concernant un projet d'établissement de quotas par sexes, il affirme : « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques* à tous ceux qui n'en sont pas exclus[233] *pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité* »[234]. Il confirme cette interprétation dans sa décision dite Maastricht I : « *le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité* » et plus loin : « *la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux "nationaux français"* »[235].

Jusqu'à l'examen, en 1992, par le Conseil constitutionnel, de la conformité du traité de Maastricht avec la Constitution, la question du vote des étrangers avait fait l'objet de quelques interrogations pour savoir si une révision de la Constitution était nécessaire.

En général, c'est surtout sous l'angle de l'échelon du vote (« *l'article 3 s'applique-t-il pour des élections locales ?* ») que la question avait été posée. On a pu noter que, comme l'indique Bruno Genevois, « *à de notables exceptions près, la plupart des auteurs estimait que la reconnaissance du droit de vote aux étrangers nécessitait une révision de la Constitution et plus précisément de son article 3* »[236]. Par exemple, un article du Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), tout en plaidant pour le droit de vote des étrangers, considérait qu'il ne faisait « *aucun doute* » que « *la Constitution, dans les termes où elle [était] rédigée, [s'opposait] à ce que les étrangers [participassent] à l'élection des parlementaires ou du président de la République ainsi qu'aux referendums* »[237]. Dans une tribune publiée dans *Le Monde* dès 1981, Jacques Robert, alors président de l'université Paris II, n'envisageait pas possible que

---

[233] Souligné par nous.

[234] « Décision du Conseil constitutionnel n°82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales », *Journal officiel*, 19 novembre 1982.

[235] « Décision CC n°92-308 DC » *(op. cit.)*.

[236] Genevois Bruno, « Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution, A propos de la décision du Conseil constitutionnel n°92-308 DC du 9 avril 1992 », *Revue française du Droit administratif*, vol. 8, n° 3, 1992, p. 373-408 (voir p.388).

[237] « Le droit de vote, les étrangers et la Constitution », *Plein Droit*, n° 7, avril 1989, p. 32-33.

l'on puisse, sans modifier l'article 3, accorder un droit de suffrage à des étrangers, même pour des élections locales[238]. Bruno Genevois[239] et Eric Peuchot[240], citent de nombreuses références des constitutionnalistes les plus éminents, qui tous, coïncident dans une interprétation restrictive de l'article 3[241]. Eric Peuchot montre bien que toute la tradition politique et constitutionnelle française, depuis 1789, est de considérer l'étranger comme un non-citoyen, privé de droits civiques en France[242].

Néanmoins, la confirmation apportée par le Conseil constitutionnel en 1992 était attendue par certains constitutionnalistes[243]. Elle venait contredire une autre interprétation[244], se référant aux travaux préparatoires de la Constitution, selon laquelle la disposition du quatrième alinéa de l'article 3, établissant la condition de nationalité, n'avait rien d'exclusif, car, en 1958, les constituants souhaitaient laisser la porte ouverte aux ressortissants de la Communauté.

En effet, lors de la discussion[245] au Conseil d'Etat de la commission chargée de l'examen du projet de réforme constitutionnelle, les 25 et 26 août 1958, sur l'alinéa concerné, le Commissaire du Gouvernement François Luchaire précise que la formule « *n'a rien d'exclusif* » » et que « *d'autres catégories d'électeurs peuvent être ajoutées* ». Il cite le cas des Camerounais et des Togolais en France, qui, selon le statut du Togo et du Cameroun, « *jouissent de tous les droits civiques* » en France, comme les ressortissants français au Togo et au Cameroun. Et il rappelle que l'article 68 du projet de Constitution dispose « *de manière formelle qu'il n'existe qu'une citoyenneté dans la Communauté, et par conséquent, que tous les ressortissants pourront voter là où ils se trouvent, même s'ils ne se trouvent pas au lieu de leur domicile, même si ce domicile n'est pas celui du pays dont ils sont les ressortissants* ». Il ajoute

---

[238] Robert Jacques, « Pour une toilette de la Constitution », *Le Monde*, 4 novembre 1981.

[239] Genevois, *(op. cit.)*.

[240] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*, (voir p.492-493).

[241] Voir également Massot Jean, « Vers une réforme constitutionnelle ? », *Pouvoirs locaux : Les Cahiers de la décentralisation*, n° 10/11, 1991, p. 100-105.

[242] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*.

[243] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (voir p.837-838).

[244] Voir Duhamel Olivier, *Droit constitutionnel*, 1992 cité par Favoreu et Philip, *(op. cit.)*(p.837) et Luchaire, « L'Union européenne et la Constitution (I) » *(op. cit.)*, (voir p.598).

[245] Voir le compte-rendu in extenso dans : *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume III : Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août - 28 septembre 1958*, Paris, Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, La Documentation française, 1991.

« *on ne va pas exclure du droit de vote ceux qui ne sont pas nationaux, mais qui le seront des Etats membres de la Communauté* »[246]. Le rapporteur Marcel Martin lui répond : « *Je crois que l'on peut répondre par l'affirmative et je ne pense pas que cela puisse aboutir à une modification de la rédaction. Cette formule n'est pas exclusive, il peut y avoir d'autres catégories d'électeurs, et je me demande si le Conseil d'Etat interprète bien ces dispositions* »[247].

Selon cette interprétation, les constituants, pour réserver l'exclusivité du droit de vote aux nationaux français, auraient dû préciser que « seuls » ceux-ci avaient le droit de vote.

Rappelons que la Constitution de 1958, dans le titre XII, qui traitait « *De la Communauté* » (et qui a été abrogé en 1995[248]), proclamait à l'article 77:

> « *Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté.*
>
> « *Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs.* »

Rappelons également que la Constitution prévoyait, depuis 1960[249], la participation d'Etats indépendants à la Communauté. Cela signifie qu'on a pu envisager que des citoyens d'autres Etats (y compris indépendants) soient des citoyens à part entière de la Communauté française. Comme on l'a déjà indiqué, la participation des citoyens étrangers était prévue dans le corps électoral du président de la République, avant l'instauration pour cette élection, du suffrage universel (en 1962).

Pour Bruno Genevois, « *l'évolution qu'a connue la Communauté, postérieurement à la loi constitutionnelle n°60-525 du 4 juin 1960, a conduit cependant à écarter toute interprétation de l'article 3, alinéa 4, qui aurait eu pour effet de permettre à la loi d'étendre le droit de vote à des non-nationaux* »[250].

Vu la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il paraît désormais difficile d'envisager une interprétation différente et l'on peut donc admettre que l'article 3 [« *Sont électeurs, (…), tous les nationaux français (…)*»] doit être compris de manière exclusive et que les étrangers sont donc exclus du droit de vote, dans les conditions posées par l'article 3.

Mais nous pouvons noter que cette interprétation n'allait pas de soi juridiquement, et qu'on aurait pu interpréter autrement le

---

[246] *Ibid.* (p.48).

[247] *Ibid.* .

[248] Loi constitutionnelle du 4 août 1995.

[249] Loi constitutionnelle n°60-525 du 4 juin 1960.

[250] Genevois, *(op. cit.)*, (p.389).

texte de la Constitution, si le contexte politique avait été différent.

Par ailleurs, la rédaction de l'article 3 pose d'autres problèmes, en particulier, sur la nature des scrutins auxquels il s'applique. En l'occurrence, il s'agit de savoir si l'exclusion des étrangers du droit de vote est applicable à l'intégralité des élections, et notamment, aux élections locales.

- Le blocage constitutionnel est-il réel pour toutes les élections ? La souveraineté nationale est-elle en jeu dans les élections locales ?

La condition de nationalité établie au 4ème alinéa de l'article 3 est clairement instituée dans le cadre de l'exercice de la souveraineté nationale. On peut tout à fait se demander si les élections locales (les élections des collectivités territoriales) relèvent de cet exercice.

Nous avons déjà été amenés à utiliser la distinction (discutable) formulée entre élection politique (« *toute élection faisant intervenir les citoyens comme tels, indépendamment de toute autre qualité ou particularité* »[251]) et les autres élections, pour lesquelles intervient un autre critère pour être électeur (usager, salarié, locataire, assuré social,…).

Dans le débat sur le droit de vote des étrangers, une autre distinction est souvent proposée, parfois avec une certaine confusion, proposant de différencier les scrutins locaux des scrutins nationaux.

En effet, on peut considérer que l'article 3 de la Constitution, qui formule dans son 4ème alinéa le principe d'exclusion des étrangers, n'est applicable que dans le cas des scrutins relevant de la souveraineté nationale, c'est-à-dire, selon certains auteurs, les élections présidentielles, législatives, sénatoriales et les référendums nationaux (organisés en vertu de l'article 11 ou de l'article 89 de la Constitution). Reprenant l'article 72, qui établit que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* », il est considéré comme possible d'étendre par le législateur (par une simple modification du code électoral) le droit de vote aux élections municipales, voire à d'autres élections locales (cantonales, régionales)[252].

D'autres objectent que l'article 3 s'applique pleinement à toutes les élections au suffrage universel.

D'autres enfin soulèvent un point particulier, lié au mode d'élection du Sénat. En effet, le Sénat, qui participe à l'exercice

---

[251] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, voir p.934.

[252] Voir par exemple : A. Bockel : « *Ils pourraient très bien, par modification du Code électoral, participer aux élections : rien, a priori, dans la Constitution ne s'y oppose* », Bockel A,, *Hommes et migrations*, n° 1048, mars 1983, cité par Oriol, *Les immigrés devant les urnes (op. cit.)*, p.149.

de la souveraineté nationale, est élu au suffrage indirect, par des grands électeurs désignés par les élus locaux. L'extension éventuelle du droit de vote aux étrangers pour des élections locales aurait donc un impact sur des élections nationales. Certains voient là le vrai obstacle à une telle extension[253].

C'est ce point particulier qui a été retenu par le Conseil constitutionnel en 1992, dont la décision rendue[254] a clarifié le problème.

- Election nationale / locale ou élection politique / administrative ?

La distinction entre élection nationale et élection locale est souvent basée sur une autre distinction, celle formulée entre élection « *politique* » et élection « *administrative* »[255]. Les scrutins « *nationaux* » (présidentielle, législatives, sénatoriales, référendums) seraient ainsi des scrutins politiques, car relevant de la souveraineté nationale. Et d'ailleurs, c'est le Conseil constitutionnel qui est le juge de ces scrutins (articles 58, 59 et 60 de la Constitution). A l'opposé, les élections « *locales* », en fait, celles qui permettent de désigner des exécutifs locaux (municipales, cantonales, puis régionales) seraient des élections administratives, sans réelle nature politique. C'est d'ailleurs le juge administratif qui s'occupe du contentieux pour ces élections[256].

On a parfois expliqué[257] que l'instauration du droit de vote municipal pour les citoyens européens était le fruit d'une « *conception* civile *de l'administration municipale qui prévaut dans l'Europe anglo-saxonne et dans l'Europe du Nord* » où le vote municipal, par sa nature « *prépolitique* », peut être « *distingué de l'exercice de la citoyenneté politique* ». Ainsi, la langue allemande distingue le citoyen local (*Stadtsbürger*) du citoyen national (*Staatsbürger*). Mais on a aussi souligné que la conception française unitaire de la citoyenneté récusait cette distinction, que le vote municipal avait un caractère politique indéniable, et que l'on ne pouvait envisager (du point de vue philosophico-politique français) le vote municipal des

---

[253] Voir par exemple : Robert, « Pour une toilette de la Constitution » *(op. cit.)*ou Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.),* (p.136, et note 20, p.247).

Pour contourner cet obstacle, on pouvait envisager d'accorder aux étrangers un droit de vote sans éligibilité, ou de prévoir que les conseillers municipaux étrangers ne participeraient pas à l'élection des sénateurs. (voir Le Gendre Bertrand, « Le droit de vote pour mon pote », *Le Monde*, n° 12513, 23 avril 1985, p. 11, « Le droit de vote, les étrangers et la Constitution »,).

[254] « Décision CC n°92-308 DC » *(op. cit.)*.

[255] Voir Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*(p.513).

[256] C'est le cas également des élections des députés au Parlement européen.

[257] Rosanvallon Pierre, *Le sacre du citoyen ; Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard NRF, 1992 (voir p.441).

Européens que comme premier pas, vers un vote à toutes les élections politiques, dans le cadre d'un véritable projet fédéral européen[258].

Effectivement, le droit positif français récuse cette distinction. Eric Peuchot rappelle que « *le droit de la IIIe République ne faisait pas de distinction entre l'électorat politique (élections au Parlement) et l'électorat administratif (élections pour les corps administratifs déconcentrés)* »[259] et il rappelle aussi « *l'absence d'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et celui d'élu local alors qu'au contraire, l'idée de séparation du politique et de l'administratif aurait dû logiquement déboucher sur l'édiction de ce type d'incompatibilité* »[260]. Le juge administratif reconnaît plutôt la différence entre élection politique et élection à caractère professionnel, notamment dans sa jurisprudence autorisant des étrangers à être électeurs et éligibles dans des fonctions administratives[261]. En 1982, le Conseil constitutionnel a aussi confirmé le caractère politique des élections municipales :

> « *Considérant que (…) la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* »[262]

Pour Louis Favoreu et Loïc Philip, « l'erreur de base de la distinction entre élections nationales et élections locales est de ne pas avoir considéré que le corps politique est unique et qu'il est composé, dans les deux cas, des mêmes citoyens « dont l'interchangeabilité garantit, avec la parfaite homogénéité du corps, l'indivisibilité de la souveraineté dont il est titulaire ». Le « corps politique » est le même qu'il s'agisse d'élire des représentants au niveau national et au niveau local : les citoyens ne changent pas de nature et le corps politique censure son homogénéité »[263]. Cela se traduit, selon eux, par l'instauration d'une liste électorale unique, depuis l'instauration du suffrage universel. Ils dénoncent également, dans la distinction entre élections nationales et élections locales, une vision «

---

[258] *Ibid.* .

[259] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*, (p.513).

[260] *Ibid.*, (p.513).

[261] Voir ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1978 (n°7407, Election des membres étudiants du Conseil d'administration du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Nancy-Metz), se basant sur le principe selon lequel toute fonction publique en France est susceptible d'être exercée par des étrangers sauf s'il existe des obstacles à ce qu'elle leur soit confiée.

[262] « Décision CC n°82-146 DC », *(op. cit.)*.

[263] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.834).

administrativiste » écartant « *les collectivités territoriales du droit constitutionnel pour les garder dans le giron du droit administratif* » et assurent que le « *véritable clivage* » réside entre les élections politiques et les élections corporatives ou professionnelles. Prenant à revers ce qui a été dit plus haut, ils évoquent la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe, et notamment sa double décision en date du 30 octobre 1990, par laquelle elle a jugé contraire à la Loi fondamentale allemande le vote des étrangers, tant au niveau municipal (Land du Schleswig-Holstein) qu'au niveau des élections de l'assemblée de quartier (Land de Hambourg)[264]. Pour Olivier Beaud, qui a longuement analysé les implications doctrinaires de cette décision, « *il n'y a pas de différence de nature entre la participation à la vie politique locale et la participation à la vie politique nationale* »[265]. Il affirme que « *la distinction entre l'Etat central (Etat stricto sensu) et les collectivités territoriales n'est pas une différence de nature mais seulement de degré* »[266].

Néanmoins, en 1988, Louis Favoreu rappelait la distinction expressément opérée par l'article 62 de la Constitution entre les pouvoirs publics et les autorités administratives et affirmait que « *l'organisation des pouvoirs publics ne [pouvait] en aucun cas inclure celle des collectivités territoriales* »[267].

En conclusion, on peut comprendre de ces débats que la nature des scrutins ne répond pas à des définitions strictement juridiques, et qu'il s'agit de questions proprement politiques.

- L'importance du lien entre élection municipale et élection du Sénat

L'interprétation rendue en 1992 par le Conseil constitutionnel constitue une inflexion dans la doctrine quant à la distinction entre élections locales et nationales, car, comme l'indique Bruno Genevois, « *elle offre (…) la particularité d'écarter une violation directe de l'article 3 pour retenir une contrariété au regard des dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution* »[268] :

> « *Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose dans son premier alinéa que "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum" ; que le même article dispose, dans son troisième alinéa, que "le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret" ; qu'il est spécifié au quatrième alinéa de l'article 3 que "sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi,*

---

[264] Voir Beaud, « Le droit de vote des étrangers », *(op. cit.)*.

[265] *Ibid.*. (p.420).

[266] *Ibid.* (p.420).

[267] Favoreu, *(op. cit.)*.

[268] Genevois, *(op. cit.)*, (p.389).

tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques" ;

Considérant qu'en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Sénat, qui est élu au suffrage indirect, "assure la représentation des collectivités territoriales de la République" ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi" ; que selon le deuxième alinéa du même article "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ; »[269]

La décision du Conseil a été critiquée, notamment par M. Beaud, qui la trouve « *excessivement formaliste et exégétique* »[270], et lui préfère la jurisprudence constitutionnelle allemande, ou par MM. Favoreu et Philip :

« *Cette position ne repose pas sur des bases solides. Elle remet en cause, sans véritable justification, l'unité d'expression du corps politique qui s'était traduite (…) dans une jurisprudence cohérente distinguant élections politiques et élections corporatives, comme en Allemagne. Elle manque de cohérence, si l'on constate qu'après avoir invoqué à la fois l'article 3 et les articles 24 et 72 (…), le Conseil constitutionnel déduit la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux « nationaux français » du seul article 3 (…). Comment concevoir, en outre, que soit adoptée, d'une part une interprétation globale de l'article 3 (…) et que d'autre part, on procède à une application sélective des divers alinéas de cet article, l'alinéa 3 s'appliquant bien aux élections locales mais pas l'alinéa 4 ?* »[271].

Il résulte en tout cas de la décision du Conseil constitutionnel que la souveraineté nationale est bien en jeu dans les élections locales, non pas directement, mais du fait de l'existence du Sénat, de son rôle de représentation des collectivités locales, et de sa participation à la souveraineté nationale.

Comme le signale Danièle Lochak dans une note destinée à clarifier du point de vue constitutionnel la question du droit de vote des étrangers aux élections locales, « *il y a une large part de fiction dans ce raisonnement qui repose sur l'idée que le vote*

---

[269] « Décision CC n°92-308 DC » *(op. cit.)*.

[270] Beaud, « Le droit de vote des étrangers » *(op. cit.)*, (p.410).

[271] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.839).

local est en même temps un vote pour le Sénat. Et on peut se demander quel citoyen a jamais eu le sentiment, en élisant ses représentants au conseil municipal et au conseil général, de concourir à la désignation d'un sénateur. Mais le droit fonctionne à l'aide de fictions et cette fiction-là est entérinée par la Constitution »[272].

On pourrait même ajouter, dans la longue tradition de critique républicaine du Sénat, que celui-ci n'incarne pas du tout la souveraineté nationale (au contraire de l'Assemblée nationale, élue directement au suffrage universel) et est au contraire un frein (ou un contre-pouvoir) au pouvoir souverain issu des urnes. De fait, le Sénat, par son inertie dans l'affaire du droit de vote des étrangers, a en effet contribué à empêcher cette proposition de voir le jour, alors même les députés en avaient adopté le principe au printemps 2000[273].

- Un changement dans le mode d'élection du Sénat pourrait-il ouvrir la voie au vote municipal des extracommunautaires ?

L'interprétation du Conseil constitutionnel en 1992, qui a inféré le caractère anticonstitutionnel du vote des étrangers aux élections municipales, non du seul article 3, mais des dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 a laissé envisager l'ouverture d'une « *brèche par laquelle pourraient parfaitement se glisser le droit de vote des étrangers au niveau local* », dans le cas où seraient déconnectées les élections locales et les élections sénatoriales[274]. François Luchaire voit dans le raisonnement du Conseil constitutionnel une « *faille* » : « *certes, les conseils municipaux désignent les grands électeurs sénatoriaux ; mais ce n'est pas la Constitution qui le dit, c'est une loi ordinaire ; on pourrait donc parfaitement concevoir que les électeurs sénatoriaux soient, non pas élus par les conseillers municipaux, mais par le suffrage universel, soit dans le cadre de chaque commune, soit dans celui d'un regroupement de communes* ». D'ailleurs, pour lui, il aurait suffi pour démontrer le caractère anticonstitutionnel du vote des étrangers d'évoquer simplement l'article 72, selon lequel « *les collectivités territoriales de la République (…) s'administrent librement par des conseils élus* » et de prendre en compte que « *les conseils municipaux ont pour électeurs tous les Français majeurs* » depuis « *la grande loi municipale du 5 avril 1884 (art. 14)* », ce qui constitue donc « *un principe fondamental reconnu par les*

---

[272] Lochak, « Le droit de vote », *(op. cit.)*.

[273] Loi constitutionnelle n°505 (XIe législature), *visant à accorder le* **droit de vote** *et d'***éligibilité aux élections municipales aux étrangers** *non ressortissants de l'Union européenne résidant en France*, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 3 mai 2000. Voir annexes.

[274] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.840-841).

lois de la République et ayant à ce titre valeur constitutionnelle »[275].

Mais l'interprétation du juge constitutionnel a été différente et c'est donc bien le lien avec l'élection sénatoriale qui a été retenu comme obstacle au vote municipal des étrangers.

François Luchaire est très critique également vis-à-vis de la révision constitutionnelle, qui conduit des non-français (en élisant des conseillers municipaux) à participer – certes, indirectement - à l'élection des sénateurs[276].

Saisi, entre autres, sur ce point, le Conseil constitutionnel reconnaît que « *la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale est susceptible, dans le cadre d'un suffrage indirect à plusieurs degrés, d'avoir un effet sur l'élection des sénateurs* » mais affirme que, conformément à la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, « *il est nécessairement dérogé aux dispositions combinées des articles 3, 24 et 72 de la Constitution avec lesquelles* » le traité entrait en contradiction, et rappelle que « *les prescriptions de la deuxième phrase de l'article 88-3, en vertu desquelles les citoyens de l'Union européenne ne peuvent "participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs", impliquent que les ressortissants de l'Union autres que les nationaux français ne [peuvent] pas, en leur qualité d'élus municipaux, participer aux phases ultérieures éventuelles du processus conduisant à l'élection des sénateurs au sens donné à cette dernière expression par l'article 59 de la Constitution* »[277]. François Luchaire note le terme « *éventuelle* », qui montre que le Conseil prend bien en compte le caractère non constitutionnel mais législatif du mode d'élection des sénateurs[278].

De toute façon, même si le mode d'élection des sénateurs relève de la loi, il n'est pas certain que l'on puisse éviter les obstacles constitutionnels pour changer le corps électoral sénatorial. Selon MM. Favoreu et Philip, le Conseil constitutionnel pourrait considérer qu'il doit être exclusivement composé d'élus locaux. Et de plus, ils considèrent que « *l'on peut estimer que la désignation des sénateurs par les élus locaux est protégée par un principe fondamental reconnu par les lois de la République, car les lois de la République ont précisé de manière constante ce procédé de désignation jusqu'au 27 octobre 1946, ce qui, on*

---

[275] Luchaire, « L'Union européenne et la Constitution (I) » *(op. cit.)*, (p.598).

[276] Luchaire, « L'Union européenne et la Constitution (II) » *(op. cit.)*, (p.942).

[277] « Décision du Conseil constitutionnel n°92-312 DC du 2 septembre 1992 », *Journal officiel*, 3 septembre 1992.

[278] Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution. IVe partie : Le référendum », *Revue du droit public et de la science politique*, Novembre - décembre 1992, p. 1587-1609(note 11, p.1594).

le sait, est une condition essentielle de la consécration d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République »[279].

D'autre part, comme le fait observer Danièle Lochak, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 a « *verrouillé le système* », car il a été choisi, non pas de modifier l'article 3 « *en précisant par exemple que sont électeurs aux élections nationales les nationaux français (…) [laissant ainsi au législateur la possibilité] de modifier librement les conditions d'accès à l'électorat et à l'éligibilité et de supprimer la condition de nationalité là où il le jugeait opportun* », par exemple aux élections locales, mais de « *laisser en l'état la rédaction de l'article 3 et à introduire dans la Constitution (…) un article 88-3* » qui a pour effet de montrer que le droit de vote municipal accordé aux ressortissants non français de l'UE doit être conçu comme une « *exception* », basée sur « *la réciprocité* » et « *au seul profit des citoyens de l'UE* »[280].

La consultation des débats parlementaires préalables à la révision constitutionnelle permet de montrer que le « verrouillage » a été explicitement souhaité par les auteurs de la réforme, et qu'il s'agissait alors d'un accord entre la majorité socialiste et une partie de l'opposition[281].

Comme le rappellent MM. Favoreu et Philip, « *les articles 3, 24, et 72 de la Constitution doivent désormais être lus à la lumière des implications de l'article 88-3* »[282].

C'est pourquoi, même dans le cas d'une modification du mode d'élection du Sénat, il est difficile d'envisager une extension du droit de vote aux étrangers non-communautaires, sans nouvelle révision constitutionnelle.

- Les possibilités d'ouverture sans révision constitutionnelle.

On peut se demander dans quelle mesure l'interprétation rendue par le Conseil constitutionnel en 1992, puis la révision effectuée, notamment par l'insertion dans la Constitution de l'article 88-3, puis la loi organique prise en application, laissent ouvertes des possibilités d'extension du droit de vote aux extracommunautaires.

- Élections européennes : une possibilité réelle d'extension du droit de vote

Tout d'abord, pour les élections des députés au Parlement européen, comme nous l'avons déjà indiqué, la décision du

---

[279] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.841).

[280] Lochak, « Le droit de vote », *(op. cit.)*.

[281] Voir notamment les citations reprises *in* Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden, *Les étrangers dans la cité. (op. cit.)*(p.15).

[282] Favoreu et Philip, *(op. cit.)* (p.843).

Conseil a pour effet de rendre possible, a priori, par une simple modification législative, l'extension du droit de vote (et d'éligibilité) aux ressortissants extracommunautaires. Nous avons déjà signalé que les actes internationaux par lesquels est instauré le Parlement européen ne s'y opposent pas, du moins, au moment où sont écrites ces lignes, tant que n'est pas instituée la procédure uniforme pour l'élection du Parlement européen, et dans l'attente de la confirmation par la Cour de justice dans l'affaire Espagne contre Royaume-Uni, au sujet du droit de vote des « citoyens » du Commonwealth à Gibraltar.

En 1976, le Conseil constitutionnel a considéré « *que l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats membres à l'Assemblée des communautés européennes n'a pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République* »[283]. En 1992, il a rappelé que « *le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux* » et que « *la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux "nationaux français" ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage "dans les conditions prévues par la Constitution"* »[284], ce qui n'est donc pas le cas des élections au Parlement européen.

Cette décision a été critiquée, notamment par MM. Favoreu et Philip : « *il est pour le moins hardi de considérer que l'exclusivité du droit de vote au profit des nationaux ne joue qu'au cas de l'exercice du droit de suffrage* « *dans les conditions prévues par la Constitution* » »[285].

Bruno Genevois explique que « *la participation à l'élection des représentants de la France de non-nationaux,* [aurait pu] *être regardée comme affectant la notion de* « *peuple français* »*, dont le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle* », mais que la décision de 1992 « *ne se réfère en rien à l'idée selon laquelle le Parlement européen serait composé de représentants de chaque peuple pris isolément* »[286], se séparant ainsi sur ce point de la décision de 1976, qui précisait que l'assemblée européenne est « *composée de représentants de chacun des peuples de ces Etats* »[287]. Cette évolution est critiquée par MM. Favoreu et Philip qui affirment que « *la conception adoptée par le Conseil aboutit en fait non à*

---

[283] « Décision CC n°76-71 DC », *(op. cit.)*.

[284] « Décision CC n°92-308 DC », *(op. cit.)*.

[285] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.839).

[286] Genevois, *(op. cit.)*, (p.391).

[287] « Décision CC n°76-71 DC », *(op. cit.)*.

représenter les peuples des Etats mais le peuple européen »[288]. François Luchaire explique que « *ce que voulait empêcher le Conseil en 1976 en invoquant la notion de peuple français, c'est qu'il soit porté atteinte au principe de l'indivisibilité de la République en faisant désigner les parlementaires européens non par le peuple français mais par des sections du peuple en prévoyant par exemple leur élection dans le cadre de circonscriptions régionales* »[289]. Or, le scrutin par grandes circonscriptions régionales a été instauré en 2003[290]. Le Conseil constitutionnel a été saisi par un groupe de parlementaires, faisant valoir notamment que « *seul un ressort unique s'étendant à l'ensemble du territoire national respecterait le principe d'indivisibilité de la République et permettrait aux membres du Parlement européen élus en France de représenter le peuple français dans sa totalité* »[291]. Le Conseil a alors rejeté ce grief, au motif que « *les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France* »[292], rappelant les règles instituant cette citoyenneté de l'Union.

On peut considérer que les prérogatives du Parlement européen pourraient évoluer vers une remise en cause de la souveraineté nationale. L'interprétation du Conseil constitutionnel est à comprendre en l'état actuel des attributions du Parlement européen, qui lui sont conférées, non par la Constitution française, mais les traités instituant la Communauté et l'Union européenne. Tout changement dans ces traités, et par exemple l'adoption d'une Constitution pour l'Europe, entraînerait probablement un réexamen de la compatibilité avec la Constitution française.

- La peu probable possibilité d'une extension du droit de vote aux référendums locaux

Comme nous l'avons également évoqué, la jurisprudence du Conseil constitutionnel rend peu probable la possibilité d'étendre aux résidents étrangers le droit de vote aux référendums locaux. On a vu que les conditions de mise en

---

[288] Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.840).

[289] Luchaire, « L'Union européenne et la Constitution (I) » *(op. cit.)*, (p.600). Dans son argumentation pour défendre son projet de loi instaurant la régionalisation du scrutin européen, en 2003, le Gouvernement explique que « *les motifs de la décision du 30 décembre 1976 entendaient interdire l'instauration de circonscriptions transfrontalières, communes à plusieurs Etats membres des communautés européennes* » (http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003468/obs.htm#5).

[290] « Loi n°2003-327 », *(op. cit.)*.

[291] « Décision du Conseil constitutionnel n°2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques », *Journal officiel*, 12 avril 2003, p. 6493.

[292] *Ibid.*.

œuvre des référendums locaux était définies par une loi organique, qui limite pour le moment strictement l'exercice du vote aux Français (sauf pour les municipales, où le corps électoral est explicitement limité aux citoyens européens). Toute modification de cette loi organique suppose un contrôle de constitutionnalité. Or, la rédaction de la Constitution (telle que modifiée en 2003) utilise la catégorie « d'électeurs ». On peut donc se demander si le Conseil constitutionnel, saisi de cette question, pourrait admettre une définition extensive de la catégorie « électeurs », en y incluant des étrangers. La jurisprudence précédente conduit plutôt à écarter cette hypothèse. Mais les retournements opérés parfois peuvent toutefois laisser penser que rien n'est définitif en la matière.

Comme plusieurs municipalités et/ou conseils généraux sont assez volontaristes dans la mise en œuvre de la démocratie participative, notamment en organisant des consultations de la population, et parfois, en incluant dans ces consultations des résidents étrangers, il serait peut-être envisageable que certains parlementaires se saisissent de cette question et proposent une révision de la loi organique sur les référendums locaux, ouvrant la porte du droit de vote aux résidents étrangers. La balle serait alors renvoyée dans le camp du Conseil constitutionnel.

2.3.1.4. Un blocage de nature politique

A ce stade de notre développement, nous pouvons donc affirmer que les textes actuels laissent extrêmement peu de possibilité d'ouverture du droit de vote, sauf pour les élections des députés au Parlement européen. Il est très difficile d'envisager une extension du droit de vote sans réforme de la Constitution. Le blocage est donc réel.

Après avoir étudié assez précisément les textes du droit positif en matière de droit de vote des étrangers en France, nous sommes en mesure de présenter un tableau de synthèse de la situation.

Type d'élection	Remarques sur le corps électoral
Elections politiques	
Législatives, cantonales, régionales	Limité aux Français
Sénatoriales	Grands électeurs, français
Présidentielle	Limité aux Français (sauf entre 1960 et 1962)
Référendums nationaux	Limité aux Français
Européennes	Limité aux Citoyens de l'UE, extensible à d'autres sans blocage constitutionnel ni européen
Municipales	Limité aux Citoyens de l'UE, a priori non extensible sans révision constitutionnelle
Référendums municipaux	Limité aux Citoyens de l'UE, a priori non extensible à d'autres sans révision constitutionnelle
Autres référendums locaux	Limité aux Français, a priori non extensible à d'autres sans révision constitutionnelle
Autres élections	
Dans l'entreprise	En général sans restrictions de nationalité (électorat et éligibilité)
Services publics	En général sans restrictions de nationalité (électorat et éligibilité)
Justice	Electorat parfois réduit aux Européens, éligibilité parfois limitée aux Français
Corporations	Electorat parfois réduit aux Européens, éligibilité parfois limitée aux Français

Finalement, on voit que le blocage constitutionnel est réel. Dans la plupart des élections, toute extension du droit de vote serait probablement anticonstitutionnelle.

Néanmoins, notons que ce blocage n'est en rien définitif. Dans certains cas, une extension est possible sans révision constitutionnelle. D'autre part, il n'est pas inenvisageable de contourner l'obstacle du contrôle de constitutionnalité, car la saisine du Conseil constitutionnel n'est pas toujours automatique. On peut aussi contourner l'obstacle constitutionnel, en recourant au référendum, et en utilisant le caractère souverain d'une loi ainsi votée par le peuple. On peut aussi réviser la Constitution, ce qui est possible par référendum ou par la majorité des 3/5 au Parlement. On peut enfin changer de Constitution.

Par ailleurs, il convient également de mentionner d'autres pistes de solutions, avancées notamment par les militants du droit de vote des étrangers, qui constituent des réponses « pragmatiques » au problème sans répondre sur le fond.

D'une part, l'on pourrait envisager d'étendre, au niveau européen, la citoyenneté de l'Union, au-delà des ressortissants des Etats membres, aux ressortissants des Etats tiers, résidant sur le territoire de l'Union. Cette solution constituerait sans doute

une refondation importante de la citoyenneté en Europe[293]. Mais elle relève de la politique européenne et nous ne pouvons donc la développer plus ici. On notera simplement qu'elle poserait, en l'état actuel du droit positif et de la jurisprudence, des problèmes de compatibilité avec la Constitution française actuelle.

Une autre solution envisageable ne poserait, pour sa part, aucun problème constitutionnel, et résoudrait en pratique le problème politique, sans y apporter de réponse sur le fond. Il s'agirait tout simplement de transformer unilatéralement (selon des modalités à définir) en Français l'ensemble des étrangers résidant en France[294]. Cela serait possible sur la base d'une simple loi. La nationalité (et donc, la citoyenneté qui resterait nationalitaire) serait octroyée à tous, avec la possibilité, par exemple, pour ceux qui le souhaitent, de la refuser. Cette solution, qui présente le mérite de la simplicité et de la faisabilité (en dépit de quelques problèmes de définition et de relation avec les Etats d'origine), résoudrait concrètement le problème. Elle est peu évoquée, sans doute moins à cause des problèmes qu'elle soulève que de ceux qu'elle révèle, à savoir, la volonté pour l'Etat nation de préserver la nationalité selon des conditions restrictives.

En tout cas, à ce stade du raisonnement, l'on peut établir que rien de substantiel ne vient justifier l'exclusion des étrangers du droit de vote. Si effectivement, la règle générale est bien l'exclusion, de nombreuses exceptions constituent des ouvertures avec une portée politique importante. L'argument de la tradition est faible. Et celui du blocage constitutionnel, qui est réel, comporte quelques ouvertures et consiste en réalité en une manifestation de blocages qui ne sont pas strictement juridiques, mais proprement politiques.

La logique juridique nous paraît essentiellement formaliste, au service d'une logique politique d'exclusion.

Derrière l'approche juridique du droit de vote, le droit peut faire preuve de beaucoup de souplesse et d'adaptation devant des situations sociales ou politiques particulières. Derrière ce droit et ses contorsions, subsiste une logique capacitaire, selon laquelle le droit de vote n'est pas acquis naturellement, mais se mérite selon certaines capacités. Face à cette logique d'exclusion, qui dénie à certaines catégories le droit à exister politiquement, l'universalisation du suffrage se gagne par les luttes.

---

[293] Oriol, *Résidents étrangers, citoyens (op. cit.).*

[294] Oriol, *Les immigrés devant les urnes (op. cit.).*

2.3.2. L'accès au droit de vote : souplesse du droit et persistance d'une logique capacitaire

Il s'agit de discuter ici la logique qui tend à faire de la nationalité la condition pour le droit de vote. Dans un sens, cette condition apparaît comme nécessaire, et cette condition nécessaire est établie par la coutume et par la Constitution. Mais cette logique est affaiblie par l'existence de nombreuses conditions supplémentaires, qui, exigées en plus de la nationalité, montrent qu'en réalité, le droit de vote n'est pas un attribut plein et entier de la nationalité, mais qu'il n'est que concédé. La logique d'universalisation du suffrage doit toujours lutter contre une autre logique qui tend à restreindre le droit de vote et à en faire un attribut lié à une propriété ou une capacité. La nationalité n'est pas une condition suffisante.

Ainsi, il s'agit ici de montrer comment le droit en la matière porte encore les traces de cette dialectique entre universalisation et restriction capacitaire. D'une part, au travers des conditions géographiques – rendues nécessaire par l'inscription sur les listes électorales d'un lieu déterminé -, on peut distinguer combien le droit peut faire preuve de souplesse pour s'adapter à des situations politiques ou sociales particulières. D'autre part, au travers des conditions pour le droit de vote lui-même, une logique capacitaire subsiste et résiste à une pleine et entière universalisation.

Le 4ème alinéa de l'article 3 de la Constitution établit au moins deux autres conditions que celle de la nationalité : celle de la majorité, et celle de la jouissance des droits civils et politiques. Par ailleurs, il renvoie à *la loi* la détermination des conditions de l'électorat.

L'ensemble des dispositions législatives et réglementaires concernant le vote, l'électorat, les listes électorales, l'éligibilité, la propagande, l'organisation des scrutins et les référendums font l'objet d'une codification et composent le *Code électoral*, qui est mis à jour périodiquement pour tenir compte des modifications intervenues[295].

---

[295] Loi n°55-328 du 30 mars 1955, modifiant le décret organique du 2 février 1852 sur les élections, *Code électoral, parties législatives et réglementaire, annexes*, Paris, Journal officiel de la République française, 1997 , voir p.5. Le Code électoral est structuré en 2 parties (législative et réglementaire), elles-mêmes composées de plusieurs livres *:*

Livre I : Election des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements.

Livre II : Election des sénateurs des départements.

Livre III : Dispositions particulières à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte.

On trouve ainsi, dans le Code électoral, les dispositions établissant les conditions nécessaires pour la jouissance du droit de vote.

L'exercice du droit de vote est conditionné par l'inscription sur des listes électorales[296]. L'inscription est obligatoire[297] et automatique pour les personnes devenues majeures[298].

Pour s'inscrire sur les listes électorales, il convient de satisfaire deux types de conditions. D'une part, il faut satisfaire les conditions de rattachement géographique avec la commune ou le bureau de vote concerné. Et d'autre part, il faut remplir les conditions requises pour être électeur.

2.3.2.1. Les conditions de rattachement géographique

Tout d'abord, quelques exemples particuliers liés aux conditions de rattachement géographique doivent être soulignés. Ces exemples, portant sur des cas limites, permettent de montrer combien le droit peut faire preuve de souplesse devant des situations politiques sociales particulières. Nous comptons ainsi suggérer qu'une telle souplesse pourrait bien être utile pour une mise en œuvre du droit de vote des étrangers.

2.3.2.1.1. Les conditions pour l'inscription dans telle ou telle commune

Rappelons que les listes électorales sont dressées par commune (et/ou par bureau de vote). Les conditions de rattachement avec la commune en question sont établies à l'article L.11 du code électoral :

Livre IV : Election des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse (Article L335).

Livre V : Dispositions applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie Française et aux îles Wallis et Futuna.

Livre VI : Dispositions finales (Article L450, partie législative seulement).

[296] Selon l'article L.62 du code électoral, lors des opérations de vote, l'électeur radié des listes électorales alors qu'il n'aurait pas dû peut aussi faire « *la preuve de son droit de voter par la production d'une décision du juge du tribunal d'instance ordonnant son inscription ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé sa radiation* ».

[297] Article L.9 du Code électoral.

[298] Articles L.11-1, L.11-2, L.17-1, insérés par la « Loi n°97-1027 du 10 novembre 1997 ; relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales », *Journal officiel*, n° 262, 11 novembre 1997, p. 16389.

« *Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :*

« *1° tous les électeurs qui ont leur domicile*[299] *réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;*

« *2° ceux qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition :*

« *3° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.*

« *Sont également inscrits, dans les mêmes conditions, les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.*

« *L'absence de la commune résultant du service national ne porte aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales* ».

Les articles suivants définissent les modalités d'inscription sur les listes électorales pour les Français établis hors de France (article L.12), les militaires (article L.13), les conjoints de ces deux catégories (article L.14), les mariniers (article L.15), et les personnes sans domicile (article L.15-1).

Les listes électorales sont permanentes et sont l'objet d'une révision annuelle (article L.17). Dans certains cas, il est possible d'être inscrit sur les listes électorales en dehors des périodes de révision (article L.30).

L'étude du droit positif fait apparaître certains cas particuliers, qui sont des dérogations aux règles générales, et sont souvent révélateurs de la flexibilité dont peut faire preuve le droit pour s'adapter à des situations politiques particulières, qui peuvent parfois nous instruire utilement quant à la question du droit de vote des étrangers.

On pourra noter d'emblée que les conditions ainsi établies dessinent les liens géographiques jugés nécessaires pour l'exercice du droit de vote. Ainsi, le domicile, la propriété, ou l'exercice d'une activité imposable sont jugés valables pour l'inscription sur les listes électorales d'une commune. Ceci permet par exemple à des artisans, des commerçants, ou des professionnels libéraux de voter (et d'être élus) dans des

---

[299] Le domicile est défini par l'article 102 du code civil quant à l'exercice des droits civils ; c'est le lieu du « principal établissement ». Seul le domicile réel, à l'exclusion du domicile d'origine, peut justifier une inscription sur les listes électorales (Cass. Civ. 2ème chambre, 17 mars 1993), (« Instruction relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires », *Circulaire ministérielle n°69-352 du 31 juillet 1969, mise à jour le 1er septembre 2002*, n° INTA0200167C, 2002, voir p.8). La notion de domicile est fluctuante selon les domaines, et appréciée différemment, par exemple, en droit fiscal ou en droit de la nationalité. Voir du Quellenec Anne, « Des droits universels. sous condition », *Plein Droit*, n° 46, "D'autres frontières", Septembre 2000, http://www.gisti.org/doc/plein-droit/46/droits.html.

communes où ils ne résident pas. En revanche, la condition de salarié ne permet pas un tel droit. Ce n'est pas le cas non plus de l'activité associative par exemple.

On pourrait s'interroger sur ces différences et y voir les traces d'une logique capacitaire (qu'on distinguera plus loin dans d'autres exclusions).

On notera toutefois que certaines municipalités, prenant acte de la participation de salariés étrangers à la vie de la commune, ont permis d'inscrire sur leurs listes électorales « spéciales » (déclarées illégales par la justice administrative) non seulement les résidents étrangers, mais aussi les travailleurs étrangers non résidents de la commune.

2.3.2.1.2. L'outre-mer en général

La « *France* » (selon la définition de l'INSEE) est actuellement composée de 96 départements métropolitains, situés en Europe, et de 4 départements d'outre-mer (DOM) : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion ; soit 100 départements. Cet ensemble est celui qui fait partie intégrante du territoire de l'Union européenne. Les DOM font partie des régions ultra périphériques (RUP) de l'UE.

Outre les 4 DOM cités plus haut, la République française compte plusieurs autres territoires[300] d'outre-mer. Ainsi, l'article 72-3 de la Constitution mentionne Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française (qui sont régis par les articles 73 et 74), la Nouvelle-Calédonie (dont le statut est régi par le titre XIII) et les Terres australes et antarctiques françaises (dont le régime législatif et l'organisation particulière sont déterminés par la loi).

Certains territoires ne sont pas mentionnés par la Constitution :

Les Îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (dépendant jusque là du département de la Guadeloupe) vont constituer des Collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution, suite au référendum du 7 décembre 2003. Ce changement de régime sera décidé par une loi organique (article 72-4) qui devait être présentée au Parlement en 2005[301] et le sera probablement en 2006[302].

---

[300] On emploie ici le terme de « territoire» de façon générique. L'expression « territoire d'outre-mer » a disparu de la Constitution (sauf dans son préambule) en 2003 (« Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République », *Journal officiel*, n° 75, 29 mars 2003, p. 5568-5570) et ne correspond plus à un statut politique particulier.

[301] http://www.senat.fr/rap/a04-079-7/a04-079-78.html Projet de loi de finances pour 2005 : Départements et régions d'outre-mer.

[302] Le Conseil des ministres du 17/05/06 adopte deux projets en ce sens. Cf. *:*

Les Îles éparses de l'Océan indien (Bassas da India, Europa, Îles Glorieuses, Juan de Nova , Tromelin) sont peu habitées (quelques militaires, gendarmes, météorologistes et scientifiques) et administrées par le préfet de la Réunion.

L'atoll de Clipperton, inhabité, est inscrit au tableau des propriétés domaniales de l'Etat en vertu d'un arrêté interministériel du 18 mars 1986, et est placé sous la juridiction du haut-commissaire de la République en Polynésie française, représentant de l'Etat.

La loi constitutionnelle n°2003-276[303] a – entre autres – profondément modifié le cadre institutionnel des territoires d'outre-mer de la France, instituant deux régimes constitutionnels : celui applicable aux départements et régions d'outre-mer, régis par l'article 73, et celui inscrit à l'article 74 qui intéresse les collectivités d'outre-mer. La Constitution prévoit notamment pour les collectivités territoriales de larges possibilités d'adaptation des lois et règlements[304], voire l'adoption d'un statut particulier. Néanmoins, un certain nombre de matières sont exclues des possibilités d'adaptation ou de dérogation, et parmi elles, le droit électoral[305]. Les évolutions institutionnelles ne peuvent se faire qu'avec le consentement des électeurs de ces collectivités (article 72-4 de la Constitution)[306].

Normalement, le droit électoral ultra-marin relève donc des dispositions générales du droit électoral français. Mais l'examen des textes en matière électorale d'outre-mer permet néanmoins de mettre en évidence la complexité de l'articulation des textes généraux et des textes d'application aux différentes collectivités d'outre-mer. D'une part, les différents territoires relèvent de statuts juridiques différents. D'autre part, à statut égal de plus ou

---

http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/conseils-ministres_35/conseil-ministres-17-mai_810/dispositions-statutaires-institutionnelles-relatives_55995.html.

[303] « Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ».

[304] Comme l'affirme Danièle Lochak, « la reconnaissance des spécifités locales et d'une certaine forme de droit à la différence masque parfois des discriminations bien réelles » (Lochak Danièle, « 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, 1991, p. 179-207, p.197, voir également Constant Fred, « Les nationaux de la France d'outre-mer : des citoyens comme les autres ? », *in* Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 243-259).

[305] Quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution, qui s'applique également aux collectivités régies par l'article 74 : « *Ces règles [dérogatoires] ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* ».

[306] Voir notamment Verpeaux, « Le référendum local », *(op. cit.)*.

moins grande autonomie, le droit électoral peut receler des différences notables.

Le droit électoral en vigueur dans les différents territoires d'outre-mer compte de très nombreuses dérogations, fondées sur plusieurs critères (la coutume, certaines conditions politiques particulières, la composition de la population résidente, le décalage horaire, l'isolement géographique, …). Il ne s'agit pas ici d'en dresser un tableau exhaustif, mais d'en lister quelques éléments frappants, qui montrent combien le droit électoral peut faire preuve de flexibilité devant des situations particulières. En même temps, dans cette dialectique entre droit et social, on pourrait aussi montrer comment le droit n'est pas seulement le reflet de conditions particulières, mais aussi peut être à l'origine de rapports sociaux particuliers. Ce qui est ici en filigrane est l'héritage juridique et politique des relations de domination coloniale. C'est notamment au travers de statuts personnels exorbitants du droit commun[307] qu'a été mise en œuvre une gestion différenciée des populations des colonies, se traduisant par des disjonctions entre nationalité et citoyenneté[308] (voir plus loin, le chapitre sur le droit de vote dans les colonies), qui conduisent, pour le moins, à relativiser le discours selon lequel les deux notions seraient inextricablement équivalentes dans le système français.

Listons en tout cas quelques éléments frappants :

Alors que les scrutins sont organisés en France le dimanche (article L.55 du Code électoral), quelques territoires d'outre-mer, à cause du décalage horaire, organisent certains scrutins le samedi (ex. : Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane[309] et Polynésie française).

Certains territoires n'ont ni électeurs, ni élus, ni assemblée territoriale, ni gouvernement territorial (ex. Les Terres australes et antarctiques françaises, régies par la loi du 6 août 1955, territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière, qui accueille en permanence 200 personnes environ qui y séjournent de six mois à un an, mais ne dispose d'aucune population autochtone[310]).

A Wallis-Et-Futuna, trois rois continuent à exercer un pouvoir effectif, reconnu dans le cadre de la République[311]. Désignés

---

[307] Voir article 75 de la Constitution.

[308] Voir Bruschi, *(op. cit.)*.

[309] Ces quatre collectivités ont été ici rajoutées par l'article 30 de la loi de 2003 (« Loi n°2003-327 », *(op. cit.)*).

[310] Source : http://www.taaf.fr/rubriques/taaf/organisation/taaf_organisation.htm février 2004.

[311] Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

selon la coutume, ils sont notamment vice-présidents du Conseil territorial, et présidents des conseils de circonscription.

L'exemple de la Nouvelle-Calédonie est particulièrement instructif sur la flexibilité du droit devant certaines situations particulières, notamment parce qu'un corps électoral restreint y a été instauré pour certaines élections, et c'est, dans le droit interne français, un cas tout à fait intéressant.

2.3.2.1.3. Le corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie[312] est le seul territoire français placé (depuis 1986) sur la liste des « territoires non autonomes »[313], liste des Nations unies.

Suite à une période d'affrontements extrêmement violents en Nouvelle-Calédonie, les accords de Matignon en 1988[314] ont enclenché un processus de partage des compétences entre l'Etat français et les institutions (plus ou moins autonomes) du territoire, qui pourrait aboutir à l'indépendance totale, si toutefois, elle est approuvée par la population néo-calédonienne (Constitution, article 77, alinéa 5). Dans ce processus, la constitution du corps électoral néo-calédonien fait notamment l'objet de négociations âpres entre les différents acteurs.

Un corps électoral restreint a été institué pour certaines élections. Pour être inscrit sur les listes électorales spéciales, il faut, en plus des habituelles conditions exigées, justifier d'une ancienneté de 10 ans sur le territoire (ou, pour les jeunes électeurs atteignant l'âge de la majorité, d'une hérédité sur le territoire). Cette disposition a été instituée, sur demande des indépendantistes (et au prix de nombreuses négociations et controverses) pour éviter que des nouveaux arrivants métropolitains fassent basculer certains scrutins[315]. Et encore,

---

[312] Nous reprenons ici le nom français du territoire, qui figure dans le texte de la Constitution de la France, en n'ignorant par que cette dénomination est contestée et fait l'objet de luttes politiques.

[313] Mai 2006, il reste 16 territoires non-autonomes sur la liste des Nations unies. Ce sont : Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmanes, Gibraltar, Guam, les îles Falkland (Malvinas), Montserrat, la Nouvelle-Calédonie, Pitcairn, Sainte-Hélène, le Sahara occidental, les Samoa américaines, les Tokelaou, les îles Turques et Caïques, les îles Vierges américaines, et les îles Vierges britanniques. Après le Sahara occidental, la Nouvelle-Calédonie est le territoire le plus étendu et le plus peuplé (presque 200 000 habitants). http://www.un.org/french/Depts/dpi/decolonization/main.shtml.

[314] La plupart des textes politiques et juridiques sont disponibles sur le site internet du gouvernement de Nouvelle-Calédonie : http://www.gouv.nc/pages/outils/telechargement/telechargement.shtm.

[315] Extrait d'un message sur une liste de discussion sur internet, consacrée à la Nouvelle-Calédonie : « *La question du corps électoral figé est un "dommage collatéral de l'histoire" comme disait Alain Christnacht : entre 1970 et 1988, le*

pour une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, prévue à partir de 2014, un corps électoral encore plus restreint a été institué, avec une condition d'ancienneté de 20 ans (ou d'hérédité).

Par ailleurs, plusieurs institutions coutumières, avec un pouvoir politique certain, sont aussi en vigueur, avec des modes de désignation relevant de la tradition et / ou de lois particulières à la Nouvelle-Calédonie.

On peut donc dresser ainsi le tableau des différents corps électoraux des différents scrutins au suffrage universel en Nouvelle-Calédonie, ainsi que du mode de désignation des institutions non élues au suffrage universel :

Type de scrutin	Corps électoral
Election présidentielle, élection législative, référendums nationaux	« *Normal* » (comme en métropole)
Assemblées de province (assemblées délibératives, qui élisent un exécutif) et Congrès (assemblée délibérative, qui désigne le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie)	Corps électoral restreint (10 ans de résidence)[316]
Parlement européen	Français + citoyens de l'UE (comme en métropole)
Municipal	Français + citoyens de l'UE (comme en métropole) Remarque : « *Le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une*

pouvoir français a, à plusieurs reprises, tenté d'influencer les élections sur le statut du territoire soit en important des électeurs, soit en faisant voter des personnes fraîchement débarquées dans le pays (lors de le consultation électorale de 1984, qui a déclenché les "événements", il fallait 6 mois de présence pour pouvoir voter, ce qui signifiait que les CRS stationnés sur place depuis la mort de Pierre Declercq pouvaient voter sur l'avenir du territoire. Tu comprends qu'on n'était pas d'accord, vu que la victoire électorale dans une telle consultation se joue sur 15.000 voix). Les indépendantistes se sont donc toujours méfiés et ont, profitant de leur position de force en 1988, obtenu cette discrimination, censée leur garantir un minimum de chances d'obtenir un jour l'indépendance par voie électorale ». Wright-Trinh Famille, « Message intitulé : Sur le corps électoral figé », *Groupe Yahoo KANAKY*, 10 septembre 2005, http://fr.groups.yahoo.com/group/kanaky/message/10623 .

[316] Article 188, « Loi n°99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie », *Journal officiel*, 21 mars 1999, p. 4197-4226.

[317] « Accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998 », *Journal officiel*, 27 mai 1998, p. 8039-8044(chapitre 2.2.1).

	organisation propre à la Nouvelle-Calédonie »[317].
Consultation sur l'accession à la pleine souveraineté (prévue à partir de 2014)	Corps électoral restreint spécial (20 ans de résidence)[318]
Institutions non élues au « *suffrage universel* »	**Mode de désignation**
Sénat coutumier	Désignation par les Conseils coutumiers[319] puis éventuellement (à partir de 2005), selon une loi du pays[320].
Conseils coutumiers	Selon la coutume[321] puis éventuellement (à partir de 2005), selon une loi du pays[322].
Conseil économique et social	Représentants d'organisations professionnelles, syndicats, associations, sénateurs coutumiers, personnalités désignées par le Gouvernement[323].

Ce tableau montre qu'on peut avoir, au sein de la République, une multiplicité des définitions possibles du corps électoral. En l'occurrence, en Nouvelle-Calédonie, il en existe au moins quatre.

L'instauration du corps électoral restreint ne s'est pas faite sans débats, sans controverses, et sans contentieux. Les dispositions néo-calédoniennes n'ont pas eu pour effet *d'augmenter* le corps électoral (ce qui est en question dans le débat sur le droit de vote des étrangers), mais elles ont consisté à *le diminuer*. Certains électeurs français se sont retrouvés privés d'une partie de leurs droits électoraux, sur le territoire de la République, alors qu'ils sont soumis à l'impôt et aux « lois du pays », prises par les institutions territoriales. De plus, au contraire des électeurs résidant à l'étranger, qui peuvent toujours se faire rattacher à une liste électorale d'une commune en France pour exercer leur

[318] Article 218, « Loi n°99-209 », *(op. cit.).*

[319] Article 137, *Ibid.*.

[320] Voir loi 99-209, article 99.

[321] Article 149, « Loi n°99-209 », *(op. cit.).*

[322] Article 137, *Ibid.*

[323] Article 153, *Ibid.*

droit de vote à toutes les élections, une telle démarche est impossible pour les électeurs néo-calédoniens privés du droit de vote aux « *élections territoriales* »[324]. Le Gouvernement français a estimé que « 7,5 % environ du corps électoral ont été exclus du scrutin du 8 novembre 1998 et des élections du 9 mai 1999 »[325]. Il semble que le pourcentage d'exclus est plutôt de l'ordre de 10 % en 2004[326].

Initialement, l'obstacle du Conseil constitutionnel a été, selon Louis Favoreu[327], contourné par le Président de la République, qui en 1988, soumit au référendum (suivant l'article 11 de la Constitution) la loi issue des accords de Matignon, lui évitant ainsi la voie parlementaire, qui aurait sans doute entraîné une censure par le juge constitutionnel des dispositions controversées concernant le corps électoral restreint.

En 1999, le Conseil constitutionnel a jugé[328] que les dispositions de la loi n°99-209, concernant l'instauration d'un corps électoral restreint, étaient globalement conformes à la Constitution, *telle que modifiée en 1998*[329]. Le principe même d'une réduction du corps électoral peut être considéré comme dérogeant à plusieurs règles de valeur constitutionnelle, (telles que les principes d'égalité et d'universalité du suffrage) mais le Conseil constitutionnel a rappelé que, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, le pouvoir constituant, qui est souverain, peut introduire dans la Constitution « *des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, ces dérogations pouvant n'être qu'implicites* »[330]. La révision constitutionnelle de 1998 a ainsi conféré une valeur constitutionnelle aux principes dérogatoires du corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie, en faisant explicitement référence à l'accord de Nouméa de 1998 et à l'article 2 de la loi n°88-1028 (article 76 de la Constitution).

---

[324] Nous appelons ici « *élections territoriales* » les scrutins avec un corps électoral restreint.

[325] Cité par : « Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Py c. France », 11 janvier 2005.

[326] Ainsi, pour les *Nouvelles Calédoniennes*, « *lors des provinciales de mai 2004, 12 579 électeurs avaient été exclus du scrutin, soit 9,52% du corps électoral général* », et « *ce pourcentage est cependant très variable selon les Provinces* » : « *les « exclus » ne sont que 2,69 % dans le Nord, 2,15 % dans les Iles, mais 13,55 % dans le Sud* ». (« Neuf magistrats pour la révision de la liste électorale spéciale », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 2 mars 2005).

[327] Favoreu, *(op. cit.)*.

[328] « Décision n° 99-410 DC du Conseil constitutionnel en date du 15 mars 1999 », *Journal officiel*, n° 68, 21 mars 1999, p. 4234.

[329] « Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie », *Journal officiel*, 21 juillet 1998, p. 11143.

[330] Voir à ce propos la décision 92-312 DC du 2 septembre 1992.

Plusieurs électeurs néo-calédoniens ont introduit des recours devant les tribunaux, pour dénoncer les dispositions les privant du droit de vote à certain scrutins comme non conformes au droit interne[331] ou au droit international[332]. Ces requêtes ont été rejetées sur le fond. Le Conseil d'Etat a notamment rendu le 30 octobre 1998, « *l'arrêt Sarran* », qui a affirmé de façon très claire la primauté de la Constitution dans la hiérarchie des normes[333]. Le corps électoral restreint, à partir du moment où il est une disposition de nature constitutionnelle, ne peut être attaqué pour sa non-conformité avec des engagements internationaux[334]. En 2000, la Cour de Cassation a jugé dans le même sens[335]. En 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a également estimé que « *les critères de définition des corps électoraux pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 [n'étaient] pas discriminatoires, mais [reposaient] sur des motifs de différenciation objectifs, raisonnables et compatibles* » avec les dispositions du droit international[336].

Suite à l'accord de Nouméa en 1998, une polémique[337] a lieu sur le caractère « *glissant* » ou « *figé* » de la condition d'ancienneté sur le territoire. Le FLNKS défend une définition figée de l'électorat (ne seraient électeurs que ceux qui l'étaient en 1988

---

[331] Notamment : articles 1er et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, du décret du 16 fructidor an III sur la séparation des pouvoirs, du préambule de la Constitution, des articles 3, 55, 68 et 76 de la Constitution, du principe à valeur constitutionnelle d'égalité des citoyens devant le suffrage universel, des articles L. 1, L. 2, L. 11 et L. 11-1 du Code électoral et 22 et 48 du Code civil (cité par « Note de M. Chagny, conseiller rapporteur, sur l'Arrêt du 2 juin 2000 rendu par l'Assemblée plénière », *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 520, 15 septembre 2000, http://www.courdecassation.fr/_BICC/520a529/520/cour/arret/note520.htm).

[332] Par exemple, (cité par *Ibid.*) : articles 2, 25 et 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, article 3 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article F (devenu 6) du traité de l'Union européenne du 7 février 1992, et principe à valeur de coutume internationale des Etats civilisés et démocratiques : "un homme, une voix".

[333] « Le référendum en Nouvelle-Calédonie ; vendredi 30 octobre 1998 - décret imposant un corps électoral restreint : Le Conseil d'Etat donne son feu vert », *Le Monde*, 2 novembre 1998.

[334] Voir Maugüé, *(op. cit.)*.

[335] « Arrêt du 2 juin 2000 rendu par l'Assemblée plénière », *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 520, 15 septembre 2000, http://www.courdecassation.fr/_BICC/520a529/520/cour/arret/diff520.htm.

[336] « Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Py c. France », .

[337] Voir notamment : « Le référendum en Nouvelle-Calédonie ; vendredi 30 octobre 1998 - décret imposant un corps électoral restreint : Le Conseil d'Etat donne son feu vert », , Saux Jean-Louis, « Compromis entre le RPCR et le FLNKS sur le statut de la Nouvelle-Calédonie. Les Kanaks ont obtenu que le corps électoral soit " figé " à la date de 1988 », *Le Monde*, mardi 22 décembre 1998, Courtois Gérard, « Le Conseil constitutionnel retouche les lois sur la Nouvelle-Calédonie. Une définition moins stricte du corps électoral pour les Assemblées provinciales », *Le Monde*, jeudi 18 mars 1999, Geisler Rodolphe, « Le cactus du corps électoral », *Le Figaro*, lundi 21 juillet 2003.

et leurs descendants) mais la loi n°99-209 (telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel[338]) a opté pour une définition « *glissante* » de la condition de résidence. Un électeur français arrivant en Nouvelle-Calédonie peut participer aux élections territoriales au bout de 10 ans de résidence. Une révision constitutionnelle, pour faire respecter l'esprit des accords de Nouméa, a été envisagée en 2000, mais le couple exécutif Chirac-Jospin a finalement renoncé[339]. La polémique continue en 2005[340] mais la ministre de l'Outre-Mer, Brigitte Girardin a indiqué que la Constitution serait révisée afin que le corps électoral soit figé, conformément aux accords signés, ce qui suscite de nombreuses réactions[341]. En juin 2006, son successeur François Baroin confirme la volonté de réviser la Constitution à l'automne 2006 « afin de respecter la parole donnée »[342]. Mais à l'automne, le projet est à nouveau remis à question[343].

En tout cas, l'exemple néo-calédonien montre que la définition juridique du corps électoral peut tout à fait s'adapter à une situation politique particulière. Mais en même temps, l'on voit qu'elle fait l'objet d'enjeux politiques très aigus.

Plus précisément, on peut également retenir utilement pour notre étude sur le droit de vote des étrangers que le cas néo-calédonien montre qu'on peut introduire dans la Constitution des normes dérogeant aux principes constitutionnels. Dans un sens, cet exemple illustre la puissance du Constituant, et en même temps, cela relativise le caractère absolu de tout « blocage » constitutionnel. En fait, c'est bien le caractère contingent de la notion de corps électoral que l'on peut ici souligner, par delà les principes généraux.

2.3.2.1.4. Français résidant à l'étranger

Il convient également de s'arrêter sur le problème du vote des Français de l'étranger, qui constitue en quelque sorte l'envers du

---

[338] « Décision n° 99-410 DC du Conseil constitutionnel en date du 15 mars 1999 ».

[339] Guiral Antoine, « La Calédonie cachée derrière la guillotine. Chirac propose une révision constitutionnelle, en songeant à une autre. », *Libération*, 4 janvier 2006.

[340] Wéry Claudine, « Nouvelle-Calédonie : la controverse sur le gel du corps électoral continue », *Le Monde*, 21 janvier 2005. Voir aussi http://www.assemblee-nationale.fr/12/cri/2004-2005/20050123.asp#P351_62125 (question de M. Jacques Brunhes, député, dans le cadre de la discussion du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution).

[341] « Nouvelles réactions sur le gel du corps électoral », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 27 janvier 2005.

[342] Roger Patrick, « Un projet de loi constitutionnelle sur le corps électoral de la Nouvelle-Calédonie », *Le Monde*, 17 juin 2006.

[343] Roger Patrick, « La réforme oubliée du statut pénal du chef de l'Etat », *Le Monde*, 3 octobre 2006.

problème du vote des étrangers résidant en France, bien que le lien ne soit presque jamais évoqué dans le débat public.

L'article 24 de la Constitution, qui traite du Parlement, dispose notamment que « *les Français établis hors de France sont représentés au Sénat* », ce qui est une particularité importante par rapport aux autres citoyens français, qui sont représentés par les députés à l'Assemblée nationale.

Selon le Conseil constitutionnel, 385 537 électeurs étaient inscrits sur les listes des « Français établis hors de France », pour le premier tour de l'élection présidentielle en 2002, et 452 383 l'étaient pour le référendum sur le traité constitutionnel européen du 29 mai 2005. Ils représentent donc environ 1% du corps électoral français (soit l'équivalent d'un département français moyen).

En pratique, ces citoyens « *expatriés* » seraient plus de deux millions selon les chiffres avancés par le ministère des Affaires étrangères[344], et sont en tout cas plus de 1,2 millions à être immatriculés auprès des consulats[345], dont la moitié en Europe occidentale. On estime que presque la moitié des Français expatriés sont des binationaux, c'est-à-dire qu'ils ont aussi au moins une autre nationalité, le plus souvent celle du pays de résidence[346]. Ils ont parfois le droit de vote dans leur pays de résidence (soit qu'ils en aient la nationalité, soit que la législation en vigueur dans le pays d'accueil le leur permette). Ils ont en tout cas le droit de vote à toutes les élections françaises, à condition de remplir les critères – autres que la nationalité – pour être électeur (majorité, jouissance des droits civils et politiques).

Ils peuvent être inscrits sur les listes électorales des centres de vote ouverts auprès d'une ambassade ou d'un consulat et / ou sur les listes électorales en France.

L'inscription sur les listes électorales des centres de vote à l'étranger permet l'exercice du droit de vote (soit directement, soit par procuration) pour l'élection du Président de la République et pour le référendum. Elle permet également la participation à l'élection de 150 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)[347] qui élisent les 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger.

---

[344] Communication de M. Renaud Muselier, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, « *Les actions en faveur des Français de l'étranger* », (Conseil des Ministres du 17 décembre 2003), http://www.csfe.org/info_une.asp?ThNum=Th00000091&info=1#In00000003 mars 2004.

[345] Gentil, *(op. cit.)*.

[346] *Ibid.*

[347] L'Assemblée des Français de l'étranger a remplacé le Conseil supérieur des Français de l'étranger : « Loi n°2004-805 du 9 août 2004, tendant à modifier la loi

Il est à noter que les Français établis à l'étranger ont été autorisés à voter par correspondance électronique pour l'élection de l'AFE[348]. Cette procédure, exceptionnelle, a été expérimentée lors des élections de 2003, uniquement pour les électeurs inscrits sur les listes des centres de vote aux Etats-Unis, permettant une légère diminution de l'abstention[349] et devrait être généralisée en 2006[350].

L'inscription sur les listes électorales des centres de vote de l'étranger ne permet plus l'exercice du droit de vote aux élections européennes[351], depuis l'instauration de circonscriptions électorales pour ce scrutin.

L'inscription sur les listes électorales en France est le seul moyen pour les Français expatriés pour voter aux élections législatives, municipales, cantonales, régionales, européennes et aux référendums locaux. Ils peuvent exercer leur droit de vote soit directement (en se rendant au bureau de vote), soit par procuration.

Pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales en France, c'est-à-dire, sur les listes électorales d'une commune de France, il faut justifier de certains liens de rattachement avec cette commune :

> « *commune de naissance;*
>
> « *commune de leur dernier domicile;*
>
> « *commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins;*
>
> « *commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants;*
>
> « *commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.* » (Article L.12 du code électoral)

---

n°82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger », *Journal officiel*, 11 août 2004.

[348] « Loi n°2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger », *Journal officiel*, 29 mars 2003, p. 5570.

[349] Karayan Raphaëlle, « Vote électronique : les expatriés français aux Etats-Unis ont joué le jeu », *Journal du Net*, 3 juin 2003, http://www.journaldunet.com/0306/030603evote.shtml.

[350] Selon les propos tenus par le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, dans une communication sur les actions en faveur des Français de l'étranger. Voir « Les actions en faveur des Français de l'étranger », *Profession politique*, 17 décembre 2003, http://www.professionpolitique.info/contenu.asp ?typeactu=5&ladate=17/12/2003 (17/12/03).

[351] Les Français qui résident dans un Etat de l´Union européenne ont la possibilité de s´inscrire dans le cadre de l´organisation des élections européennes de leur pays de résidence.

Jusqu'en 2003, le code électoral prévoyait seulement le premier degré[352].

Ils peuvent également, sur justification des liens du mariage, être inscrits sur la liste électorale où est inscrit leur conjoint (article L.14).

Pour recouvrer le droit de vote en France pour l'élection présidentielle ou le référendum, les Français inscrits sur une liste électorale dans un centre de vote à l'étranger doivent demander leur radiation de cette liste.

On peut donc retenir en synthèse que le statut des Français résidant à l'étranger est marqué (du point du vue civique, mais c'est aussi le cas dans d'autres domaines, notamment, fiscal) par un certain régime d'exceptionnalité : représentation au Sénat et non à l'Assemblée nationale, double régime d'inscription sur les listes électorales (dans leur lieu de résidence et dans une commune de France), et enfin, même si c'est encore expérimental, vote électronique. On peut aussi noter que l'on en parle relativement peu dans l'espace politique national[353], alors qu'ils représentent un poids électoral non négligeable (au moins 1% du corps électoral pour les inscrits à l'étranger). On peut enfin s'étonner que l'on n'évoque jamais, envers eux, le problème de la double allégeance (souvent citée quand on parle de droit de vote des étrangers) alors que la moitié d'entre eux sont également ressortissants d'un autre Etat.

2.3.2.1.5. Gens du voyage et personnes sans domicile fixe

Enfin, il faut évoquer le cas de personnes qui, bien que de nationalité française, sont souvent privées de l'exercice du droit de vote, à cause de leur défaut d'inscription dans un lieu particulier.

Avant 1998, ne pouvaient être inscrites sur les listes électorales les personnes ne pouvant fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence ou ne bénéficiant pas d'une commune de rattachement.

La notion de « *commune de rattachement* » a été instaurée par la loi du 3 janvier 1969 et pose de nombreux problèmes de contrainte aux personnes concernées, de telle sorte qu'elle ne

---

[352] Jusqu'en 2003, le code électoral prévoyait seulement le premier degré. C'est l'ordonnance n° 2003-1165 qui a étendu au quatrième degré. « Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale ».

[353] On peut aussi remarquer que la terminologie employée à leur égard (notamment : « expatriés ») ignore soigneusement ce qui pourrait les renvoyer à une condition « d'immigrés » dans leur pays de résidence.

répond que très partiellement aux difficultés connues par les gens du voyage et les personnes sans domicile fixe pour exercer leurs droits[354].

Ainsi, on a pu estimer que la condition de durée de rattachement ininterrompu de 3 ans pour l'inscription sur les listes électorales avait pour effet de priver du droit de vote 75 % des nomades[355].

La loi nº 98-657 du 29 juillet 1998[356] (article 81) a inséré dans le code électoral un article instituant une procédure de domiciliation associative qui permet normalement aux personnes sans domicile fixe d'exercer leurs droits électoraux, mais elle ne concerne pas les gens du voyage[357].

---

[354] Voir Carrère Violaine et Daadouch Christophe, « Les gens du voyage en mobilité surveillée », *Plein Droit*, n° 46, septembre 2000.

[355] Rapport de 1990 du préfet Delamon au Premier ministre, cité par *Ibid.*.

[356] « Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *Journal officiel*, n° 175, 31 juillet 1998, p. 11679.

[357] Carrère et Daadouch, *(op. cit.)*.

2.3.2.1.6. Un droit électoral capable de multiples adaptations

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises pour favoriser l'inscription de certaines catégories d'électeurs potentiels (personnes sans domicile, Français de l'étranger). Mais le cas de la Nouvelle-Calédonie montre aussi que l'on a pu, dans certaines conditions politiques exceptionnelles, amputer une partie du corps électoral des nationaux français. L'étude du droit positif en matière d'inscription sur les listes électorales, du point de vue du rattachement géographique, montre que le droit peut faire preuve d'une grande souplesse, pour s'adapter à des situations (géographiques, économiques, politiques, …) particulières. Des principes à valeur constitutionnelle peuvent être contredits, y compris dans le texte de la Constitution elle-même, lorsque la situation politique le rend nécessaire. D'autre part, on peut s'interroger sur la rareté, dans les débats sur le droit de vote des étrangers, de confrontations avec les problèmes posés par le vote des Français de l'étranger, vu leur importance statistique et la fréquence des doubles ou multiples nationalités. Enfin, on peut aussi retenir que l'exigence de rattachement territorial amène une bonne partie des électeurs potentiels (faute de domicile stable) à être de véritables « *exclus de la citoyenneté* »[358], et on pourrait à bon droit s'interroger sur la compatibilité des normes réglant les conditions géographiques d'inscription sur les listes électorales avec les principes constitutionnels qui font du droit de vote l'exercice primordial de la souveraineté du peuple.

2.3.2.2. Les exclusions du droit de vote : actualité et histoire d'une logique capacitaire

Après avoir évoqué le problème du rattachement territorial, condition pour l'inscription sur les listes électorales, il convient de s'arrêter sur les autres conditions (supplémentaires à celle de la nationalité) pour être électeur en général. Ces conditions, telles qu'elles subsistent aujourd'hui et aussi telles qu'elles se sont manifestées dans certains cas dans le passé, montrent la persistance d'une logique capacitaire, qui affaiblit l'idée d'un droit de vote attribut de la nationalité. Cette logique capacitaire est toujours à l'œuvre dans le débat actuel sur le droit de vote des étrangers.

---

[358] Selon l'expression de Danièle Lochak, notamment dans le chapitre « exclusion sociale et citoyenneté » (p.198-200), in Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou » *(op. cit.)*.

Le Code électoral (Partie législative, Livre I, Élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements, Titre I, Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux, Chapitre I)[359] définit les conditions requises pour être électeur, et notamment, parmi elles, la nationalité française :

> « *Article L.2*
>
> « *Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.* »

Une logique « capacitaire » apparaît en filigrane : pour pouvoir voter, il faut, non seulement être français, mais aussi majeur, mais aussi jouir de ses droits civils et politiques, et n'être « *dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* ».

Les articles suivants précisent que ne doivent pas être inscrits « *les majeurs sous tutelle* » (article L.5), ni, « *pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction* » (article L.6), ni certains condamnés (articles L.7).

Il s'agit ici de passer en revue ces différents motifs d'exclusion du droit de vote. Mais il convient de rappeler que le suffrage « universel » actuel est le fruit d'un long processus initié sans doute à la Révolution française, et qui a intégré, par étapes, des catégories de personnes jusque là exclues. Ces intégrations ont été toute conquises par les luttes, même si elles ont aussi servi sans doute d'instrument de pacification contre-révolutionnaires. Le droit de suffrage est devenu peu à peu fondamentalement un droit individuel. On ne reviendra pas ici sur les conquêtes du suffrage universel masculin[360] et sur le droit de vote des femmes[361], même si l'on pourrait trouver beaucoup de points communs entre les débats sur ces extensions du droit de suffrage et ceux sur le droit de vote des étrangers aujourd'hui.

Il est par contre utile de revenir sur deux registres d'exclusion qui ont été longtemps à l'œuvre dans le droit français, qui sont

---

[359] Notons d'emblée que les dispositions concernant les listes électorales sont insérées parmi celles traitant d'un certain type – non exhaustif - d'élections (législatives, cantonales, et municipales). Mais ces dispositions s'appliquent pour d'autres scrutins au suffrage universel (présidentielle, régionales, européennes, référendums). Certains considèrent que ces dispositions font application de « *principes constitutionnels (…) sans distinguer le type d'élection* ». Voir Favoreu et Philip, *(op. cit.)*, (p.834-835).

[360] Nous nous permettons de renvoyer aux nombreux travaux qui dans leur diversité, retracent l'émergence à la fois politique et sociale de l'idée et de la pratique du suffrage universel : Rosanvallon, *(op. cit.)* ; Offerlé Michel, *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 2002 [1993] ; Garrigou Alain, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992 ; Gueniffey Patrice, *Le Nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Editions de l'EHESS, 1993 ; Huard Raymond, *Le Suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier, 1990.

[361] Voir notamment les travaux d'Anne Verjus : Verjus Anne, *Le "cens de la famille". Les femmes et le vote 1789-1848*, Paris, Belin, 2002.

aujourd'hui presque normalisés, mais qui par leur proximité avec notre sujet actuel, sont en mesure de souligner les généalogies de l'exclusion politique des étrangers. Il s'agit des limitations au droit de vote des « naturalisés », et surtout, des exclusions des indigènes colonisés.

Mais dans un premier temps, il est intéressant de s'arrêter aux exclusions actuelles du droit de vote, que ce soit par décision de justice ou en raison de l'âge.

2.3.2.2.1. L'incapacité électorale par décision de justice

Certains citoyens sont privés de leurs droits électoraux pour des motifs d'incapacité mentale, civile ou pour des raisons morales. Cette incapacité électorale trouve sa référence dans l'incise « *jouissant de leurs droits civils et politiques* » dans l'article 3 de la Constitution (4ème alinéa).

On peut distinguer deux cas d'incapacité électorale par décision de justice. D'une part, celle qui frappe les majeurs sous tutelle (Art. L.5 du Code électoral), et d'autre part, celle qui frappe certains condamnés (Art. L.6 et L.7).

- Les personnes mises sous tutelle

L'incapacité électorale des majeurs sous tutelle s'inscrit dans une logique liant la capacité électorale à la faculté de raison, déniée aux « *aliénés* »[362]. Elle n'est établie que sur décision de la justice civile. Le fait d'être interné (même sans son consentement) dans une unité de traitement psychiatrique n'emporte pas en soi la perte des droits civiques (art. L.3211-3 du Code de la santé publique). S'il est assez aisé d'obtenir des statistiques sur les mesures annuelles de placement en tutelle, (de l'ordre de 20 000 à 30 000 par an, chiffres en importante croissance)[363], il est plus difficile d'estimer le nombre total de personnes placées en tutelle, et de ce fait, privées de leurs droits civiques. On évalue à 500 000 le nombre de personnes placées sous un régime de protection (soit plus d'un majeur sur cent)[364] et on peut donc estimer qu'au moins la moitié est privée des droits civiques. L'automaticité de la privation des droits civiques

---

[362] Vincent Jean-Yves, « Citoyenneté et dignité : les exclus de la citoyenneté par décision de justice », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 103-117.

[363] de Foucauld Jean-Baptiste, Joly Alexandre, Froment Blandine, Lavigne Pierre, Seltensperger Bernard, Tremois Michel, Gresy Brigitte et Trouillet Pierre, *Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de la justice, ministère de l'emploi et de la solidarité, 1998, http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapportmajeurs1998.pdf (p.9).

[364] *Ibid.* (p.10).

des majeurs sous tutelle peut être jugée comme discriminatoire, notamment à l'endroit des handicapés (mais pas seulement à l'égard des handicapés : un cinquième des dossiers concerne des cas de surendettement et de prodigalité[365]). Ainsi, comme le rappelait un parlementaire, « *la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale insiste sur la citoyenneté des personnes handicapées ; la charte des droits fondamentaux 2000 du Conseil de l'Europe interdit la discrimination par handicap et reconnaît le droit de vote aux élections européennes et municipales pour les personnes handicapées* »[366]. Le ministre des personnes handicapées lui répondait alors (novembre 2003) qu'il était envisagé, « *dans le cadre de la réforme globale du droit des majeurs vulnérables en cours d'élaboration au ministère de la justice, qui vise à les faire bénéficier d'un statut pleinement respectueux de leur dignité et de leurs droits fondamentaux, (…) de modifier l'article L. 5 du code électoral afin de permettre au juge des tutelles d'autoriser un majeur en tutelle à exercer seul son droit de vote dès lors qu'il présente des capacités de discernement suffisantes* »[367]. C'est ce qui a été fait en février 2005[368]. L'article L.5 est, désormais, ainsi rédigé : « *Les majeurs placés sous tutelle ne peuvent être inscrits sur les listes électorales à moins qu'ils n'aient été autorisés à voter par le juge des tutelles* ». Les majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle sont en revanche explicitement inéligibles (article L.200 du code électoral)[369].

- Les condamnés

La privation du droit de vote pour motif d'indignité peut intervenir à la suite de deux types de condamnations.

D'une part, en vertu de l'article L.6, les tribunaux peuvent assortir (explicitement) une condamnation pénale d'une privation des droits civiques pour une durée déterminée. Le Code pénal prévoit, pour de très nombreuses infractions, l'application éventuelle d'une peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26. L'article 132-21 précise que « *l'interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils et de famille mentionnés à l'article 131-26 ne peut, nonobstant*

---

[365] (voir à ce sujet *Ibid.* p.36).

[366] « Question n°17214 de M. Folliot Philippe (Union pour la Démocratie Française - Tarn) au ministre des personnes handicapées », *Journal officiel*, 28 avril 2003, p. 3290.

[367] « Ministère des personnes handicapées, réponse à la question n°17214 publiée au JO le 28/04/2003 page 3290 », *Journal officiel*, 3 novembre 2003, p. 8508.

[368] « Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », *Journal officiel*, 12 février 2005.

[369] Inséré par la même loi : *Ibid.*

toute disposition contraire, résulter de plein droit d'une condamnation pénale ». Les incapacités électorales permanentes résultant de plein droit d'une condamnation pénale ont été supprimées en 1994[370].

Et d'autre part, en vertu de l'article L.7, (suite à la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 10 Journal Officiel du 21 janvier 1995) un certain caractère d'automaticité de la privation des droits civiques a été rétabli, en cas de condamnation pour l'une des infractions d'atteinte au devoir de probité[371]. La question de la constitutionnalité de l'article L.7 pourrait être posée, car cette privation automatique des droits civiques pourrait être vue comme méconnaissant le principe de nécessité des peines[372].

La privation du droit de vote des condamnés, dans son principe ou dans ses modalités d'application, pourrait être vue comme portant atteinte à des droits reconnus et garantis dans différents textes. Ainsi, la Cour européenne des Droits de l'Homme a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n°1 (droit à des élections libres) à la Convention européenne des Droits de l'Homme, dans une affaire[373] concernant un citoyen britannique, condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité pour homicide, (libéré sous condition en 2004) et privé du droit de vote en application de la loi sur la représentation du peuple de 1983. La Cour a considéré que les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 étaient « *cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par l'état de droit et que le droit de vote* [était] *bien un droit et non un privilège* ». Reconnaissant toutefois aux Etats une marge d'appréciation quant aux conditions d'exercice de ce droit, elle a rappelé que « *les limitations apportées au droit de vote doivent poursuivre un but légitime et se révéler proportionnées* » et que « *toute dérogation au principe du suffrage universel risque de saper la validité démocratique du corps législatif ainsi élu et des lois promulguées par lui* ». En ce qui concerne les détenus en particulier, la Cour a souligné « *que ceux-ci continuent en général de jouir de tous les droits et libertés fondamentaux*

---

[370] Bidégaray Christian, « Indignité », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 521-522.

[371] Selon le code pénal, il s'agit des infractions et du recel de : concussion ; corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ; prise illégale d'intérêts ; atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ; soustraction et détournement de biens ; corruption active et trafic d'influence commis par les particuliers ; menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique, soustraction et détournement de biens contenus dans un dépôt public.

[372] Voir Tabaka Benoît, « La constitutionnalité de l'article L. 7 du Code électoral », *Revue de l'actualité juridique française*, 1er mars 2001, http://www.rajf.org/article.php3 ?id_article=231.

[373] « Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, Affaire Hirst c. Royaume-uni (n°2), Requête n°74025/01 », 6 octobre 2005.

garantis par la Convention, à l'exception du droit à la liberté » et qu'il n'est « *donc nullement question qu'un détenu soit déchu de ses droits garantis par la Convention du simple fait qu'il se trouve incarcéré à la suite d'une condamnation* ». Elle a reconnu légitime « *que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'état de droit ou les fondements de la démocratie* » mais a affirmé qu'il ne faut pas « *recourir à la légère à la mesure rigoureuse que constitue la privation du droit de vote* » et que par ailleurs « *le principe de proportionnalité exige l'existence d'un lien discernable et suffisant entre la sanction et le comportement ainsi que la situation de la personne touchée* », ce qui implique le jugement particulier d'un « *tribunal indépendant appliquant une procédure contradictoire* [et offrant] *une solide garantie contre l'arbitraire* »[374]

Il est difficile d'obtenir des statistiques globales fiables sur la population privée des droits civiques suite à une condamnation. Sur la base de certaines estimations, basées sur l'ancien code pénal avant 1994, « *on pouvait penser que les personnes privées du droit de suffrage sur décision judiciaire ne doivent pas excéder 600 000, voire 500 000, entre 1 à 1,5 % du corps électoral* »[375]. Jean-Luc Richard avance un nombre de 310 000 (dont 2,5 % des ouvriers) lors de l'élection présidentielle de 1995[376]. Ces chiffres sont bien supérieurs à ceux fournis par le gouvernement britannique (48 000)[377].

Dans une réponse à la question d'un parlementaire[378], la garde des sceaux, ministre de la justice montre que la suppression de l'automaticité de la privation des droits civiques en cas de condamnation pénale a entraîné une baisse du nombre de ces privations, alors que « *lors de la dernière année d'application [de l'ancien code pénal], plus de 100 000 personnes ont été touchées par cette mesure* », « *9 630 mesures de privation des droits civiques ont été prononcées par les juridictions en 1994, 22 294 (dont 156 en application de l'article 7 du code électoral)*

---

[374] « Communiqué du Greffier, Arrêt de Grande Chambre Hirst c. Royaume-Uni (n°2) », 6 octobre 2005, http://www.echr.coe.int/fr/Press/2005/oct/ArretdeGrandeChambreHirstn2cRoyaume-Uni061005.htm oct. 2005.

[375] Vincent, « Citoyenneté et dignité : les exclus de la citoyenneté par décision de justice » p.117.

[376] Richard Jean-Luc, « Corps électoral », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 264-266.

[377] « Communiqué du Greffier, Arrêt de Grande Chambre Hirst c. Royaume-Uni (n°2) ».

[378] « Question N°37145 de M. Bourg-Broc Bruno (Rassemblement pour la République - Marne) à Mme la Ministre de la Justice », *Journal officiel*, 8 novembre 1999, p. 6394.

en 1995, 15 124 (dont 186 résultant de l'article 7 du code électoral) en 1996, 11 094 (dont 197 en application de l'article 7 du code électoral) en 1997 et 8 879 (dont 180 en application de l'article 7 du code électoral) en 1998 »[379]. Les chiffres plus récents fournis par le ministère de la justice confirment cette tendance : « *1999 = 7929 mesures d'interdiction des droits civiques ; 2000 = 7127 ; 2001=5529 ; 2002=4697* »[380]. La ministre de la justice explique que « *s'agissant des condamnations pour vol, en moyenne, près d'un condamné sur deux se trouvait, chaque année, automatiquement privé de ses droits civiques sous l'empire de l'ancienne législation, alors qu'à compter de 1994, cette peine n'a plus concerné que trois personnes sur cent condamnées pour le même délit* »[381].

De plus, si le droit de vote des personnes placées en détention a été rétabli en 1975[382], il apparaît que l'immense majorité des détenus[383] qui ne sont pas privés de leurs droits civiques sont dans l'incapacité concrète de les exercer, à cause de la mauvaise volonté de l'administration pénitentiaire, bien peu encline à les informer et à faciliter la procédure[384]. Questionnée à ce sujet par une parlementaire[385], la garde des sceaux, ministre de la justice, explique que les détenus, en vertu de l'article L.71-9 du code électoral, « *ont la faculté d'exercer leur droit de vote par procuration* », que l'administration pénitentiaire est chargée d'organiser l'information et les démarches nécessaires, et « *qu'aucune requête émanant des personnes détenues n'a été enregistrée concernant d'éventuelles difficultés liées aux délais de transmission de cette information* »[386].

---

[379] « Ministère de la justice, réponse à la question n°37145, publiée au JO du 08/11/1999, page 6394 », *Journal officiel*, 13 mars 2000, p. 1673.

[380] Chiffres fournis par courriel, le 22/04/04, par M. Ludovic Maurice, chargé d'études pénales, Pôle études et évaluations, Direction des affaires criminelles et des grâces.

[381] « Ministère de la justice, réponse à la question n°37145, publiée au JO du 08/11/1999, page 6394 ».

[382] Loi du 31/12 1975 *Rapport public thématique de la Cour des Comptes : Garde et réinsertion - La gestion des prisons*, Paris, 2006, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/gestion-prisons/rapport-gestion-prisons.pdf (p.11).

[383] Selon l'administration pénitentiaire, au 1er juillet 2003, 60 963 personnes étaient détenues en France. *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire*, Paris, Ministère de la justice, 2003, http://www.justice.gouv.fr/publicat/ChiCleJuil2003.pdf, p.6.

[384] Berkani Véronique, « Le vote en prison : un droit presque inexistant », *Territoires*, n° 418, mai-juin 2001, http://www.adels.org/bibliotheque/articles/article418prison.html 07/03/2003.

[385] « Question N°65813 de Mme Bachelot-Narquin Roselyne (Rassemblement pour la République - Maine-et-Loire) à Mme la Ministre de la Justice », *Journal officiel*, 10 septembre 2001, p. 5136.

[386] « Ministère de la justice, réponse à la question n°65813 publiée au JO le 10/09/2001, page 5136 », *Journal officiel*, 8 avril 2002, p. 1919.

2.3.2.2.2. L'âge du vote

L'article 3 de la Constitution (4ème alinéa) établit la condition de majorité pour être électeur. L'article L.2 du Code électoral précise que « *sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis*[387] » (…). Ce principe se retrouve dans toutes les dispositions des lois électorales.

La notion de majorité renvoie en droit à celle de capacité. La personne reconnue majeure est un sujet de droit à part entière, dotée de liberté, d'indépendance et d'autonomie pour exercer ses droits[388]. Les notions de majorité et citoyenneté sont corrélées mais pas identiques[389]. Certains majeurs sont privés de certains attributs de citoyenneté et n'ont pas le droit de vote (étrangers, condamnés, majeurs sous tutelle, …). A l'inverse, les mineurs sont titulaires de certains attributs de citoyenneté. Mais ils ne disposent pas du droit de vote, du moins aux élections politiques. Les mineurs émancipés, dont la capacité civile est reconnue, n'ont pas la capacité civique et l'article L.2 du code électoral leur interdit le droit de vote avant l'âge de 18 ans accomplis. L'âge de la majorité électorale s'apprécie au jour du scrutin.

Auparavant fixé à 25 ans (Constitution de 1791) puis à 21 ans (1848), l'âge de la majorité électorale a été rabaissé à 18 ans en 1974[390].

Il semble qu'on a permis, avant 1958, à des mineurs de 18 ans de voter[391]. On peut au moins rappeler qu'au sortir de la deuxième guerre mondiale, les jeunes résistants purent voter dès l'âge de 18 ans[392]. D'autre part, le Projet de Constitution du 19

---

[387] « La condition d'âge doit donc être remplie au plus tard à minuit la veille du scrutin. La jurisprudence de la Cour de cassation a toujours retenu le jour de naissance pour apprécier si la condition d'âge était remplie. Ainsi, une personne dont le dix-huitième anniversaire coïncide avec la date du scrutin n'est pas âgée de dix-huit ans accomplis. Toutefois, il est possible d'admettre que, si le jeune apporte la preuve, au moyen d'un acte de naissance par exemple, qu'il atteint sa majorité le jour du scrutin avant l'ouverture des bureaux de vote, il aura la possibilité de s'inscrire par voie judiciaire sur le fondement de l'article L.30,3° (TI de Boissy-St-Léger, 18 septembre 2000) » « Instruction relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires », (extrait de l'article 9).

[388] Lire Le Guidec Raymond, « Citoyenneté et majorité », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 97-102.

[389] *Ibid.*.

[390] Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité.

[391] Voir *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume III : Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août - 28 septembre 1958*, (p.47).

[392] Loi du 2 mai 1946, cité par Offerlé Michel, « De l'autre côté des urnes, Français, Françaises, indigènes 1848-1930 », *in* Favre P., Hayward J. et Schémeil Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 73-90 (voir p.88).

avril 1946 prévoyait (article 49) de fixer l'âge de la majorité à 20 ans, mais il a été repoussé par référendum le 5 mai 1946[393].

On peut observer que les mineurs ne sont pas exclus explicitement et définitivement du droit de vote, mais leur exclusion est implicite (par la condition de majorité) et temporaire. Tout mineur est donc (s'il remplit les autres conditions) un électeur en devenir, et il deviendra un électeur effectif automatiquement, par le simple effet mécanique du temps, sans mérite particulier, et désormais, puisque l'inscription sur les listes électorales est normalement automatique, sans aucune manifestation d'intérêt. Sa citoyenneté politique est en quelque sorte différée.

Afin d'assurer une représentation « équitable » des citoyens en devenir, jugés incapables, une conception du suffrage « familialiste » subsiste dans certains courants de la société, qui envisagent de donner un droit de vote supplémentaire aux parents (en général, au père de famille). Mais cette proposition se heurte avec l'individualisation du droit de suffrage, qui semble s'être imposée.

La détermination de l'âge minimal pour voter n'a rien d'évident, elle fait l'objet de débats, parfois vifs dans certains pays ou à certaines époques. La participation de jeunes mineurs au service militaire a suscité un mouvement pour la reconnaissance de leurs droits civiques[394]. Globalement, au début du XXIe siècle, le seuil est en général fixé à 18 ans, qui correspond en général à l'âge de la majorité. Il y a quelques exceptions, le seuil varie de 15 ans à 21 ans. Même s'il est parfois envisagé de « revenir en arrière », de reculer l'âge du vote, par exemple à 21 ans, notamment à cause d'un fort abstentionnisme des jeunes électeurs[395], la tendance à la baisse de l'âge requis pour pouvoir voter pourrait continuer[396], par exemple à l'âge de 16 ans comme cela est débattu (et parfois, mis en œuvre) dans certains pays[397]. On assiste aussi au développement d'une citoyenneté

---

[393] Voir : http://mjp.univ-perp.fr/france/co1946p.htm#co.

[394] Cf., aux Etats-Unis, durant la guerre du Vietnam, le slogan « Old enough to Fight, Old enough to Vote ».

[395] Ainsi, au Québec, où l'on débat de l'abaissement de l'âge du vote, on discute aussi de son relèvement. Cf.Beauchemin Malorie, « Les jeunes boudent les urnes », *La Presse*, 17 janvier 2006, http://www.cyberpresse.ca/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060117/CPACTUALITES02/601170490/5363/CPACTUALITES02&template=printart&print=1.

[396] En 2002, Lionel Jospin, candidat à l'élection présidentielle, propose l'âge de 17 ans, soulevant un tollé presque général. Voir : « Les candidats de droite jugent « démagogique » la proposition d'abaissement du droit de vote à 17 ans », *Le Monde*, 11 avril 2002.

[397] Voir Aarts Kees et van Hees Charlotte, « Abaisser l'âge de voter : le débat et les expériences européennes », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 2, juillet 2003, p. 42-46, http://www.elections.ca/eca/eim/pdf/insight_2003_07_f.pdf. Au Québec, le débat est vif et certains considèrent l'âge du vote comme discriminatoire et portant atteinte au principe d'égalité. Voir par exemple le site web du Forum jeunesse de l'île de

enfantine et adolescente, tant sur le plan civique[398] (mise en place du Parlement des enfants, de conseils municipaux de la jeunesse, etc.) que sur le plan civil (situation familiale, séparations, …). On peut dire la même chose sur le plan pénal : « *Il est (…) paradoxal que l'âge de la responsabilité pénale ne cesse de diminuer, au point qu'on peut mettre un enfant de 13 ans en prison, alors que la majorité sexuelle ne cesse, elle, d'augmenter, passant de 13 à 15, voire à 18 ans si la relation sexuelle a lieu avec une personne ayant une autorité sur le mineur.* » [399]. On comprend là encore que la fixation de seuils n'a rien de naturel, et elle est toujours susceptible d'être remise en question.

On pourrait aussi instaurer un âge maximal pour le droit de vote (c'est le cas pour le corps électoral du Pape de la religion catholique, élu par les cardinaux âgés de moins de 80 ans). Dans le corps électoral, le poids démographique des personnes du 3e et 4e âge influence de manière décisive les choix politiques pour un avenir auquel ces personnes participeront beaucoup moins que les mineurs qui sont eux-mêmes privés de droit de vote. Faudrait-il pour autant instituer une catégorie de « citoyen honoraire » ou de « citoyen retraité », bénéficiant d'une partie des droits de citoyenneté mais pas des droits actifs ?

2.3.2.2.3. L'exclusion du droit de vote des Français par acquisition

Aujourd'hui, les Français par acquisition ne sont plus astreints à une période d'incapacité électorale, ou d'inéligibilité, comme cela a été le cas auparavant. L'incapacité électorale de cinq ans à laquelle était soumis le Français venant d'acquérir la nationalité française a été supprimée en 1973[400]. Les dernières restrictions à

Montréal : http://www.fjim.org. Deux enquêtes menées au Canada auprès d'une population de jeunes mettent en évidence que la question de l'âge du vote ne peut pas être déconnectée de celle d'une éducation à la citoyenneté, préparant les jeunes à l'exercice de leurs droits civiques. Voir Hudon Raymond et Fournier Bernard, « À quel âge est-on prêt à voter ? La participation des jeunes à la vie collective », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 2, juillet 2003, p. 36-41, http://www.elections.ca/eca/eim/pdf/insight_2003_07_f.pdf.

[398] Pour une analyse critique de ces dispositifs, de leurs pratiques et des conceptions de la citoyenneté qu'ils sous-tendent, voir notamment : Koebel Michel, « A quel âge devient-on citoyen ? », *Enfants d'Europe*, n° 1, septembre 2001, http://perso.wanadoo.fr/koebel/pdf/Children.pdf et aussi les réactions et commentaires : http://perso.wanadoo.fr/koebel/reactions07.htm.

[399] Borrillo Daniel, « L'Etat veut nous protéger contre nous-mêmes (propos recueillis par Jean Birnbaum) », *Le Monde*, 2005, p. 29 avril.

[400] « Loi n°73-42 du 9 Janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française », *Journal officiel*, 10 janvier 1973.

l'emploi dans la fonction publique ont été levées en 1978[401] et les dernières restrictions d'éligibilité en 1983[402].

Ainsi, la circulaire du ministère de l'intérieur, relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires[403], établit par exemple que « *les Français par naturalisation* » (article 6) ou « *les personnes qui ont acquis la nationalité française à raison du mariage* » (article 7) « *sollicitent normalement leur inscription à l'occasion de la première révision* » qui suit « *la publication du décret leur conférant la nationalité française* » (article 6) ou qui suit « *la date à laquelle la déclaration a été souscrite, à la condition, toutefois, que celle-ci ait été enregistrée* » (article 7). Ils peuvent également « *obtenir leur inscription en dehors des périodes annuelles de révision, par application des dispositions de l'article L. 30,4° (cf. paragraphe 98 et suivants)* ».

La circulaire (article 8) précise que si la commission administrative chargée de dresser les listes électorales « *éprouve un doute sur la nationalité du demandeur* », « *elle doit inviter celui-ci à faire la preuve de sa qualité de Français ; cette preuve peut résulter de la production du certificat de nationalité française prévu par les articles 31 à 31-3 du code civil, et délivré par le juge du tribunal d'instance, d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport en cours de validité* ». La méfiance peut conduire certains employés de guichet à multiplier les difficultés pour l'inscription de personnes dont l'apparence ou le nom semblent « étrangers »[404].

Le principe d'une restriction des droits politiques des « naturalisés » est apparu au XIXe siècle, alors même que la nationalité a peu à peu conquis sa définition juridique[405], et qu'elle est devenue la condition *sine qua non* pour les droits réservés aux ressortissants de l'Etat français. Pour Gérard

---

[401] Voir Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.)* (note 17, p.247). « Loi ordinaire n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal », *Journal officiel*, 18 juillet 1978, p. 2851-2857. Cf aussi Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)* (p.246).

[402] « Loi ordinaire n°83-1046 du 8 décembre 1983 modifiant le code de la nationalité française et le code électoral et supprimant les incapacités temporaires frappant les personnes ayant acquis la nationalité française », *Journal officiel*, 9 décembre 1983, p. 3550-3551 et « Loi organique n°83-1096 du 20 décembre 1983, Incapacités temporaires qui frappent les personnes ayant acquis la nationalité française », *Journal officiel*, 21 décembre 1983, p. 3667.

[403] « Instruction relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires ».

[404] Voir « Des électeurs suspects ou indésirables ? », *Plein Droit*, n° 35, septembre 1997, p. 15.

[405] Le terme de nationalité apparaît au début XIXe siècle dans la littérature française et renvoie à une définition de type culturel. Le sens juridique ne se construit qu'à partir de la moitié du siècle, à partir des utilisations administratives par l'Etat. Voir Noiriel, *Etat, nation et immigration (op. cit.)*(notamment p. 147-165).

Noiriel, la construction de la catégorie juridique de « naturalisé », comme catégorie intermédiaire entre l'étranger et le Français, a eu une importance considérable, car elle a ouvert la voie aux dénaturalisations opérées par le Régime de Vichy[406]. La terminologie d' « étranger naturalisé », dans sa négativité, voire dans son caractère d'oxymoron, renvoie les personnes concernées à leur condition initiale d'étrangers et non à leur nouveau statut de Français. On a pu montrer que l'utilisation de cette expression était systématique dans le discours juridique, au moins jusqu'à la moitié du XXe siècle[407]. Elle subsiste dans quelques textes ultérieurs[408].

C'est au début du XIXe qu'a été institué un système d'inéligibilité du naturalisé. Il s'agissait pour le roi Louis XVIII d'évincer certains sénateurs napoléoniens naturalisés[409]. L'ordonnance du 14 août 1814 subordonna l'éligibilité au Parlement à une procédure de « grande naturalisation ». La naturalisation simple ne suffisait plus et il fallait une loi spéciale, destinée à une seule personne pour que cette personne devienne éligible. Masséna fut le premier des 21 personnes à en bénéficier entre 1814 et 1848[410].

Le décret du Gouvernement provisoire du 5 mars 1848, en instaurant le droit de vote et d'éligibilité de « tous les Français », supprima la restriction vis-à-vis des naturalisés, qui fut rétablie en 1849 par l'Assemblée nationale républicaine (loi du 3 décembre)[411] puis abolie de nouveau en 1867[412].

Avec la loi du 26 juin 1889, la IIIe République ouvre largement l'accès à la nationalité en étendant le droit du sol, intégrant d'office les enfants d'étrangers nés en France. Cela a notamment pour objectif de mettre un terme aux situations de flou juridique leur permettant d'échapper au service militaire. Mais la contrepartie de cette ouverture de la naturalisation est l'instauration d'une incapacité élective (aux assemblées législatives) de 10 ans pour les naturalisés[413]. Pour certaines

---

[406] Voir Noiriel Gérard, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette Littératures, 1999 (notamment p.149).

[407] Voir Slama, *(op. cit.)*.

[408] Ainsi, en 2004, il est inséré dans le code civil (article 21-14-2) une disposition selon laquelle « le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police, communique au maire en sa qualité d'officier de l'état civil l'adresse des **ressortissants étrangers naturalisés** [souligné par nous] par décret résidant dans la commune » « Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *Journal officiel*, n° 190, 17 août 2004, p. 14545-14624 (article 146).

[409] Slama, *(op. cit.)* (p.3).

[410] Voir Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*, (p. 244).

[411] Voir Slama, *(op. cit.)*.

[412] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*, (p. 244).

[413] Slama, *(op. cit.)*.

personnes, ce délai peut être réduit (jusqu'à un minimum de un an) par une loi spéciale.

La loi du 10 août 1927, qui ouvre essentiellement pour des raisons démographiques l'accès à la naturalisation (réduction de 10 ans à 3 ans la durée requise de résidence en France), renforce l'incapacité civique du naturalisé en étendant son inéligibilité de 10 ans à toutes les fonctions et à tous les mandats électifs, y compris non politiques[414].

Le décret-loi du 12 novembre 1938 renforce encore l'incapacité civique du naturalisé, en assortissant, pour la première fois[415], l'inéligibilité d'une privation du droit de vote pendant 5 ans, pour toutes les élections[416].

Les ordonnances de la Libération maintiennent ces dispositions, et une loi du 28 avril 1952 porte à 5 ans l'inéligibilité pour l'exercice de fonctions communales[417].

Ce bref retour historique permet de rappeler que si la nationalité constitue traditionnellement un impératif *nécessaire* pour l'accès à la citoyenneté, elle n'est en aucune manière *suffisante*. L'étranger même naturalisé est toujours perçu comme porteur d'une menace potentielle, et sa légitimité à prendre part à la politique est violemment contestée.

Le droit de vote doit être distingué de celui d'éligibilité. Le principe de l'égalité des droits entre « citoyens » n'est pas forcément respecté, ou en tout cas, pas entre « nationaux » (au sens de « titulaires de la même nationalité »).

L'étude des débats juridiques et politiques des XIXe et XXe siècles[418], autour de ces questions, permet d'éclairer le débat actuel sur « nationalité et citoyenneté », tant par la qualité des argumentaires utilisés, par les prises de positions des différents acteurs, les imaginaires construits et agissant en tréfonds dans ces débats.

2.3.2.2.4. L'exclusion du droit de vote des indigènes colonisés

On a pu voir que la France actuelle compte encore aujourd'hui des territoires d'outre-mer, très éloignés de la métropole, et qui sont pourvus de statuts divers, de plus ou moins grande

---

[414] *Ibid.* (p.28).

[415] La proposition avait été formulée, sans être concrétisée, à plusieurs reprises au XIXe siècle et dans le cadre du débat de la loi de 1927. Voir *Ibid.* .

[416] *Ibid.* (p.56).

[417] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*, (p.246).

[418] Voir notamment Slama, *(op. cit.)*.

autonomie. Ils sont, selon la formule consacrée, les « vestiges » de l'empire colonial français. On a vu qu'on peut y trouver, notamment dans le droit électoral, des spécificités intéressantes, qui sont le fruit d'adaptations, parfois récentes, à des situations politico-sociales particulières (par exemple, le corps électoral restreint institué en Nouvelle-Calédonie à la fin du XXe siècle). Elles sont indéniablement liées, parfois dans un sens de compensation, aux particularités de l'ancien droit colonial français. Mais au-delà même des effets d'héritage dans les territoires d'outre-mer actuels, il est sans doute très opportun, d'intégrer dans notre recherche la question de l'histoire du droit de vote dans les colonies françaises.

Le champ des recherches sur l'expérience coloniale française fait l'objet depuis une vingtaine d'années d'un intérêt grandissant de la part de chercheurs venus de différents horizons méthodologiques. Il n'est pas structuré académiquement en France en tant que tel, au contraire des *post-colonial studies* anglo-saxonnes[419]. Ces recherches recèlent des enjeux heuristiques importants, que ce soit, par exemple, du point de vue de « l'imaginaire colonial » et de ses héritages[420], ou du point de vue du droit colonial et des pratiques administratives[421]. Ces recherches comportent aussi des enjeux politiques alimentant parfois de vives polémiques[422].

Il s'agit donc ici, en partant de travaux d'historiens, de sociologues, de politistes et de juristes, de contribuer à une dénaturalisation des liens entre quelques notions fondamentales dans notre débat (nationalité, citoyenneté, naturalisation, assimilation, vote local et vote national, droit de vote et éligibilité, scission du corps électoral en différents collèges, droit de vote et statut personnel, droits civiques et droits civils, égalité des droits et (in)égalité de conditions, …).

---

[419] Ce que regrettent certains. Cf. Merle Isabelle et Sibeud Emmanuelle, « Histoire en marge ou histoire en marche ? La colonisation entre repentance et patrimonialisation », *Les usages politiques de l'histoire dans la France contemporaine, des années 70 à nos jours*, Paris, 2003, http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/Collo/Merle.pdf.

[420] Voir notamment les travaux autour de l'Association Connaissance de l'Histoire de l'Afrique Contemporaine, de Nicolas Bancel, Pascal Blanchard, etc.Bancel Nicolas, Blanchard Pascal et Vergès Françoise, *La République coloniale*, Paris, Albin Michel, 2003.

[421] Cf. la revue *Génèses*, numéro 53, décembre 2003, « Sujets d'Empire », et la revue *Politix :* Bertrand Romain et Saada Emmanuelle, « L'Etat colonial », *Politix*, vol. 17, n° 66, 2004. Voir également les travaux d'Olivier Le Cour Grandmaison.

[422] Voir notamment, pour la « concurrence de mémoires », la polémique autour de l'appel des « Indigènes de la République » (Collectif, « "Nous sommes les indigènes de la République !" Appel pour des Assises de l'anti-colonialisme post-colonial », *TouTEsEgaux.net*, 16 janvier 2005, http://toutesegaux.free.fr/article.php3?id_article=90) et celle autour de la loi du 23 février 2005 (« Loi n°2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés », *Journal officiel*, n° 46, 24 février 2005, p. 3128).

Notre démarche consiste à partir des marges, des exceptions, pour étudier la relation entre nationalité et citoyenneté en actes et les contradictions internes au modèle politico-juridique français.

Bien que le statut des « indigènes »[423] dans l'empire colonial français soit très méconnu par le grand public, l'on sait en général qu'il n'y a jamais eu de réelle égalité juridique et politique entre les colonisés et les colons ou les ressortissants de la métropole. Au nom de la politique officielle d'assimilation, la France semble avoir été la seule puissance coloniale à accorder, de façon extrêmement réduite et discriminatoire, quelques droits politiques nationaux aux indigènes colonisés[424]. Mais globalement, leur condition n'a jamais été la pleine capacité juridique, et pour la conquérir, il a fallu l'indépendance des nouveaux Etats souverains[425].

- La matrice de l'esclavage et le moment charnière de 1848

L'histoire de la France et de ses colonies s'étend sur plusieurs siècles, et donc, sur plusieurs formes de régime politique. Comme le fait Christian Bruschi dans une étude sur la nationalité dans le droit colonial[426], il convient de distinguer deux périodes successives, correspondant globalement à deux empires coloniaux français différents. La première période commence au XVIIe siècle et va jusqu'à l'abolition de l'esclavage (1848). Le premier empire colonial est composé de colonies vidées de leurs populations d'origine et peuplées d'esclaves importés en tant que main d'œuvre agricole. La deuxième période débute en 1848 et se poursuit jusqu'aux indépendances (années 1960). Le deuxième empire colonial français, empire sans esclaves, débute avant 1848 (notamment avec la conquête de l'Algérie dans la première moitié du XIXe siècle) et se développe considérablement sous la IIIe République (fin XIXe, début XXe). Il est important de rappeler le lien entre esclavage et colonialisme car, d'une certaine façon, même si le deuxième empire colonial est un empire *sans* esclaves, l'esclavage est la matrice du colonialisme français. Le moment

---

[423] Indigène ou sujet ? On utilise ici le terme « indigène » (sans vouloir propager sa connotation péjorative), parce qu'il se trouve que c'est le terme le plus souvent utilisé par la doctrine juridique coloniale. Voir Sahia Cherchari Mohamed, « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 60, octobre 2004, p. 741-770 (p.747) ; Voir aussi Hesse Philippe-Jean, « Citoyenneté et indigénat », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 69-78.

[424] Voir Borella François, « Nationalité et citoyenneté », *in* Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 209-229 (p.224) et Hesse, « Citoyenneté et indigénat » (p.70).

[425] Chemillier-Gendreau Monique, *Humanité et souverainetés, essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte, 1995 (p.158).

[426] Bruschi, *(op. cit.)*.

charnière se situe indéniablement en 1848, où, d'une part, l'esclavage est définitivement aboli, et d'autre part, le suffrage « universel » (masculin) est institué (malgré quelques retours en arrière)[427]. Notons aussi que ce moment charnière coïncide avec le début de la forte extension des territoires coloniaux, ce qui change considérablement les données quantitatives du problème[428].

Avant la Révolution française de 1789, le Code Noir[429], préparé par Colbert et promulgué par Louis XIV en 1685 règle la vie des esclaves en les livrant au pouvoir quasi total de leurs maîtres et de l'Etat colonial. Simple meuble, l'esclave se voit dénier toute personnalité juridique[430]. Le Code noir définit le régime de l'affranchissement, par lequel l'esclave devient homme libre, c'est-à-dire, régnicole, sujet du Roi de France. Les affranchis sont astreints à certaines incapacités qui rappellent celles des aubains et qui préfigurent celles des colonisés[431]. La religion catholique est la condition impérative de la citoyenneté[432]. La question de la représentation des colonies se pose particulièrement à l'époque révolutionnaire, les colons voulant bénéficier d'une représentation proportionnelle à l'ensemble de la population, esclaves compris, tout en écartant les esclaves du droit de cité[433]. Le pouvoir du « lobby colonial » permet sans doute de comprendre pourquoi la citoyenneté des hommes de couleur est reconnue en 1791, alors que l'esclavage n'est aboli qu'en 1794[434]. Les esclaves émancipés sont *de facto* tenus en marge de la vie politique. Pierre Rosanvallon souligne l'écart entre « *l'universalisme civique* » et la « *réticence pratique* » à accorder le droit de vote à une « *masse jugée incapable* »[435]. Pour Christian Bruschi, les débats révolutionnaires sur la citoyenneté des esclaves et des affranchis préfigurent les débats ultérieurs sur celle des colonisés et préparent une « *pensée juridique faussée* »[436] c'est-à-dire discriminatoire. La période émancipatrice est brève, et le rétablissement de l'esclavage (et du Code Noir) par Napoléon en 1802 marque une inversion de la

---

[427] Voir Rosanvallon, *(op. cit.)*.

[428] *Ibid.* (p.424).

[429] Sala-Molins Louis, *Le Code noir ou le calvaire de Canaan*, Paris, PUF, Quadrige, 2002.

[430] Hesse, « Citoyenneté et indigénat » (p.70).

[431] Bruschi, *(op. cit.)*(p.34).

[432] Guillaume Sylvie, « Citoyenneté et colonisation », *in* Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 123-136 (p.125).

[433] *Ibid.* (p.125).

[434] Bruschi, *(op. cit.)*(p.37).

[435] Rosanvallon, *(op. cit.)* (p.425).

[436] Bruschi, *(op. cit.)*(p.38).

logique révolutionnaire et le retour à une logique générale d'assujettissement. L'instauration du Code civil en 1804, qui définit la qualité de « Français » dans des rapports de droit privé (principalement, de filiation), et qui fait de cette qualité la condition de la jouissance des droits civils, amène peu à peu à enchâsser la citoyenneté dans la qualité de Français[437]. Après la Restauration, une loi de 1833 instaure l'égalité des droits civils et politiques pour les hommes nés libres ou affranchis dans les colonies. Cette loi s'applique à l'ensemble des colonies françaises, à savoir : Saint-Pierre-et-Miquelon, Antilles, Réunion, Guyane, et ultérieurement, rétrospectivement[438], à l'Ile-Sainte-Marie (de Madagascar), aux cinq établissements de l'Inde et à quatre communes du Sénégal. Du fait du suffrage censitaire, très peu de Noirs sont électeurs et éligibles et le pouvoir des colons n'est pas menacé[439]. La distinction fondamentale de la période avant 1848 est celle entre esclaves et hommes libres.

Tout change en 1848. A l'instar de ce qui a pu être montré par ailleurs au sujet du droit de vote des femmes[440], on peut affirmer que la question du vote des indigènes colonisés ne se pose vraiment qu'à partir du moment où le suffrage universel masculin est institué en France, et où tout individu devient un électeur potentiel[441]. L'instauration du suffrage universel et l'abolition de l'esclavage transforment en quelques mois des milliers d'esclaves en citoyens pourvus du droit de vote. Même une fois acquis les principes du suffrage universel et de l'abolition de l'esclavage, Victor Schœlcher doit batailler pour imposer le vote des affranchis[442]. Le rapport de force est brutalement modifié, provoquant l'inquiétude des colons. Néanmoins, dans les anciennes colonies, la faiblesse de la participation des Noirs à la vie politique permet *de facto* une assimilation progressive et la reconnaissance des droits politiques des anciens esclaves et de leurs descendants s'est « *inscrite dans le processus général d'extension du droit de suffrage* »[443].

Il en va tout autrement dans les colonies formées au XIXe siècle et à celles sans esclaves (Algérie, Inde, Sénégal, …). A l'ancien

---

[437] Voir Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.).*

[438] Bruschi, *(op. cit.)*(p.43).

[439] Guillaume, « Citoyenneté et colonisation » *(op. cit.)* (p.126).

[440] Voir Verjus, *Le "cens de la famille" (op. cit.).*

[441] Pour ce rapprochement, et une contextualisation visant à éviter la condamnation anachronique, voir Offerlé, « De l'autre côté des urnes » *(op. cit.).*

[442] Schoelcher Victor, *Esclavage et colonisation*, Paris, PUF, 1948 [cité par Deschamps Damien, « Une citoyenneté différée : cens civique et assimilation des indigènes dans les établissements français de l'Inde », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 1, février 1997, p. 49-69 (p.49)].

[443] Rosanvallon, *(op. cit.)* (p.427).

clivage fondamental entre esclaves et hommes libres va succéder un nouveau clivage entre citoyens et indigènes. De fait, il y a bien sûr des similitudes dans la condition d'infériorité des esclaves et des indigènes colonisés (privation ou restriction des droits, travail forcé, …)[444]. Mais le problème du statut civil et politique des colonisés est posé d'une façon renouvelée et alimente les débats juridiques et politiques pendant plus de cent ans. Leurs droits politiques ne sont pratiquement jamais égaux à ceux des métropolitains et à ceux des colons.

Cette condition de l'indigène colonisé, astreint à un régime de sous-citoyenneté, voire de non-citoyenneté, tout en « bénéficiant » de la nationalité française dans ses aspects de contrainte (notamment, le service militaire) est bien connue globalement, notamment au travers de l'exemple algérien[445], qui est marqué d'emblée par le registre de l'exceptionnalité (qui va devenir généralisable). En effet, d'une part, la Constitution de 1848 proclame des principes universels et accorde une égalité des droits et des devoirs pour tous les citoyens français. Elle proclame aussi dans son préambule qu'elle « *respecte les nationalités étrangères, comme elle entend faire respecter la sienne ; n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple* ». Mais elle définit aussi, d'autre part, des « *dispositions particulières* » : « *le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français, et sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente Constitution* » (article 109).

Dans sa réflexion sur la Nation comme « *communauté des citoyens* », Dominique Schnapper a qualifié l'exception algérienne de « *monstruosité juridique* »[446]. C'est pour elle l'expression d'une contradiction fondamentale entre le projet colonial, fondé intrinsèquement sur l'inégalité, et les principes des nations démocratiques, basées sur l'égalité de tous les membres de la société. Néanmoins, on ne peut confiner l'expérience coloniale aux marges du modèle national démocratique, dans le registre de l'exceptionnalité, sans s'interroger sur le modèle lui-même, sans étudier comment dans la réalité, les régimes successifs ont pu justifier juridiquement et politiquement de telles « monstruosités ». On peut noter également que la construction d'un droit colonial spécifique, en matière de citoyenneté, est concomitante avec la construction de la nationalité comme catégorie juridique, politique et administrative, condition nécessaire pour l'accès à la citoyenneté française. Sans doute pourrait-on voir dans cette

---

[444] Bruschi, *(op. cit.)*(p.43).

[445] Voir Ageron Charles-Robert, *Les Algériens musulmans et la France : 1871-1919*, Paris, PUF, 2 vol., 1968 .

[446] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.218).

concomitance une simple coïncidence, mais, en dressant le tableau des tâtonnements respectifs de la nationalité métropolitaine et de la citoyenneté coloniale, et en voyant en particulier le rôle joué par la IIIe République dans cette construction, on pourrait se demander dans quelle mesure l'entreprise coloniale ne serait pas consubstantielle au modèle national républicain[447]. Même si cette « nationalité »[448] sans citoyenneté est antérieure à la IIIe République, même si le « monstre » (selon l'expression de Dominique Schnapper) n'est pas à proprement parler une créature républicaine, il est intéressant de voir comment la République en particulier s'en est accommodée, et même, l'a entretenu durant presque un siècle. Dans cette démarche, l'étude des marges, des failles, est pour nous un moyen d'approche du modèle lui-même[449].

Patrick Weil, dans son histoire de la nationalité française[450], considère que l'expérience coloniale algérienne constitue une « dénaturation » de la nationalité, mais on pourrait plutôt se demander si ce n'est pas dans la nature même de la nationalité de « dénaturer » la citoyenneté[451].

- Une citoyenneté non pas binaire, mais à valeurs multiples

Il est difficile d'établir un tableau exhaustif des différents régimes électoraux en vigueur dans les colonies françaises, à cause de la complexité même de la géopolitique coloniale au long des XIXe et XXe siècles (guerres de conquêtes, rebellions, insurrections, annexions, indétermination des frontières, conflits entre militaires et civils, multiplicité des statuts coloniaux, qui font l'objet de débats, d'expérimentations, écart entre les normes juridiques et les pratiques sociales, …). Le droit colonial, discipline florissante sous la IIIe République, est caractérisé par un grand morcellement et les textes juridiques coloniaux sont bien souvent le fruit d'adaptations très contingentes à la situation particulière de telle ou telle colonie. On peut néanmoins tenter d'en dégager a posteriori une certaine

---

[447] Pour une réflexion générale sur le rôle du colonialisme dans l'institution de la IIIe République, voir Bancel, Blanchard et Vergès, *La République coloniale (op. cit.)*.

[448] On emploie ici le terme de nationalité dans son sens contemporain (principalement, juridico-administratif).

[449] Dans la même démarche, voir : Deschamps Damien et Caille Frédéric, « Citoyens inachevés ou citoyens supérieurs : exemples et questions sur l'intrumentation de la citoyenneté républicaine », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 1, 1997, p. 48.

[450] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*.

[451] Chemillier-Gendreau Monique, « Quelle citoyenneté universelle adaptée à la pluralité du monde ? », *in* Dayan-Herzbrun S. et Tassin E. (dir.), *Tumultes, n°24, "citoyennetés cosmopolitiques"*, Paris, Kimé, 2005, p. 165-178.

cohérence[452]. Des travaux récents[453] montrent que le droit colonial a fait preuve d'une très grande créativité pour dessiner, sur plus d'un siècle, une palette très variée de situations, selon les territoires, selon les statuts, selon les époques, selon les groupes ou les individus, depuis la citoyenneté complète de certains colonisés (très rare) à l'absence quasi complète de citoyenneté pour d'autres (cas le plus courant).

Ainsi, en Algérie occupée, administrée, puis annexée par la France dans la première moitié du XIXe siècle, un important arrêt de la Cour d'Alger en 1862 reconnaît aux indigènes algériens la qualité de français, tout en leur déniant la citoyenneté française à cause de leur statut civil différent[454]. Les musulmans, relevant du droit musulman, n'obéissent pas au Code civil français et sont donc considérés comme non citoyens. Les indigènes juifs (bien que de moins en moins astreints au droit mosaïque)[455], sont dans le même cas jusqu'au décret Crémieux en 1870. Nous reviendrons plus loin sur l'argumentation de la Cour[456], et sur le problème de l'articulation entre statut civil et droits politiques. Cette décision est confirmée dans le Sénatus-consulte du 14 juillet 1865 sur l'état des personnes et la naturalisation en Algérie[457], qui formalise les procédures par lesquelles les indigènes peuvent devenir citoyens. Deux statuts sont ainsi distingués, au sein de la population française d'Algérie. D'une part, les citoyens français bénéficient de l'ensemble des droits politiques à l'instar de leurs concitoyens métropolitains. Et d'autre part, les indigènes bénéficient de droits politiques inexistants ou très inférieurs aux citoyens. La plupart n'ont pas de droit de vote et leur représentation est assurée suivant des modalités extrêmement inégalitaires.

---

[452] Voir Bruschi, *(op. cit.)*(p.56) qui se réfère notamment à Werner Auguste-Raynald, *Essai sur la réglementation de la nationalité dans le droit colonial français*, Thèse de doctorat en droit de l'université de Genève, Toulouse, imprimerie Boisseau, 1936 .

[453] Blevis Laure, « L'usage du droit dans le rapport colonial. L'exemple de l'inscription des Algériens sur les listes électorales de métropole 1919-1939 », *Bulletin de l'IHTP*, n° 80, Décembre 2002, http://www.ihtp.cnrs.fr/dossier_justice/justice_blevis.html ; Blevis Laure, « La citoyenneté française au miroir de la colonisation : étude des demandes de naturalisation des "sujets français" en Algérie coloniale », *Génèses (Sujets d'Empire)*, n° 53, décembre 2003, p. 25-47 ; Deschamps, « Une citoyenneté différée » *(op. cit.)*; Merle Isabelle, « Retour sur le régime de l'indigénat ; genèse et contradictions des principes répressifs dans l'empire français », *French Politics, Culture & Society*, vol. 20, n° 2, summer 2002 ; Merle Isabelle, « Introduction au dossier Sujets d'Empire », *Génèses*, n° 53, décembre 2003, p. 2-3 ; Merle et Sibeud, « Histoire en marge ou histoire en marche ? » *(op. cit.)*; Saada Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Génèses (Sujets d'Empire)*, n° 53, décembre 2003, p. 4-24.

[454] Sahia Cherchari, « Indigènes et citoyens » *(op. cit.)* (p.745).

[455] Bruschi, *(op. cit.)* (p.46).

[456] Sahia Cherchari, « Indigènes et citoyens » *(op. cit.)*.

[457] Texte publié notamment dans Kateb Kamel, *Européens, "indigènes" et juifs en Algérie (1830-1862)*, Paris, INED, Travaux et documents, PUF, 2001 (p.338).

Patrick Weil rappelle que « *la représentation des musulmans dans les organes politiques élus en Algérie est limitée au tiers des conseillers municipaux dans les communes de plein exercice* » (puis bientôt au quart) et que « *le nombre de conseillers municipaux musulmans ne peut jamais dépasser le chiffre de six, y compris au sien du conseil municipal d'Alger, qui compte quarante conseillers* ». Il précise que « *les conseillers musulmans ne peuvent plus participer à l'élection du maire* ».

Les conseillers municipaux indigènes ne participent pas à la désignation des délégués communaux chargés d'élire le sénateur de l'Algérie[458].

Les « délégations financières », assemblées chargées de voter le budget de l'Algérie sous le contrôle du gouverneur et du parlement, sont composées de manière non proportionnelle : 48 élus représentent les colons et non-colons européens (pour une population de 630 000 personnes) alors que 21 délégués musulmans représentent 3,6 millions de personnes[459].

La loi du 4 février 1919 règle dans son titre II le « *statut politique des indigènes musulmans algériens qui ne sont pas citoyens français* ». L'article 12 dispose que « *les indigènes musulmans (…) sont représentés dans toutes les assemblées délibérantes de l'Algérie (délégations financières, conseil supérieur du Gouvernement, conseils généraux, conseils municipaux, commissions municipales, djemaas de douars) par des membres élus, siégeant au même titre et avec les mêmes droits que les membres français* » et l'article 13 dispose que des décrets spéciaux statuent « *sur la composition du corps électoral indigène* »[460]. Les conditions à remplir pour être électeur sont les suivantes : « *il faut être un homme de 25 ans accomplis, avoir une résidence de 2 ans dans la commune* » et, en plus, au moins une des conditions suivantes: « *avoir servi dans les armées françaises / être propriétaire, fermier ou commerçant / être employé ou retraité public / être membre d'une chambre de commerce ou d'agriculture / être titulaire d'un diplôme, au minimum certificat d'études primaires / être titulaire d'une décoration / avoir obtenu une récompense dans un concours agricole ou industriel* »[461].

Suite à cette loi, et à son décret d'application du 6 février 1919, le corps électoral indigène augmente. Michel Offerlé rapporte

---

[458] Article 11 de la loi organique du 2 août 1875.

[459] Weil Patrick, « Le statut des musulmans en Algérie coloniale. Une nationalité française dénaturée », *European University Institute, Florence, Working Paper HEC*, n° 2003/3, 2003, http://www.iue.it/PUB/HEC03-03.pdf (p.12).

[460] Texte de loi intégralement publié dans Kateb, *Européens, "indigènes" et juifs en Algérie (1830-1862) (op. cit.)* (p.342-343).

[461] Offerlé, « De l'autre côté des urnes » *(op. cit.)* (p.87).

les chiffres fournis par le député Marius Moutet, selon lequel le nombre d'électeurs municipaux indigènes serait passé de 38 000 (environ) en 1866, à 57 000 en 1914, puis à 421 000 en 1924. Les corps électoraux pour l'élection des Conseils généraux et des Délégations financières seraient passés de 5000 électeurs en 1914 à 113 000 en 1924 soit 11 % de la population électorale potentielle[462].

Notons que la « sous-citoyenneté » locale accordée à certains indigènes est attachée à leur statut personnel, et non seulement à un territoire. Ainsi, des Algériens titulaires en Algérie d'une carte d'électeur, pour les élections locales, dans le collège « indigène », restent des non-citoyens sur le territoire métropolitain. Certains immigrés en métropole ayant réussi, grâce à ces cartes, qui ne mentionnent pas le collège spécial, à s'y faire inscrire sur les listes électorales, ont suscité une certaine panique des autorités coloniales, qui ont cherché à faire annuler ces inscriptions[463].

L'ordonnance du 7 mars 1944 permet à tous les musulmans de sexe masculin, âgés de 21 ans ou plus, de devenir électeurs dans le cadre d'un second collège. Puis la parité est introduite entre le collège musulman et le collège de droit commun (ordonnance du 17 août 1945). La loi Lamine Gueye du 17 mai 1946 reconnaît la citoyenneté de tous les Français, mais le principe du double collège est maintenu. Le statut de l'Algérie, adopté le 20 septembre 1947, maintient également les collèges séparés, avec une sous-représentation très importante des musulmans (neuf fois plus nombreux, ils sont représentés à parité avec le collège de droit commun)[464], jusqu'à la loi du 5 février 1958 qui institue le collège unique. Il faut attendre également 1958 pour que les femmes algériennes bénéficient du droit de vote, soit 14 ans après leurs homologues « citoyennes françaises »[465].

Si on a pu, au travers de l'exemple algérien, décrire une progression globale vers une égalisation des droits entre « citoyens » et « indigènes », il faut toutefois souligner que des retours en arrière (réduction de la représentativité des indigènes, limitation du rôle de leurs élus, …) ont aussi été mis en œuvre, en général sous l'influence d'un lobby colonial puissant et fort bien organisé[466]. Par ailleurs, certains électeurs juifs, devenus citoyens par le décret Crémieux, ont été radiés des listes

---

[462] *Ibid.* (p.87). Voir aussi les chiffres fournis par Blevis, « L'usage du droit dans le rapport colonial » *(op. cit.)*. et par Weil, « Le statut des musulmans en Algérie coloniale » *(op. cit.)* (p.13).

[463] Blevis, « L'usage du droit dans le rapport colonial » *(op. cit.)*.

[464] Bruschi, *(op. cit.)* (p.78).

[465] Weil, « Le statut des musulmans en Algérie coloniale » *(op. cit.)* (p.14).

[466] On parlait couramment de « parti » colonial. Lire Ageron Charles-Robert, « Le "parti" colonial », *L'Histoire*, n° Hors série n°11, avril 2001, http://www.ldh-toulon.net/article.php3 ?id_article=1066.

électorales peu de temps après (et jusqu'à la fin du siècle) faute de pouvoir prouver qu'ils étaient bien « *nés en Algérie avant l'occupation française ou nés depuis cette époque de parents établis en Algérie à l'époque où elle s'est produite* »[467]. Les juifs des territoires annexés après 1871[468] ne bénéficient pas du décret Crémieux et restent astreints à un statut d'indigènes israélites[469]. Michel Offerlé voit dans ces différents reculs l'expression de « *remords* » devant l'universalisation, pourtant non aboutie, du suffrage[470].

Pour donner un autre exemple, Damien Deschamps[471] décrit comment, dans les Etablissements français de l'Inde (Pondichéry, Karikal, Mahé, Yanaon et Chandernagor), l'Etat colonial instaure un double, puis un triple collège pour les élections locales, alors que les indigènes bénéficient du droit de vote dans un collège unique pour les élections nationales. En 1848, le droit de vote à l'élection de la Constituante est reconnu aux indigènes de l'Inde, bien que ceux-ci ne soient pas astreints au Code civil français, et sont soumis à un statut hindou ou musulman. Entre 1849 et 1871, la représentation de l'Inde est supprimée, ce qui rend sans effet cette citoyenneté indigène. En revanche, entre 1871 et 1884, les électeurs sont répartis entre deux collèges (« Européens » et « indigènes ») pour les élections locales. Le collège unique est maintenu pour les élections nationales. Mais le problème des indigènes catholiques – qui, du point de vue civil, ne sont plus astreints au droit coutumier, mais qui restent, du point de vue des colons, des indigènes – amène les autorités coloniales à instaurer une procédure de « renonciation » (au statut indigène) et à créer un collège intermédiaire. On a donc alors, pour les élections locales, 3 collèges (« Européens », « renonçants » et « indigènes »). Les « renonçants » sont alors des « *citoyens différés, dont l'identité reste à accomplir* »[472], dans un avenir indéterminé. Mais cette solution n'est finalement pas satisfaisante non plus pour le pouvoir colonial, qui supprime le collège intermédiaire, et reverse l'immense majorité des renonçants dans le collège indigène. Seuls sont admis au collège européen les renonçants satisfaisant des conditions draconiennes : non seulement la connaissance de la langue française, qui joue le rôle de « *marqueur social* »[473] de conformité à l'identité française, mais

---

[467] Décret du 7 octobre 1871, article 1, reproduit dans Kateb, *Européens, "indigènes" et juifs en Algérie (1830-1862) (op. cit.)* (p.339).

[468] Peut-être jugés trop africains ? Voir *Ibid.* (p.191).

[469] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)* (p.229).

[470] Offerlé, « De l'autre côté des urnes » *(op. cit.) (*p.79).

[471] Deschamps, « Une citoyenneté différée » *(op. cit.).*

[472] *Ibid.*(p.55).

[473] *Ibid.*(p.62).

aussi « *un dévouement éclairé en faveur de la chose publique, reconnu et récompensé par l'Etat (diplôme, médaille, grade administratif) ou par le souverain (les mandats électoraux)* », ce qui institue une sorte de « *cens civique* »[474].

Par ailleurs, au Sénégal, les indigènes peuvent être citoyens sans abandon de leur statut personnel, dès 1848. Craignant un effet de contagion, l'Etat colonial limite en 1884 cette citoyenneté aux seuls habitants des quatre communes de plein exercice (Dakar, Gorée, Rufisque, et Saint-Louis), citoyenneté confirmée en 1916, en reconnaissance du rôle joué par les « tirailleurs sénégalais »[475] et en rappelant que les habitants sont astreints au service militaire[476].

Il n'est pas certain que cette citoyenneté ait été vraiment respectée[477].

Ces trois exemples (Algérie, Inde, Sénégal), mis en rapport avec celui des Antilles où les anciens esclaves semblent avoir bénéficié des droits politiques, au même titre qu'en métropole, permettent de tracer un tableau nuancé de la « citoyenneté » des indigènes colonisés. On pourrait encore compléter le tableau avec les autres colonies africaines, américaines, asiatiques, et océaniennes. Vu la multiplicité des statuts, les évolutions intervenues (parfois, en fonction de la situation interne à la colonie, parfois, par contamination entre colonies, et parfois pour des raisons méta-coloniales), cela n'apporterait pas forcément grand-chose à ce « *pandémonium* »[478] d'exceptions. Il advient en tout cas que dans l'empire colonial français, sur plus d'un siècle, les indigènes colonisés se trouvent dans tous les cas de figure, depuis l'absence totale de droits politiques (situation la plus courante) à l'intégralité de ces droits (situation assez rare), en passant des droits de vote limités à certaines élections (parfois locales, parfois nationales), par différents systèmes censitaires ou capacitaires. En bref, on est très loin de l'universalisme proclamé et du principe d'égalité. Une fois

---

[474] *Ibid.*(p.66).

[475] Rosanvallon, *(op. cit.)* (p.433).

[476] Bruschi, *(op. cit.)*(p.43).

[477] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.),* p.235 et notes p.333-334. Cf aussi Bernard Moleur, "L'indigène aux urnes. Le droit de suffrage et la citoyenneté dans la colonie du Sénégal", pp. 65-97, in Gérard Chianéa et Jean-Luc Chabot (éd.), *Les droits de l'Homme et le suffrage universel*, Paris, L'Harmattan, 2000, 392 p.

[478] Michel Offerlé le présente ainsi : « On peut être français(e) majeur(e), indigène des colonies et être représenté par un député sans avoir soi-même le droit de vote (Cochinchine, Algérie) mais disposer éventuellement d'un droit de suffrage censitaire ou capacitaire sur le plan local (Annam, Côte d'Ivoire, Madagascar, Cochinchine ou Algérie). On peut être français(e) majeur(e), indigène des colonies et ne disposer d'aucune représantation élective locale sauf quand le "développement de la population indigène le permettra" (par exemple le décret du 21 mai 1919), le gouverneur pouvant décider de la constituer. On peut être français(e), citoyen ou "indigène protégé" et ne disposer d'aucune espèce de représentation (dans les protectorats, Tunisie ou Maroc) » Offerlé, « De l'autre côté des urnes » *(op. cit.)* (p.77).

encore, comme cela a été montré par ailleurs, il advient que le citoyen, figure idéale-typique du discours politique, est bien difficile à définir juridiquement. Il apparaît là encore comme une « *figure insaisissable* », échappant à toute conceptualisation juridique cohérente[479]. L'analyse juridique ne permet pas de confirmer « *la conception dominante, nettement dichotomique, selon laquelle on est ou on n'est pas citoyen* »[480]. Dans le cas de la « citoyenneté » coloniale, la condition de national français n'est jamais en soi suffisante a priori pour entraîner l'octroi des pleins attributs de citoyenneté. Il ne s'agit pas pour nous de condamner rétrospectivement cette « *duperie* » de « *l'universalisme à la carte* »[481], mais plutôt, de chercher ce qu'il y a à comprendre, non seulement dans le contexte, dans cette relation spéciale entre métropole et colonie, mais aussi dans les failles du modèle universaliste, dans la définition de la citoyenneté.

L'institution par l'Etat de catégories aussi discriminatrices nous renseignent utilement sur la genèse d'un véritable racisme républicain[482].

- Une « nationalité sans citoyenneté »

Alors que le débat sur le droit de vote des étrangers met en lumière le problème de l'articulation entre nationalité et citoyenneté, et que les opposants à cette proposition affirment le plus souvent l'indéfectible lien entre ces deux notions, l'on peut constater que l'expérience coloniale française apporte un certain éclairage sur la nature de ce lien. Voulant repousser l'idée du droit de vote des étrangers, certains déduisent que « *les interrogations sur la condition politique des indigènes dans les colonies ont montré qu'on ne pouvait pas envisager la nationalité coupée de l'idée de citoyenneté* »[483]. Mais on ne peut que constater que dans la réalité des faits, l'immense majorité de la population des colonies est de nationalité française, sans jouir de la citoyenneté. On a pu le théoriser et le mettre en pratique, juridiquement et politiquement, pendant plus d'un siècle. Il n'est assurément pas illégitime de s'interroger sur la possibilité « *d'être citoyen d'un pays sans être le national* »[484], comme le proposent les partisans du droit de vote des étrangers.

---

[479] Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou » *(op. cit.).*

[480] *Ibid.* (p.207).

[481] Offerlé, « De l'autre côté des urnes » *(op. cit.) (*p.80).

[482] Pour une réflexion plus générale sur le racisme contemporain dans le cadre de l'universalisme républicain, voir notamment De Rudder Véronique, Poiret Christian et Vourc'h François, *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF, collection "Pratiques théoriques", 2000.

[483] Rosanvallon, *(op. cit.)* (p.437).

[484] Wihtol de Wenden Catherine, *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987 p.46-47, citée par Bruschi, *(op. cit.)*p.30.

Il est en tout cas intéressant d'étudier comment se sont mis en place, parallèlement, des systèmes d'inclusion / exclusion différenciés entre la métropole et les colonies. En métropole, c'est au travers de la nationalité que s'est établie la frontière entre citoyens et non-citoyens. Ou plus exactement, la nationalité s'est imposée comme le principal réquisit (en plus d'autres conditions : sexe, âge, moralité/dignité, domicile, etc.). Le clivage principal, conditionnant l'attribution des droits politiques, est celui séparant le national (français) de l'étranger.

Dans les colonies, il semble que la nationalité n'a même pas été une condition nécessaire, pendant une certaine période, et que des étrangers (des colons européens) ont pu voter et être élus dans les conseils municipaux (jusqu'en 1884) et généraux (jusqu'en 1870)[485]. Une telle pratique – comme celle en vigueur à l'époque dans de nombreux Etats des USA[486] – s'explique sans doute par la volonté d'augmenter la représentation politique des colons (européens) vis-à-vis des indigènes, fortement minoritaires. Cela montre qu'en situation coloniale, la ligne de fracture entre citoyen et non citoyen est construite de façon différente qu'en métropole. Le clivage fondamental pour l'attribution des droits met en jeu d'autres catégories, à savoir celle de « citoyen » (français) et celle de « sujet » ou « d'indigène »[487].

Remarquons que la mise en place de ces deux clivages différenciés (national / étranger en métropole, citoyen / indigène dans les colonies) est à peu près parallèle et simultanée. Le système colonial ne peut être envisagé comme une simple adaptation d'un modèle qui préexisterait par ailleurs. Christian Bruschi a décrit comment les tatonnements (deuxième moitié du XIXe siècle), l'épanouissement (début XXe) et l'essoufflement (mi XXe) de la doctrine coloniale sur la nationalité sont en lien constant avec la construction de la doctrine en matière de nationalité en métropole. Il décrit comment, par exemple, l'impératif d'assimilation est d'abord mis en œuvre dans le droit colonial, pour décrire les conditions d'accès à la citoyenneté des indigènes, avant d'être introduite dans le droit commun de la nationalité[488].

Pour Christian Bruschi, c'est l'ère napoléonienne qui marque le grand changement dans la définition de la citoyenneté, en

---

[485] Voir Passeron René, *Cours de droit algérien professé à la Faculté de droit d'Alger*, Alger, Imprimerie Officielle, 1947 (p.360), et Milliot Louis, *Cours de législation algérienne, tunisienne et marocaine*, Alger, sans date (p.101), cités par Kafka Ibn, « Sous la l'Empire et la IIIeme République, les étrangers avaient le droit de vote en France. », *Obiter Dicta, divagations d'un juriste en liberté surveillée*, 15 septembre 2006, http://www.blog.ma/obiterdicta/index.php?action=article&id_article=10903.

[486] Voir plus loin.

[487] Merle, « Introduction au dossier Sujets d'Empire » *(op. cit.)*.

[488] Bruschi, *(op. cit.)* (p.77).

pervertissant la logique révolutionnaire, en distinguant (dans le Code civil) la qualité de citoyen de celle de français (qui donne l'accès aux droits civils), et en inscrivant la qualité de français dans des rapports de droit privé (principalement, la filiation), alors que la citoyenneté se référait à l'inscription dans l'espace public (après une certaine durée de résidence en France, l'on pouvait devenir citoyen par simple inscription sur le registre civique, sans autorisation expresse du gouvernement). Puis, la citoyenneté devient peu à peu enchâssée dans la qualité de Français notamment par la confusion de l'accès à la citoyenneté et la naturalisation (décision discrétionnaire de l'autorité publique)[489]. Dans la deuxième moitié du XIXe siècle, la nationalité devient la catégorie juridique identifiant la qualité de Français et donc, le passeport vers la citoyenneté[490]. Le terme nationalité prend son sens juridique et apparaît dans un texte de loi en 1874 (pour désigner la nationalité d'origine). Christian Bruschi souligne que la nationalité exprime de façon passive le rapport de l'individu à l'Etat alors que la citoyenneté l'exprime de façon active[491].

Sur le terrain colonial, nationalité et citoyenneté ne sont pas dissociées, car la nationalité reste, comme en métropole, une condition nécessaire à la citoyenneté. Mais elle est loin d'être suffisante, et la majorité des nationaux français peuplant les colonies sont privés de citoyenneté. Pour Damien Deschamps, traitant de l'expérience coloniale française en Inde, le droit de vote représente ainsi « *l'expression sensible de l'identité sociale, fondée sur l'appartenance à la communauté des colonisateurs* »[492]. C'est le défaut d'identité qui permet de comprendre la mise à l'écart des indigènes.

Dans le cas algérien, une étude de Mohamed Sahia Cherchari[493] permet de décrypter comment la doctrine juridique a théorisé l'appartenance des indigènes à la nationalité française, tout en récusant leur citoyenneté. C'est l'arrêt de la Cour d'Alger du 24 février 1862 qui introduit la distinction fondatrice entre français citoyens et indigène français non-citoyens, en s'appuyant sur la différence de statut civil.

- Une discrimination raciste fondée formellement sur le statut civil

Dans une affaire concernant un indigène israélite à qui le Conseil de l'Ordre des avocats refuse l'inscription au tableau, le

---

[489] *Ibid.* (p.38-39).

[490] Voir notamment Noiriel, *Etat, nation et immigration (op. cit.)* (en particulier p.157-165) et Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne (op. cit.).*

[491] Bruschi, *(op. cit.)* (p.52).

[492] Deschamps, « Une citoyenneté différée » *(op. cit.)* (p.60).

[493] Sahia Cherchari, « Indigènes et citoyens » *(op. cit.).*

juge de la Cour établit que les indigènes sont juridiquement français, du fait de l'annexion de l'Algérie par la France, mais qu'il peut y avoir des exceptions parmi les droits qui découlent de cette nationalité. Ces exceptions viennent des différences de la population en matière de religion, de mœurs, de mariage, d'organisation de la famille. Ces différences sont reconnues dans le contrat passé entre l'Etat français et les représentants des indigènes. Et surtout, par un curieux « *tour de passe-passe* » [494], le juge considère qu'en gardant leur religion, leurs propriétés, leur commerce, leur industrie, les indigènes auraient reconnu qu'ils « *ne seraient point admis à la jouissance des droits de citoyen français* »[495]. Cette exclusion serait donc, en quelque sorte, « *voulue et non subie* »[496]. Et c'est le statut civil différent qui entraînerait, automatiquement, le statut civique différencié (et d'ailleurs, inférieur, puisque marqué par l'exclusion de la plupart des droits politiques).

Notons que c'est ainsi le statut civil (et non, à proprement parler, l'appartenance religieuse), qui justifie le traitement différencié. De fait, « musulman », en Algérie, deviendra un statut et non pas une identité religieuse[497]. Ce n'est ni la « race » (catégorie scientifique utilisée alors dans le champ politique pour justifier un traitement discriminatoire entre les êtres humains), ni la religion, qui constituent officiellement la différence essentielle. L'assignation à un statut civique inférieur[498] est basée sur le statut civil, qui comporte des coutumes incompatibles avec le droit civil français, en matière de mariage, de droit de la famille, de propriété du sol. Derrière cette « *pensée substantialiste du social* »[499], s'impose en réalité une vraie « *vision racialiste* »[500]. Cette discrimination s'inscrit dans une volonté claire de refus du partage des fruits du développement économique[501]. Une vision purement utilitariste est théoriquement repoussée. La question des colonies fait l'objet de nombreux débats en métropole. Un discours colonisateur affirme régulièrement que l'assignation à un statut civil différent correspond à une tolérance de la France et un respect des coutumes locales. Un discours universaliste maintient la perspective d'une assimilation qui aboutirait, à longue échéance, à transformer les indigènes en Français à part entière. Mais les pratiques convergent pour assurer la pérennité des intérêts économiques de la métropole, au travers du maintien

---

[494] *Ibid.* (p.752).

[495] *Ibid.* (p.752).

[496] *Ibid.* (p.752).

[497] Weil, « Le statut des musulmans en Algérie coloniale » *(op. cit.)*.

[498] *Ibid.*.

[499] Deschamps, « Une citoyenneté différée » *(op. cit.)* (p.68).

[500] Offerlé, « De l'autre côté des urnes » *(op. cit.)*.

[501] Rosanvallon, *(op. cit.)*.

du pouvoir des colonisateurs. La peur du nombre conduit à marginaliser politiquement les masses.

Les conditions à remplir pour l'accès à la citoyenneté, qui sont organisées et modifiées plusieurs fois durant l'époque coloniale, en fonction du poids du lobby colonial, des courants anticolonialistes et de la dynamique revendicative propre des populations locales, sont globalement marquées par la logique raciste. Il s'agit de la loyauté vis-à-vis de la France, de la conformité avec la civilisation française[502]. La « citoyenneté » française n'est reconnue qu'aux indigènes qui savent s'en montrer « dignes »[503]. Cette reconnaissance n'est jamais un droit mais toujours soumis à une décision discrétionnaire des autorités. La pratique de la langue est imposée comme un « *marqueur social* »[504] indispensable.

La procédure par laquelle l'indigène peut obtenir un statut de citoyen s'appelle « *naturalisation* »[505]. L'utilisation de ce terme, qui est plus ancien que celui de nationalité dans son sens juridique, exprime bien la confusion des catégories. Dès la fin du XIXe siècle, en métropole, la naturalisation est la procédure par laquelle des étrangers sont transformés en nationaux français. Dans les colonies, la naturalisation est la procédure utilisée pour transformer en citoyens des indigènes qui sont déjà des nationaux.

Par les termes employés, les effets d'héritage du droit colonial sur le droit de l'immigration sont ici transparents. Il est difficile de ne pas voir combien la politique d'assimilation universaliste de la France coloniale subsiste aujourd'hui dans les « généreuses » politiques d'intégration des immigrés.

- Une sous-citoyenneté à la fois prison et tremplin pour l'émancipation

Doit-on considérer pour autant que le droit colonial n'était que l'expression juridique de la domination ? Sans doute. Le droit colonial a incontestablement fait preuve d'une énorme inventivité pour organiser juridiquement une grande variété de situations de dominations différenciées, tout en maintenant une fiction universaliste, notamment sous la République. Néanmoins, le droit peut toujours être retourné contre celui qui l'impose. La démocratie résiste toujours à son enfermement. Ainsi, les perspectives d'égalité différée et les formes de sous-citoyenneté ont ainsi ouvert la voie à un renouvellement du

---

[502] Bruschi, *(op. cit.)*; Buguin Jean-Claude, *La gloire des Verts*, Paris ? Solarama, 1976.

[503] Saada, « Citoyens et sujets de l'Empire français » *(op. cit.)*.

[504] Deschamps, « Une citoyenneté différée » *(op. cit.)* (p.61).

[505] Voir notamment Blevis, « La citoyenneté française au miroir de la colonisation » *(op. cit.)*.

conflit, qui a abouti, dans un contexte mondial de décolonisation, à l'obtention, parfois dans la violence, de l'indépendance. Avant même que la volonté d'émancipation se traduise par la guerre d'indépendance, de nombreux exemples témoignent de l'utilisation des maigres moyens de la sous-citoyenneté pour la subversion. On a déjà cité l'exemple de ces Algériens immigrés en métropole, qui se sont servi de leur inscription en Algérie sur des listes électorales « spéciales » pour obtenir dans leur nouvelle résidence une inscription sur les listes « normales » (et ainsi, se voir reconnue leur pleine et entière citoyenneté)[506].

La « *curieuse conception de l'égalité* »[507] propre au colonialisme français a sans doute participé à la propagation de la revendication d'égalité pleine et entière. C'est une forme de réalisme qui a poussé à l'octroi de droits politiques aux indigènes colonisés[508]. La puissance coloniale n'a pu que peu à peu reconnaître l'incohérence de sa politique, en instaurant tout d'abord une « citoyenneté de superposition » dans le cadre l'Union française et de la Communauté française[509], avant de déboucher sur la reconnaissance des indépendances.

Même en Algérie, malgré le maintien de pratiques toujours discriminatoires, les expériences des collèges différenciés ont constitué indiscutablement le tremplin pour l'émancipation politique[510].

- L'héritage colonial dans le problème du droit de vote des étrangers

La question de la citoyenneté des indigènes colonisés a incontestablement marqué la vie politique française pendant presque un siècle. De nombreux débats parlementaires lui ont été consacrés, et les solutions juridiques trouvées ont relevé du « bricolage » politique, en fonction des intérêts économiques sur tel ou tel territoire, des intérêts politiques de telle ou telle époque. On peut synthétiser cette multitude de statuts variés sous un seul paradigme, celui de la discrimination et de la sous-citoyenneté, à l'intérieur de la nationalité.

Les héritages de cette histoire coloniale française sont multiples. C'est le cas dans le droit de la nationalité, où les traces du droit colonial subsistent[511]. L'immigré venu des anciennes colonies

---

[506] Blevis, « L'usage du droit dans le rapport colonial » *(op. cit.).*

[507] Bruschi, *(op. cit.).*

[508] Huard, *Le Suffrage universel en France 1848-1946 (op. cit.)* (p.210).

[509] Guillaume, « Citoyenneté et colonisation » *(op. cit.)* ; Rosanvallon, *(op. cit.).*

[510] Siari Tengour Ouanassa, « La municipalité de Constantine de 1947 à 1962 », *Bulletin de l'IHTP*, n° 83, juin 2004, http://www.ihtp.cnrs.fr/dossier_monde_colonial/siari_tengour.html juin 2005.

[511] Bruschi, *(op. cit.)* (p.83).

est devenu la principale figure de l'étranger. Avant, le colonisé ne pouvait pas être étranger (car le reconnaître comme étranger aurait été reconnaître son appartenance à une autre souveraineté, donc à un autre Etat, inadmissible pour la puissance coloniale). Il n'était qu'une catégorie inférieure de Français. Maintenant, il est d'autant plus étranger qu'il était un inférieur.

Les traces se trouvent dans l'imaginaire des hommes d'aujourd'hui, dans les représentations de l'immigré dans la société française. Elles se trouvent également dans le vocabulaire juridico-administratif et dans les pratiques politiques.

La « naturalisation » est un des concepts qui assurent continuité entre le statut indigène dans les colonies et le statut immigré dans la France postcoloniale. Elle demeure la clé pour l'accès à la citoyenneté, sur demande expresse du requérant et sur décision discrétionnaire des autorités. Elle marque la conversion dans la nature de l'être qui s'y soumet, en sanctionne son « assimilation » ou son « intégration ». Ainsi, dans le débat sur le droit de vote des étrangers, elle fournit la réponse : la République postcoloniale est généreuse, car elle ouvre la porte de sa citoyenneté à ceux qui savent s'en montrer digne, qui savent abandonner leurs traditions archaïques pour adopter les vraies valeurs de la civilisation universelle (celles de la France).

Le clivage entre Européens et non-Européens, aujourd'hui, s'il marque une différence de statut juridique dans l'Union européenne (entre ceux qui détiennent la nationalité d'un Etat membre et les autres), marque également dans les usages sociaux un clivage « racial » entre Blancs et non-Blancs, qui participe également du grand héritage des empires coloniaux. Dans les colonies, les Européens étaient déclarés assimilables par nature, alors que les non-Européens étaient naturellement inassimilables. C'est pourquoi la discrimination opérée entre étrangers (pour le droit de vote municipal), entre les Européens et les autres est si durement ressentie par ceux qui se sentent les héritiers des indigènes. Par delà les discours faussement universalistes[512], c'est bien le racisme postcolonial qui est ressenti aujourd'hui.

Par ailleurs, on peut noter que l'instauration envisagée d'un droit de vote différencié, limité au niveau local, est d'autant plus pensable[513] qu'elle s'inscrit dans la continuité des systèmes de collèges séparés dans l'expérience coloniale. C'est également le cas des institutions municipales de représentation spécifique des

---

[512] Hérités de l'universalisme « extensif » selon l'expression de Balibar. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* p.100.

[513] Cette remarque vaut pour la France mais la limitation à l'échelon local n'est pas propre aux situations postcoloniales. Elle se manifeste notamment dans l'instauration de la citoyenneté européenne.

immigrés. Certains opposants au droit de vote des étrangers s'en saisissent pour dénoncer dans le vote local des étrangers une scission de la citoyenneté, mais leur propos n'est pas de plaider pour une citoyenneté pleine et entière, mais au contraire, de conditionner la citoyenneté à son enfermement nationalitaire. Cette position s'inscrit dans la continuité du discours colonial, faussement ouvert.

De multiples autres exemples pourraient illustrer la continuité entre esclavage, colonialisme et immigration[514]. Dans le débat sur le droit de vote des étrangers, de nombreux arguments avancés, de nombreuses représentations et de nombreuses pratiques sont des révélateurs de cet héritage.

Affirmer l'existence d'un héritage colonial dans le débat actuel ne signifie pas que le problème actuel se limite à cette continuité. Le problème du droit de vote des étrangers se pose dans tous les pays. En tout cas, en France, l'histoire particulière du colonialisme et de l'immigration marquent indéniablement le débat actuel.

2.3.2.3. Régime d'exception et logique capacitaire toujours vivaces

Nous avons voulu avec ces développements, montrer comment la nationalité, qui est une condition nécessaire pour l'accès à la citoyenneté en général, n'est absolument pas une condition suffisante. Pour de très nombreuses raisons, parce qu'ils ne satisfont pas certaines autres conditions (rattachement géographique, résidence, ancienneté, hérédité, placement en tutelle, condamnation, âge, naturalisation trop récente, …), des nationaux français sont privés du droit de vote. En réalité, et avec le regard de l'histoire sur l'extension du corps électoral, depuis la citoyenneté active très restreinte de la Révolution française, en passant par le suffrage universel masculin de 1848, le vote des femmes en 1944, on peut observer que subsiste une logique capacitaire, qui conditionne, juridiquement et symboliquement, l'accès au droit de vote. Vu du côté de la gouvernance, le droit de vote est quelque chose qui se mérite, dont on doit se montrer digne. Cette logique est à l'œuvre dans de nombreuses dispositions du droit positif. Elle agit aussi en tréfonds dans le débat actuel, reproduisant les mêmes schémas pour penser la discrimination politique.

---

[514] Pour une réactivation de la logique coloniale dans la gestion des populations issues de l'immigration dans les banlieues françaises, voir par exemple Wihtol de Wenden Catherine et Leveau Rémy, *La beurgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS Editions, 2001 (notamment p.121 et s.).

Pour s'adapter à des situations politiques ou sociales particulières, le droit peut faire preuve d'une grande souplesse, voire d'une grande inventivité. Mais le régime d'exception et la logique capacitaire s'accommodent mal avec les grands principes, qui sont censés fonder la légitimité du pouvoir politique sur la participation des gouvernés à la désignation des gouvernants.

Les multiples adaptations juridiques en matière de droit de vote sont la manifestation des contradictions du droit entre démocratie et souveraineté. La question du droit de vote des étrangers, par les problèmes juridiques qu'elle soulève, montre que la crise est bel et bien politique et que ce sont les fondements du régime qui sont ébranlés.

2.4. Le droit de vote des étrangers : un problème éminemment politique

Dans les développements qui précèdent, on a étudié la question du vote des étrangers du point de vue juridique. Face à l'absence de ressources conséquentes dans le droit international, on a pu mettre en évidence des tendances claires qui se dessinent dans de nombreux Etats. Ainsi, on a vu que le dogme d'une citoyenneté absolument enchâssée dans la nationalité n'était plus réellement en vigueur, et qu'au moins un tiers des Etats de la planète prévoient des dispositions ouvrant le droit de vote à certaines catégories d'étrangers, au moins à certains échelons. Dès lors, l'observation des justifications françaises en la matière pour refuser le droit de vote des étrangers montre leur faible cohérence. D'ores et déjà, le droit de vote est ouvert dans de nombreux cas, et même si subsistent de réels obstacles, des ouvertures sont encore possibles. En fait, c'est bien une question politique dont il s'agit, et aucune restriction ne peut se justifier juridiquement de manière conséquente. Par ailleurs, l'examen du droit du vote et des retours historiques sur les précédentes ouvertures du droit de suffrage à d'autres catégories d'électeur montrent que face à la revendication politique du droit de vote, une logique capacitaire se dresse et résiste. Elle constitue assurément un élément important dans le débat politique actuel.

DEUXIEME PARTIE : LES ENJEUX POLITIQUES

Après avoir étudié les données du débat, il est établi que le problème du droit de vote des étrangers est en tout état de cause une question de nature politique.

Il s'agit désormais de voir comment se manifeste ce débat dans l'espace public, quels en sont les termes, et, sur le plan théorique, quels en sont les enjeux fondamentaux.

3. Les termes du débat

La question du vote des étrangers est une question éminemment politique. Comment cette question est-elle posée sur la scène politique ? Comment le débat sur cette question est-il construit ? Quels en sont les termes ? Quels en sont les acteurs ?

Afin de montrer comment concrètement, se manifeste dans l'espace public français le débat politique sur le droit de vote des étrangers, il s'agit de présenter un bref retour historique sur ce débat, une analyse sommaire des arguments échangés, et une analyse d'un corpus de presse traitant de cette question. Enfin, une présentation du débat actuel sur le droit de vote des étrangers aux Etats-Unis permet également un regard comparatif sur les enjeux de fond, communs, et les termes du débat, quelque peu différents dans les aspects formels.

3.1. Histoire et actualité du débat : d'une revendication politique aux enjeux électoraux

Où commencer l'histoire (en France) du débat sur le droit de vote des étrangers ?

Dans le débat actuel, l'on cite souvent comme origine l'élection présidentielle de 1981, où François Mitterrand est élu avec un programme symbolisé par 110 propositions, parmi lesquelles le droit de vote des étrangers (proposition jamais concrétisée). Le problème est beaucoup plus ancien, et il a affleuré à chaque moment où il a été question de tracer les frontières de la communauté des individus amenés à participer au vote.

3.1.1. Antécédents

Sans remonter à l'Antiquité grecque et à l'Ancien régime, on peut dire que la question précise du vote des étrangers est intimement liée à l'histoire de la démocratie moderne inaugurée par la Révolution française. On sait que le problème qui est alors posé est celui de la citoyenneté de l'étranger, qui s'avère « impossible » selon la formule de Sophie Wahnich[515], dans le cadre de l'enfermement national du régime.

La Constitution de 1793 instaure bien, de façon très ouverte, la possibilité pour l'étranger de devenir citoyen (français)[516]. Mais on a pu montrer que globalement, la doctrine qui s'est dégagée au XIXe siècle est celle d'une exclusion constante des étrangers des droits politiques[517]. Le droit de vote, c'est l'outil principal, instrumental et symbolique, de la démocratie moderne, marquée par son inscription fondamentale dans le cadre de l'Etat-nation. L'étranger est hors de la communauté des citoyens qui est communauté nationale[518].

---

[515] Wahnich, *L'impossible citoyen (op. cit.).*

[516] Article 4 : « *Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français.* ».

[517] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.).*

[518] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.).*

L'instauration du suffrage « universel », en 1848, vient entériner la position selon laquelle la citoyenneté de la France requiert (comme condition nécessaire mais non suffisante) la nationalité française.

Seule exception, la Commune (1871) constitue un laboratoire de république universelle, et ne fait pas de distinction nationaliste, reconnait les droits politiques de tous, et se dote de plusieurs ministres étrangers. On peut retenir que le premier ministre « français » du Travail est un Hongrois, Léo Fraenkel[519]. Mais la parenthèse est fermée dans le sang. Il faut alors attendre un siècle pour la question émerge à nouveau[520].

3.1.2. 1972-1980 : Emergence d'une revendication et élaboration d'une proposition

C'est au tournant des années 1970[521], que le débat est relancé, avec l'installation durable d'immigrés en Europe occidentale et leur engagement dans des conflits sociaux. Les différentes expériences européennes en la matière commencent à circuler, et le problème du vote des étrangers apparaît alors à la fois comme un objet de revendication politique, un objet de discours, de luttes politiques, un enjeu électoral, et un objet de gestion des populations.

Dès le début des années 1970, les travailleurs immigrés prennent une place importante dans l'espace politique français, en menant et en participant à de nombreuses luttes (dans les entreprises, pour la carte de séjour, le droit au logement, etc.). Alors même que le choc pétrolier va entraîner la fermeture des fontières et l'arrêt officiel de l'immigration, les droits syndicaux sont revendiqués, ainsi que les droits politiques, au nom d'une

---

[519] Bouamama, Cordeiro et Roux, *La citoyenneté dans tous ses états (op. cit.)* (p.42).

[520] Le Parti communiste français semble avoir été favorable au vote des étrangers depuis sa création jusqu'au milieu des années 1930. Voir Guichard Serge, *Note droit de vote*, Comité exécutif du PCF, 24 novembre 2004, http://www.pcf.fr/docs/telecharger/3533Comit.doc ?visiteurPCF=9ba10d11ba9b9f1a310a296aac56434f. On ne trouve pas trace d'une revendication précise du droit de vote des étrangers dans les mouvements de 1936 et à la Libération (si ce n'est dans le cadre des élections professionnelles). Voir Bouamama Saïd, *J'y suis, j'y vote ; La lutte pour les droits politiques aux résidents étrangers*, Paris, L'Esprit frappeur, 2000 .

[521] Pour la période 1970-1990, les principales sources utilisées ici sont un article détaillé de l'historien Yvan Gastaut « La citoyenneté en question, le vote des immigrés (1971-1990) » in Gastaut Yvan, *L'immigration et l'opinion en France sous la Ve République*, Paris, Seuil, 2000 le livre de Paul Oriol : Oriol, *Les immigrés devant les urnes (op. cit.)* et celui de Saïd Bouamama (qui présente également une interprétation critique du processus initié en 1999) : Bouamama, *J'y suis, j'y vote (op. cit.)* Voir également les travaux de Catherine Withol de Wenden, notamment : Wihtol de Wenden Catherine, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Paris, FNSP, 1988 et aussi Wihtol de Wenden et Leveau, *La beurgeoisie. (op. cit.).*

revendication générale à l'égalité des droits, dans la cadre d'un contentieux général qui oppose la classe ouvrière au patronat, et interprète les discriminations entre étrangers et français comme des marques de division au sein de la classe ouvrière, opérée par l'Etat aux ordres du capital. Les étrangers en France sont alors, dans le discours politique, représentés globalement comme « travailleurs immigrés ». C'est leur place dans les rapports d'exploitation qui est leur condition première. Les revendications des travailleurs immigrés portent alors une charge subversive directement perçue comme une menace pour l'ordre social.

En 1972, le programme commun de la gauche prévoit (dans le chapitre « emploi ») : « *Les travailleurs immigrés bénéficieront des mêmes droits que les travailleurs français. La loi garantira leurs droits politiques, sociaux, et syndicaux* »[522]. La question de savoir si les droits en question doivent être exercés en France ou dans le pays d'origine n'est pas vraiment tranchée. Dans de nombreux pays d'émigration, la démocratie n'existe pas, et en tout cas, le droit de vote des émigrés est le plus souvent nié.

Certaines organisations de travailleurs immigrés, souvent orientées par des courants révolutionnaires, inscrivent leur action dans une perspective de changement politique dans le pays d'origine[523]. Si elles réclament le droit de vote, il s'agit moins souvent de celui en France que celui dans le pays d'émigration[524]. Par exemple, les Marocains résidant à l'étranger (MRE) sont privés de toute citoyenneté au Maroc[525]. Avec le temps, l'installation durable en France, l'éloignement de la perspective du retour, les organisations d'immigrés changeront ultérieurement[526] de position, et sont désormais partie prenante au mouvement pour le droit de vote des étrangers en France.

En 1973, le PSU (suivi de la LCR) se déclare en faveur du droit de vote des étrangers. Cela s'inscrit pour lui dans la perspective

---

[522] *Programme commun de gouvernement du parti communiste et du parti socialiste (introduction de Georges Marchais)*, Editions sociales, 1972 (p. 57-58).

[523] Entretien avec M. Ali El Baz, coordinateur de l'Association des travailleurs maghrébins de France (ATMF), novembre 2002. Les réticences à revendiquer le droit de vote des étrangers sont également la manifestation de certains courants post-soixante-huitards, critiques vis-à-vis du caractère « formel » des droits politiques. Voir Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden, *Les étrangers dans la cité. (op. cit.)*(p.16).

[524] Cette position rejoint celle tenue par la CGT, le PCF et le MRAP jusqu'au milieu des années 1980. Les réticences à revendiquer le droit de vote des étrangers sont également la manifestation de certains courants post-soixantehuitards, critiques vis-à-vis du caractère « formel » des droits politiques. Voir *Ibid.* (p.16).

[525] Ces dernières années (2005-2006), le Roi Mohamed VI a décidé de accorder le droit de vote aux Marocainsexpatriés et annoncé la création d'un Conseil supérieur de la communauté marocaine à l'étranger.

[526] En tout cas, avant la fin du XXe siècle.

d'égalité entre Français et étrangers, et aussi dans l'idée de renforcer la participation démocratique.

En 1974, plusieurs associations antiracistes lancent la candidature présidentielle (symbolique) de Djellali Kamal, Tunisien de 18 ans[527], afin de réclamer l'égalité des droits et dénoncer le racisme. Entre les deux tours, un journaliste anglais réclame aussi le droit de vote au nom de l'égalité entre Français et étrangers.

En 1977, lors de la campagne des élections municipales, le PS s'engage à assurer des formes de participation locale pour les résidents étrangers, et en 1978, lors de la campagne des législatives, il propose le droit de vote municipal. Il semble que la première proposition de loi envisageant la participation des étrangers aux scrutins communaux ait été déposée le 20 décembre 1978[528]. Ces propositions étaient soutenues par la FASTI, la CFDT et la Ligue des Droits de l'Homme.

Jacques Chirac, à l'époque nouveau maire de Paris, se serait également prononcé en faveur du droit de vote des étrangers au niveau municipal, devant une commission de la CEE, avant de démentir ces propos[529] dans les années 1990.

La question du droit de vote des étrangers commence à être posée dans les sondages, et la proposition apparaît comme constamment minoritaire (avec des fluctuations, jusqu'à la fin des années 1990).

L'émergence de la revendication du droit de vote des étrangers se produit alors que dans le même temps, plusieurs pays européens mettent en place des dispositifs afin de reconnaître aux travailleurs immigrés une représentation dans l'espace public, notamment sur le plan local. Les institutions européennes continuent leur construction à partir du Conseil de l'Europe et de la Communauté économique européenne. Il est vrai qu'une partie importante des immigrés en Europe sont européens, que certains expatriés européens sont privés de tout droit électoral, et l'apparition d'une forme de « citoyenneté »[530]

---

[527] Djellali cumulait ainsi deux critères d'inéligibilité pour le droit à voter (et à être élu) : la nationalité et l'âge. Cette candidature symbolique était collective et ne correspondait pas à une seule personne, mais permettait de se manifester à plusieurs endroits en même temps. (correspondance de Paul Oriol et Saïd Bouziri, septembre 2006).

[528] Gastaut, *L'immigration et l'opinion en France sous la Ve République (op. cit.)* (p.536).

[529] « *On pourrait imaginer que l'administration municipale consistant à gérer les conditions matérielles de la vie des habitants de la cité, un travailleur immigré est concerné par les structures sociales et économiques de cette cité, au même titre qu'un Français. Par conséquent, on pourrait parfaitement concevoir que le droit de vote, pour l'élection des municipalités, soit donné, tout naturellement aux résidents et non pas aux nationaux* » cité par Oriol, *Les immigrés devant les urnes (op. cit.)* (p.35).

[530] Le terme n'est pas beaucoup employé à l'époque.

dans le pays de résidence est aussi un facteur d'intégration régionale européenne. Les pays européens cherchent ensemble des voies pour définir les liens qui peuvent les unir ensemble, via les migrations de leurs ressortissants. La reconnaissance de certains droits permet aux immigrés une certaine intégration dans la société d'accueil, tout en maintenant des liens avec les pays d'origine.

Dans ce cadre, les institutions européennes commencent à encourager, par des déclarations, résolutions, enquêtes, etc., les dispositifs qui permettent d'associer, d'une manière ou d'une autre (reconnaissance du droit de vote, création de conseils représentatifs, …) les étrangers vivant et travaillant en Europe.

En 1974, la Commission européenne, dans le cadre d'un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles, propose l'objectif « *d'accorder aux migrants, au plus tard en 1980, la participation complète aux élections locales* »[531] . En 1975, un rapport de la CEE constate le retard de la France en matière d'intégration politique des étrangers (comparée aux pays nordiques), et en 1976, la Conférence des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe invite les pays européens à octroyer certains droits civiques.

En France, certaines communes commencent à mettre en place des commissions municipales dès 1971. Sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, le secrétaire d'Etat à l'immigration, Lionel Stoléru, propose la création de commissions municipales consultatives[532], et ces expériences se multiplient et se diversifient (environ 100 communes de plus de 50 000 habitants) jusqu'au début des années 1980[533].

3.1.3. 1981-1990 : Un mouvement pour les droits civiques étouffé par les enjeux électoraux

En 1981, la proposition du droit de vote municipal des étrangers figure dans le programme de François Mitterrand, élu président de la République. Au mois d'août, le ministre des Affaires étrangères, Claude Cheysson, alors qu'il est en visite officielle à Alger, annonce que le droit de vote serait octroyé d'ici les prochaines élections municipales, prévues en 1983.

---

[531] Cité par Oriol, *Les immigrés devant les urnes (op. cit.)* (p.139).

[532] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*(p.482).

[533] Pour un bilan, voir Delemotte Bernard et Chevallier Jacques (dir.), *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens, Licorne, L'Harmattan, 1996.

L'annonce suscite un tollé d'une partie de la gauche et de la totalité de la droite. La droite exprime globalement une opposition de principe, fustigeant les menaces contre la souveraineté du pays, alors que la gauche est partagée. Le gouvernement recule alors et les élections municipales se tiennent en 1983, sans droit de vote des étrangers, mais d'autres réformes importantes en matière de démocratie locale sont menées (amélioration du droit d'association, instauration du scrutin proportionnel et représentation de l'opposition au sein des conseils municipaux, lois sur la décentralisation).

Durant les années 1980, plusieurs mouvements contre le racisme et pour l'égalité des droits émergent dans la société française. Ils sont la continuité de ceux des années 1970, tout en étant renouvelés par l'apport de jeunes qui ont grandi en France (qui sont parfois français et nés en France). Ils portent la question du vote des étrangers comme une revendication souvent centrale. On peut citer par ordre chronologique et sans respecter les filiations / généalogies, le Manifeste des Allogènes (1981), le Collectif pour le développement des droits civiques (1982), La Marche pour l'Egalité (1983), Convergence 84 pour l'égalité (1984), la Marche pour les Droits Civiques (1985), l'association Texture (1985) puis Mémoire fertile (1988). Ces mouvements expriment dans leur diversité une exigence politique d'égalité qui touche à tous les secteurs de la vie sociale, et concerne tous les membres de la société. Le bouillonnement associatif porte avec une certaine confusion le droit à la différence ou le droit à l'indifférence, l'aspiration au multiculturalisme ou au contraire à l'idéal républicain[534]. Certaines associations évoluent, récusent le discours de l'intégration, et affirment au contraire le droit à la différence, le droit à exister politiquement sans disparaître socialement, via les turbines de l'assimilationnisme républicain[535]. Elles posent leur revendication en des termes politiques, qui consistent à critiquer le modèle d'une citoyenneté enfermée dans le carcan d'une nationalité qui étouffe. Récusant l'uniformisation identitaire à l'œuvre dans la citoyenneté nationalitaire, ils affirment l'existence d'une citoyenneté politique découplée de la nationalité, en tant que celle-ci cherche à nier leur identité politique et culturelle.

Face au bouillonnement civique issu de l'immigration, SOS Racisme est lancé comme une réponse essentiellement morale et très médiatisée (« Touche pas à mon pote »)[536], avec sa concurrente / jumelle France Plus. Les grandes associations antiracistes institutionnalisées (LDH, MRAP) globalement

---

[534] Voir notamment (p.233) Wihtol de Wenden Catherine, « Les "jeunes issus de l'immigration", entre intégration culturelle et exclusion sociale », *in* Dewitte P. (dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 232-237.

[535] Voir Bouamama, *J'y suis, j'y vote (op. cit.).*

[536] *Ibid.* .

favorables au droit de vote des étrangers (en général, limité au plan local) lancent périodiquement des appels en faveur de cette proposition. Au milieu des années 1980, la majorité de la gauche (PS, PCF, MRG) est globalement favorable au droit de vote des étrangers, cette proposition est soutenue par les grandes organisations antiracistes, mais la perspective de concrétiser cette proposition demeure très floue.

De très nombreuses municipalités de gauche mettent en place des dispositifs locaux permettant d'associer, de différentes manières, les résidents étrangers à la vie de la municipalité[537]. Des élections parallèles sont organisées, suscitant un activisme de l'opposition (FN et droite). La droite et l'extrême-droite récusent formellement la possibilité d'accorder tout droit de vote aux étrangers. Parallèlement, l'accès à la nationalité (jugé pas assez contraignant) est également discuté et l'idée d'une réforme du code de la nationalité est aussi avancée. Le « problème » de l'immigration est devenu un des enjeux centraux de la vie politique. La droite accuse le Président « d'agiter le chiffon rouge » du droit de vote des étrangers pour favoriser la croissance du vote FN. Dans le même temps, le président de la République réitère son accord de principe, tout en déplorant avec persistance que les obstacles constitutionnels et le manque de soutien dans l'opinion publique. Il partira de l'Elysée sans avoir tenu cette promesse.

En 1988, SOS Racisme est à l'initiative d'une campagne intitulée « 89 pour l'égalité », en vue d'obtenir le droit de vote lors des élections municipales de 1989. Sans succès. La LDH lance en 1990 le collectif « J'y suis, j'y vote ». Devant l'échec apparent de ces campagnes, des militants favorables au droit de vote des étrangers fondent la *Lettre de la citoyenneté*.

En 1990, le RPR lance une campagne de signatures pour demander un référendum sur cette question. En mai, dans le cadre du débat sur l'immigration et devant la pression de la droite, le gouvernement Rocard renonce explicitement à la proposition du vote des étrangers, suscitant de forts remous au PS. Le PS, très divisé à l'époque (Congrès de Rennes), est traversé de contradictions sur cette question, tant sur le fond[538] que sur la stratégie. Beaucoup interprètent le recul socialiste, sur ce point crucial, comme exemplaire du renoncement à transformer réellement la société française et voient finalement dans la non-réalisation de cette promesse le symbole d'une logique politique privilégiant les calculs électoraux sur les enjeux politiques fondamentaux[539].

---

[537] Delemotte et Chevallier (dir.), *Etranger et citoyen (op. cit.)*.

[538] Les courants Chevènement et Poperen sont alors opposés au droit de vote des étrangers. Voir Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*(p.483).

[539] Gastaut, *L'immigration et l'opinion en France sous la Ve République (op. cit.)*.

Au début des années 1990, la perspective de voir les étrangers voter semble s'être beaucoup éloignée, et pourtant, d'importantes avancées vont avoir lieu, et le débat va être relancé à la fin de la décennie.

3.1.4. 1991-1998 : L'instauration de la Citoyenneté de l'Union européenne

En 1992, le Traité de Maastricht institue une citoyenneté de l'Union avec droit de vote municipal et européen pour les ressortissants des Etats membres. Ceci change considérablement le problème du droit de vote des étrangers. Tout d'abord, il est institué une rupture entre la nationalité et la citoyenneté. Des droits politiques sont accordés en France à des étrangers, ce qui porte atteinte au principe fondamental selon lequel la nationalité serait la condition sine qua non de la citoyenneté. Par conséquent, une inégalité est introduite entre étrangers : les ressortissants extracommunautaires demeurent privés des nouveaux droits octroyés aux Européens. Enfin, le problème de l'obstacle constitutionnel au vote des étrangers est définitivement clarifié. L'interprétation rendue par le Conseil constitutionnel et la nouvelle rédaction de la Constitution ne laissent plus de place au doute : pour une éventuelle nouvelle extension du droit de vote municipal aux extracommunautaires, il est clair qu'il faudra réviser à nouveau la Constitution. Ce qui signifie qu'il faudra réunir des conditions politiques particulières. Cette clarification a pour effet de clore, provisoirement, le débat sur le droit de vote des étrangers. Certains signalent bien que le problème est loin d'être résolu, et que la discrimination entre les Européens et les autres ne sera pas tenable[540]. Les militants pour le droit de vote des étrangers continuent à œuvrer pour cette proposition, encouragés par les différentes expériences européennes[541].

Parallèlement à la mise en place de la citoyenneté de l'Union, réservée aux nationaux des Etats membres, de nouveaux pays commencent à reconnaître le droit de vote aux extracommunautaires. Et le Conseil de l'Europe adopte en 1992 une Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local[542] qui va dans le même sens. Le

---

[540] Weil Patrick, « Débats Maastricht. Immigrés : les risques d'une dérive », *Le Monde*, 9 septembre 1992.

[541] Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden, *Les étrangers dans la cité. (op. cit.).*

[542] Convention STCE n°144 (voir précédemment) : http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=144&CM=1&DF=7/26/2006&CL=FRE.

Parlement européen prend également position en faveur du droit de vote des étrangers.

En 1994, les citoyens de l'UE peuvent voter aux élections européennes, mais pas aux municipales de 1995, limitées aux seuls Français. Il faut attendre 1998 pour qu'une loi organique modifie le code électoral, et détermine les conditions de participation des citoyens de l'UE aux élections municipales, prévues en 2001.

Lors des élections nationales (1993, 1995, 1997) tenues entre temps, la question est moins évoquée que lors des scrutins précédents. Par exemple, lors de la campagne présidentielle, la candidate écologiste Dominique Voynet est la seule à l'inscrire comme proposition dans sa profession de foi envoyée aux électeurs.

Au tournant du siècle, à l'approche des premières élections municipales prévues avec la participation des Citoyens de l'Union, le débat va être relancé et le rapport des forces va s'inverser.

3.1.5. 1999-2006 : Le retournement du rapport de forces : enfin vers la réalisation ?

Quelques associations, devant la faible participation des citoyens de l'UE aux élections européennes et l'exclusion des non européens de ce scrutin créent un collectif « pour une véritable citoyenneté européenne ». En juillet 1998, dans une relative discrétion, un nouveau collectif " pour le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales " est lancé par des personnalités du monde associatif, la LDH et l'ADELS. Puis en décembre 1998, le MRAP et la Fédération nationale Léo Lagrange lancent un collectif " même sol : mêmes droits, même voix ", réunissant peu après l'ensemble des collectifs pour le droit de vote des étrangers.

En juin 1999, les élections européennes permettent pour la deuxième fois la participation des citoyens de l'UE.

A l'automne 1999, le débat est relancé au grand jour, à l'approche des élections municipales de 2001. En octobre, « l'Appel de Nîmes : 2001, année de la citoyenneté » est initié en direction des élus locaux. Le Maire de Stains, Michel Beaumale, lance un Appel aux maires de France, pour le droit de vote des résidents étrangers aux élections municipales de 2001. L'Appel de Strasbourg est rendu public, à l'initiative du Conseil consultatif des étrangers de la Ville de Strasbourg, et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe – Conseil de

l'Europe. Le sondage annuel CSA / *Lettre de la citoyenneté* montre que pour la première fois, une majorité des personnes interrogées se prononce en faveur du droit de vote des étrangers local et européen.

Est-ce un effet de ce sondage, pour la première fois positif ? Le rapport de forces semble s'inverser. De nombreuses personnalités de gauche se prononcent en faveur du droit de vote des étrangers, dont le ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement, jusque là plutôt défavorable. La plupart des personnalités de gauche sont désormais en faveur du droit de vote des étrangers. Et quelques personnalités de droite se prononcent aussi en faveur de cette proposition : Raymond Barre, Gilles de Robien, Jean-Louis Borloo, Maurice Leroy, André Rossinot ou Dominique Paillé…

Les députés de la majorité déposent des propositions de lois constitutionnelles pour le droit de vote des étrangers.

En mars 2000, des associations issues de l'immigration lancent un collectif " Un(e) résident(e), une voix ".

En mai 2000, l'Assemblée nationale débat et adopte une proposition de loi constitutionnelle initiée par les députés verts, visant à accorder le droit de vote aux élections municipales aux étrangers extracommunautaires (voir annexes).

La proposition de loi, pour entrer définitivement en vigueur, requiert l'adoption dans les mêmes termes au Sénat et à l'Assemblée nationale, et l'approbation par un référendum (ou par le Parlement). Il reste donc de forts obstacles politiques et constitutionnels. Le gouvernement annonce dès le mois de mai 2000 son intention de ne pas inscrire à l'ordre du jour du Sénat la proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale. Effectivement, la proposition est enterrée, et le rendez-vous est pris pour l'après-présidentielle.

En 2001, pour la première fois, les ressortissants européens peuvent voter aux élections municipales. Cet événement est l'occasion de rappeler que 20 ans après 1981, et un an après l'adoption de la loi à l'Assemblée nationale, les extracommunautaires sont encore exclus des isoloirs. Même si cette question n'est pas centrale dans la campagne électorale, la discrimination entre étrangers devient patente, l'on s'étonne volontiers qu'un Finlandais (ou autre nationalité nordique jugée « exotique ») juste arrivé en France puisse élire son maire, alors qu'un Algérien qui vit dans la commune depuis 30 ans est tenu à l'écart[543]. Quelques nouvelles personnalités de droite font part de leur évolution en faveur du droit de vote des étrangers. Ainsi, Philippe Séguin, tête de liste de la droite à Paris, avance l'idée

[543] Ce type d'argument explique le revirement de M. Chevènement. Voir Zappi Sylvia, « Débats à gauche après les propos de M. Chevènement sur le vote des étrangers », *Le Monde*, 17 novembre 1999.

d'étendre le droit de vote aux ressortissants des pays de la francophonie[544].

Les Verts parisiens montent des listes comportant symboliquement des candidats extracommunautaires. Le jour de l'élection, le collectif « Même sol, mêmes droits, même voix » organise des bureaux de vote virtuels pour les exclus du scrutin.

Quelques municipalités de gauche, notamment Paris et Grenoble, instaurent de nouveaux conseils censés représenter les résidents extracommunautaires et agir pour le droit de vote des étrangers.

Un an après l'adoption de la loi à l'Assemblée nationale, les collectifs "même sol, mêmes droits, même voix", "un(e) résident(e), une voix" et "pour une véritable citoyenneté européenne" lancent de nouvelles initiatives et notamment, suscitent la discussion et l'adoption de « vœux » pour le droit de vote des étrangers dans les conseils municipaux, généraux et régionaux.

Lors de la campagne électorale présidentielle 2002, la question du droit de vote des étrangers est un des points obligés par rapport auxquels les candidats doivent prendre position. Tous les candidats d'extrême-gauche et de gauche sont favorables au droit de vote des étrangers (avec des variations). J.-P. Chevènement, qui se présente comme rassemblant au-delà du clivage gauche-droite, et François Bayrou, président de l'UDF, aussi. En revanche les candidats de droite (J. Chirac, A. Madelin) sont contre, ainsi que les candidats d'extrême droite (J.-M. Le Pen et B. Mégret), qui proposent de remettre en question le droit de vote accordé aux étrangers Citoyens de l'UE.

L'issue des élections du printemps compromet l'instauration du droit de vote des étrangers, au moins à court et moyen terme.

En juillet, le Réseau européen contre le racisme (ENAR) lance l'appel de Madrid pour une citoyenneté de résidence, proposant que la citoyenneté de l'Union européenne soit reconnue à tous les résidents de l'Europe, quelle que soit leur nationalité.

A l'automne, des municipalités de gauche (Stains et L'Ile-St-Denis) organisent des référendums locaux, avec participation d'étrangers.

Un nouveau sondage favorable au droit de vote des étrangers apparaît dans *La Lettre de la Citoyenneté*.

Yves Jégo, député UMP, préconise l'instauration du droit de vote des étrangers municipal, dans le cadre d'un rapport sur la politique d'immigration. Le débat est relancé à droite, Philippe Douste-Blazy, député-maire UMP de Toulouse, soutient la

---

[544] Le Monde, 15/03/2001.

proposition. François Bayrou, président de l'UDF rappelle qu'il a changé d'avis et être maintenant en faveur du vote des étrangers[545]. Charles Pasqua, président du RPF, assure qu'il n'est pas « fermé » sur cette question[546] et le ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, dit qu'il est ouvert au débat. Une partie de la droite veut marquer sa différence avec la gauche, accusée d'avoir instrumentalisé certaines questions sur l'immigration, en agitant des promesses sans les réaliser.

D'autres députés UMP se mobilisent contre le droit de vote des étrangers. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin « clôt » le débat en rappelant la position traditionnelle selon laquelle la solution au problème est l'acquisition de la nationalité française[547].

Le PS annonce son intention de « *tester* »[548] la cohérence de la droite sur ce sujet, et soumet, sans succès, une proposition de loi constitutionnelle accordant le droit de vote aux élections locales aux ressortissants extracommunautaires[549].

Trois collectifs associatifs (« Même sol, mêmes droits », « Pour une véritable citoyenneté européenne », « Un(e) résident(e), une voix » organisent en décembre 2002 une « votation citoyenne ». Il s'agit d'un référendum symbolique, où les votants (Français comme étrangers) sont appelés à se prononcer « pour » ou « contre » le droit de vote et de l'éligibilité des étrangers aux élections locales. Certaines municipalités (Paris, Grenoble, …) soutiennent activement et organisent le scrutin. Dans 46 villes de France, 40 000 voix sont recueillies (92 % de « oui »). Cette opération est répétée dans certaines villes plusieurs années, et avec un grand succès et une forte progression numérique en 2005 et 2006 (voir annexes).

A l'automne 2005, Nicolas Sarkozy, probable candidat à l'élection présidentielle, fait part de sa position favorable, à titre personnel. Le premier ministre d'alors, Dominique de Villepin, réaffirme son opposition au nom de la conception traditionnelle de la citoyenneté nationalitaire.

Depuis lors, un certain consensus règne entre N. Sarkozy et l'extrême-droite, pour considérer leurs positions respectives

---

[545] Le Monde, 11/10/2002.

[546] Le Monde, 15/10/2002.

[547] Discours de Jean-Pierre Raffarin, Installation du Haut Conseil à l'Intégration, 24/10/2002.

[548] Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, *France-Inter*, 29/10/2002.

[549] Paul Oriol fait remarquer que cette proposition reviendrait à instaurer un triple régime ; les Français auraient le droit de vote à toutes les élections, les Européens auraient le droit de vote aux élections européennes et municipales seulement, et les extracommunautaires auraient le droit de vote à toutes les élections locales (municipales, cantonales et régionales) mais pas européennes ! (entretien personnel).

quant au droit de vote des étrangers comme révélatrices de leurs différences. Ainsi, l'extrême-droite rappelle systématiquement les déclarations de N. Sarkozy, pour dénoncer sa traitrise. Et lui-même utilise systématiquement cet exemple pour montrer qu'il n'est pas d'extrême-droite.

Par ailleurs, le PS est constamment accusé de ne jamais avoir tenu cette promesse, et ses alliés jouent parfois la surenchère en critiquant sa tiédeur.

En janvier 2006, le Sénat débat (pour la première fois), du droit de vote des étrangers, suite à une procédure initiée par le Groupe communiste. La discussion montre que, dans le camp de la droite, l'opposition n'est plus systématique, mais le débat de fond est renvoyé après la présidentielle (prévue en 2007).

Durant l'année 2006, plusieurs municipalités communistes organisent des consultations portant sur la reconnaissance du droit de vote des étrangers, et convoquant pour ces « référendums » (déclarés illégaux par la justice administrative)[550] non seulement les électeurs français et européens, mais aussi extracommunautaires. Sur les 5 premières consultations[551], le Oui l'emporte (de 54 % à 66 %), avec une participation assez faible (entre 11 % et 31 %).

Un vaste mouvement d'opinion soutient désormais le droit de vote des étrangers, il réunit des organisations de défense des droits de l'homme, des associations, des syndicats, des églises, des organisations d'immigrés. L'ensemble de la gauche et une partie de la droite sont maintenant en faveur de cette proposition.

3.1.6. 2007 et après : scénarios possibles

Reste la concrétisation. Pour cela, globalement, il faudra une révision ou une refonte de la Constitution. Même si on a vu que quelques ouvertures pourraient être réalisées, a priori, sans obstacle constitutionnel, il est avéré que l'instauration du droit de vote des étrangers passera automatiquement par une modification de la Constitution.

---

[550] Parmi une jurisprudence abondante, voir par exemple le jugement rendu par le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 février 2006, n°0511415.Verpeaux, « Du bon et du mauvais usage des référendums locaux » *(op.cit.)*.

[551] **26/03/06, Saint-Denis**, participation : 30,41 %, Oui : 64,10 % ; **21/05/06, Stains**, participation : 18,27 %, Oui (droit de vote local) : 65,91 %, Oui (droit de vote à toutes les élections) : 57,40 % ; **18/06/06, Blanc-Mesnil**, participation : 11,3 %, Oui : 65,52 % ; **24/06/06, Aubervilliers**, participation : 10,29 %, Oui : 72,09 % ; **01/10/06, La Courneuve**, participation : 26,34 %. Oui : 53,87 %. A suivre : **12/11/06, Genevilliers et Bobigny**.

Plusieurs scénarios peuvent être ébauchés :

Premièrement, il n'est pas impossible que l'instauration du droit de vote des étrangers soit imposée par le haut (par l'Europe). Ce scénario consisterait à redéfinir la Citoyenneté de l'Union, non pas à partir des nationalités des Etats membres, mais à partir de la résidence sur le territoire de l'Union. C'est le sens de la « Pétition du million pour une citoyenneté européenne de résidence »[552]. Ce serait cohérent avec un certain nombre de positions de la Commission et du Parlement, qui prônent l'octroi du droit de vote local aux résidents extracommunautaires. Cette proposition peut se présenter comme le pendant « humaniste » ou « intégrationniste » d'une politique par ailleurs plus « sévère » à l'égard des immigrés clandestins.

La plausibilité de ce scénario n'est pas confirmée par les expériences récentes. La Charte des Droits fondamentaux (2000) n'a pas modifié fondamentalement la Citoyenneté de l'UE et le traité constitutionnel (refusé en 2005 par la France et les Pays-Bas) perpétuait la discrimination entre communautaires et extracommunautaires. C'était d'ailleurs, en France, un des points critiqués du projet. Les prérogatives des Etats membres restent fortes, et le transfert à l'Union du pouvoir « régalien » de tracer les limites de son corps électoral se heurte à la tradition souverainiste qui demeure vivace. Le statut des « étrangers » est un problème crucial de la souveraineté nationale, et l'existence, en Europe, de différentes catégories d'individus rangés dans des statuts différenciés est cohérente avec les nécessités du marché du travail. Ainsi, il ne va pas de soi qu'il soit de l'intérêt des puissances économiques que soit gommé l'écart existant entre les citoyens actuels de l'UE et les nationaux des Etats membres. L'observation des statuts juridiques met en lumière une échelle hiérarchique, dont chaque niveau est important. Schématiquement[553], tout en haut, se trouvent les nationaux européens résidant dans leur pays. Puis, on trouve les autres Citoyens de l'UE, résidant dans un autre pays. En matière de droits politiques nationaux, ces statuts sont maintenus différenciés. Ensuite, on trouve les ressortissants des Etats tiers, bénéficiant d'un statut de résident. Par les modifications successives des législations nationales, ceux-ci sont dotés progressivement de droits politiques, mais cet octroi demeure jusqu'à présent une prérogative nationale. Enfin, on trouve les ressortissants extracommunautaires qui ne bénéficient pas du

---

[552] http://www.aedh.net/petition_million/petition-million.htm.

[553] Pour une réflexion sur les implications philosophiques du schéma (présenté là comme « concentrique ») des différents statuts des personnes en Europe, voir notamment Caloz-Tschopp Marie-Claire, « Ce qui fait. ceux qui font le lit du totalitarisme néolibéral à venir ? Réflexions suscitées par une invention suisse (1990) reprise par l'UE (1998), dans la stratégie et les dispositifs des politiques d'immigration et du droit d'asile de l'UE », *Revue québécoise de droit international*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 71-97, http://www.sqdi.org/volumes/pdf/%5B03%5D%20-%20Caloz.pdf.

statut de résident, et dont le séjour est précaire, voire illégal. On a pu montrer le rôle important pour l'économie européenne que joue leur maintien dans un statut de précarité[554]. On peut se demander d'ailleurs dans quelle mesure le but des règles politiques en la matière n'est pas « *d'augmenter la précarité juridique pour obtenir des travailleurs encore plus soumis et dociles* »[555].

Deuxièmement, l'instauration du droit de vote des étrangers peut être décidée par la France. C'est le scénario proposé par le PS, qui semble tirer, en 2006, les enseignements de cette vieille promesse jamais réalisée. Le projet adopté en juin par le parti propose d'organiser, en cas de victoire aux élections en 2007, un référendum selon l'article 11. La procédure proposée (bien que discutable juridiquement) a le mérite de contourner l'obstacle du Sénat pour une révision en bonne et due forme (selon l'article 89). Le droit de vote des étrangers aux élections locales serait ainsi soumis à référendum, non pas de manière isolée, mais comme élément d'une vaste réforme constitutionnelle.

En cas de victoire du PS et de ses alliés en 2007, le scénario semble ainsi tracé assez clairement. Mais l'expérience des années précédentes conduit à être prudent.

Dans le cas contraire, le problème demeurera entier. Même si des personnalités de droite ont pris position en faveur du droit de vote des étrangers, leurs partis restent en général sur des positions opposées.

Le vote des étrangers est donc suspendu aux échéances électorales de 2007. La revendication initiale et subversive s'est transformée en proposition électorale, par rapport à laquelle tous les candidats prennent position et se définissent mutuellement.

---

[554] Bribosia Emmanuelle et Rea Andrea (dir.), *Les nouvelles migrations, un enjeu européen*, Bruxelles, Complexe, 2002.

[555] Morice Alain, « "Choisis, contrôlés, placés" - renouveau de l'utilitarisme migratoire », *Vacarme*, n° 14, hiver 2000, p. 56-60, http://www.vacarme.eu.org/article68.html.

3.2. Les arguments

A ce stade du développement, il est utile de caractériser les termes du débat sur le droit de vote des étrangers, en présentant de manière synthétique les arguments échangés. Ce que l'on appelle ici « argument » relève d'une analyse « au premier degré » du débat public, vu comme échange contradictoire d'idées ou d'opinions. On est ici à un niveau élémentaire d'analyse de la rhétorique, qui est suffisant pour présenter sommairement comment se traduit en débat public la question du droit de vote des étrangers. On a choisi de présenter ces arguments sous la forme de mots (ou expressions) symboliques, qui regroupent autour d'eux des champs argumentaires cohérents.

Le matériau sur lequel est basée cette description des arguments échangés est immense et hétéroclite. Il s'agit à la fois d'articles de presse, de retranscriptions de débats parlementaires, de textes politiques divers (tracts, professions de foi électorales, programmes politiques, pétitions, etc.), de sondages d'opinion, de forums sur internet, de blogs, d'enquêtes personnelles (interviews d'hommes politiques, de militants, de discussions « à la base », de débats, …) et de réactions à nos propres interventions. Afin de faciliter la lecture et de limiter les répétitions avec ce qui a déjà été écrit par ailleurs, on présente ici ici une version très synthétique de tout ce corpus, à partir de la connaissance approfondie de celui-ci, sans procéder à des citations qui ne feraient qu'illustrer le propos. Cette présentation a pour intérêt d'apporter un éclairage sur le débat, sur les termes utilisés et sur ce qu'ils impliquent, afin d'amorcer une analyse sur les vrais enjeux politiques de la question. Sont présentés tout d'abord les arguments « de fond », qui touchent aux enjeux profonds de la question du droit de vote des étrangers. Puis, l'on présente ce qu'on appelle les « faux » arguments, qui sont utilisés dans le débat, non pas pour directement pour alimenter une position sur le fond, mais pour y contribuer de manière biaisée. Enfin, l'on présente les arguments qui traitent des « modalités » d'un éventuel droit de vote des étrangers.

3.2.1. Les arguments de fond

Tout d'abord, il convient d'examiner les arguments de fond, qui sont avancés dans le débat, et qui touchent aux vrais enjeux du problème du droit de vote des étrangers. On trouvera plus loin

une analyse sur les enjeux théoriques de fond, qui situent la question du droit de vote des étrangers dans une dialectique double, entre démocratie et souveraineté, ou entre citoyenneté et nationalité. Il s'agit ici de présenter en synthèse comment sont utilisés ces arguments dans le débat, et en particulier, il est utile de s'arrêter tout d'abord aux arguments opposés au droit de vote des étrangers, avant de voir ceux qui sont utilisés en faveur de cette proposition.

3.2.1.1. Contre le droit de vote des étrangers

Les arguments contre le droit de vote des étrangers tiennent fondamentalement à un certain mode d'organisation et de pensée du politique, qu'on présente plus loin. Dans le cadre du principe de souveraineté, les Etats modernes sont globalement des Etats-nations, et le droit de vote est une prérogative de la nationalité. C'est pourquoi les deux mots clés de l'argumentation contre le droit de vote des étrangers sont « souveraineté » et « nationalité ».

3.2.1.1.1. Souveraineté

Le principe de souveraineté constitue le principal obstacle à la proposition du droit de vote des étrangers. En fait, cette proposition agit comme le révélateur de la profonde contradiction entre démocratie et souveraineté. Le droit de vote des étrangers s'inscrit pleinement dans la perspective de la démocratie, définie non pas institutionnellement, mais substantiellement (voir plus loin). Cette proposition, parmi d'autres, révèle combien le principe de souveraineté relève essentiellement d'une logique de domination et de fermeture, qui se traduit dans les faits par la primauté de l'Etat-nation moderne et l'exclusion des étrangers. Fondamentalement, le droit de vote apparaît aujourd'hui comme une prérogative que l'Etat souverain ne concède que de façon extrêmement restrictive, et qui est l'attribut instrumental et symbolique de la souveraineté du « peuple » (en fait, de la nation), dans un système de légitimation de la domination étatique.

Ainsi, fondamentalement, l'étranger, qui est ressortissant d'un autre souverain, est-il par définition disqualifié du droit de vote, car le droit de vote est un attribut de la souveraineté.

Cet argument de fond est beaucoup utilisé explicitement dans le débat. Et il agit aussi en tréfonds de toute la rhétorique opposée au droit de vote des étrangers, et beaucoup des « faux » arguments utilisés viennent en réalité alimenter le paradigme de

la souveraineté. Ainsi, l'hostilité manifestée vis-à-vis des étrangers, toutes les méfiances à leur égard, la peur des ingérences étrangères ou du communautarisme sont l'expression confuse de la volonté de se prémunir contre les influences échappant à la domination souveraine (notamment parce qu'émanant d'autres souverainetés). C'est la contradiction essentielle entre le caractère total de la souveraineté et le caractère pluriel des souverainetés qui se manifeste. C'est un défaut d'allégeance qui est reproché aux étrangers, et le refus du droit de vote des étrangers relève d'une double logique de domination (transcrite par l'allégeance au souverain) et de fermeture (marquée par l'exclusion des étrangers de la vie politique).

Ainsi, la proposition du droit de vote des étrangers trouve là son obstacle fondamental.

En général, la réponse avancée en faveur du droit de vote des étrangers ne consiste pas à attaquer de front le modèle national et souverainiste, prenant acte de sa crise substantielle. En fait, la réponse avancée dans le débat public, non seulement au niveau des idées, mais aussi des actes politiques et juridiques, consiste à une tentative de contournement du principe de souveraineté, en proposant la dissociation entre droit de vote et souveraineté.

Ainsi, il est souvent avancé que le droit de vote ne serait pas obligatoirement lié à la souveraineté. C'est ainsi que l'on en vient à distinguer le niveau « local » (voir plus loin), du niveau « national ». Bien que reprenant l'essentiel de la théorie souverainiste (légitimation de la domination politique [locale] par la participation des « administrés »), la proposition de droit de vote local prétend « ne pas toucher » à la souveraineté, conçue uniquement au niveau national. Effectivement, on peut difficilement justifier que la souveraineté (telle qu'elle est conçue de manière sacralisée dans les Etats-nations) est en question dans les votes locaux, sauf artifices tels que le corps électoral sénatorial en France.

Un autre type d'argumentation (beaucoup plus rare) vise à « retourner » l'obstacle de la souveraineté en prétendant revenir à un idéal de souveraineté populaire qui aurait été dévoyé par l'enfermement national. Le droit de vote des étrangers serait donc nécessaire à une vraie souveraineté du peuple. Mais cet argument se heurte à l'essence de la souveraineté, foncièrement nationaliste, dans le sens où elle nécessite une délimitation incluante et excluante de la communauté politique et une identification affective et effective de la communauté à la Nation.

Ainsi, l'argument de la souveraineté est extrêmement central. Fondamentalement, le droit de vote des étrangers tend à le remettre en question. Le refus du vote des étrangers dévoile la

contradiction essentielle entre démocratie et souveraineté (voir plus loin).

3.2.1.1.2. Nationalité

« Nationalité » est sans nul doute le deuxième mot clé de l'opposition au droit de vote des étrangers. Le droit de vote apparaît selon l'argumentation classique comme une prérogative de la nationalité. La nationalité se présente comme la citoyenneté des Etats-nations modernes. Du point de vue juridique, le droit de vote est censé appartenir à l'ensemble des droits définis par le statut de national. Le droit de vote est censé être un droit exclusif du détenteur de la nationalité, et ainsi, un des principaux indicateurs qui permet de faire la différence entre nationaux et étrangers. Qui a le droit de vote est forcément national. Qui est étranger n'a pas ce droit.

On pourrait répondre d'emblée que ce raisonnement recèle certaines failles. La nationalité est peut-être une condition nécessaire, mais pas une condition suffisante. Ainsi, on ne peut pas dire « qui ne vote pas n'est pas national », car des nationaux sont privés du droit de vote. L'histoire nous enseigne que l'universalisation du droit de suffrage a connu et connaît encore de multiples exclusions. Et d'autre part, comme on l'a vu, la condition de nationalité n'est même plus nécessaire dans certains cas (citoyenneté « sociale » ou « européenne » en France).

Pourtant, malgré les failles de ce raisonnement, l'argument selon lequel le droit de vote est indissolublement lié à la nationalité est couramment utilisé par les opposants au droit de vote des étrangers.

Ainsi, dans une version relativement « humaniste », à l'image d'une association loi 1901, les étrangers résidant en France sont assimilés à des sympathisants ou des invités. Ils peuvent participer, bénéficier et contribuer aux activités. Mais au moment de prendre les décisions, seuls les adhérents (ceux qui ont la nationalité) ont le droit de voter. Et si ces étrangers (sympathisants, invités) veulent prendre part au vote, alors, ils doivent adhérer à l'association (prendre la nationalité). La demande de nationalité est ainsi une demande d'adhésion à la Nation, vue comme association. Cette rhétorique simpliste oublie totalement (ou masque) que la Nation n'est absolument pas une association, car l'immense majorité de ses « adhérents » n'y adhèrent pas volontairement. La nationalité est imposée par l'Etat, en fonction de la naissance, c'est-à-dire du pur hasard géographique. C'est l'arbitraire total qui s'abat sur les êtres humains et la nationalité n'est presque jamais un choix. Par ailleurs, l'image du bulletin d'adhésion à une association ne

rend absolument pas compte de la réalité de ce qui se joue dans une procédure de demande de nationalité. Les enjeux et les termes de la conversion que représente la « naturalisation » sont très différents de ceux d'une simple adhésion à une association. Et d'autre part, les pratiques permettent d'infirmer la théorie selon laquelle les personnes qui demandent la nationalité française adhèrent consciemment à une communauté politique. C'est plutôt des considérations personnelles, relevant des questions de droit civil, qui amènent les personnes à acquérir cette nationalité.

Par ailleurs, la version « humaniste » du refus du droit de vote des étrangers au nom d'un lien indissoluble entre droit de vote et nationalité s'accompagne volontiers d'une prétendue menace que ferait courir la disjonction entre nationalité et citoyenneté : celle de voir la nationalité devenir une identité ethnique, s'éloignant de son universalisme civique. Mais c'est là pure rhétorique. Qu'est-ce que la nationalité sinon justement une identité ethnique ? Si la nationalité était réellement ouverte à l'universel, elle ne s'appuierait pas sur la naissance, la filiation, mais sur la liberté. Elle s'appellerait « citoyenneté ».

Dans le même registre, le refus d'accorder le droit de vote aux étrangers s'accompagne volontiers d'une rhétorique sur la nécessité de faciliter l'acquisition de la nationalité. Cette rhétorique n'est pas suivie d'effets, car on peut observer que les modifications introduites récemment dans le droit de la nationalité ne vont pas dans le sens d'une facilitation. A l'inverse, il est également martelé que le droit de la nationalité est déjà très ouvert. Ainsi, si d'autres pays ont ouvert le droit de vote aux étrangers, ce serait parce qu'ils auraient un droit de la nationalité « fermé ». L'ouverture du droit de vote est ainsi présentée comme une solution qui ne s'imposerait pas en France, du fait de l'ouverture (prétendue) de la nationalité. Les études menées sur le sujet permettent de démentir totalement cette argumentation.

Enfin, une version « moins humaniste » traduit explicitement ce qu'exprime le refus du droit de vote des étrangers. Il s'agit du refus pur et simple, au nom d'un déficit d'allégeance et de conformité culturelle. Les étrangers, tant qu'ils sont étrangers, sont suspects, car ils n'ont pas les mêmes devoirs que les nationaux, et ils sont ressortissants d'autres pays qui peuvent menacer les intérêts de la France. On retrouve là le registre argumentatif de la souveraineté. De plus, les étrangers sont aussi différents, par leurs coutumes. Ils ne sont pas astreints au même statut civil, et ne peuvent donc prétendre à contribuer à l'élaboration des lois de la nation, ni même, peser politiquement sur des municipalités. Dans cette perspective, conçue de manière plus ou moins ouverte selon les courants politiques, la naturalisation marque donc une nécessaire conversion, censée annihiler le déficit d'allégeance et de conformité, par l'adhésion

complète à la Nation. En prétendant monopoliser l'identité politique, la nationalité est extrêmement réductrice et terriblement mutilante vis-à-vis des modes pluriels d'accession à la vie politique.

En réalité, quel que soit le degré « d'humanisme » du refus du droit de vote des étrangers, celui-ci montre que la nationalité requise est une négation de la citoyenneté, et sert une logique de soumission et de fermeture. Il est consubstantiel à la nationalité d'exclure les étrangers de la politique, car celle-ci ne s'entend que comme gouvernement et contrôle des populations. C'est pourquoi la nationalité est l'inverse de la citoyenneté.

Ceux qui prétendent refuser le droit de vote des étrangers au nom du lien entre nationalité et citoyenneté dévoilent que leur conception de la citoyenneté est celle de l'allégeance, de la domination, de la soumission, de la fermeture et de l'exclusion. Instrument du modèle souverainiste, le monopole de la nationalité pour accéder à la vie politique s'avère aujourd'hui un obstacle à toute perspective d'émancipation et d'ouverture.

3.2.1.2. Pour le droit de vote des étrangers

Ainsi, les arguments de fond contre le droit de vote des étrangers tiennent globalement en deux mots symboles : souveraineté et nationalité. Les arguments en faveur de cette proposition pourraient tenir, également, en deux mots : démocratie et citoyenneté. Démocratie répondrait ainsi à souveraineté. Et citoyenneté répondrait à nationalité. Néanmoins, nous avons intercalé deux autres mots (égalité, Europe), liés aux deux premiers, mais qui se manifestent dans le débat politique et sont nécessaires pour illustrer les enjeux de fond du droit de vote des étrangers.

3.2.1.2.1. Démocratie

Le premier argument de fond en faveur du droit de vote des étrangers s'appelle « démocratie ». Sans doute parce que ce mot renvoie aujourd'hui à des pôles contradictoires de conceptions politiques, il est relativement peu utilisé dans le débat sur le droit de vote des étrangers. Il l'est surtout par les militants les plus « éclairés » de cette cause, qui insèrent cette proposition dans le cadre plus large d'une exigence de démocratie.

La démocratie est sans doute l'argument clé du droit de vote des étrangers, car il constitue l'enjeu fondamental de la question. Il est nécessaire d'adopter une définition quelque peu substantielle de la démocratie, ne se limitant pas à certaines caractéristiques

institutionnelles, mais à son essence, qui a à voir avec le conflit, la mise en commun dans l'action politique de sujets qui forment ainsi une communauté politique.

L'argument de base consiste à observer que le droit de vote est aujourd'hui un instrument et un symbole de la démocratie. L'exclusion des étrangers du droit de vote constitue donc une négation de la démocratie. Traduit dans les termes du débat politique, priver de droit de vote, c'est priver d'accès à la vie publique, même si la politique ne se limite sûrement pas au seul exercice du droit de vote.

Dans une optique « libérale » de la démocratie, on relèvera que la légitimité du pouvoir politique est gravement affectée par le non-consentement de certains gouvernés : « *No Governance without Representation* ». Dans une optique « révolutionnaire », on notera que la privation du droit de vote est la manifestation en actes de l'écart entre « démocratie formelle » et « démocratie réelle ».

La revendication du droit de vote des étrangers vient alimenter une refondation de la démocratie moderne, en visant à renforcer « le caractère démocratique de la démocratie », notamment au travers des différents concepts de démocratie participative. En tant que manifestation sur la scène publique d'acteurs qui sont censés en être absents, elle participe de la logique de la démocratie en tant que conflit et contribue à re-fonder la communauté politique, sur d'autres bases, d'autres règles. C'est en ce sens que le droit de vote des étrangers nous semble avoir comme enjeu central la démocratie dans son essence.

Bien que ce soit rarement exprimé ainsi dans le débat, il convient de retenir que la démocratie est bien l'enjeu fondamental du droit de vote des étrangers.

3.2.1.2.2. Egalité

L'égalité est assurément une condition structurale entre les êtres, nécessaire même pour penser et institutionnaliser l'inégalité. C'est parce que fondamentalement, rien ne distingue les êtres humains dans leur essence que l'émergence de la revendication du droit de vote des étrangers exprime la condition première qui est celle de l'égalité. Il faut que les étrangers soient les égaux des nationaux pour pouvoir penser leur statut inégalitaire. Ainsi, le droit de vote des étrangers apparaît non pas comme une nécessité morale, mais comme la mise en actes de la participation de tous à la communauté politique.

Dans le débat sur le droit de vote des étrangers, la notion d'égalité est avancée comme principe à défendre, comme valeur.

Parfois, les opposants à cette proposition prétendent asseoir leur refus sur la conception républicaine de la nationalité française, qui est censée ne tolérer aucune inégalité à l'intérieur du statut de national (au contraire d'autres modes à l'étranger ou dans l'Ancien Régime). Mais, outre le fait que la nationalité n'assure pas la réalité de l'égalité des droits (sans parler des autres critères de l'égalité), cette rhétorique dévoile explicitement le caractère fondamentalement inégalitaire du modèle souverainiste, qui se traduit notamment dans l'inégalité substantielle entre nationaux et étrangers.

La revendication du droit de vote des étrangers est ainsi apparue tout d'abord comme une revendication d'égalité. Il s'agissait de mettre en évidence que l'inégalité entre Français et étrangers était inacceptable en tant que telle car portant atteinte à un principe républicain. Cette revendication portait globalement sur l'égalité, et la question du droit de vote n'était qu'une parmi d'autres.

Il nous semble que la revendication de l'égalité en tant que principe a été moins centrale dans le débat sur le droit de vote des étrangers à partir des années 1980, où la notion d'intégration (voir plus loin) est venue constituer le paradigme pour penser le « problème de l'immigration ».

Néanmoins, la question de l'égalité demeure posée, au travers d'une double problématique. D'une part, l'inégalité entre Français et étrangers demeure posée en tant que telle par les partisans du droit de vote des étrangers, qui dénoncent toujours le fait que les étrangers soient soumis pratiquement aux mêmes devoirs que les Français, sans avoir les mêmes droits. D'autre part, c'est l'inégalité entre étrangers qui posée, au travers de la disjonction qui s'est opérée avec l'octroi du droit de vote municipal et européens aux Citoyens de l'UE. Ainsi, la revendication d'une égalité des droits entre étrangers (par l'extension du droit de vote municipal notamment) permet de faire avancer la proposition du droit de vote des étrangers, sans remettre en question fondamentalement l'inégalité entre Français et étrangers.

Enfin, dans le registre de l'accessoire, on notera que certains opposants au droit de vote des étrangers utilisent paradoxalement le principe d'égalité pour dénoncer l'éventualité d'une instauration d'un droit de vote uniquement local pour les étrangers. Au lieu de proposer une égalité pleine et entière (avec le droit de vote national), ils préfèrent l'absence totale de droit de vote pour les étrangers. Ils reprochent également au vote des étrangers de mettre les étrangers en situation de double vote (vote en France et dans le pays d'origine), et donc dénoncent une inégalité entre Français et étrangers de ce point de vue. Mais ils oublient que tous les étrangers ne peuvent pas forcément voter dans le pays d'origine, et que les Français possédant une

double nationalité (ou multiple) ou les Français expatriés dans un autre pays leur accordant le droit de vote sont dans le même cas (voir plus loin, « ingérence »).

3.2.1.2.3. Citoyenneté

La proposition de droit de vote des étrangers se traduit aujourd'hui principalement comme une refondation du concept de citoyenneté.

Les opposants au droit de vote des étrangers ne conçoivent la citoyenneté qu'à l'intérieur de la nationalité (voir précédemment).

Certains partisans du droit de vote des étrangers prétendent dissocier droit de vote (local) et citoyenneté, essayant de maintenir la fiction d'une citoyenneté entièrement nationalitaire. Ils récusent ainsi la proposition d'une citoyenneté de résidence, et ne concèdent le droit de vote local que comme réparation d'une inégalité instaurée entre Européens et non-européens (tout en oubliant en général de proposer le droit de vote aux élections européennes).

La plupart des partisans du droit de vote des étrangers proposent la dissociation partielle entre nationalité et citoyenneté, notamment par la conception d'une « nouvelle » citoyenneté, émergeant sur le plan local (voir plus loin). Ainsi, revenant à l'étymologie, les résidents de la cité seraient ainsi les nouveaux citoyens, tandis que subsisterait à l'échelon national la différence entre les citoyens de la Nation et les étrangers. Il s'agit donc d'une dissociation interne de la citoyenneté.

Par ailleurs, l'émergence, sur le plan supranational, d'une citoyenneté européenne, alimente également le courant visant à désincarcérer la citoyenneté de la nationalité. Toutefois, les normes juridiques et les pratiques actuelles conduisent à relativiser pour le moment la portée de cette émergence, qui ne rompt pas vraiment avec le modèle souverainiste.

Sur le fond, la proposition du droit de vote des étrangers remet en cause l'insertion de la citoyenneté dans le « corset » de la nationalité, en rendant à la citoyenneté sa dimension proprement politique (participation à l'action politique) et universaliste (ouverte sans a priori).

Ainsi, la proposition du droit de vote des étrangers manifeste moins la demande d'un droit, que celle de l'expression subversive qui vise à reconnaître le fait que « nous sommes tous des citoyens » (indépendamment de la nationalité).

3.2.1.2.4. Europe

Il est utile de placer parmi les arguments de fond la question de l'Europe, en tant que celle-ci est un espace de refondation du politique, très important pour l'avenir de l'humanité. L'Europe, en tant que projet politique, est l'espace dans lequel se redessine aujourd'hui la citoyenneté en France. Cet état de fait se traduit par des questions qui sont traitées dans le débat actuel, en France, sur le droit de vote des étrangers.

Tout d'abord, il convient de rappeler que c'est au nom de l'Europe que la France a ouvert le droit de vote à certains étrangers. La liaison citoyenneté-nationalité a été rompue, et c'est un élément constant du débat en France. La preuve est apportée de la possibilité d'une telle disjonction est possible.

Il est avancé que ce qui s'est fait pour l'Europe (et les Européens) n'est en rien comparable avec d'autres possibilités d'extension du droit de vote, notamment à cause des arguments de la réciprocité (voir plus loin) et de l'existence d'un réel processus d'intégration mutuelle entre les pays formant l'Union européenne.

En tout cas, il est indéniable que l'instauration d'un droit de vote (notamment municipal) pour les citoyens européens constitue une ressource importante en faveur d'une extension aux autres étrangers. La discrimination opérée entre Européens et non-Européens réveille les souvenirs du racisme colonial et révèle un nouvel apartheid en formation. Ainsi, l'argument selon lequel l'on « donne le droit de vote à un Finlandais qui vient d'arriver dans la commune, alors qu'on le refuse à un Algérien qui y vit et travaille depuis 30 ans » est communément avancé dans le débat public, manifestant le caractère grotesque (pour ne pas dire scandaleux) de la situation. Cet argument trouve beaucoup d'échos parmi la jeunesse issue de l'immigration postcoloniale, qui voit dans le vote limité aux Européens une manifestation exemplaire du racisme européen.

De plus, le problème du droit de vote des étrangers posé ainsi, en lien avec la définition de la citoyenneté européenne, n'est pas seulement français mais également européen. C'est bel et bien la conception de la communauté politique en Europe qui est remise en question. Les ressortissants des Etats tiers, par leur nombre, constituent ainsi un véritable problème politique pour l'Europe, qui a choisi pour le moment de les rendre étrangers au nouvel espace en formation, alors qu'ils sont partie prenante de tous les processus en cours. Cela se traduit par la revendication paneuropéenne d'un droit de vote et d'une citoyenneté pour les ressortissants des Etats tiers. Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement le statut de quelques millions de personnes en Europe, mais fondamentalement, l'idée même d'Europe.

Par ailleurs, l'intégration croissante sur le plan européen alimente sans cesse les comparaisons entre Etats membres. Ainsi, la France apparaît comme la « lanterne rouge » (voir plus

loin) de l'Europe en matière de droit de vote des étrangers. Le fait que de plus en plus de pays reconnaissent le droit de vote aux étrangers, et que les organismes européens plaident plutôt dans ce sens augmente la pression sur les acteurs du débat en France, et alimente le courant favorable vers cette proposition.

3.2.2. Les faux arguments

Après avoir présenté les arguments qui touchent aux enjeux de fond (Souveraineté-nationalité / Démocratie-égalité-citoyenneté-Europe), il convient désormais de s'attacher à d'autres arguments qui sont avancés dans le débat, et qui relèvent plutôt, à notre avis, de faux problèmes, ou en tout cas, sont relativement secondaires.

3.2.2.1. Constitution

Le premier obstacle manifeste, du point de vue juridique, au droit de vote des étrangers, est indéniablement la Constitution.

Nous avons montré que cet argument était tout à fait réel, malgré quelques exceptions. En effet, mis à part l'élection au Parlement européen, pratiquement toute autre extension du droit de vote à des étrangers nécessiterait a priori une révision constitutionnelle.

On soulignera toutefois la quasi totale absence d'action des partisans du droit de vote des étrangers pour l'obtenir lors des élections européennes. C'est peut-être l'effet d'un défaut d'information, car la possibilité d'extension du vote européen est effectivement peu connue, mais cette remarque ne vaut que pour le « grand » public. C'est peut-être aussi un manque de volonté politique ou une objection sur le fond. Cela pourrait aussi dévoiler simplement la préférence pour l'instrumentalisation de la question du droit de vote des étrangers, plutôt que sa mise en œuvre quand elle est réalisable facilement.

Par ailleurs, on rappellera que l'argument constitutionnel a été systématiquement employé par les partisans du droit de vote des étrangers pour justifier leur inaction, notamment quand ils étaient au pouvoir.

Globalement, l'argument constitutionnel sert à justifier juridiquement une opposition de fond, basé sur le principe de souveraineté. Il n'est pas besoin de revenir sur la question de la souveraineté, dont nous avons convenu qu'effectivement, elle était l'obstacle majeur au droit de vote des étrangers.

Néanmoins, on a aussi établi à quel point l'obstacle constitutionnel n'était en réalité qu'un obstacle politique. On a montré combien la situation actuelle est l'aboutissement d'un processus (surtout, en 1992) juridico-politique tout à fait discutable et discuté. Ce sont bien des interventions politiques qui ont conduit à ce que toute instauration du droit de vote des étrangers soit quasiment impossible aujourd'hui, car nécessitant l'accord du Président de la République, de la majorité de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Néanmoins, toute argutie juridique ne peut que difficilement masquer le caractère profondément politique du problème. C'est assurément le manque de volonté politique qui explique, avant 1992, la non concrétisation de cette promesse présidentielle de 1981. François Mitterrand aurait sans doute pu mettre en oeuvre cette réforme dès son premier septennat, quand la jurisprudence constitutionnelle n'était pas établie. Si la révision constitutionnelle était avérée, il aurait pu, soit user de son influence pour trouver dans la droite sénatoriale les appuis nécessaires, soit utiliser la procédure prévue par l'article 11 pour contourner l'obstacle du Sénat. En 1992, l'interprétation du Conseil constitutionnel et la révision effectuée manifestent une volonté politique claire d'empêcher toute extension du droit de vote aux extracommunautaires. Après 1992, c'est encore le manque de volonté politique qui explique les tergiversations et l'inertie pendant une quinzaine d'années, malgré les alternances politiques et les sondages favorables (voir plus loin, « opinion »).

Durant toutes ces années, ce sont les partis et les élus de droite qui se sont le plus opposé au droit de vote des étrangers. Il convient donc de relever que le « blocage constitutionnel » est en fait un blocage politique venu principalement de la droite. Mais la gauche qui a partagé le pouvoir au gré des alternances, par ses tergiversations, porte également une part de responsabilité.

En tout cas, le scénario annoncé dans le projet du Parti socialiste en 2006, avec recours au référendum selon l'article 11, permet d'envisager enfin une solution au problème constitutionnel.

3.2.2.2. Impôts

Un des arguments les plus couramment avancés en faveur du droit de vote des étrangers consiste à rappeler « qu'ils paient des impôts et ont donc leur mot à dire sur l'utilisation qui en est faite ».

Cet argument s'inscrit pleinement dans les concepts fondateurs de la démocratie moderne et met à jour le slogan révolutionnaire américain « *No Taxation without Representation* ». Il symbolise

une réalité, qui est celle de la participation effective à la vie économique et sociale des étrangers, dont on réclame l'intégration politique. Il manifeste sur le fond une partie du scandale que représente l'exclusion des étrangers du droit de vote, car effectivement, le « devoir » de payer des impôts fait partie des attributs du citoyen, en tant que modalité de la mise en commun du vivre ensemble.

Néanmoins, cet argument est vivement dénoncé par les opposants au droit de vote des étrangers, qui rappellent que le paiement de l'impôt est compensé par le bénéfice (normalement, pour tous les résidents) des services publics. Mais surtout, ils pointent à juste titre que cet argument s'inscrit dans la logique censitaire des débuts des régimes démocratiques modernes. Baser le droit de vote sur le fait de « payer des impôts » comporte indéniablement le risque d'exclure les catégories « qui ne paient pas d'impôts ». Même si on affirme que l'argument de l'impôt serait aussi valable pour les non-imposables, une conception pleinement démocratique du droit de vote ne peut baser sur l'impôt une argumentation solide pour le vote des étrangers.

Par ailleurs, on notera que cet argument a une portée qui dépasse totalement le niveau local, alors qu'il est le plus souvent utilisé pour justifier le droit de vote seulement local.

3.2.2.3. Intégration

Dans le débat sur le droit de vote des étrangers, un mot revient constamment, celui d'intégration.

La notion d'intégration est des plus polysémiques, et on ne peut l'appréhender correctement qu'en rendant compte de l'ensemble des utilisations sociales et politiques qui en sont faites.

Rappelons simplement qu'il s'agit d'un concept général pour les fondateurs de la sociologie, pour décrire la cohésion de toute une société. Ensuite, la notion d'intégration est utilisée pour décrire la position de la société en général vis-à-vis de certains groupes (ou individus) qui la composent, ou au contraire, pour décrire la position de ces groupes particuliers (ou individus) vis-à-vis de la société en général. L'intégration est à la fois une injonction normative, imposée par l'Etat, inégalitaire et négatrice des différences, et une revendication de la part de minoritaires, au nom du droit à l'égalité et à la participation sociale et politique. Il est sans doute utile de rappeler qu'elle est une des catégories de pensée de l'immigration héritée du cadre colonial, en tant que aggiornamento « humaniste » de la notion – aux relents anthropophages – d'assimilation, toujours présente dans les textes juridiques (Code civil, art.21-24, condition pour la naturalisation).

L'intégration est devenue le paradigme dominant pour penser le problème de l'immigration dans la société française, au moins pendant les deux dernières décennies du XXe siècle. Même si la notion de « lutte contre les discriminations » semble avoir émergé comme objet dominant des politiques publiques au début du XXIe siècle, la notion d'intégration demeure très présente dans le débat politique, en général sur les questions liées à l'immigration, et en particulier sur la question du droit de vote des étrangers.

A prendre les discours des acteurs politiques du débat sur le droit de vote des étrangers, quelle que soit leur position précise sur cette proposition, il se manifeste un grand consensus pour établir que le but suprême des uns et des autres est l'intégration. C'est donc le but officiel de toute politique sur l'immigration en général et de toute position sur le droit de vote des étrangers en particulier. Et l'intégration est utilisée de multiples façons, à la fois en faveur et en défaveur du droit de vote des étrangers.

On peut affirmer ainsi que le droit de vote des étrangers permettrait de favoriser l'intégration, et serait la première marche d'un processus qui aboutirait, par exemple, à la naturalisation (marque finale d'une intégration réussie). On plaide également pour le droit de vote des étrangers en affirmant à l'inverse que l'intégration est déjà réalisée pour certains étrangers, installés depuis de longues années, et qui participent déjà à la société. Le droit de vote serait ainsi la dernière marche du processus d'intégration.

A l'opposé, on peut récuser l'idée de donner le droit de vote à des étrangers parce qu'ils ne sont pas assez intégrés. La naturalisation serait ainsi la marque d'une intégration achevée, ouvrant la voie au droit de vote. L'intégration est ainsi une condition pour le droit de vote. On peut enfin affirmer que le droit de vote des étrangers n'est pas le problème, que c'est un faux débat, et que le vrai problème, c'est l'intégration. Ainsi, on utilise volontiers les « problèmes » – jugés prioritaires – d'intégration des jeunes Français issus de l'immigration pour disqualifier le problème du droit de vote des étrangers.

En bref, dans le débat sur le droit de vote des étrangers, la notion d'intégration est utilisée pour dire tout et son contraire, ce qui est finalement logique vu l'univers polysémique du terme. Par ailleurs, on peut se demander si le glissement opéré, dans le débat, de la notion d'égalité à celle d'intégration n'est pas symptomatique d'une utilisation instrumentalisée de la question, prise dans des enjeux de pouvoir, et s'éloignant des enjeux politiques de fond. Discuter d'égalité permet de lancer le débat à partir de l'universel, où les sujets en question ont structuralement la parole. Discuter d'intégration permet de dresser un fossé artificiel entre une société et des minorités, d'imposer a priori un schème de pensée communautariste, selon

lequel existerait réellement une différence naturelle entre la communauté de référence et les communautés minoritaires. C'est pourquoi nous considérons que l'utilisation de la notion d'intégration dans le débat sur le droit de vote des étrangers contribue à en fausser les bases.

3.2.2.4. Communautarisme

Sous ce mot symbole, nous regroupons différents univers argumentaires qui visent à exprimer la peur que le vote des étrangers se manifeste par certaines spécificités qui porteraient atteinte au modèle républicain français. Ces spécificités s'appellent communautarisme, religion, vote ethnique, ... Les opposants au droit de vote des étrangers les brandissent comme des dangers inhérents à cette proposition.

On rappellera que toute extension du droit de suffrage a produit son lot de peurs et de phantasmes. La logique capacitaire affectait aux ouvriers, aux domestiques, aux femmes, etc, un degré insuffisant d'indépendance d'esprit pour l'exercice du droit de vote. Les Républicains se sont longtemps opposés au droit de vote des femmes, au nom de l'influence qu'elles subissaient de la part du curé ou de leur mari. Les indigènes non chrétiens se voyaient privés du droit de vote au nom de leur statut civil différent. Les étrangers d'aujourd'hui se voient reprocher leur allégeance à l'imam. Il est sans doute logique de voir les vieilles peurs se manifester dans le débat actuel.

Ainsi, on accuse volontiers de communautariste l'idée même de promouvoir le droit de vote des étrangers, considérant que la volonté de reconnaître certains droits politiques à un groupe particulier (les étrangers) est l'expression d'une perte de vue de l'intérêt général au profit d'intérêts particuliers (ceux des étrangers). Ceux-ci, puisqu'ils n'ont pas rejoint la grande communauté qui est celle des citoyens (c'est-à-dire la Nation, communauté censée transcender les communautés), formeraient une ou des communautés particulières. L'accusation est finalement savoureuse, puisqu'elle est bel et bien elle-même l'expression communautariste d'une communauté, celle du groupe majoritaire. Par ailleurs, si les communautarismes ainsi visés sont des courants tendant à l'enfermement sur eux-mêmes, on voit mal comment le fait de priver des groupes du droit de vote, c'est-à-dire d'une des modalités de l'action politique, permet de lutter contre l'enfermement. Au contraire, la participation à l'action politique nous semble justement une voie pour l'ouverture à l'universel.

D'autre part, une autre peur exprimée contre le droit de vote des étrangers agite le spectre d'un mélange entre politique et religion, qui tournerait le dos au principe républicain de laïcité.

La question du rapport entre politique et religion est assurément une des questions posées depuis toujours, et aucune réponse ne vient clore le problème définitivement. Mais cette question de fond est sans rapport direct avec le droit de vote des étrangers, sauf à projeter sur les étrangers un modèle de pensée coloniale, assignant les indigènes à un statut civil différent du fait de leur religion considérée comme a priori différente. Mais on voit mal pourquoi la détention d'une nationalité différente (de la nationalité française) préjugerait d'une appartenance religieuse différente (puisqu'il n'y a pas de religion de référence). Par ailleurs, on peut se demander pourquoi la naturalisation résoudrait un quelconque problème, car elle est censée être neutre du point de vue strictement religieux. Si le problème tient au statut civil, on rappellera que le droit français a su faire preuve de beaucoup de créativité pour s'adapter aux différentes situations coloniales et postcoloniales. On peut donc se demander pourquoi la participation à la vie politique serait conditionnée à l'uniformisation des statuts civils.

Par ailleurs, la religion qui est particulièrement visée en l'occurrence est l'islam. Cela s'inscrit sans nul doute dans une nouvelle configuration géostratégique des peurs, caractérisée par l'idéologie occidentale du choc des civilisations. Alors que la majorité des musulmans en France sont probablement de nationalité française, et que les musulmans sont probablement minoritaires parmi les étrangers (voir plus haut), il semble que la place accordée à l'islam dans le débat sur le droit de vote des étrangers soit sans rapport avec la place réelle de l'islam parmi les étrangers.

On peut se demander si les phantasmes vis-à-vis des religions en général ne sont pas l'expression d'un héritage de pensée coloniale du problème de l'immigration postcoloniale. Les immigrés d'aujourd'hui sont dans l'imaginaire politique français les descendants des indigènes d'hier. On gagnerait à rappeler que le principe de laïcité, invoqué à tort pour exclure certaines catégories de croyances du champ public, implique de ne pas mélanger politique et religion, et donc, que la question du vote des étrangers n'est pas une question de religion, mais de politique.

Un autre registre argumentaire doit être cité ici, c'est celui qui a à voir avec la peur du « vote ethnique ». On considère que les étrangers risqueraient de ne pas voter avec une vision générale de la politique, mais en fonction de leur appartenance ethnique ou communautaire. Là encore, on voit mal pourquoi la naturalisation changerait quoi que ce soit au problème. On peut sans doute noter de façon savoureuse que s'il y a bien vote ethnique, c'est sans doute celui du communautarisme nationaliste français, qui alimente le vote d'extrême droite et pèse sur tous les partis politiques français. C'est bel et bien le

vote ethnique d'une minorité de Français qui a empêché jusqu'à présent le droit de vote des étrangers.

Les études menées dans d'autres pays sur la pratique du vote par les étrangers permettent de tordre le cou aux phantasmes de communautarisme ou de vote ethnique. Les enquêtes de sociologie électorale montrent qu'en réalité les facteurs prépondérants sont, comme pour l'électorat national, les catégories socioprofessionnelles. C'est bien en fonction de leur classe sociale que les individus votent globalement. Les caractéristiques de l'électorat potentiel des étrangers en France (voir plus haut) sont marquées par la surreprésentation des catégories populaires et défavorisées. Derrière le phantasme du vote communautaire et du vote ethnique, c'est bel et bien la question sociale qui est en jeu, et c'est le vote populaire qui fait peur, comme lors du refus du suffrage « universel » masculin ou du refus du vote indigène.

3.2.2.5. Ingérence

Dans le même registre des peurs agitées contre le droit de vote des étrangers, l'on peut citer celle de l'ingérence étrangère. Les électeurs étrangers, du fait de leur allégeance à un autre souverain, constitueraient ainsi la « cinquième colonne » de l'ennemi au coeur de l'électorat français, menaçant l'intégrité de la France. Finalement, ce type d'argument renvoie aux enjeux de fond, qui opposent démocratie et souveraineté. Néanmoins, il y a une bonne part d'irrationnel pour considérer que les électeurs étrangers exprimeraient par leur vote les intérêts de leurs pays d'origine. Tout d'abord, ces pays sont nombreux et ne sauraient être considérés d'un seul bloc. Ensuite, ces pays ne sont pas forcément ennemis. Enfin, il est ahurissant de considérer que l'électeur voterait en suivant des consignes formelles. On retrouve là les vieux phantasmes vis-à-vis de l'universalisation du suffrage. On notera que ces peurs devraient logiquement conduire à interdire le vote des Français ayant une autre nationalité, ou à supprimer les doubles nationalités. Dans ce cas, l'argument d'une prétendue « ouverture » de la nationalité serait franchement écorné.

3.2.2.6. Chiffon rouge

Un des expressions symboles couramment utilisées dans le débat sur le droit de vote des étrangers est assurément « chiffon rouge ». Dans le même registre, l'expression de « serpent de mer » est également fréquente, pour exprimer que le droit de vote des étrangers est une proposition très ancienne, qui ressurgit de temps en temps, au gré des calendriers électoraux,

avant de disparaître à nouveau. Pour la droite, le droit de vote des étrangers serait un « chiffon rouge » agité par la gauche pour faire monter l'extrême droite. Cet argument est tout à fait symptomatique de la confiscation d'une question politique par les enjeux de pouvoir. Il est tout à fait probable que la proposition du droit de vote des étrangers a été effectivement instrumentalisée par François Mitterrand, dans le trouble jeu politique qui lui a permis de rester 14 ans à l'Elysée, malgré les alternances de majorité (voir plus haut, « Constitution »). Il est indéniable que ce jeu a continué jusqu'à aujourd'hui. On notera que si chiffon rouge il y a, c'est aussi de la part des opposants au droit de vote des étrangers, qui ont mené une bataille systématique contre cette proposition. Si la promesse mitterrandienne n'a pas été tenue, la responsabilité en incombe assurément en premier lieu à l'opposition constante des partis et des élus de droite, qui ont fait systématiquement barrage aux diverses tentatives de réforme. On peut se demander si ce petit jeu trouble ne continue pas aujourd'hui, notamment dans un tête-à-tête entre la droite traditionnelle et l'extrême droite. Un leader de droite a annoncé sa position favorable au droit de vote des étrangers, tout en ne l'inscrivant pas dans son pré-programme présidentiel. La question fait ainsi l'objet d'un consensus avec l'extrême-droite. Il y a consensus entre eux sur leur désaccord sur cette question là. L'un se sert systématiquement de sa position favorable au droit de vote des étrangers pour prouver qu'il n'est pas d'extrême-droite. Et l'autre rappelle constamment la position du premier pour dissuader son électorat de suivre ce « traître ».

L'instrumentalisation pour des calculs électoraux est indiscutablement une des facettes du problème du droit de vote des étrangers. Sur le fond, il s'agit d'un vrai problème politique. Mais la réduction de la politique aux enjeux de pouvoir est toujours possible. Notre observation du débat politique, notamment tel qu'il est retranscrit dans la presse (voir plus loin), nous permet de mettre en évidence que l'enfermement de la démocratie dans un système purement institutionnel de partage oligarchique du pouvoir conduit à vider la politique de sa substance. Le « chiffon rouge » est assurément l'expression symbolique de cette réduction.

3.2.2.7. Lanterne rouge

Le pendant symbolique du « chiffon rouge » de la droite est sans doute la « lanterne rouge ». Pour la gauche ou pour certaines associations de défense des droits de l'homme, engagées pour le droit de vote des étrangers, pour la presse qui s'aligne sur ces positions, la France serait aujourd'hui la « lanterne rouge » de l'Europe, en matière de droit de vote des étrangers. Il y aurait

une sorte de palmarès où la France, pays autoproclamé des Droits de l'homme, se devrait de bien figurer. Le droit de vote des étrangers serait une sorte de nouvelle norme à laquelle tout Etat devrait se plier. On peut sans doute saluer cette volonté vertueuse, mais noter que ce type d'argumentation relève d'un certain type de « pensée unique » qui vise à s'imposer dans le champ politique. Ainsi, dans le cadre des réformes qui s'imposent (toutes d'orientation néolibérale), le droit de vote des étrangers (surtout limité aux élections locales) est censé incarner le juste équilibre entre une certaine fermeté en matière d'immigration (maintien d'une certaine dose de souveraineté) et politique généreuse d'intégration des populations allogènes. Effectivement, dans l'Union européenne, au moins 16 Etats vont plus loin que la France en matière d'ouverture du droit de vote à des étrangers. Effectivement, la France a transposé avec beaucoup de retard (et de réticences) dans son ordre juridique interne les dispositions européennes du droit de vote et d'éligibilité des citoyens communautaires aux élections municipales. Ce « retard » vient peut-être en écho de celui du droit de vote des femmes. L'argument de la lanterne rouge, s'il nous semble relever de l'accessoire et oublier le fondamental, joue assurément un rôle dans l'évolution des idées des gouvernants. Et il est possible que dans les faits, ce soit bien la comparaison avec les autres Etats qui contribue à modifier les rapports de force et à ouvrir la voie à cette réforme.

3.2.2.8. Opinion

Un des grands arguments utilisés dans le débat pour justifier telle ou telle position est assurément l'opinion publique (française). Par cette expression, il faut essentiellement comprendre les sondages d'opinion, bien que parfois, l'on fasse également référence à un « ressenti sur le terrain », un « retour » de ce que disent les gens, que ce soit dans les permanences des élus, sur les marchés, dans le cadre des activités qui mettent en contact les « simples citoyens » avec les « professionnels de la politique ». A ceci, l'on pourrait rajouter désormais ce qui se dit sur internet, dans les blogs, les forums, etc.

On ne reviendra pas ici sur la critique de fond que l'on pourrait faire de la notion d'opinion (publique). Notons simplement que les différents outils cités n'ont d'utilité que celle de justifier une position, dans un sens ou dans un autre.

Les sondages réalisés sur la question du droit de vote des étrangers ont mis en évidence depuis 1994 une progression régulière en faveur du droit de vote des étrangers, qui est devenu majoritaire à la fin des années 1990. On peut observer que ce retournement coïncide avec un changement de rapport de forces au sein de la classe politique. La gauche est désormais (presque

entièrement) favorable. Et la droite, hier totalement opposée, se divise en une majorité toujours opposée, mais une forte minorité favorable. On peut se demander s'il y a là un simple effet des sondages, que les politiques se contenteraient de suivre comme des girouettes. On peut y voir également la marque d'une évolution globale, qui se traduit dans la population et dans la classe politique, notamment devant les exemples européens et le problème de la nouvelle discrimination instaurée par la citoyenneté européenne. Sur le plan local, la présence dans certaines villes de très importantes populations étrangères conduit à s'inquiéter de leur marginalisation politique.

Nous ne pouvons en aucun cas prétendre connaître « l'opinion » à ce sujet. Nous ne développons pas les critiques de fond sur les sondages. Nous rappellerons juste à titre d'exemple qu'on a pu avoir, pendant la même semaine, deux sondages totalement contradictoires sur le droit de vote des étrangers. La rédaction de la question a évidemment une influence considérable.

En tout cas, ayant pris conscience des limites des techniques quantitatives, nous avons plutôt accumulé du matériel qualitatif, que ce soit par des enquêtes personnelles et l'enregistrement de forums et de blogs sur internet. Ainsi, la présentation qui est faite ici des « arguments » du débat prétend rendre compte des différentes opinions exprimées dans ce débat, que ce soit par les acteurs institutionnels ou les « simples citoyens ».

3.2.2.9. Intéressés pas intéressés

Dans le même registre que l'opinion des Français, l'on s'intéresse parfois à l'opinion des étrangers, en affirmant qu'ils ne se sentiraient pas eux-mêmes très concernés. La proposition de leur accorder le droit de vote serait, soit une manipulation politicienne (voir plus haut, « chiffon rouge »), soit une « lubie droitdel'hommiste », certes généreuse, mais non prioritaire (voir plus loin). Les taux d'inscription et de participation un peu plus faibles des électeurs étrangers (dans les différentes expériences européennes et françaises) viennent à l'appui de cette thèse. On notera que très peu de sondages quantitatifs sont réalisés sur l'opinion des étrangers eux-mêmes. Notre connaissance du terrain permet de démentir totalement l'idée selon laquelle les principaux intéressés ne seraient pas intéressés. Il est clair que l'exclusion politique, instituée par le droit, est fortement intégrée par les étrangers. Tout leur statut politique, juridique, administratif et culturel vise à instaurer l'illégitimité de leur présence en général, et de leur intervention en politique. L'argument du désintérêt trahit sans doute plutôt celui des élites politiques pour ceux qui ne les intéressent pas électoralement. Les étrangers, objets du débat politique, sont volontiers utilisés comme arguments de campagne, sans qu'ils

puissent eux-mêmes, par leur bulletin de vote, être sujets de ce débat.

Néanmoins, sur le fond, l'intérêt ou le désintérêt des étrangers pour le droit de vote n'est absolument pas la question. Ce qui est en jeu, c'est la communauté politique. Le droit de vote des étrangers consiste à la refonder en bougeant les règles. C'est une question qui concerne donc *tout le monde*, et non pas simplement les étrangers.

3.2.2.10. Service militaire

Dans le modèle souverainiste classique, le droit de vote est le pendant du service militaire. Ce droit et ce devoir marquent la frontière entre nationaux et étrangers. L'un est un peu la compensation de l'autre. Mais ce modèle n'a jamais réellement fonctionné dans les faits, car tous les nationaux ne sont pas astreints au service militaire, certains ne votent pas, et des étrangers peuvent servir militairement et certains, parfois, peuvent voter. L'utilisation de la chair à canon indigène n'a pas entraîné la reconnaissance de son droit de vote, et les inégalités constatées entre compagnons d'armes – entre Européens et indigènes – ont dépassé de loin le simple droit de vote. Les pratiques coloniales en la matière continuent d'alimenter le débat, y compris vis-à-vis du droit de vote. La non-reconnaissance du droit de vote des descendants des « tirailleurs sénégalais » est vécue comme une injustice.

Le service militaire ayant été suspendu en France depuis une dizaine d'années, cet argument est beaucoup moins utilisé qu'auparavant pour dénoncer la perspective du droit de vote des étrangers. Il est possible que le rétablissement d'une forme de service obligatoire (sans doute civil) réactive le problème. La question du service militaire est également discutée dans le cadre du problème des « double-nationaux ». Le modèle souverainiste est encore actif dans ce type de débats.

Il conviendrait sans doute de rappeler qu'aucune solution en la matière ne va de soi. Rien ne lie logiquement le droit de vote et le service militaire. Le service militaire correspond à une certaine période historique des techniques de guerre entre Etats souverains, et rien ne permet de penser que cette institution soit amenée à perdurer.

3.2.2.11. Non prioritaire

Un des arguments couramment utilisé pour justifier un refus du droit de vote des étrangers consiste à avancer que la question ne serait pas prioritaire. Il y aurait plus urgent. C'est un argument

souvent utilisé en lien avec l'intégration (voir plus haut), à la fois par ceux qui trouvent qu'on en fait déjà beaucoup (trop) pour l'intégration, que par ceux pour qui la priorité, c'est l'intégration. Il peut être aussi avancé par ceux qui sur le fond, critiquent le vote comme modalité d'action politique, le jugent illusoire et antidémocratique.

3.2.2.12. Enfants

Enfin, l'on peut clore ici cette liste d'arguments pour le moins secondaires en évoquant la question des enfants des étrangers. En France, selon le droit de nationalité, les enfants des étrangers acquièrent souvent la nationalité française, notamment à la majorité ou un peu avant s'ils sont nés et demeurent en France. Dans le débat général sur la question de l'immigration, la question des enfants qui en sont issus (en fait, des adolescents) est placée comme problème central. Dans le débat particulier sur le droit de vote des étrangers, la question des enfants est utilisée à la fois contre cette proposition (jugée par exemple non prioritaire, voir plus haut), et en sa faveur. On avance notamment que l'exercice du droit de vote par les parents permettrait de contribuer à la formation civique (et civile) des enfants. L'isoloir est ainsi vu comme outil de normalisation sociale. Cet argument fait écho au sentiment d'injustice ou d'illégitimité souvent exprimé par les jeunes Français issus de l'immigration, qui dénoncent l'exclusion politique de leurs parents, en lien avec l'ensemble des discriminations qu'ils subissent.

3.2.3. Les modalités

Certains arguments du débat portent non pas sur le principe même du droit de vote des étrangers, mais sur les modalités de l'instauration de celui-ci. Ces modalités tiennent essentiellement en 3 mots symboliques : réciprocité, local, et résidence.

3.2.3.1. Réciprocité

Souvent, l'argument de la réciprocité n'est avancé que pour interdire le droit de vote des étrangers, en évoquant le fait que les autres pays dénient ce droit aux Français. Cela montre la persistance (notamment dans le « grand public ») du modèle souverainiste du droit de vote, et de l'ignorance des évolutions actuelles du droit.

Néanmoins, certains utilisent également cet argument comme condition réelle d'un éventuel octroi du droit de vote aux étrangers. Il s'agit finalement de l'application d'un principe de droit très courant. Cela fait partie des relations traditionnelles entre Etats souverains. En matière de droit de vote des étrangers, le principe est appliqué dans d'assez nombreux cas (voir précédemment, notre étude de droit comparé) et pourrait être amené à se généraliser. S'il est basé sur des traités bilatéraux, il est assez difficile à mettre en œuvre, car il implique pratiquement de remettre en question à chaque élection le corps électoral par nationalité, en fonction de la situation du droit dans tous les Etats. Les traités multilatéraux sont plus faciles à mettre en œuvre du point de vue juridique, mais sont plus difficiles à ébaucher politiquement. C'est pourquoi on peut penser que le principe pourrait être amené à se généraliser globalement, sans que chaque Etat accordant le droit de vote aux étrangers ne vérifie si chaque Etat en fait de même.

Ainsi, alors qu'il se présente parfois comme un argument contre le droit de vote des étrangers, la réciprocité pourrait au contraire devenir un moteur vers la généralisation de cette proposition.

Sur le fond, parce qu'il est fondamentalement un mécanisme souverainiste, le principe de réciprocité présente l'inconvénient de faire dépendre les droits des personnes de la situation politique dans leur Etat d'origine. C'est pourquoi la réciprocité nous paraît une solution pratique sans constituer une solution réelle au niveau politique.

3.2.3.2. Local

Comme on l'a déjà évoqué, une des questions souvent débattues dans le débat sur le droit de vote des étrangers porte sur l'échelon du vote. La pratique de la séparation du droit de vote, par exemple, ouvert aux étrangers lors de certains scrutins dits « locaux », et fermé aux étrangers lors des scrutins nationaux est relativement courante. La généralisation de ces pratiques et la difficulté, en France, à aboutir à l'instauration du droit de vote des étrangers ont conduit de nombreux acteurs du débat à ne discuter que du droit de vote à l'échelon local.

Cette position apparaît aujourd'hui comme la position « centriste », à mi-chemin entre les irréductibles souverainistes opposés à tout droit de vote des étrangers, et les « jusqu'au-boutistes » réclamant le droit de vote à tous les scrutins.

Les opposants au droit de vote des étrangers dénoncent le droit de vote local avec deux arguments principaux : il ouvrirait la porte au droit de vote national, et il instituerait une sorte de double collège discriminatoire. Sur le fond, on ne peut que

partager ces critiques, tout en concluant au contraire qu'il faut y voir un plaidoyer pour le droit de vote national également.

On verra plus loin que rien de consistant ne permet de justifier la réduction du droit de vote aux seules élections locales. Cette solution nous paraît intéressante en pratique, car elle devrait permettre d'avancer, mais ne saurait constituer qu'une étape dans le processus d'universalisation du droit de suffrage.

3.2.3.3. Résidence

La question de la résidence, de sa définition, de sa durée est mentionnée dans le débat sur le droit de vote des étrangers, sans qu'il y ait vraiment de réflexion de fond sur le sujet. On peut observer que cette question ne sera sans doute débattue qu'une fois que le principe du droit de vote des étrangers sera acquis. Pour le moment, les propositions visant à accorder le droit de vote aux étrangers fondent globalement le droit de vote sur la résidence, sans que celle-ci soit définie. Les durées que l'on envisage d'exiger sont également très variables, et sont parfois variables selon les échelons. En général, c'est la résidence en France qui est sous-entendue comme nécessaire, alors que c'est le vote dans la commune qui est envisagé. Les expériences européennes en la matière ne permettent pas de fournir une réponse logique à ce problème. Comme on l'a déjà établi, une logique arbitraire d'exclusion pourrait bien se manifester dans le déplacement des conditions du droit de vote de la nationalité à la résidence.

Si le vote est établi au niveau communal, et qu'une durée de résidence est exigée pour les extracommunautaires, une nouvelle discrimination sera instaurée avec les Citoyens de l'UE, qui n'ont pas de durée exigée pour l'exercice de droit..

Ainsi, les arguments utilisés, même s'ils portent sur des « faux » problèmes ou des aspects secondaires du problème, montrent combien la question du vote des étrangers touche à des enjeux pour l'ensemble de la communauté politique. Si l'on devait synthétiser le débat actuel sur le droit de vote des étrangers, on pourrait donner deux formules. Démocratie s'oppose à souveraineté. Citoyenneté s'oppose à nationalité. Derrière les tentatives oligarchiques de négation du problème ou d'instrumentalisation dans des luttes de pouvoir, le problème demeure comme un problème fondamental pour la démocratie.

3.3. Dans la presse, un débat confisqué par les intérêts électoraux ?

Notre propos est ici de présenter une analyse de la construction médiatique du débat sur le droit de vote des étrangers, en étudiant notamment comment quelques journaux de presse écrite traitent de ce problème. Il s'agit de voir quels sont les acteurs mis en scène dans ce débat, quel est leur discours, et sans doute, on pourra tirer quelques conclusions de l'écart existant entre le débat médiatisé et le débat tel que nous le posons.

3.3.1. Quelques précisions méthodologiques

Une enquête menée par Simone Bonnafous utilise la sociolinguistique pour analyser la construction par la presse du « problème de l'immigration » dans les années 1970[556]. Au sujet du droit de vote des étrangers, on a repris ici certains points de méthode de cette enquête, en se limitant à des niveaux d'analyse relativement « superficiels » et non sophistiqués, qui permettent déjà de mettre en évidence des points saillants.

Ainsi, reprenant certains éléments méthodologiques de l'enquête citée, on est en mesure de présenter des analyses « externes » portant sur la périodicité, la typologie, et la mise en relief des articles de presse traitant du droit de vote des étrangers. On présente également une analyse portant sur l'argumentation, montrant comment tel ou tel journal cite tel ou tel argument sur notre objet.

Pour constituer un corpus d'articles de presse relativement abondant et permettant différents types de comparaisons, on a utilisé le portail Europresse.com, qui donne accès, via contrôle électronique de la Bibliothèque universitaire de Nice, à plusieurs dizaines de sources de périodiques numérisés.

Cette enquête a été menée essentiellement durant l'été 2003.

Les supports ont été sélectionnés pour leur pertinence et pour leur disponibilité sur le portail. Ainsi, les journaux étudiés ont été *Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*, *L'Humanité*, *Sud-Ouest* (édition Bergerac et édition Bordeaux), présentant un panorama assez divers de la presse quotidienne régionale et nationale.

---

[556] Voir Bonnafous Simone, *L'immigration prise aux mots*, Paris, Kimé, 1991 .

Une des difficultés consiste à appréhender ce que lit quelqu'un qui achète un journal papier. Certains journaux ont de multiples éditions locales et régionales. Il y a aussi parfois quelques différences entre les articles numérisés et ceux qui sont dans le journal papier. Par ailleurs, les sources numérisées font perdre la plupart de l'iconographie.

Après tâtonnements et explorations du corpus, on a sélectionné, parmi la presse régionale, deux éditions locales de Sud-Ouest, l'une correspondant à la zone (très urbaine) de Bordeaux, capitale de la Région Aquitaine, et l'autre correspondant à une zone plutôt rurale, incluant la sous-préfecture de la Dordogne et de nombreux villages où la présence de résidents européens – notamment britanniques - commence à être importante démographiquement et politiquement.

La plupart de nos études ont été menées sur toute la durée des sources disponibles, mais pour les comparaisons synchroniques, elles sont limitées à 3 ans complets (2000, 2001, et 2002).

Une équation de recherche booléenne[557] permettait de sélectionner largement des articles traitant, d'une façon ou d'une autre, de la question du droit de vote des étrangers. Une des difficultés de l'élaboration de cette équation était de limiter au maximum le bruit (les articles ne traitant pas de notre question) tout en touchant pratiquement tous les articles concernés.

Les articles qui nous intéressaient étaient ceux qui abordaient, même de manière très allusive, voire éventuellement sous la forme d'une simple citation, la question du droit de vote des étrangers. Nous incluons bien sûr dans notre champ d'investigation les articles traitant du vote des « immigrés » et d'autres locutions proches. Nous avons distingué dans ce corpus deux types d'articles. Ceux qu'on appelle « articles spécifiques droit de vote des étrangers » sont consacrés principalement à cette question, c'est-à-dire qu'ils y consacrent la moitié au moins de leur longueur. Et les autres sont appelés « articles non spécifiques ».

Après avoir éliminé le « bruit » (articles ne relevant pas de notre étude), environ 1500 articles ont été lus individuellement et traités selon différentes approches. Sur ces 1500, environ 1200 correspondent à la période de 3 ans signalée plus haut (2000 à 2002).

---

[557] La dernière version de cette équation est : « (((droit de vote OU droit de voter) ET (immigré | immigrés | immigrée | immigrées | étranger | étrangère | étrangers | ressortissant | ressortissants | ressortissante | résident | résidents | citoyens européens)) OU ((vote | voter) %10 (immigré | immigrés | immigrée | immigrées | étranger | étrangère | étrangers | ressortissant | ressortissants | ressortissante | résident | résidents | citoyens européens))) ».

3.3.2. Analyse chronologique

Dans un premier temps, nous nous intéressons à la périodicité des articles. Il s'agit tout simplement d'étudier combien d'articles sont publiés durant telle ou telle période et de chercher à comprendre les évolutions dans le temps.

Pour cette analyse, nous ne nous limitons pas à la période 2000-2002, mais étudions le nombre d'articles parus sur la durée maximale de temps disponible sur notre source, c'est-à-dire :

Libération	1995-2002
Sud-Ouest (Bordeaux et Bergerac)	1994-2002
Humanité	2000-2002
Le Figaro	1997-2002
Le Monde	1997-2002

Nous représentons, semestre après semestre, le nombre d'articles parus sur le droit de vote des étrangers dans chaque support.

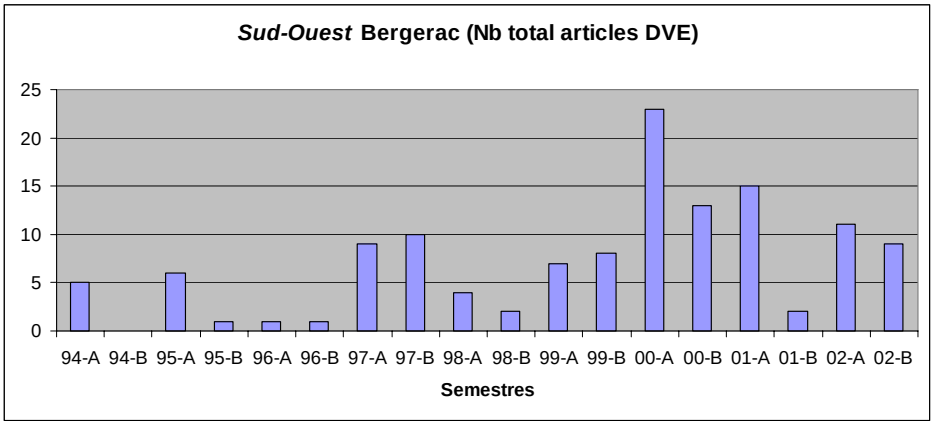
On peut ainsi observer que globalement, le nombre d'articles consacrés au droit de vote des étrangers est plus important à partir de la fin des années 1990 et au tournant des années 2000. Notre connaissance du débat nous permet d'affirmer que le tournant a lieu en 1999, avec la publication d'un sondage faisant apparaître une majorité de l'opinion en faveur du droit de vote des étrangers, et l'émergence d'un nouveau mouvement militant à l'approche des municipales de 2001.

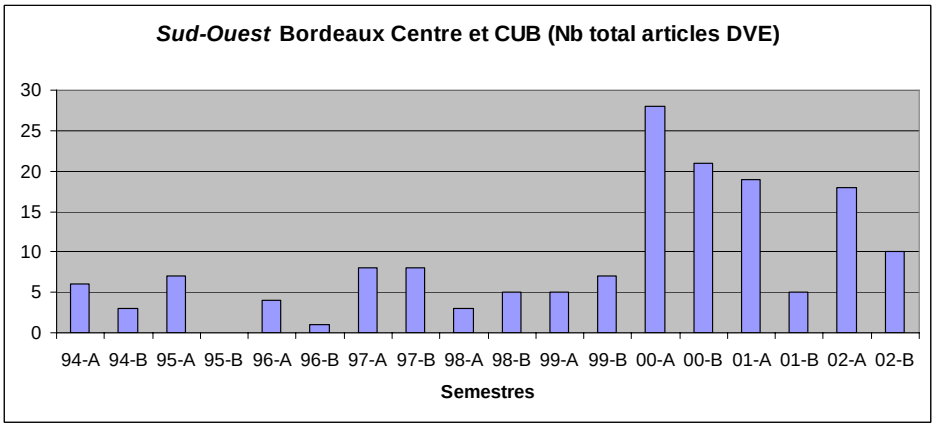
En 2000, pour la première fois, l'Assemblée nationale débat et adopte une proposition de loi constitutionnelle accordant le droit de vote municipal aux résidents extracommunautaires.

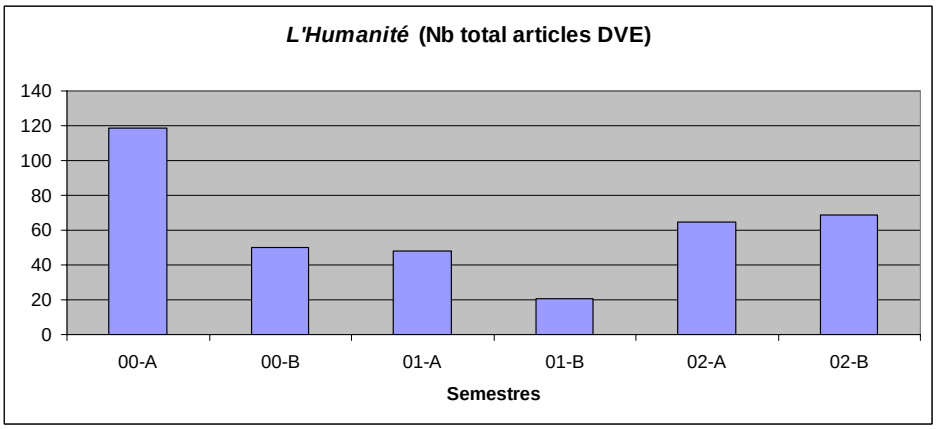
En 2001, la tenue des élections municipales suscite également beaucoup d'articles, car pour la première fois, les résidents européens sont autorisés à voter (et à être élus).

En 2002, la question du vote des étrangers est une des questions systématiquement évoquées dans le cadre des campagnes électorales présidentielle et législative (au contraire des campagnes immédiatement précédentes : présidentielle 1995 et législatives 1997). Le débat est relancé à l'automne, avec la prise de position favorable au vote des étrangers de la part du député UMP Yves Jégo (dans le cadre d'un rapport sur l'intégration). Le PS dépose alors une nouvelle proposition de loi (finalement ajournée) et le collectif Votation citoyenne organise en décembre un vote (pour ou contre le droit de vote des étrangers) dans de nombreuses villes de France.

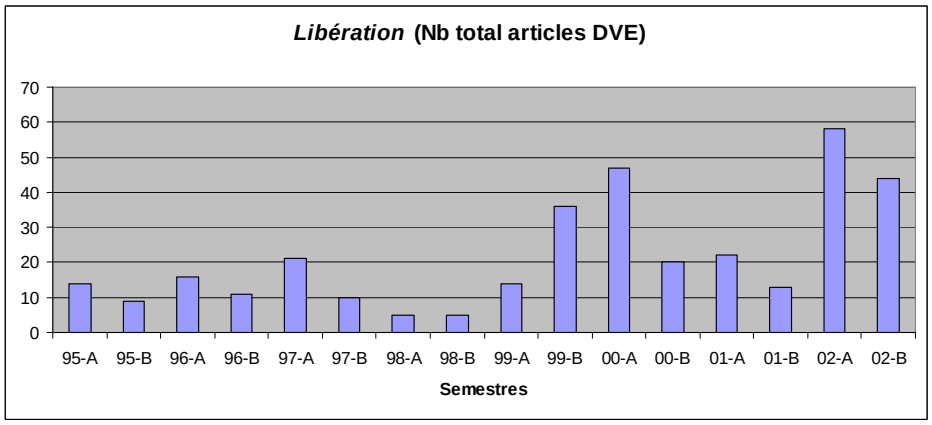
Pour Sud-Ouest et l'Humanité, c'est le premier semestre 2000 où le nombre d'articles écrits sur le sujet est maximal.

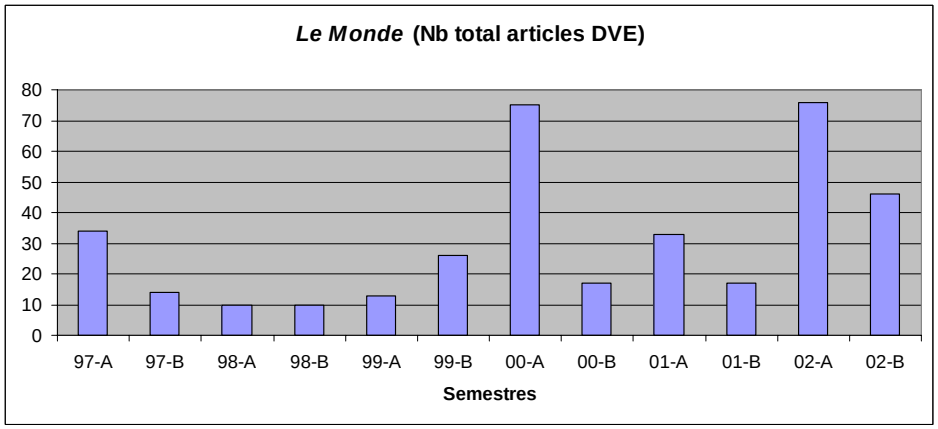




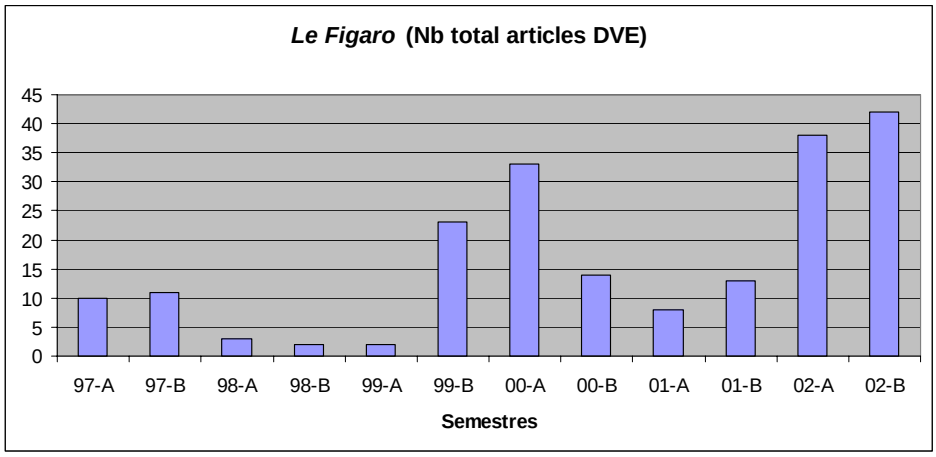


Pour Libération et Le Monde, c'est le premier semestre 2002.





Pour le Figaro, c'est le deuxième semestre 2002.



Des constatations qui précèdent, on pourrait peut-être déduire que des intérêts différents sont peut-être perceptibles. Ainsi, le Figaro se distingue-t-il sans doute par un intérêt tardif pour la question, intérêt réveillé à l'automne 2002 par un débat interne à la droite. Le Monde et Libération traitent cette question avec plus d'intensité au moment des campagnes électorales, ce qui, dans un sens, est logique, (c'est l'utilité des campagnes électorales de débattre des questions qui font dissensus), et dans un autre sens, peut laisser penser que la question est du coup

traitée sous la forme de calculs électoraux. Quant aux raisons qui poussent Sud-Ouest et l'Humanité à accorder plus de place à la question au moment où celle-ci est vraiment débattue en tant que telle, plusieurs hypothèses peuvent être émises. Sans doute la presse régionale accorde-t-elle un peu moins de place à la politique « politicienne » nationale, et (par rapport à la presse nationale), elle tend sans doute à moins « couvrir » les campagnes électorales nationales… Quant à l'Humanité, il est possible que l'intérêt fortement manifesté au premier semestre 2000 pour la question du droit de vote des étrangers coïncide avec un tournant interne au PCF, où celui-ci cesse d'être gêné par cette question et reprend cette revendication pleinement à son compte, à la fois parce que les maires communistes pèsent dans ce sens (une partie importante de la population qu'ils administrent étant exclue du vote), et parce que cette proposition leur permet de prendre une position un peu plus cohérente que le PS qui se voit reprocher ses tergiversations sur la question. Ce ne sont là que quelques hypothèses qui mériteraient d'être confirmées.

TABLEAU : Nombre d'articles écrits au total sur la période 2000-2002

Journal	**SO Bergerac**	**SO Bdx centre**	**Libé**	**Huma**	**Figaro**	**Le Monde**	**Total**
Nb total articles	73	101	204	372	148	264	**1162**
Nb moy. articles / semestre	12,2	16,8	34,0	62,0	24,7	44,0	**32,3**
Nb articles spécif DVE	26	34	54	106	46	68	**334**
Nb moy articles spécif DVE	4,3	5,7	9,0	17,7	7,7	11,3	**9,3**
% articles spécif DVE	35,6%	33,7%	26,5 %	28,5 %	31,1%	25,8%	**28,7 %**
1 article tous les … (j)	15	11	5	3	7	4	6

Par ailleurs, si l'on reste sur la période 2000-2002, pour pouvoir comparer les supports, on constate que c'est l'Humanité qui publie le plus d'articles (372), devant Le Monde (264), Libération (204), le Figaro (148), et, en dernier, Sud-Ouest (101 pour l'édition de Bordeaux, et 73 pour l'édition de Bergerac).

Ainsi, on peut dire que l'Humanité écrit en moyenne un article tous les 3 jours, Le Monde, un tous les 4 jours, etc., jusqu'à un tous les 15 jours pour l'édition Bergeracoise de Sud-Ouest.

On ne peut pas vraiment interpréter ces données de façon très rigoureuse, et en tout cas, la comparaison entre supports est limitée car le nombre d'articles qui apparaît dans ce tableau peut parfois dépendre de critères de pure présentation. Par exemple, un article de fond, consacré au droit de vote des étrangers, assorti d'un encadré donnant l'état de la question dans les autres

pays européens, peut, selon la présentation, être considéré comme un seul article dans un journal, et compter comme deux dans un autre journal. Un journal peut avoir pour politique éditoriale de traiter les sujets sous la forme de plusieurs petits articles plutôt que d'un seul long.

Ceci dit, on peut quand même noter que la différence est flagrante entre la presse régionale et la presse nationale. Cela dénote que le débat est perçu comme proprement politique et national à la fois. Bien qu'on ait eu, durant la période concernée, des élections municipales et cantonales (premier semestre 2001), le débat est essentiellement un débat politique national.

Par ailleurs, on peut constater que le journal national « le plus à gauche » de notre corpus (L'humanité) est celui, qui, quantitativement, parle le plus souvent du droit de vote des étrangers. Et a contrario, le journal « le plus à droite » (Le Figaro) en parle le moins. Cette observation confirme a priori que la question est avant tout une revendication qui est portée par les courants progressistes. Finalement, si l'on parle aujourd'hui du droit de vote des étrangers, c'est parce que les étrangers n'ont pas ce droit, et parce qu'il est question de leur « accorder ».

Enfin, on peut remarquer que les journaux qui parlent le moins du droit de vote des étrangers sont aussi ceux pour lesquels le pourcentage d'articles spécifiques à ce sujet est le plus élevé. D'une phrase, on pourrait dire que ceux qui en parlent le moins sont aussi ceux qui en parlent de manière plus développée, moins allusive.

Il est sans doute logique que les journaux qui en parlent le plus souvent soient moins obligés de développer, encore qu'on peut toutefois observer que l'Humanité, qui en parle plus que Libération et Le Monde, écrit aussi plus d'articles spécifiques droit de vote des étrangers que ces deux journaux, ce qui dénote sûrement un intérêt particulier de ce journal pour cette question, du moins, sur la période étudiée.

Si l'on étudie de près les évolutions dans le temps pour chaque journal, on peut confirmer certaines hypothèses émises jusque là :

Au premier semestre 2002, marqué par les campagnes électorales présidentielle et législatives, on parle beaucoup du vote des étrangers, mais sans développer. Certains journaux (Le Figaro, Sud-Ouest Bergerac) ne publient **aucun** article spécifique consacré au droit de vote des étrangers, alors qu'ils en publient beaucoup où cette question est citée. Le Monde et Libération sont aussi dans cette tendance.

On peut donc retenir que la campagne électorale nationale, où la question du droit de vote des étrangers est abordée, n'est pas forcément un moment où cette question va être débattue. Il

semble plutôt que cette question figure parmi un catalogue de mesures proposées ou rejetées par les candidats. Le droit de vote des étrangers constitue un marqueur par rapport auquel les candidats prennent position. Mais il n'y a pas de débat réel sur la question.

Pour un débat sur la question en tant que telle, il faut plutôt compter sur les périodes où des initiatives spécifiques mettent le problème du droit de vote des étrangers « à la une » de l'actualité. Entre 2000 et 2002, on a eu ainsi le débat à Assemblée nationale (mai 2000), puis les prises de position du député Jégo, la proposition de loi PS, et la « votation citoyenne » (automne 2002).

Par ailleurs, on peut constater que certains journaux remplissent un rôle de préparation, de formation au débat public. Ainsi, la période où Libération publie le plus d'articles spécifiques droit de vote des étrangers est le deuxième semestre 1999, suite au premier sondage faisant apparaître une majorité de l'opinion en faveur du droit de vote des étrangers, alors que se prépare le débat parlementaire de mai 2000. Une tendance peut être observée à un degré moindre pour Le Figaro et Le Monde.

Enfin, une différence intéressante peut être observée entre les deux éditions locales de Sud Ouest, au printemps 2001. L'édition de Bergerac consacre 10 articles spécifiques au vote des étrangers (sur 15 articles au total) alors que celle de Bordeaux y consacre 5 articles sur 19 au total. On peut deviner là l'influence de la question du vote des ressortissants européens lors des élections municipales, qui se pose avec plus d'acuité dans les villages de Dordogne qu'à Bordeaux.

3.3.3. Analyse des acteurs

Quels sont les acteurs du débat sur le droit de vote des étrangers ?

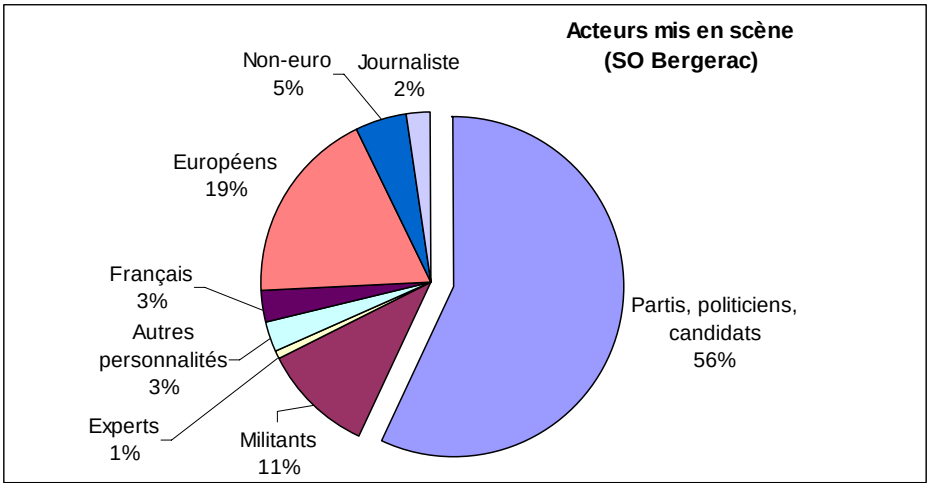
Et quels sont ceux qui sont mis en scène par la presse sur ce débat ?

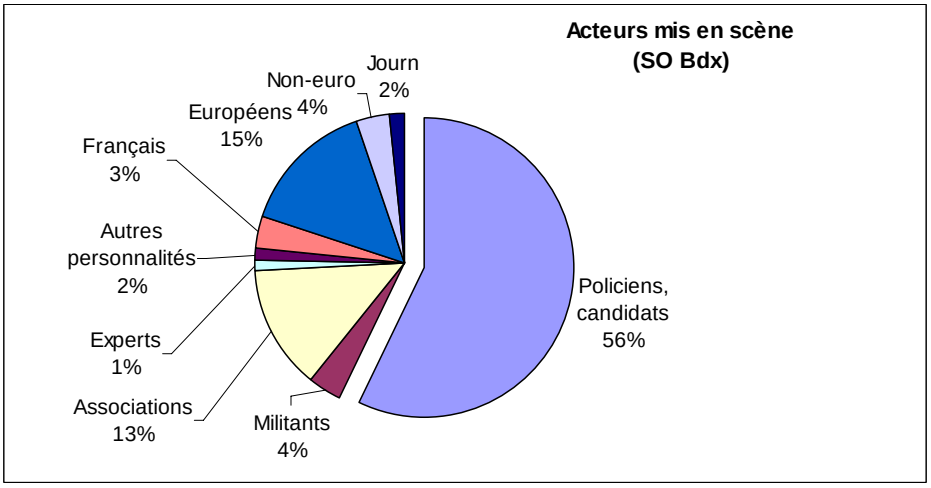
Une étude assez simple de notre corpus permet de présenter de façon synthétique ce qui en ressort.

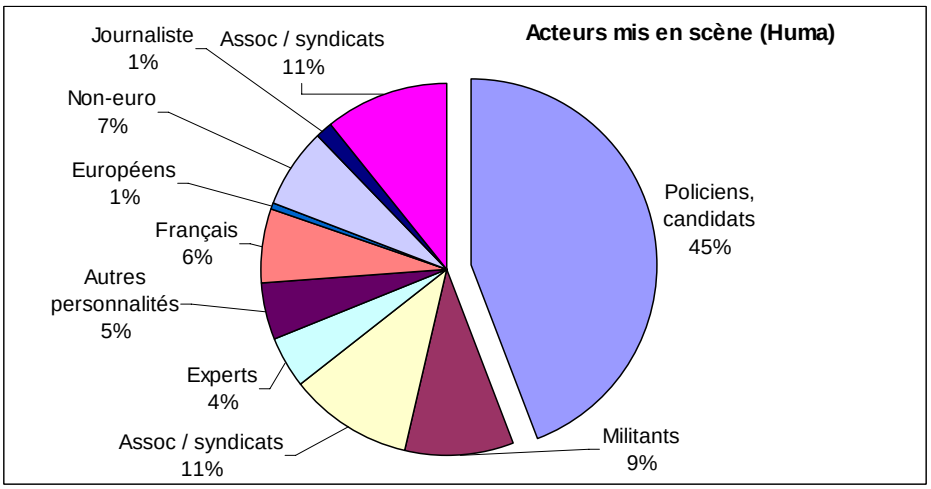
Pour cette étude, nous avons noté pour chaque article quel(s) acteur(s) était « mis en scène ». Il peut s'agir selon les cas de l'auteur de l'article (éditorialiste par exemple), d'une personne interviewée ou dont il est fait un portrait ou au sujet duquel il est fait un reportage. Parfois, plusieurs acteurs différents sont mis en scène. Dans certains cas (articles trop généraux), on a considéré qu'il n'y avait pas d'acteur.

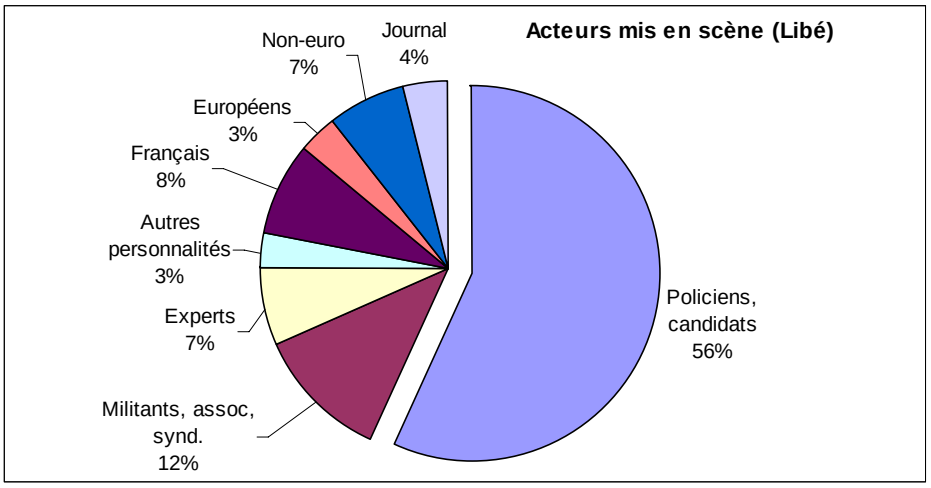
Les catégories d'acteurs ont été élaborées au bout de certains tâtonnements, afin de rendre compte d'une certaine réalité, bien sûr totalement discutable. Par moment, on a distingué les « militants » des « associations ou syndicats », et parfois, on les a regroupés en une seule catégorie, du fait de difficultés à maintenir cette distinction dans certains cas.

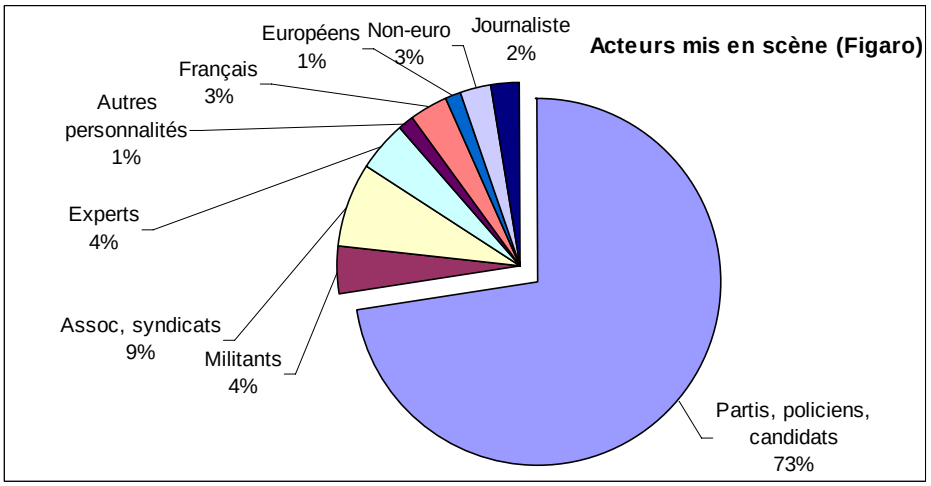
En comparant d'un journal à l'autre les différentes répartitions entre les catégories d'acteurs, on peut mettre en évidence certaines particularités relativement secondaires. Par exemple, les « experts » trouvent plus de place dans les grands journaux nationaux (Le Monde, Libération), alors que les militants et les associations se retrouvent plus dans l'Humanité ou la presse régionale.

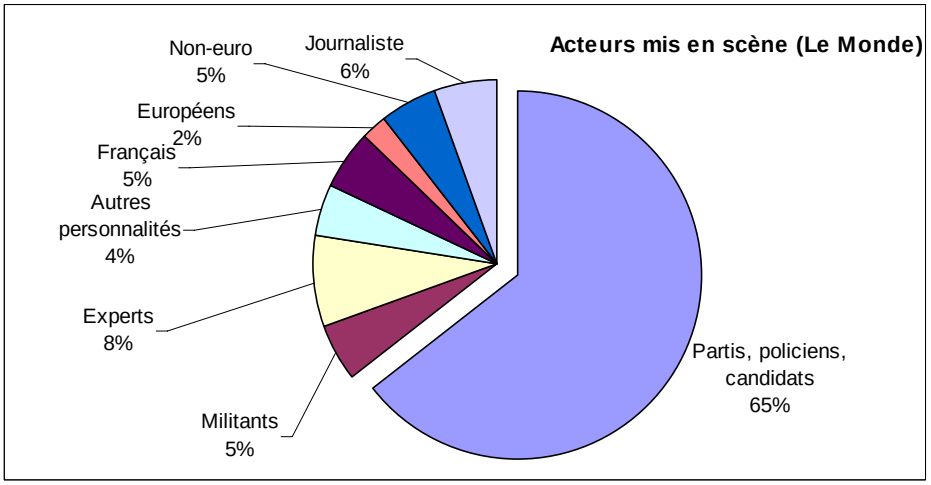

Acteurs mis en scène
(SO Bergerac)
Non-euro
5%
Journaliste
2%
Européens
19%
Français
3%
Autres
personnalités
3%
Experts
1%
Militants
11%
Partis, politiciens,
candidats
56%


Acteurs mis en scène
(SO Bdx)
Non-euro
Journ
2%
Européens
4%
15%
Français
3%
Autres
personnalités
2%
Experts
1%
Associations
13%
Militants
4%
Policiens,
candidats
56%


Acteurs mis en scène (Huma)
Journaliste
1%
Assoc / syndicats
11%
Non-euro
7%
Européens
1%
Français
6%
Autres
personnalités
5%
Experts
4%
Assoc / syndicats
11%
Policiens,
candidats
45%
Militants
9%


Acteurs mis en scène (Libé)
Non-euro 7%
Journal 4%
Européens 3%
Français 8%
Autres personnalités 3%
Experts 7%
Militants, assoc, synd. 12%
Policiens, candidats 56%


Acteurs mis en scène (Figaro)
Européens 1%
Non-euro 3%
Journaliste 2%
Français 3%
Autres personnalités 1%
Experts 4%
Assoc, syndicats 9%
Militants 4%
Partis, policiens, candidats 73%


Acteurs mis en scène (Le Monde)
Non-euro 5%
Journaliste 6%
Européens 2%
Français 5%
Autres personnalités 4%
Experts 8%
Militants 5%
Partis, policiens, candidats 65%

Mais surtout, une constatation s'impose comme le principal enseignement de cette étude : les acteurs qui sont mis en scène dans les articles abordant la question du vote des étrangers sont en majorité des hommes (ou des femmes) politiques et des candidats. Cette catégorie, que par commodité et sans jugement de valeur, nous nommerons ici « politiciens » est l'actrice principale dans plus de la moitié des articles. Toutes les autres catégories sont « écrasées » par ce groupe. Cette constatation s'impose pour tous les journaux sans exception.

Le pourcentage varie entre 49 % pour l'Humanité et 73 % pour Le Figaro.

Il est clair que cette observation confirme que la question du droit de vote des étrangers est une question proprement politique. On peut aussi considérer comme logique que la presse donne prioritairement la parole à ceux qui sont des professionnels de cette parole publique, à savoir, les politiciens. Mais on pourrait se demander aussi si le fait que le débat soit à ce point saturé par les politiciens ne contribue pas à appauvrir la discussion, à occulter les véritables enjeux au profit des enjeux de pouvoir et des considérations électoralistes.

Une étude plus fine comparant d'un côté le corpus d'articles où les acteurs principaux sont les politiciens, et de l'autre les autres articles permettrait sans doute de confirmer cette hypothèse. La question du vote des étrangers, telle que construite par la presse écrite, est principalement traitée de façon « politicienne ».

Par ailleurs, vu la formulation de la question, on peut se demander quelle place est accordée, dans les articles, à l'acteur finalement central : l'étranger.

Parmi la catégorie des « citoyens normaux », on a distingué 3 classes (Français, Européens, et Non-Européens). Si l'on observe la représentation de ces deux dernières classes, on constate que globalement, elles sont peu présentes (en moyenne, au total, moins de 10 % des articles), mais surtout que leur présence est très variable selon les journaux.

Ainsi, les journaux régionaux surreprésentent (par rapport aux autres) les Européens (15 % pour SO Bdx et 19 % pour SO Bergerac) alors que la presse nationale les oublie presque (de 1 % pour l'Humanité à 3 % pour Libération).

En revanche, les non-Européens sont peu présents dans toute la presse (avec un maximum de 8 % pour l'Humanité).

On pourrait s'étonner de la très faible représentation, dans notre corpus de presse, des étrangers, et en particulier, des non-Européens. En général, l'objet du débat porte sur l'extension aux non-Européens d'un droit déjà acquis par les Européens (droit de vote municipal).

Par delà les biais, on peut affirmer que globalement, ces constatations nous confirment une hypothèse formulée en préambule. La manière dont le débat est mené, et en particulier, la manière dont les acteurs sont mis et se mettent en scène conduit à une marginalisation des personnes qui sont l'objet du débat. Les étrangers sont objets d'un débat auxquels ils ne participent pas. Ils ne sont pas sujets du débat dont ils sont l'objet.

Il est possible que cette affirmation ne soit pas valable seulement pour notre objet, et que nous trouverions peut-être l'équivalent dans d'autres débats analogues, portant par exemple sur d'autres catégories à inclure dans le suffrage universel.

En tout cas, tel que construit par la presse (ou en tout cas, par notre corpus, mais peut-on vraiment penser qu'il ne soit pas représentatif sur ce point ?), le débat sur le droit de vote des étrangers apparaît comme un marqueur par rapport auquel se positionnent les politiciens, et il est finalement confisqué, le plus souvent, pour des intérêts électoraux. Les étrangers sont tenus à l'écart de ce débat, leur légitimité à y participer leur est déniée.

Les seuls cas où on leur donne la parole, finalement, sont ceux où leur capacité électorale a été reconnue et où leur vote devient un enjeu électoral direct (cas des Européens pour les élections municipales, notamment dans les zones rurales du Sud-Ouest).

Le droit de vote, au-delà de ses aspects purement instrumentaux de participation à la décision, apparaît bien ainsi comme le droit à « avoir part » à la politique.

3.3.4. Analyse des arguments

Sans se livrer à une analyse exhaustive des arguments avancés dans l'abondant corpus de presse produit sur le droit de vote des étrangers, on peut ici présenter de manière synthétique quelques éléments saillants à partir d'une partie réduite du corpus.

En l'occurrence, nous proposons ici une analyse réduite des arguments que l'on peut trouver, en faveur et en défaveur du droit de vote des étrangers, dans les articles qui y sont consacrés dans deux journaux (Le Monde et Le Figaro), sur 3 ans (janvier 2000 – décembre 2002).

Rappelons brièvement quelques événements intervenus durant cette période :

- Avril-mai 2000 : discussion et adoption à l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à réviser la Constitution pour accorder le droit de vote municipal aux étrangers extracommunautaires,

- Mars 2001 : élections municipales, avec participation, pour la première fois, des résidents européens (mais pas des extracommunautaires),
- Hiver – printemps 2002 : élections présidentielle et législatives,
- Automne 2002 : réouverture – fermeture du débat, avec prise de position de M. Yves Jégo (député UMP) en faveur du vote des étrangers (rapport sur la politique d'intégration), proposition de loi socialiste, puis votation citoyenne organisée par un collectif d'association en faveur du droit de vote des étrangers.

Le choix de cette période nous permet d'avoir des corpus relativement réduits, tout en étant suffisamment abondants. Le fait de traiter deux journaux, sur une même période, nous permet bien sûr de nous livrer à une comparaison entre les deux. Le choix de ces deux journaux permet de représenter deux courants politiques différents (plutôt « conservateur », opposé au droit de vote des étrangers, pour Le Figaro, et plutôt « progressiste », favorable au droit de vote des étrangers, pour Le Monde). Nous avons initialement traité un corpus beaucoup plus important, avec d'autres journaux et s'étendant sur d'autres périodes, mais pour des raisons pratiques, notre corpus réduit nous paraît suffisant pour montrer quelques éléments saillants.

Pour la présente analyse, ont été traités les articles du Monde et du Figaro, sur la période donnée, abordant ou citant le problème du droit de vote des étrangers. On a systématiquement noté les arguments cités dans le journal, quel qu'en soit l'auteur. Assez souvent, il s'agit d'articles qui relatent telle ou telle position publique de tel ou tel personnage, qui avance tel ou tel argument. Les arguments cités par le journal ne sauraient donc constituer une position éditoriale. En effet, le Monde prend position, dans un éditorial, en faveur du droit de vote des étrangers, mais retranscrit, dans de nombreux articles, des arguments en défaveur de cette proposition, avancés par telle ou telle personnalité politique par exemple.

On a pu ainsi dresser deux tableaux récapitulant la liste détaillée des arguments proposés (pour et contre le droit de vote des étrangers) semestre après semestre. Cf tableaux A. et B. pages suivantes.

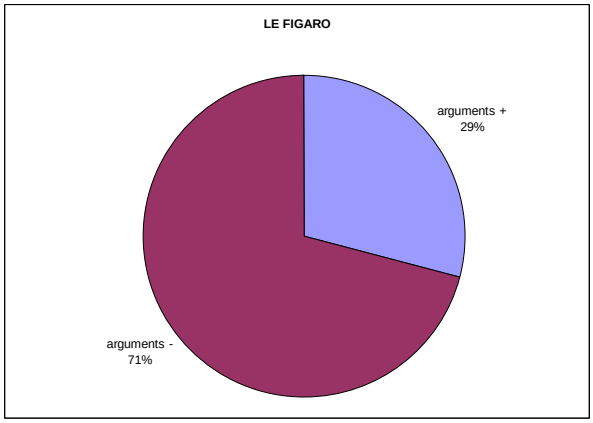
	Tableau A. Le Figaro (2000-2002)	00-A	00-B	01-A	01-B	02-A	02-B	Total
1	Une partie de la droite est favorable	4			1		2	7
2	Les Européens votent	3				1		4
3	Opinion publique favorable	1			1		1	3
4	Favorise l'intégration	3				1	2	6
5	Promesse déjà ancienne : à tenir					3	1	4
6	Socialise leurs enfants futurs électeurs	2			3	1		6
7	Ils payent des impôts, participent à l'économie, à la cité	1	1					2
8	Pas électeurs = sous-citoyens, rend dignité	1	1			2		4
9	Ils sont là depuis longtemps	1			1		1	3
10	Ils votent déjà dans d'autres élections	2						2
11	1er pas vers une vraie citoyenneté						2	2
12	Autres pays le font, France lanterne rouge / pays des DH	1						1
13	Dette /colonialisme, construction du pays, on les a fait venir				1		1	2
14	Ils sont intégrés						2	2
15	Principe d'égalité						2	2
16	Renforce la citoyenneté locale	1				1		2
	Sous-total arguments +	***20***	***2***	***0***	***7***	***9***	***14***	***52***
1	Chiffon rouge pour faire monter le FN, promesse factice	11	2	2	3	3	3	24
2	Citoyenneté => nationalité	4			1		11	16
3	Blocage / Constitution, Sénat, calendrier politique	10		1		1		12
4	La gauche ne l'a pas fait	2			1	2	6	11
5	La droite est contre	2					5	7
6	La vraie question : l'intégration	1	1				4	6
7	Il faudrait la réciprocité entre Etats	3					2	5
8	Pas prioritaire		2			2	1	5
9	S'intégrer vraiment, c'est la nationalité	2					3	5
10	Désintégration de la citoyenneté	1					3	4
11	Il faut faciliter l'acquisition de la nationalité					1	3	4
12	Opinion publique réticente	2					2	4
13	Danger communautarisme	3						3
14	Ils ne le demandent pas eux-mêmes	1				1	1	3
15	Nationalité facile à obtenir	3						3
16	DV local = sous-citoyenneté						2	2
17	Il faut qu'ils se taisent. Si pas OK : dehors !					1	1	2
18	Ils voteraient à gauche	1					1	2
19	Le + important : c'est les jeunes Français		2					2
20	Menace contre la souveraineté nationale	2						2
21	Danger de pressions extérieures	1						1
22	Danger d'une définition ethnique du Français						1	1
23	DV local ouvre la porte au national				1			1
24	Il faut qu'ils se tiennent bien						1	1
25	La citoyenneté européenne, ce n'est pas pareil	1						1
	Sous-total arguments -	***50***	***7***	***3***	***6***	***11***	***50***	***127***

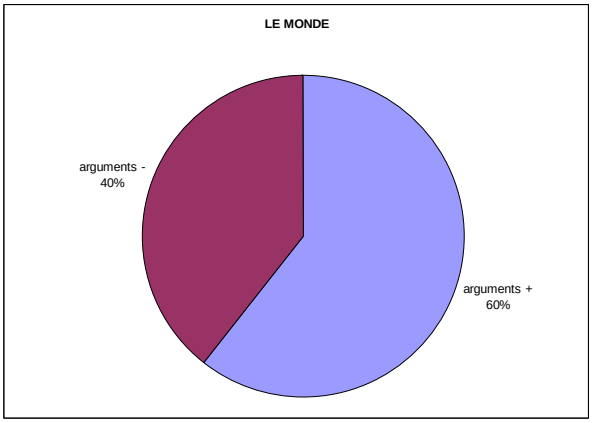
	Tableau B. Le Monde (2000-2002)	00-A	00-B	01-A	01-B	02-A	02-B	**Total**
1	Une partie de la droite est favorable	7	1	3	1		11	**23**
2	Les Européens votent	15		1		1	3	**20**
3	Promesse déjà ancienne : à tenir	7		1		5	4	**17**
4	Ils sont là depuis longtemps	5		2			4	**11**
5	Favorise l'intégration	5		1			4	**10**
6	Opinion publique favorable	5	1	1		1	2	**10**
7	Pas électeurs = sous-citoyens, oubliés, rend dignité	7		1		1	1	**10**
8	Socialise leurs enfants futurs électeurs	7		1	1	1		**10**
9	Mesure de justice / discrimination	8					1	**9**
10	Dvt pouvoir dire leur mot sur ce qui les concerne	5		2			1	**8**
11	Ils payent des impôts, participent à l'économie, à la cité	5		1		1	1	**8**
12	Ils votent déjà dans d'autres élections et ont des dts	4		2			1	**7**
13	Renforce la démocratie et la citoyenneté	3		1		1	2	**7**
14	FN est moins dangereux	6						**6**
15	Renforce la citoyenneté locale	2	1	2			1	**6**
16	1er pas vers une vraie citoyenneté	2					3	**5**
17	Principe d'égalité	4					1	**5**
18	Autres pays le font, France lanterne rouge / pays DH	4						**4**
19	Ce sont des ouvriers, des défavorisés	1		1		1		**3**
20	Dette /colonialisme, constr du pays, on les a fait venir	3						**3**
21	Eux, ils sont pour	2					1	**3**
22	Les institutions européennes sont pour	2						**2**
23	Nationalité n'a pas tjs voulu dire citoyenneté	2						**2**
24	Ca les responsabiliserait	1						**1**
25	C'est un droit fondamental			1				**1**
26	Difficile de demander la nationalité	1						**1**
27	Emergence citoyenneté mondiale / plurielle	1						**1**
28	Favorise décentralisation						1	**1**
29	Fera baisser le vote FN	1						**1**
30	Ils sont intégrés						1	**1**
31	La Constitution de 1793, la DDH	1						**1**
32	Là où ils votent : pas de pb	1						**1**
33	Les hommes circulent de + en +	1						**1**
	TOTAL ARGUMENTS +	**118**	**3**	**21**	**2**	**12**	**43**	**199**
1	Blocage / Constitution, Sénat, calendrier politique	16		1	1	1	4	**23**
2	Chiffon rouge pour favoriser FN, promesse factice, calcul, manip	11		2	1	1	8	**23**
3	La gauche ne l'a pas fait	2		1		6	6	**15**
4	Citoyenneté => nationalité	6					4	**10**
5	La droite est contre	7		1			2	**10**
6	Il faut faciliter l'acquisition de la nationalité	3					3	**6**
7	Opinion publique réticente	1		1			3	**5**
8	Promesse démagogique	2		1		2		**5**
9	Menace contre la souveraineté nationale, la nation	3					1	**4**
10	Nationalité facile à obtenir	3					1	**4**
11	S'intégrer vraiment, c'est la nationalité	1					3	**4**
12	Danger communautarisme	3						**3**
13	La citoyenneté européenne, ce n'est pas pareil	1					2	**3**
14	Double-nationalité permise	2						**2**
15	Il faudrait la réciprocité entre Etats	1					1	**2**
16	La vraie question : l'intégration	1					1	**2**
17	Le + important : c'est les jeunes Français	1					1	**2**
18	Contre partie impôt : non le DV mais le serv public	1						**1**
19	Désintégration de la citoyenneté					1		**1**
20	Il faut qu'ils se taisent. Si pas OK : dehors !						1	**1**
21	Ils arbitreraient les élections	1						**1**
22	Ils voteraient à gauche	1						**1**
23	Les pays qui le font sont fermés à la nationalité						1	**1**
24	Pas assez intégrés pour voter	1						**1**
	TOTAL ARGUMENTS -	**68**	**0**	**7**	**2**	**11**	**42**	**130**

Première constatation : le Figaro cite beaucoup plus souvent les arguments défavorables au droit de vote des étrangers, alors que le Monde a une attitude opposée :

	arguments POUR le DVE	arguments CONTRE le DVE
Le Figaro	52	127
Le Monde	199	130

(Lecture du tableau : au total, Le Figaro cite 52 fois des arguments en faveur du vote des étrangers – certains arguments étant répétés plusieurs fois -.)





Deuxième constatation : si l'on compte les arguments différents, c'est-à-dire, si chaque argument est compté une seule fois, on constate que le parti-pris de chaque support est confirmé. Ainsi, le Figaro fait preuve de plus d'exhaustivité en défaveur du droit de vote des étrangers. On peut aussi noter que le Monde cite autant d'arguments différents contre le droit de vote des étrangers que le Figaro (24 contre 25), mais il cite deux fois plus que lui des arguments différents en faveur de cette proposition (33 contre 16).

	arguments POUR le DVE différents	arguments CONTRE le DVE différents	différence
Le Figaro	16	25	- 9
Le Monde	33	24	+ 9

(Lecture du tableau : au total, Le Figaro avance 16 arguments différents en faveur du vote des étrangers et 25 contre cette proposition.)

Intéressons-nous maintenant à la *qualité* des arguments avancés, tout d'abord, *en faveur* du droit de vote des étrangers :

Rappelons que Le Monde cite 4 fois plus souvent que le Figaro des arguments en faveur du droit de vote des étrangers (199 fois contre 52).

Si l'on compare les arguments les plus couramment avancés par l'un et l'autre support, on peut constater un étrange consensus entre les deux journaux. Les 8 arguments les plus courants leur sont communs :

Le Figaro	Total	Le Monde	Total
Une partie de la droite est favorable	7	Une partie de la droite est favorable	23
Favorise l'intégration	6	Les Européens votent	20
Socialise leurs enfants futurs électeurs	6	Promesse déjà ancienne : à tenir	17
Les Européens votent	4	Ils sont là depuis longtemps	11
Pas électeurs = sous-citoyens, rend dignité	4	Favorise l'intégration	10
Promesse déjà ancienne : à tenir	4	Opinion publique favorable	10
Ils sont là depuis longtemps	3	Pas électeurs = sous-citoyens, oubliés, rend dignité	10
Opinion publique favorable	3	Socialise leurs enfants futurs électeurs	10

Ces 8 arguments représentent plus de la moitié des citations totales (111 sur 199 pour Le Monde, 27 sur 52 pour Le Figaro).

On peut sans doute s'étonner de ce consensus, alors que les deux journaux adoptent par ailleurs globalement une ligne éditoriale opposée.

Alors qu'il y a dissensus sur la position, on peut dire qu'il y a consensus sur (au moins une partie) des termes du débat. Ce qui est censé justifier le vote des étrangers semble faire l'objet d'un certain accord.

Si l'on observe de plus près ces 8 arguments majeurs, on peut constater que finalement, ils ne rendent pas vraiment compte de ce qui pour nous, constitue le fond du débat. Ils expriment plutôt des considérations secondaires.

Le fait que le premier argument cité en faveur du droit de vote des étrangers soit les prises de position favorable d'une partie de la droite confirme que c'est bien une lecture politique (presque au sens politicien du terme) qui prédomine.

Rappelons que nous ne faisons pas ici le procès de la construction médiatique du débat, et ne cherchons pas en particulier à incriminer les journaux « qui feraient mal leur travail ». Nous cherchons simplement à rendre compte, de manière synthétique, illustrative et réduite, du travail de représentation par la presse du débat politique qui nous intéresse.

Par ailleurs, si l'on compare la place respective accordée à ces 8 arguments par l'un et l'autre journal, on peut constater que Le Figaro surreprésente (par rapport au Monde) des arguments peu

factuels (« Favorise l'intégration », « Socialise leurs enfants futurs électeurs », « Pas électeurs = sous-citoyens, rend dignité »), sûrement plus discutables que ceux avancés par Le Monde (cf. tableau ci-dessous)

En italique et gras, les arguments préférés par un journal vis-à-vis de l'autre :

Le Figaro	**Total**	**Le Monde**	**Total**
Une partie de la droite est POUR	**7**	Une partie de la droite est POUR	**23**
Favorise l'intégration	**6**	***Les Européens votent***	**20**
Socialise leurs enfants futurs électeurs	**6**	***Promesse déjà ancienne : à tenir***	**17**
Les Européens votent	**4**	***Ils sont là depuis longtemps***	**11**
Pas électeurs = sous-citoyens, rend dignité	**4**	Favorise l'intégration	**10**
Promesse déjà ancienne : à tenir	**4**	***Opinion publique favorable***	**10**
Ils sont là depuis longtemps	**3**	Pas électeurs = sous-citoyens, oubliés, rend dignité	**10**
Opinion publique favorable	**3**	Socialise leurs enfants futurs électeurs	**10**

Au total, aucun des 16 arguments différents avancés par Le Figaro en faveur du droit de vote des étrangers n'est oublié par Le Monde. En revanche, Le Monde en cite plusieurs qui lui sont spécifiques (par rapport au Figaro) – cf. tableau ci-dessous – et les 4 premiers ne nous semblent pas anecdotiques. Les 3 premiers nous semblent même toucher à des questions de fond.

Arguments PRO-DVE spécifiques au Monde	**Nb mentions**
Mesure de justice / discrimination	**9**
Dvt pouvoir dire leur mot sur ce qui les concerne	**8**
Renforce la démocratie et la citoyenneté	**7**
FN est moins dangereux	**6**
Les institutions européennes sont pour	**2**
Nationalité n'a pas tjs voulu dire citoyenneté	**2**
Ca les responsabiliserait	**1**
C'est un droit fondamental	**1**
Emergence citoyenneté mondiale / plurielle	**1**
Favorise décentralisation	**1**
La Constitution de 1793, la Déclaration des Droits de l'Homme	**1**
Là où ils votent : pas de pb	**1**
Les hommes circulent de + en +	**1**

Intéressons-nous désormais à la qualité des arguments avancés, *contre* le droit de vote des étrangers :

Là, nos corpus sont pratiquement identiques en quantité. Le Monde fait 130 citations d'arguments contre le droit de vote des étrangers, alors que Le Figaro en fait 127.

On peut observer tout d'abord, comme dans le cas des arguments en faveur du vote des étrangers, un étrange consensus. Les 5 arguments les plus avancés contre le droit de vote des étrangers sont communs aux 2 journaux.

Le Figaro	**Total**	**Le Monde**	**Total**
Chiffon rouge pour faire monter le FN, promesse factice	**24**	Blocage / Constitution, Sénat, calendrier politique	**23**
Citoyenneté => nationalité	**16**	Chiffon rouge pour favoriser FN, promesse factice, …	**23**
Blocage / Constitution, Sénat, calendrier politique	**12**	La gauche ne l'a pas fait	**15**
La gauche ne l'a pas fait	**11**	Citoyenneté => nationalité	**10**
La droite est contre	**7**	La droite est contre	**10**

Là encore, on peut affirmer que ces 5 arguments sont les principaux, car ils représentent une grosse moitié des citations du Figaro (70 sur 127) et deux tiers de celles du Monde (81 sur 130).

Remarquons également qu'au moins 4 arguments sur 5 rendent compte de considérations que nous pouvons juger relativement secondaires ou superficielles. Le seul argument qui nous semble relever d'une question de fond est celui de la citoyenneté – nationalité. Néanmoins, notre connaissance du corpus nous permet d'affirmer que cet argument est le plus souvent asséné sans être développé, jouant de la proximité des termes et fuyant la discussion sur le fond.

Par ailleurs, l'on peut noter que l'argument de l'instrumentalisation (« Chiffon rouge pour faire monter le FN, promesse factice ») arrive en tête des deux citations des deux journaux, ce qui contribue à dessiner le débat en des termes pour le moins polémiques.

Le Figaro, tend à surreprésenter légèrement (par rapport au Monde) l'argument de la citoyenneté-nationalité, qui constitue quand même la base de la rhétorique contre le droit de vote des étrangers. Quant au Monde, il cite plus volontiers les blocages réels (Constitution, Sénat, …) contre le droit de vote des étrangers, sans doute pour rendre compte des difficultés de la gauche à concrétiser cette proposition.

En italique et gras, les arguments préférés par un journal vis-à-vis de l'autre :

Le Figaro	Total	Le Monde	Total
Chiffon rouge pour faire monter le FN, promesse factice	**24**	Chiffon rouge pour favoriser FN, promesse factice, …	**23**
Citoyenneté => nationalité	**16**	***Blocage / Constitution, Sénat, calendrier politique***	**23**
Blocage / Constitution, Sénat, calendrier politique	**12**	***La gauche ne l'a pas fait***	**15**
La gauche ne l'a pas fait	**11**	Citoyenneté => nationalité	**10**
La droite est contre	**7**	La droite est contre	**10**

Dans l'ensemble des arguments contre le droit de vote des étrangers, certains sont plus volontiers cités par Le Figaro :

Arguments contre le DVE cités par le Figaro	Nombre citations
La vraie question : l'intégration	**6**
Il faudrait la réciprocité entre Etats	**5**
S'intégrer vraiment, c'est la nationalité	**5**
Désintégration de la citoyenneté	**4**
Il faut qu'ils se taisent. Si pas OK : dehors !	**2**
Ils voteraient à gauche	**2**

Et d'autres sont plus cités par Le Monde :

Arguments contre le DVE cités par le Monde	Nombre citations
Il faut faciliter l'acquisition de la nationalité	**6**
Opinion publique réticente	**5**
Promesse démagogique	**5**
Menace contre la souveraineté nationale, la nation	**4**
Nationalité facile à obtenir	**4**
S'intégrer vraiment, c'est la nationalité	**4**
Danger communautarisme	**3**
La citoyenneté européenne, ce n'est pas pareil	**3**

Certains arguments sont spécifiques à l'un ou l'autre :

Citations spécifiques Le Figaro	Nb		Citations spécifiques Le Monde	Nb
Pas prioritaire	**5**		Promesse démagogique	**5**
Ils ne le demandent pas eux-mêmes	**3**		Double-nationalité permise	**2**
DV local = sous-citoyenneté	**2**		Contre partie impôt : non le DV mais le serv public	**1**
Danger de pressions extérieures	**1**		Ils arbitreraient les élections	**1**
Danger d'une définition ethnique du Français	**1**		Les pays qui le font sont fermés à la nationalité	**1**
DV local ouvre la porte au national	**1**		Pas assez intégrés pour voter	**1**
Il faut qu'ils se tiennent bien	**1**			

Ces spécificités, portant sur des citations finalement assez rares, ne permettent pas de souligner des différences d'approches très importantes entre les deux journaux.

Finalement, sur la base cette analyse synthétique, portant sur un corpus réduit, on peut retenir que par delà la différence des lignes éditoriales (globalement, Le Monde en faveur du droit de vote des étrangers et le Figaro, contre), un certain consensus peut être dégagé pour poser les termes du débat. Ce sont finalement des arguments relativement secondaires qui sont principalement mis en évidence dans notre corpus étudié, ce qui tend à construire le débat en privilégiant les enjeux politiques pour la conquête du pouvoir, au détriment des enjeux de fond.

3.3.5. Conclusion : un débat confisqué par les calculs électoraux

Notre étude limitée à un corpus réduit de journaux de presse écrite nationale et régionale, pendant une certaine période, nous permet de dresser un tableau de la construction médiatique du débat sur le droit de vote des étrangers. Tout d'abord, il convient de rappeler que ce débat existe dans le champ médiatique parce que des individus et des groupes militent sur cette question, prennent des initiatives, se mobilisent en direction de la population dans son ensemble. Par leurs actions menées avec constance depuis des années, ils ont obtenu que la question soit débattue régulièrement, que des responsables politiques prennent position dans ce débat, et engagent des initiatives particulières pour faire avancer cette proposition.

Ce sont les initiatives menées spécifiquement sur la question du vote des étrangers qui amènent la presse à en parler, et à y consacrer des articles de fond.

Par ailleurs, pendant les campagnes électorales, la question est présente, mais presque uniquement sans être débattue sur le fond. Elle joue alors le rôle d'un marqueur, par rapport auquel les candidats et les partis prennent position (et s'opposent mutuellement).

C'est aussi la tendance des périodes « de creux », où aucune initiative spécifique au problème du droit de vote des étrangers n'est menée, et où la question n'est évoquée que furtivement.

Les acteurs qui sont mis en scène par la presse, et qui semblent donc, quelque part, être les acteurs du débat sont principalement les hommes politiques, qui instrumentalisent cette question à des fins électorales. S'ils énoncent des points de vue opposés dans le débat, ils partagent souvent les mêmes arguments, et montrent ainsi un certain consensus sur les termes du débat, qui ne posent pas les questions de fond.

Les citoyens ne sont que très peu représentés parmi les acteurs médiatisés. Et les résidents étrangers, objets de ce débat, en sont presque absents, c'est-à-dire que leur est déniée – de facto – la capacité à intervenir politiquement.

Ainsi, en creux, le droit de vote apparaît comme le droit à exister politiquement[558]. Bien plus que sa dimension concrète instrumentale (participation réelle à une décision politique), on peut retenir que sa dimension la plus importante est plutôt symbolique. Priver les êtres humains du droit de vote, c'est les priver de subjectivité politique.

---

[558] Sayad Abdelmalek, « Exister c'est exister politiquement (2). Les droits civiques pour une plus grande justice. », *Presses et immigrés en France*, n° 136, décembre 1985 ; Sayad Abdelmalek, « Exister c'est exister politiquement. (1). Pour une défense des droits civiques des immigrés. (2). Les droits civiques pour une plus grande justice. », *Presses et immigrés en France*, n° 135 et 136, novembre et décembre 1985.

3.4. Regard comparatif : le débat sur le droit de vote des étrangers aux Etats-Unis

Afin d'éclairer notre investigation sur le débat en France, il est utile de décaler le regard avec une étude portant sur la même question, mais dans un autre contexte politique. Les terrains européens étant très renseignés par la littérature contemporaine, on a accordé la priorité au débat actuel sur la question aux Etats-Unis[559], champ encore peu connu en Europe, et qui porte sur des enjeux de fond similaires, mais dans un contexte très différent.

Dans ce pays, quelques rares communes accordent le droit de vote aux résidents étrangers, sous certaines conditions et pour certains types de votes. Le débat a été relancé au début des années 1990, puis des années 2000, dans le cadre du débat plus général sur l'immigration. Une particularité notable du débat actuel, qui en fait son originalité par rapport aux débats européens sur la question, réside dans le fait que les Etats-Unis ont pratiqué le droit de vote des étrangers durant une période très longue. En effet, depuis l'indépendance en 1776 jusqu'à 1926, au moins 40 Etats ou territoires ont expérimenté cette pratique, à un moment ou à un autre, et suivant certaines conditions. Le débat actuel ne porte donc pas sur une mesure inédite, mais au contraire, sur le *rétablissement* d'une pratique ancienne, mais oubliée.

De nombreux éléments nous incitent à accorder une attention particulière à ce pays, dans le cadre de notre réflexion générale sur le problème du droit de vote des étrangers. Il s'agit de la première (ou la seule ?) puissance du monde au début du XXIe siècle, peuplée de presque 300 millions d'habitants, dont l'histoire et l'actualité sont marquées par l'importance de l'immigration. Ce pays a joué aussi un rôle historique dans la conception, et dans la propagation du modèle moderne de la démocratie. La démocratie étasunienne, a servi et sert indéniablement de modèle pour le monde entier, malgré toutes

---

[559] Pour cette étude de la question du vote des étrangers aux Etats-Unis, la première source utilisée a été le site http://www.suffrage-universel.be qui donne de nombreuses informations sur « *la participation politique des minorités ethnonationales et religieuse*s » et constitue pour le chercheur une base de départ à partir de laquelle l'on peut trouver de nombreuses références bibliographiques. Et par ailleurs, l'autre source la plus importante pour les développements qui suivent a été le site http://www.immigrantvoting.org dirigé par les universitaires new-yorkais, Ron Hayduk et Michele Wucker, qui fournissent une documentation abondante et pertinente sur le débat en cours. A partir des références fournies par ces deux sites, l'on peut explorer de multiples ressources dans la littérature étasunienne contemporaine.

les critiques dont elle fait l'objet[560]. La question du droit de suffrage a été posée dans l'histoire à de multiples reprises, et de nombreuses catégories de personnes exclues du vote ont dû lutter âprement pour la reconnaissance de ce droit[561]. Aujourd'hui, des avancées conséquentes aux Etats-Unis en matière de droit de vote des étrangers auraient assurément des retombées d'ampleur mondiale.

Notre propos est ici de présenter quelques éléments historiques, juridiques, démographiques et politiques du problème du droit de vote des étrangers aux Etats-Unis. Ayant à l'esprit une comparaison avec le débat en France, et sans se livrer à une étude systématique et approfondie, l'on compte montrer ici au travers de l'exemple étasunien certains points communs, non anecdotiques, mais au contraire, centraux dans notre propos. Par delà les différences de langages, de concepts, de configuration historique et constitutionnelle, le fond du débat est le même. D'un côté, un courant s'exprime en faveur du droit de vote des étrangers, qui s'inscrit dans une tendance à vouloir toujours renforcer la démocratie, comme perspective de participation la

---

[560] A l'étranger, on critique volontiers la propension des Etats-Unis à vouloir exporter et imposer leur modèle démocratique, y compris contre la volonté de certains peuples. Ces critiques sont aussi virulentes à l'intérieur des Etats-Unis, et certains Etasuniens critiquent également les énormes imperfections du modèle, du point de vue interne. Par exemple, Jamin Raskin, professeur de droit constitutionnel (American University Washington College of Law) explique que le droit de vote, aux Etats-Unis, n'est pas un droit constitutionnel, et que le système électoral étasunien n'a pas intégré l'ensemble des principes démocratiques essentiels *:*

- Du fait du vote indirect et du système des grands électeurs, en 2000, alors qu'il avait recueilli 500 000 voix de moins que Gore, Bush a été élu avec 6 grands électeurs de plus.

- Plus de la moitié des électeurs ne votent pas à l'élection présidentielle, à cause notamment du bipartisme (préservé grâce aux entraves posées par le système électoral face à l'émergence de courants politiques alternatifs) et du peu d'enjeu dans leur propre Etat de la consultation électorale.

- Plus de 500 000 électeurs du district de Columbia, dont ceux de la capitale fédérale Washington ne sont pas représentés au Congrès.

- Plus de 4 millions de personnes vivant dans les territoires étasuniens de Porto Rico, Guam, des Iles Samoa et des Iles Vierges n'ont pas le droit de voter à l'élection présidentielle et ne sont pas représentés au Congrès. Ils sont maintenus dans une situation coloniale, avec une sous-citoyenneté.

- Presque 4 millions de citoyens sont privés de droit de vote (pour la plupart, à vie) pour cause de condamnation criminelle passée, pour laquelle ils ont effectué leur peine.

- Ces discriminations vont de pair avec celles affectant les minorités afro-américaine et latino-américaine.

Source : Raskin Jamin B, « Une république en lambeaux : la faiblesse de la démocratie politique aux Etats-Unis », *En Temps réel, Cahier n°17*, octobre 2004, http://lesracinesdumal.canalblog.com/archives/2004/11/04/162096.html

http://lesracinesdumal.canalblog.com/archives/2004/11/04/162098.html

http://lesracinesdumal.canalblog.com/archives/2004/11/04/162123.html.

[561] Shklar Judith, *American Citizenship : The Quest for Inclusion*, Harvard University Press, 1998 .

plus ample du « peuple » à la chose publique, au travers d'une logique d'émancipation et d'ouverture. De l'autre côté, le courant qui résiste contre cette proposition s'inscrit dans la tendance qui ne voit de la démocratie que sa forme instituée, qu'il s'agit de préserver contre les abus, les débordements de la revendication politique. Ce courant exprime une logique de domination et de fermeture.

3.4.1. Quelques observations préliminaires de forme et de fond

Tout d'abord, il convient de formuler quelques précisions sur le vocabulaire utilisé ici, qui pose des problèmes redoutables de traduction de certains termes qui ne recouvrent pas exactement, d'une langue à l'autre, les mêmes concepts.

Dans les lignes qui suivent, on utilisera principalement, de préférence à la forme « Américain » et ses dérivés, la forme « Etasunien » et ses déclinaisons, dans les sens renvoyant à la nationalité des Etats-Unis. Nous préférons utiliser cette forme sans doute un peu inélégante, car elle a le mérite de bien distinguer ce qui relève des Etats-Unis d'Amérique du Nord et ce qui relève du reste de l'Amérique. Cette précision nous permet de ne pas ignorer que la majorité des immigrés aux Etats-Unis viennent d'Amérique et sont donc des Américains, même si les termes utilisés à leur endroit (par exemple, souvent : « Latino ») nient leur identité américaine.

Par ailleurs, et plus fondamentalement, le problème de traduction d'une langue à l'autre n'est pas celui d'un simple codage de mots à mots, mais celui du passage de concepts différents. Ces concepts, tels que « *citizenship* » ou « étranger » n'ont pas d'existence pure, déconnectée des contextes historiques dans lesquels ils se sont formés. Le problème est donc redoutable, car tel ou tel choix marque une inclination qu'il nous faut, en tout état de cause, justifier[562].

En l'occurrence, étudiant la question du vote des étrangers aux Etats-Unis, on est non seulement confronté au problème de la différence des systèmes politiques (Etat fédéral / Etat unitaire, …), mais aussi au problème spécifique de la traduction de termes qui recouvrent des notions différentes selon les approches nationales. Ainsi, le terme « *citizenship* » renvoie en anglo-américain parfois à la notion générale de citoyenneté, mais le plus souvent, à celle plus précise juridiquement, en

---

[562] Voir par exemple Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne (op. cit.)* (p.11) ou, pour un autre choix de traduction, Neveu Catherine, *Communauté, nationalité et citoyenneté. De l'autre côté du miroir : les Bangladeshis de Londres*, Paris, Karthala, 1993 (p.17).

français, de nationalité (entendue comme appartenance d'une personne à la population constitutive d'un Etat[563], et qui peut se décrire précisément comme un ensemble de droits et devoirs réciproques entre cette personne et cet Etat). Dans notre corpus (composé à la fois de normes juridiques et de discours politique), « *citizenship* » recouvre dans l'immense majorité des cas le sens juridique français du terme « nationalité ». « *Nationality* » est très peu utilisé. Dans les développements qui suivent, on traduira donc en général « *citizenship* » par « nationalité », sauf si l'usage précis auquel il est fait référence renvoie à la notion politique plus vaste (et moins précise juridiquement) de citoyenneté. On utilisera aussi assez souvent le terme sans le traduire, pour ne pas dénaturer le concept. Pour « *citizen* », on utilisera le plus souvent l'expression « ressortissant étasunien », du moins dans les cas où le terme utilisé recouvre exactement le sens de « titulaire de la nationalité étasunienne ». On gardera si besoin « *citizen* » sans le traduire, dans les cas où l'utilisation qui en est faite ne peut se limiter au sens strict de « ressortissant ». On évitera donc l'expression « citoyens américains », au même titre que « citoyens français » car nous ne voulons pas passer sous silence le problème de la restriction de la citoyenneté à la nationalité[564].

Bien sûr, ces choix de traduction, plutôt hétérodoxes (beaucoup de francophones parlant des Etats-Unis utilisent en effet la traduction littérale) ne vont pas de soi, notamment parce que les concepts français de « nationalité » et encore plus, de « national » tendent inévitablement à véhiculer un sens ethnoculturel, identitaire, de par leur filiation avec le terme de nation. Même si la *citizenship* étasunienne est un des éléments de la construction de la « nation » étasunienne, on ne peut pas ignorer que le terme utilisé ne renvoie pas formellement à la notion de nation mais plutôt à celle de citoyenneté.

Par ailleurs, on traduira par « étrangers » les termes « *noncitizens* », « *aliens* », … se référant aux personnes qui ne sont pas titulaires de la nationalité étasunienne, sauf si la nuance exprimée par l'un ou l'autre terme nécessite sa non-traduction. Ces termes posent des problèmes spécifiques d'univers sémantiques sur lesquels nous reviendrons brièvement plus bas.

Et ainsi, à partir du simple problème de traduction des termes « *citizenship* » et « étrangers », on peut d'ores et déjà mettre en évidence que la question du vote des étrangers se pose formellement en des termes un peu différents entre la France et les Etats-Unis. On verra ici dans quelle mesure ces différences de forme ont une importance sur le problème de fond.

---

[563] Lagarde, *(op. cit.)*.

[564] Voir plus loin.

En France, la théorie du vote des étrangers passe globalement par une dissociation entre citoyenneté et nationalité. C'est-à-dire que les théoriciens et les militants du droit de vote des étrangers disposent de deux concepts différents, et, en affirmant que le droit de vote est un des éléments de la citoyenneté, ils peuvent proposer un modèle cohérent où les étrangers auraient le droit de vote, et seraient donc des citoyens (éventuellement, seulement à un niveau local), tout en dissociant cette citoyenneté de la nationalité, dont ne disposent pas les étrangers (qui fait justement qu'ils sont étrangers). Il est pensable d'accorder le droit de vote aux étrangers, d'en faire des citoyens, sans remettre en question l'existence même de la frontière entre nationaux et étrangers, frontière que marque la nationalité. Cette dissociation est pensable, et elle est réalisable, et elle est, au moins partiellement, réalisée par l'instauration de la « citoyenneté de l'Union européenne ». Bien sûr, une telle dissociation n'est pas sans conséquence sur l'essence de la nationalité. Déconnecter la citoyenneté de la nationalité, c'est (au moins en partie) priver la nationalité de sa composante civique. Si la déconnexion est totale, c'est-à-dire, si l'intégralité de la citoyenneté est définie en dehors de la nationalité, celle-ci demeure comme une relation d'allégeance à un Etat et comme relation d'identité entre nationaux. La proposition du vote des étrangers limitée au local opère une dissociation partielle de la citoyenneté, en entérinant l'émergence d'une citoyenneté locale découplée de la citoyenneté nationale (la nationalité). En tout cas, proposer le droit de vote des étrangers, du point de vue français, c'est privilégier le contrat civique (entre des individus réunis socialement en une collectivité politique) vis-à-vis de la dimension identitaire, ethnoculturelle, de la nation. Récuser le droit de vote des étrangers, c'est privilégier une vision assimilatrice de la communauté politique, où l'accès aux droits passe non seulement par un processus d'allégeance explicite (traduite par le réquisit juridique de la naturalisation), mais aussi par un processus d'unification culturelle (réalisée symboliquement par la naturalisation en tant qu'elle est une conversion identitaire). Le droit de vote des étrangers est refusé, non seulement pour les menaces qu'il est censé porter contre les bases du contrat social, exprimé par la dimension juridique de la nationalité, mais aussi pour son potentiel anomique de dislocation de la communauté nationale, par l'émergence de sujets politiques non assimilés culturellement.

Aux Etats-Unis, *citizenship* recouvre à la fois les notions de citoyenneté et de nationalité. Le mot *nationality* est très peu utilisé, car en fait *citizenship* a pris le sens de *nationality*. Les théoriciens et les militants du droit de vote des étrangers ne disposent pas de deux concepts. Penser une citoyenneté des *noncitizens* est difficile conceptuellement. La théorie du vote des étrangers passe donc par la dissociation entre le droit de vote et la « *citizenship* » ou par la discussion du concept de

« *citizenship* ». En revanche, le terme « *citizenship* » n'a pas le tréfonds ethnico-culturel (puisant dans un mythique passé commun) du terme « nationalité ». Il renvoie a priori exclusivement au contrat civique passé entre les individus et un Etat. C'est pourquoi la proposition du droit de vote des étrangers pose directement la question de la nature du « contrat » qui doit unir, en démocratie, les individus et l'Etat. Les théoriciens – et les militants – du droit de vote des étrangers aux Etats-Unis posent donc directement le problème de la démocratie, faisant appel aux principes fondateurs de leur République (« *No Taxation without Representation* », « *No Governance without Representation* »). Le fait que leur République ait eu pendant 150 ans une pratique du vote des étrangers, que cette pratique ait été longuement discutée, débattue, tranchée en justice et remise en question selon les époques et les lieux, aide à situer les enjeux de fond du débat contemporain dans une perspective historique touchant à l'essence même de la démocratie. Il est difficile de construire théoriquement un droit de vote déconnecté de la citoyenneté. Proposer le droit de vote des étrangers, comme le disent les opposants à cette proposition, c'est toucher à « l'essence » de la *citizenship*, mais c'est aussi, justement, s'inscrire dans la perspective toujours renouvelée de la démocratie, qui cherche toujours à déborder de ses cadres institués[565]. Proposer, au nom des principes fondateurs de la République, au nom de la démocratie, de rompre le corset de la *citizenship* étasunienne, en reconnaissant à des étrangers le droit de participer à la politique étasunienne, c'est effectivement contribuer à une redéfinition de la citoyenneté dans son essence, débordant de la relation d'allégeance. La question de la gestion des différences culturelles n'est pas directement posée, que ce soit par les partisans, ou par les opposants au droit de vote des étrangers. Certains objets du débat français (peur du communautarisme, du vote ethnique) sont absents du débat étasunien. En revanche, dans le refus du vote des étrangers, au nom d'un impératif d'allégeance à l'Etat, il y a bien la dimension patriotique et la *citizenship* étasunienne revêt une forme d'adhésion émotionnelle, traduite par exemple dans le serment prononcé lors des cérémonies de naturalisation, qui formule la rupture avec toute autre allégeance ou souveraineté.

De plus, le fait que les Etats-Unis soient un pays fédéral joue un rôle majeur dans la manière dont le problème est posé et ouvre de nombreuses ressources pour la théorisation et la revendication politique. En effet, la Constitution et les lois fédérales ne comportent pas de disposition empêchant (ou instituant) le droit de vote des étrangers. Ce sont donc les Etats

---

[565] Nous nous inscrivons toujours dans une perspective qui ne conçoit la démocratie que dans une recherche qui vise à sortir du cadre institué, et nous inspirons, d'une façon ou d'une autre, des approches de Lefort, Abensour, Rancière, Badiou ou Balibar par exemple. Voir plus loin.

fédérés, voire les localités, qui peuvent déterminer le corps électoral pour chaque type d'élection. Ainsi, conformément à la tradition fédéraliste, ce n'est pas à l'échelon central de déterminer ce qui se passe à l'échelon local. Et concrètement, la question du vote des étrangers est posée, non pas comme un débat national devant être tranché nationalement, mais comme une multitude de débats locaux, pouvant être tranchés dans des directions divergentes. C'est le système fédéral qui permet de comprendre que le vote a d'ores et déjà été accordé (en fait, rétabli) dans plusieurs communes, alors même que la question n'est pas débattue nationalement (à la différence de la France). Le système fédéral permet également de penser une forme de citoyenneté différenciée, où, par exemple, d'une part, le droit de vote local accordé à tous les résidents viendrait entériner l'appartenance de tous à la communauté politique locale, en reconnaissant à chacun le droit d'avoir « voix au chapitre » et d'être représenté pour les décisions locales qui le concernent, et d'autre part, le droit de vote « national » (correspondant à la politique fédérale) resterait un privilège du citoyen national (c'est-à-dire fédéral). Une théorisation fédéraliste du droit de vote local des étrangers peut donc contourner la nécessaire relation entre droit de vote et citoyenneté par l'émergence d'une citoyenneté locale distincte de la citoyenneté nationale. On pourrait même distinguer trois niveaux de citoyenneté : celui de la commune ou du comté (niveau local)[566], celui de l'Etat fédéré (niveau intermédiaire) et celui de l'Etat fédéral (niveau national).

Par ailleurs, l'utilisation dans la langue anglo-américaine des termes de « *noncitizen* » ou d' « *alien* »[567] que l'on traduira ici par « étranger » nous amène à formuler quelques observations supplémentaires sur la difficulté de penser la citoyenneté des étrangers aux Etats-Unis. En effet, le terme de « *noncitizen* » exprime littéralement qu'il s'agit de « non-citoyens ». Comme on l'a dit, il est dès lors difficile de revendiquer une forme de citoyenneté incluant les non-citoyens. On peut remarquer que le terme de *noncitizen* présente le défaut de nier un fait indéniable, c'est-à-dire que le *noncitizen* est bien citoyen, mais d'un autre pays (sauf cas particulier). Mais ce défaut est aussi une qualité, car dans sa négativité absolue, le terme exprime bien le fait que la personne en question, du fait de son émigration, a quelque

---

[566] Il nous est impossible de décrire précisément ce que cet échelon recouvre car l'organisation politique locale des Etats-Unis est beaucoup plus complexe, par exemple, que celle de la France. En réalité, une certaine diversité règne d'un Etat à l'autre, mais on peut distinguer tout de même globalement un échelon local, qui intègre selon les cas des institutions différentes.

[567] Voir Raskin Jamin B, « Legal Aliens, Local Citizens : The Historical, Constitutional, and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, n° 4, 1993, p. 1391-1470 (p.1393). Les termes "*foreigners*", "*foreign nationals*" sont aussi utilisés, mais rarement. Quant aux termes « *immigrant* » et « *foreign-born* », ils seront ici traduits par « immigré ».

part perdu toute citoyenneté, que cette description corresponde à une réalité symbolique, ou à une réalité juridique (par exemple, pour les Mexicains émigrés, longtemps privés de tout droit de vote[568]), ou encore à une réalité pratique (les droits politiques peuvent être reconnus par certains Etats, sans que leur exercice soit possible concrètement). Du coup, face à l'absolue non-citoyenneté, la théorisation du droit de vote des étrangers peut passer pour une compensation, au moins au niveau local, avec la création de citoyens locaux. Quant au terme « *alien* », il recouvre une charge péjorative (voire extraterrestre), qui confine l'étranger dans une extranéité qui rend difficile la pensée d'un en-commun nécessaire à la citoyenneté[569]. Tout le discours des partisans du droit de vote des étrangers consiste alors à montrer ce qu'ont en commun avec les citoyens nationaux ces individus venus d'ailleurs. Ceci n'est pas propre à la langue anglo-américaine, et dans le débat français, le terme « étranger » recouvre lui-même une charge d'étrangeté, d'extranéité et d'altérité radicale[570], contre laquelle un travail rhétorique de construction de commun doit toujours être fourni.

Ces observations préliminaires effectuées, on peut dresser un tableau synthétique de la situation aux Etats-Unis.

3.4.2. Quelques données démographiques

Avant de présenter les termes du débat étasunien sur le droit de vote des étrangers, il convient d'en établir quelques données. En particulier, il est utile de rappeler l'importance démographique des étrangers aux Etats-Unis, de mettre en évidence les caractéristiques principales de cette population, de souligner les enjeux politiques spécifiques de sa répartition sur le territoire. Il nous faut également montrer que la « solution » de la naturalisation n'apparaît pas, en pratique, en l'état actuel des données démographiques, comme une réelle issue vers la pleine citoyenneté, car la plupart des étrangers restent, de facto, en dehors de la nationalité, et donc, privés de participation à la vie politique.

Les Etats-Unis se pensent comme un pays d'immigration, avec une conception racialisée des populations. Ils sont fondés historiquement sur des vagues successives de colons européens, qui se sont installés sur une terre conquise par la force, vidée de

---

[568] Molina Ramirez Tania, « Los que sì votan allà », *La Jornada*, 2 mai 2004, http://www.jornada.unam.mx/2004/05/02/mas-tania.html.

[569] Nancy Jean-Luc, *La communauté désoeuvrée*, Paris, Christian Bourgeois, 1990 .

[570] Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.).*

ses occupants (Indiens), et remplie de force par des contingents d'esclaves noirs au service des colons. L'immigration, initialement issue de l'Europe du Nord-Ouest, s'est diversifiée, jusqu'à être totalement mondialisée. Ainsi, contrairement à la France (et aux autres pays européens dans leur diversité), le rapport à l'immigration est fondamental dans la conception même du pays. Cela se manifeste notamment, en matière juridico-politique, par la définition de la nationalité étasunienne comme droit du sol intégral. Toute personne née sur le territoire des Etats-Unis est étasunienne d'origine. Par ailleurs, tout étranger peut prétendre accéder à la nationalité étasunienne au bout de 5 ans de résidence, en satisfaisant certaines conditions, par une procédure de naturalisation.

A la fin du XXe siècle et au début du XXIe, de par son ampleur, et la corrélation qu'elle entretient avec d'autres « problèmes » (économie, sécurité, intégration sociale, …) l'immigration joue de nouveau un rôle très important aux Etats-Unis. Ce pays est, de très loin, celui du monde qui accueille le plus d'immigrés[571]. L'immigration est un enjeu fondamental de la politique étasunienne, où se redéfinissent sans cesse les lignes de partage entre différentes conceptions de la politique, de l'identité, autour, au fond, de la question « qui est étasunien et qui ne l'est pas ? ». Les droits des immigrés sont non seulement au centre des problématiques de gestion des populations mais aussi un objet du débat politique, un objet de controverses, de conflits et de mobilisations. Des organisations de défense des droits ont fait émerger les immigrés comme sujets dans l'espace public, face à un discours qui les prend comme objets[572].

Selon les derniers recensements (voir tableau ci-dessous), la population des Etats-Unis est en forte croissance, et la part des immigrés dans la population totale est aussi encore plus en augmentation. Le pourcentage d'immigrés dans la population en 2000 n'a jamais été aussi important depuis 1910[573]. Et 6 % des habitants sont étrangers, soit 19 millions dans tout le pays.

Ces chiffres officiels (qui sont toujours contestés) sont censés inclure presque tous les étrangers, y compris ceux qui ne sont pas en situation régulière. Le nombre de ces derniers est estimé à 7 millions en 2000[574].

---

[571] Source : ONU, département des affaires économiques et sociales, division population, février 2006. « Les Etats-Unis restent la première terre d'accueil pour les immigrés », *Le Monde*, 10 mai 2006.

[572] Hayduk Ron, « Democracy for All : Restoring Immigrant Voting Rights in the US », *New Political Science*, vol. 26, n° 4, December 2004, p. 499-523, http://www.immigrantvoting.org/Articles/Haydukessay.pdf.

[573] *Ibid.*(p.501-502).

[574] Voir par exemple http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/publications/Ill_Report_1211.pdf.

Nativity and Citizenship Status, 1990-2000[575]				
	1990		2000	
	Number	Percent	Number	Percent
Total Population	248 709 873	100,00%	281 421 906	100,00%
Total Native Population	228 942 557	92,05%	250 314 017	88,95%
Born in US	225 695 826	90,75%	246 786 466	87,69%
Born in Same State	153 684 685	61,79%	168 729 388	59,96%
Born in Different State	72 011 141	28,95%	78 057 078	27,74%
Born Outside US	3 246 731	1,31%	3 527 551	1,25%
Total Foreign Born Population	19 767 316	7,95%	31 107 889	11,05%
Naturalized	7 996 998	3,22%	12 542 626	4,46%
Non-Naturalized	**11 770 318**	**4,73%**	**18 565 263**	**6,60%**

Le problème du droit de vote des étrangers concerne donc une partie importante de la population des Etats-Unis. La proposition de reconnaître le droit de vote pose certes des problèmes théoriques importants, mais elle porte aussi des enjeux politiques immédiats. Il s'agit potentiellement d'une augmentation très importante du corps électoral.

Comme on le sait, il existe une solution « alternative » au vote des étrangers, qui consiste à transformer les étrangers en nationaux, par la procédure de naturalisation.

Parmi les immigrés, la proportion d'étrangers (immigrés n'ayant pas acquis la nationalité étasunienne) est aussi en croissance. Ainsi, un immigré sur 3 seulement était étranger en 1970, alors que c'est le cas de la majorité d'entre eux aujourd'hui (60 %)[576].

---

[575] Source du tableau : Site du recensement étasunien : http://www.censusscope.org/us/chart_nativity.html.

[576] Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)* (p.501-502). On peut noter que le pourcentage d'immigrés en situation régulière ayant acquis la nationalité connaît depuis une dizaine d'années un certain rebond, qu'on peut sans doute interpréter comme une conséquence du durcissement des conditions de vie des immigrés non naturalisés. Voir Fix Michael, Passel Jeffrey S et Sucher Kenneth, « Trends in Naturalization », *Immigrant Families and Workers, Facts and Perspectives, Urban Institute, Brief*, n° 3, Septembre 2003, p. 1-8, http://www.urban.org/UploadedPDF/310847_trends_in_naturalization.pdf.

Il est assurément intéressant d'étudier de plus près la répartition, parmi les immigrés, entre ceux qui sont naturalisés et ceux qui ne le sont pas (tableau ci-dessous).

Répartition des immigrés vis-à-vis de la nationalité étasunienne, selon leur durée de résidence[577] (en millions de personnes) :

Durée de résidence	Non-naturalisés	Naturalisés	Total
> 30 ans	-0,9	3,9	4,8
20 – 30 ans	-1,6	3,1	4,7
10 – 20 ans	-4,7	3,8	8,5
< 10 ans	-11,4	1,8	13,2
Total	**18,6**	**12,6**	**31,2**
%	60 %	40 %	100 %

Le tableau ci-dessus montre que les immigrés les plus récents (jusqu'à 20 ans de résidence) sont peu nombreux à être naturalisés, alors que les immigrés les plus anciens (plus de 20 ans) le sont majoritairement.

[577] Ce tableau et les développements qui suivent sont une construction à partir des données de « The Foreign-Born Population : 2000 », *Census 2000 Brief*, Decembre 2003, p. 1-12, http://www.census.gov/prod/2003pubs/c2kbr-34.pdf (p.4). La durée de résidence est construite à partir de la différence entre date d'arrivée et date du recensement. Elle néglige les éventuelles discontinuités dans le séjour.

60 % de la population immigrée (née étrangère à l'étranger) n'est pas naturalisée étasunienne et reste donc étrangère. 86 % de la population naturalisée est dans le pays depuis plus de 10 ans. Parmi ceux qui sont arrivés il y a entre 10 ans et 20 ans, 55 % ne sont pas (encore ?) naturalisés[578].

Parmi les 19 millions d'étrangers, environ 8 millions remplissent les conditions pour demander la naturalisation[579]. Il s'agit a priori des immigrés les plus anciens (7 millions installés depuis plus de 20 ans).

Ces chiffres tendent donc à montrer que l'accès à la nationalité n'est pas très ouvert dans les faits aux populations étrangères, qui restent donc durant de longues années hors de la citoyenneté. Le délai de 5 ans est en tout état de cause un délai minimal, mais la durée moyenne nécessaire en pratique pour obtenir la nationalité étasunienne est beaucoup plus longue[580]. Notamment, la question de la régularité du séjour est une donnée centrale du problème. Les 5 ans requis pour la naturalisation s'entendent en tant que séjour régulier[581].

Si le droit de vote des étrangers tendait à se généraliser aux Etats-Unis, les critères de la durée de résidence exigée, et de la régularité (ou non) du séjour auraient des conséquences numériques importantes. La plus ou moins grande sévérité vis-à-vis de ces critères pourrait réduire substantiellement l'électorat étranger.

- Provenance des étrangers

La majorité (52 %) des immigrés[582] vient d'Amérique latine, un quart d'Asie, 16 % d'Europe, 2,8 % d'Afrique, 2,7 % d'Amérique du Nord, et 0,5 % d'Océanie. Le pays fournissant le contingent le plus important d'immigrés aux Etats-Unis est le Mexique (presque 30 % du total), très loin devant la Chine (moins de 5 %) et d'autres pays asiatiques[583].

La provenance des immigrés aux Etats-Unis est donc très différente de celle de la France (et des autres pays européens).

---

[578] *Ibid.* (p.4).

[579] Voir Fix, Passel et Sucher, « Trends in Naturalization » *(op. cit.)*.

[580] Hyaduk avance une durée moyenne de 10 ans. Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)* (p.504).

[581] Pour les détails de la procédure de naturalisation, l'ensemble des conditions requises, voir par exemple, sur le site internet du *Bureau of Citizenship and Immigration Services* : http://www.uscis.gov et notamment : *A Guide to Naturalization*, US Citizenship and Immigration Services, Form M-476, 2004, http://www.uscis.gov/graphics/services/natz/English.pdf.

[582] On se base ici sur les données concernant les immigrés, faute de données plus précises sur les étrangers. « The Foreign-Born Population : 2000 », (p.5).

[583] *Ibid.* (p.5).

- L'importance politique de la répartition géographique

Leur répartition est relativement concentrée dans certaines zones. Ainsi, plus de la moitié des immigrés vivent dans seulement 3 Etats : Californie, New York, et Texas. Les plus grandes concentrations correspondent à la frontière sud (Californie – Texas), aux métropoles de New York City et Miami, à la zone de Washington DC, et à la région du Nord Ouest[584].

La question de la répartition des étrangers a des enjeux politiques extrêmement importants. En effet, un grand nombre de dispositions sont prises en fonction du recensement[585]. Et en particulier, dans le champ de la représentation politique, le nombre de sièges alloués aux différents Etats à la Chambre des Représentants est réparti en proportion du nombre d'habitants. Il en va de même pour le nombre de grands électeurs désignés pour élire le Président des Etats-Unis. Ainsi, les Etats avec une forte proportion d'étrangers (Californie, Texas, New York, …) bénéficient du poids de la population étrangère pour augmenter leur représentation par rapport aux Etats où les étrangers sont peu nombreux. Du coup, il y a inégalité entre le poids relatif des votes. Ainsi, on a pu calculer que par exemple, 400 000 voix au Montana élisaient un Représentant, alors qu'en Californie, elles élisaient 4 Représentants[586]. A ceux qui s'inquiètent de cette influence passive des étrangers, qui, bien qu'ils ne votent pas, pèsent électoralement et, dans une élection au résultat serré, pourraient contribuer à faire élire un Président plutôt qu'un autre, une solution paraît envisageable : l'exclusion des étrangers du compte pour la répartition politique, mais cette solution serait sans doute difficile à mettre en œuvre[587]. L'autre solution, devant l'iniquité dans le mode de représentation entre les différents territoires, consiste bien sûr à « rétablir la part des sans-part »[588], c'est-à-dire à établir l'égalité devant le vote, et donc, à accorder le droit de vote aux étrangers[589].

L'ensemble de ces données démographiques nous montre que, aux Etats-Unis, la question du vote des étrangers, outre son

---

[584] *Ibid.* (p.6-8).

[585] C'est le cas en France également.

[586] Renfro Ren, « Could Non-Citizens Elect The President ? », *Vital Speeches of the Day*, vol. 72, n° 14/15, Mai 2006, p. 458-461 (p.459).

[587] Poston Dudley L. Jr, Camarota Steven A et Baumle Amanda K, « Remaking the Political Landscape : The Impact of Illegal and Legal Immigration on Congressional Apportionment », *Center for Immigration Studies - Backgrounder*, Octobre 2003, p. 1-7, http://www.cis.org/articles/2003/back1403.pdf.

[588] Rancière, *La mésentente (op. cit.)*.

[589] Tienda Marta, « Demography and the Social Contract », *Demography*, vol. 39, n° 4, Novembre 2002, p. 587-616.

importance théorique, porte des enjeux politiques lourds. Il s'agit d'une partie importante de la population qui est privée de participation à la vie politique. La naturalisation, en l'état actuel, ne constitue pas une solution pratique satisfaisante pour le plus grand nombre. Une éventuelle reconnaissance généralisée du vote des étrangers aux Etats-Unis aurait une importance politique majeure, au moins dans certains endroits.

Il convient maintenant de rappeler quelques données historiques du problème, qui ont une importance sur la manière dont le débat est posé aujourd'hui, et qui marquent une certaine originalité de la situation étasunienne par rapport à la France ou à la plupart des pays européens.

3.4.3. Histoire du droit de vote des étrangers aux Etats-Unis

L'historiographie étasunienne contemporaine est en train de découvrir et de révéler, depuis peu d'années, une spécificité propre aux Etats-Unis, qui est encore peu connue : le droit de vote des étrangers, dans ce pays, ce n'est pas une proposition utopique, pour un futur lointain ou imaginaire, c'est aussi une réalité qui a été longtemps pratiquée, durant la majorité de l'histoire des Etats-Unis. Il s'agit pour nous de rendre compte ici de ce que dévoilent les recherches actuelles, et de montrer, par delà cette « redécouverte » par les universitaires du tournant du XXIe siècle, qu'en réalité la question du vote des étrangers a été longtemps débattue, notamment par les juristes, ce qui permet d'inscrire le débat contemporain dans la perspective des débats fondamentaux qui se sont posés depuis la création de la démocratie étasunienne.

En l'état actuel des recherches[590], il semble que le vote des étrangers a été pratiqué par au moins 40 Etats, durant les 150 premières années de la République étasunienne. Le dernier Etat à l'avoir supprimé est l'Arkansas, en 1926. La liste suivante[591] donne les dates pendant lesquelles les Etats mentionnés ont accordé le droit de vote aux étrangers, sous certaines conditions et pour certaines élections :

---

[590] Nous nous basons notamment sur celles qui ont été menées par une équipe de chercheurs et d'étudiants autour du Professeur Ron Hayduk à New York. Voir Hayduk Ron, *Democracy for All : Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Routledge, 2005 .

[591] http://www.legalaffairs.org/webexclusive/debateclub_ncv0505.msp.

AVANT 1848

Etats	Début	Fin
North Carolina	1704	1856
Rhode Island	1762	1842
Vermont	1767	1828
New York	1776	1804
Virginia	1776	1818
Connecticut	1776	1819
New Jersey	1776	1820
Delaware	1776	1831
Maryland	1776	1851
Massachusetts	1780	1822
Kentucky	1789	1799
Pennsylvania	1790	1838
South Carolina	1790	?
NewHampshire	1792	1814
Tennessee	1796	1834
Ohio	1802	1851
Illinois	1818	1848
Michigan	1835	1894

APRES 1848

Etats	Début	Fin
Nevada	1848	1864
Wisconsin	1848	1908
Oregon	1848	1914
Minnesota	1849	1896
Wyoming	1850	1899
Washington	1850	?
Oklahoma	1850	1907
South Dakota	1850	1918
Indiana	1851	1921
Kansas	1854	1918
Nebraska	1854	1918
North Dakota	1861	1889-1909
Idaho	1863	1890
Montana	1864	1889
Missouri	1865	1921
Georgia	1868	1877
Florida	1868	1894
Alabama	1868	1901
Texas	1869	1921
Arkansas	1874	1926
Colorado	1876	1902
Louisiana	1879	?

On peut distinguer 2 groupes d'Etats correspondant à deux régions et deux périodes différentes :

D'une part, au Nord-est des actuels Etats-Unis, les colonies fondatrices (sauf la Géorgie – qui est le plus au Sud) et quelques Etats très voisins ont accordé le droit de vote aux étrangers entre le XVIIIe siècle et la moitié du XIXe, pendant une durée moyenne de 50 ans.

D'autre part, les autres Etats (du Centre, du Nord, du Sud et de l'Ouest) ont accordé le droit de vote aux étrangers à partir de 1848 et jusqu'au début du XXe siècle, pendant une durée moyenne de 45 ans.

Le Michigan (au Nord-Centre-Est) se trouve à cheval sur les deux périodes.

A ces 40 Etats (sur 50), on pourrait ajouter que Hawaï, dernier Etat de la fédération, a connu de longues périodes avec droit de vote accordé aux étrangers. La Constitution du Royaume de Hawaï en 1840 créait les conditions pour ce vote, favorisant l'installation d'immigrés. Le droit de vote, bien que basé par ailleurs sur certains critères d'exclusion (y compris ethniques), était octroyé aux *denizens* (étrangers ayant un statut régulier). Ce vote des étrangers fut maintenu par la République (1893) mais disparut avec le rattachement aux Etats-Unis (1898) qui transforma en Etasuniens tous les nationaux hawaïens et tous les *denizens*[592].

- La réémergence de la question dans le champ universitaire

Le fait que le vote des étrangers ait été longuement pratiqué aux Etats-Unis constitue assurément une particularité dans la façon dont se pose le problème aujourd'hui. Néanmoins, cette pratique a été longtemps oubliée, et il a fallu la conjonction de différents travaux universitaires, de mouvements sociaux, et l'influence des évolutions en la matière sur tous les continents pour que la question ré-émerge dans le débat public aux Etats-Unis, à la fin du XXe siècle.

En 1931, Leon E. Aylsworth écrit un bref article dans la revue américaine de science politique[593] qui signale la disparition « *définitive* » de cette pratique, qu'il qualifie d' « *anomalie politique* » : « *Pour la première fois depuis plus de cent ans, une élection nationale s'est tenue en 1928 dans laquelle aucun étranger dans aucun Etat n'avait le droit de vote* » [594]. Il indique que durant le XIXe siècle, les lois et constitutions d'au moins 22 Etats ou territoires ont accordé le droit de vote à des étrangers. Il explique que cette tendance a connu son apogée vers 1875. Il présente les différents processus, et notamment, les référendums, qui ont conduit de nombreux Etats à supprimer ces dispositions jugées anormales. Son propos n'est pas de discuter sur le fond, qui semble indiscutable, mais plutôt de rendre compte des problèmes de procédures pour arriver à supprimer

---

[592] Voir Hanifin Patrick W., « To Dwell on the Earth in Unity : Rice, Arakaki, and the Growth of Citizenship and Voting Rights in Hawai'i », *Hawai'i Bar Journal*, vol. V, n° 13, Spring 2002, p. 15-44, http://www.angelfire.com/hi2/hawaiiansovereignty/HanifinCitizen.pdf.

[593] Aylsworth Leon E, « The Passing of Alien Suffrage », *The American Political Science Review*, vol. 5, n° 1, Février 1931, p. 114-116, http://links.jstor.org/sici ?sici=0003-0554%28193102%2925%3A1%3C%3E1.0.CO%3B2-I.

[594] *Ibid.* (p.114).

cette pratique qui lui parait totalement illégitime. Les données historiques qu'il présente servent de base à la plupart des travaux menés sur la question jusqu'en 2005.

En 1977, Gerald M. Rosberg, professeur de droit à l'université de Michigan, ouvre à nouveau la question[595], en s'étonnant que l'histoire du suffrage aux Etats-Unis, et en particulier de la pratique du vote des étrangers ait été si peu écrite[596]. Discutant les fondements constitutionnels du suffrage, il remet en question l'idée selon laquelle le vote est par essence un privilège du *citizen*, et il montre que la jurisprudence abondante en la matière, non seulement écarte l'exclusion des étrangers du droit de vote, mais tend même plutôt à justifier leur inclusion[597] à tous les niveaux du gouvernement, contrairement à ce qui était communément admis. Il détaille l'histoire de cette pratique et des controverses qu'elle a suscités devant les différentes juridictions.

Une des formules à retenir, dans cette longue histoire contrastée, est celle des « déclarants », mise au point par le Wisconsin lors de son admission à la fédération (1848). La Constitution du Wisconsin accordait le droit de vote aux étrangers ayant déclaré leur « intention » de devenir des « *citizens* »[598]. Cette solution a été utilisée par de nombreux Etats, soucieux notamment d'encourager l'immigration européenne. Le droit de vote était ainsi vu comme un chemin vers la nationalité. Les *noncitizens* votant devenaient des *precitizens*[599]. Il n'y avait en général pas de distinction entre droit de vote local et droit de vote au niveau de l'Etat ou au niveau fédéral. Cette solution a été critiquée car elle ne requérait pas l'allégeance aux Etats-Unis, elle rendait possible la double allégeance, et elle n'obligeait pas vraiment les « déclarants » à devenir *citizens*[600].

En 1993, Jamin Raskin, professeur de droit constitutionnel (American University Washington College of Law), et protagoniste du rétablissement du droit de vote des étrangers dans sa ville de Takoma Park près de Washington DC, publie un

---

[595] Rosberg Gerald M, « Aliens and Equal Protection : Why not the Right to Vote ? », *Michigan Law Review*, vol. 75, n° 5/6, Avril - Mai 1977, p. 1092-1136, http://links.jstor.org/sici ?sici=0026-2234%28197704%2F05%2975%3A5%2F6%3C1092%3AAAEPWN%3E2.0.CO%3B2-5.

[596] *Ibid.*(p.1093).

[597] Au nom de la Clause de la protection égale.

[598] Rosberg, « Aliens and Equal Protection » *(op. cit.)* (p.1098).

[599] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1407).

[600] *Ibid.* (p.1406).

important article[601], qui constitue une ressource scientifique de référence et contribue à déclencher un nouveau mouvement pour les droits civiques, tout d'abord à San Francisco et à New York City[602]. Dans cet article, Raskin montre que le droit de vote des étrangers a joué un rôle historique extrêmement important dans la constitution des Etats-Unis. Il ne s'agit pas du tout d'une pratique isolée, marquée par l'exceptionnalité et ayant une portée marginale. Au contraire, le droit de vote des étrangers a été pratiqué longuement, dans de très nombreux Etats (Raskin en reste au dénombrement minimal de 22 Etats établi par Aylsworth), et il a été débattu, contesté, supprimé, rétabli. Il a donc été au centre du questionnement sur la nature de la politique étasunienne, pendant plus de 150 ans. La motivation pour cette pratique a été un mélange de pragmatisme utilitariste, consistant globalement à favoriser l'immigration, et de principes démocratiques, basés sur les slogans de la Révolution (« *No Taxation without Representation* », « *No Governance without Representation* », etc.). Le droit de vote des étrangers a été remis en question par les flambées de nationalisme suivant les périodes de guerre. C'est le patriotisme étasunien consécutif à la Première Guerre Mondiale qui sonne le glas (pour au moins une cinquantaine d'années) de cette pratique. Un des éléments très importants que met en évidence Raskin est que le droit de vote des étrangers ne vise pas forcément à l'universalisation du suffrage, et que, au contraire, il est tout à fait compatible, historiquement, avec une conception d'exclusion[603]. Le droit de vote des étrangers, ainsi, ce n'est pas le droit de vote de tous, c'est un privilège réservé à l'homme blanc chrétien propriétaire. Et au contraire, il peut contribuer à bien marquer la distance avec le potentiel universaliste de la *citizenship* américaine. Ainsi, restent exclus les femmes, les mineurs, les Noirs, voire, les travailleurs ou les illettrés[604]. Dans le conflit menant à la Guerre de sécession, les Etats du Sud, esclavagistes, récusent le droit de vote des étrangers au motif de l'opposition supposée des nouveaux immigrés avec l'esclavage[605]. Il est vrai que le Nord,

---

[601] *Ibid.* Cet article est gratifié du *Second Prize in the Association of American Law Schools' 1992 Scholarly Papers Competition ; delivered at AALS annual meeting in San Francisco, January 1993*. Cf. : http://www.wcl.american.edu/faculty/cv/raskin.pdf ?rd=1.

[602] Voir http://www.wcl.american.edu/faculty/cv/raskin.pdf ?rd=1.

[603] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1401).

[604] En ce sens, comme on peut faire le parallèle avec ce que nous disons par ailleurs, sur la situation prévalant dans les empires coloniaux. La nationalité française (accordée ou imposée) aux indigènes ne leur valait pas pour autant pleine citoyenneté. Cette situation a été qualifiée de « monstruosité » (Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)*) ou de « dénaturation » (Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*), mais on peut aussi la considérer comme la démonstration que la nationalité ne saurait jamais être automatiquement synonyme d'émancipation et de citoyenneté.

[605] « Snapshot of United States Voting History », *Grassroots Policy Project*, 2004, http://www.grassrootspolicy.org/pdfs/US%20Voting%20History.pdf.

anti-esclavagiste, mobilise de nombreux étrangers. Du coup, et alors qu'elle exprime une défiance vis-à-vis du pouvoir central et l'affirmation exacerbée du système fédéraliste, la Constitution sudiste (1863) interdit explicitement le droit de vote des étrangers[606]. Après la guerre civile, les Etats du Sud adoptent en général la formule du Wisconsin, accordant le droit de vote aux « déclarants », cherchant ainsi à aspirer de la main d'œuvre pour remplacer les esclaves.

Avant de présenter une discussion des arguments en faveur du droit de vote (au moins local) pour les étrangers, Raskin montre aussi que la question du droit de vote des étrangers en général relève non pas de l'Etat fédéral et des principes constitutionnels, mais qu'il s'agit d'un problème relevant des Etats fédérés. Si la jurisprudence lui semble plaider pour une telle extension, il récuse la thèse de Rosberg (fondant la justification du droit de vote des étrangers sur la Clause d'égale protection), en signalant que ce n'est pas aux tribunaux que revient le pouvoir d'inclure dans l'électorat de nouvelles catégories jusque là exclues, mais que ce pouvoir revient à l'électorat déjà constitué, qui finit toujours par entendre les revendications des aspirants-électeurs[607].

Il présente enfin l'expérience de sa ville de Takoma Park, qui a accordé en 1992 le droit de vote municipal à tous les résidents, instaurant une pratique déjà menée dans quelques communes du Maryland. Il montre aussi que les expériences menées depuis quelques années à New York et Chicago, où les étrangers parents d'élèves ont le droit de vote aux *School Board Elections* depuis la fin des années 1960 sont susceptibles d'être généralisées, et ouvrent la voie à un mouvement général pour le droit de vote des étrangers au XXIe siècle.

Effectivement, les années 1990 ont connu différents mouvements, dans lesquels de nombreuses organisations se sont mobilisées pour obtenir le droit de vote des étrangers. Ces initiatives se sont insérées dans le cadre d'un mouvement plus large pour la reconnaissance des droits des immigrés. Elles ont connu certains succès limités, grâce au soutien actif d'élus importants. A l'heure où sont écrites ces lignes, quelques communes étasuniennes ont accordé le droit de vote aux étrangers, selon certaines conditions et à certains niveaux. La question est ouverte. Et l'on peut penser, contrairement à ce qu'écrivait Aylsworth en 1931, que le débat est relancé.

---

[606] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1414).

[607] Partie II-D, *Ibid.*.

L'histoire étasunienne du vote des étrangers, redécouverte aujourd'hui, se continue donc, notamment grâce à l'apport d'universitaires engagés dans la recherche sur ce sujet. Un des plus actifs désormais, outre Jamin Raskin, est Ron Hayduk, professeur de science politique au *Borough of Manhattan Community College, City University of New York*, qui a produit de nombreux articles et ouvrages[608]. Il a dirigé une enquête sur l'histoire de cette pratique aux Etats-Unis, et s'est aussi engagé fortement dans le mouvement à New York et aux Etats-Unis. Il codirige avec l'universitaire Michele Wucker le site internet www.immigrantvoting.org, qui regroupe les données les plus pertinentes, non seulement sur l'histoire du vote des étrangers aux Etats-Unis, mais aussi sur les développements actuels.

Les informations présentées ci-dessous sont basées, à l'origine, sur ce site et actualisées (printemps 2006) à partir de recherches menées par ailleurs, notamment dans la littérature étasunienne sur la question du droit de vote des étrangers, qui est abondante depuis 2003, et sur la presse écrite accessible sur internet. Elles présentent les informations les plus récentes ou jugées les plus intéressantes, notamment en fonction de l'importance numérique de la population étrangère, qui, comme on l'a vu plus haut, est extrêmement variable selon les Etats.

3.4.4. La situation actuelle

On peut dresser un tableau présentant quelques données partielles sur l'état du droit positif et sur le débat actuel aux Etats-Unis.

Comme l'a montré Raskin[609], et bien que ce ne soit pas forcément de notoriété publique aux Etats-Unis, aucune disposition de niveau fédéral, et notamment, aucun article ou amendement de la Constitution des Etats-Unis ne s'oppose directement au droit de vote des étrangers. De plus, l'abondante jurisprudence de la Cour suprême semble même plutôt plaider en faveur de ce droit. En tout cas, il semble avéré que la Constitution fédérale ne puisse être opposée au niveau local. En revanche, l'article 1 fait du droit de vote dans les Etats la porte ouverte vers le droit de vote national et peut sans doute constituer un blocage, à terme, pour une extension du droit de vote à tous les niveaux.

- Un problème dépendant plutôt de l'échelon des Etats

---

[608] Voir sa bibliographie sur son site http://www.ronhayduk.com.

[609] Voir la partie II de l'article de Jamin Raskin : Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)*.

C'est donc, juridiquement, au niveau des Etats que se pose le problème. Et par conséquent, le problème est posé juridiquement en des termes un peu différents selon les Etats, car certaines Constitutions d'Etat[610] réservent explicitement le droit de vote, y compris local, aux seuls Etasuniens. Dans d'autres cas, c'est le code électoral ou la loi électorale de l'Etat qui mentionne cette disposition. Et parfois, les normes de l'Etat sont muettes sur ce point, et dans ce cas, une municipalité peut juridiquement octroyer le droit de vote à ses résidents étrangers, sans que cela ne pose de problèmes avec l'ordre juridique supérieur. De plus, et comme toujours, se pose le problème du niveau du vote. En général, on distingue trois niveaux : celui du gouvernement local (municipalité / comtés), celui de l'Etat, et celui de la Fédération.

Le vote local concerne dans la plupart des cas non seulement l'élection du conseil municipal, mais aussi, le plus souvent, les élections au School Board[611], qui est une institution très importante, chargée de l'ensemble de la politique scolaire publique pour la municipalité, et qui est dotée d'un fort pouvoir. Ce dispositif n'est pas organisé de la même façon selon les lieux. L'élection au School Board est en général organisée le même jour que l'élection au conseil municipal, et revêt donc une importance politique qui est sans commune mesure avec les élections analogues en France. Pour des raisons économiques et démographiques, les étrangers sont surreprésentés parmi les parents d'élèves des écoles publiques, et le problème de leur participation à ces élections se pose d'autant plus du fait de cette surreprésentation. Le vote des étrangers à ces élections a été discuté tout autant que pour les autres élections locales, dès le XIXe siècle, et il a été parfois vu comme un dispositif d'éducation à la citoyenneté[612]. Il est aussi contesté avec la même vigueur que le vote aux élections municipales[613].

Il a été noté par ailleurs que le système instauré par *The National Voter Registration Act of 1993* (NVRA) — connu sous le nom de « *Motor Voter* », selon lequel tout candidat au permis de conduire est automatiquement inscrit sur les listes électorales a amené de nombreux étrangers à être inscrits par erreur sur les

---

[610] Voir par exemple : http://www.law.cornell.edu/statutes.html.

[611] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1461).

[612] Voir *Ibid.* (p.1454).

[613] Schuck Peter H. et Baldwin Simeon E., « Only Citizens Should Hold Voting Rights », *Los Angeles Times*, 2 août 2004, http://www.law.yale.edu/news/2068.htm.

registres électoraux[614]. Cette situation est violemment dénoncée par les opposants au vote des étrangers[615].

A partir des données disponibles, on peut dresser un bref tableau de la situation actuelle dans quelques Etats.

- Californie

En Californie, les résidents étrangers sont plus de 4,6 millions (dont 3 millions de Latino-américains) soit presque 19 % de la population adulte. On compte 12 municipalités où le pourcentage de résidents étrangers (âgés de 18 ans et plus) dépasse les 50 %. Ce pourcentage excède 25 % dans 85 municipalités[616]. L'importance numérique des étrangers, conjuguée à leur exclusion politique, fait parler d'un « apartheid politique californien »[617].

Il y a des mouvements pour le vote des étrangers à Los Angeles dès le début des années 1990[618]. A San Bernardo et San Francisco aussi, plusieurs initiatives ont été menées depuis 1996[619], qui ont rencontré une forte opposition politique et juridique. Une nouvelle proposition visant à instaurer le droit de vote aux élections au School Board, appuyée par une coalition plus large que lors des initiatives précédentes, défendue par un leader démocrate de premier plan, Matt Gonzales[620], a été rejetée d'extrême justesse par referendum en novembre 2004[621]. Ce résultat a été un échec sur le plan local, et sans doute également un coup d'arrêt sur le plan national du mouvement pour le vote des étrangers. Une campagne très négative a été menée par les opposants à cette proposition, autour du slogan

---

[614] Cobb Kim, « Immigrants' voting rights becoming a major issue », *Houston Chronicle*, 19 avril 2004, http://www.chron.com/CDA/archives/archive.mpl?id=2004_3755129.

[615] Voir par exemple « How Many Illegal Aliens are Registered to Vote in North Carolina ? », *Communiqué de presse de la "Federation for American Immigration Reform"*, 15 septembre 2004, http://www.fairus.org/site/PageServer ?pagename=media_media9002.

[616] Données du recensement étasunien, citées par Avila Joaquin Esq, « Political Apartheid in California : Consequences of Excluding a Growing Noncitizen Population », *Latino Policy and Issues Brief (UCLA Chicano Studies Research Center)*, n° 9, December 2003, http://www.chicano.ucla.edu/press/siteart/LPIB_09Dec2003.pdf.

[617] *Ibid.*.

[618] « Snapshot of United States Voting History » *(op. cit.)* (p.5).

[619] Pour un récapitulatif et une analyse du mouvement à San Francisco, voir Kini Tara, « Sharing the Vote : Noncitizen Voting Rights in Local School Board Elections », *California Law Review*, vol. 93, n° 1, Janvier 2005, p. 271-321, http://search.epnet.com/login.aspx ?direct=true&db=buh&an=16330752&lang=fr.

[620] Voir *Ibid.*.

[621] Voir http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/california.html. Résultats du vote de 2004 (proposition F) sur : http://www.sfgov.org/site/uploadedfiles/election/2004results.htm.

« Oui à la nationalité, non à la proposition F »[622]. D'autres initiatives sont en cours.

Pour accorder le droit de vote aux élections municipales, il faudrait sans doute réviser la Constitution de l'Etat[623] et modifier différentes lois électorales[624].

- Caroline du Nord

Depuis au moins 2004, la municipalité de Carrboro (17 000 habitants) envisage d'accorder le droit de vote local aux résidents étrangers[625]. Cette proposition est avancée par un adjoint (*Alderman*), John Herrera (lui-même naturalisé étasunien), soutenue par le maire Mark Chilton et approuvée par la sénatrice démocrate Ellie Kinnaird et les Représentants démocrates Joe Hackney et Verla Insko[626]. Néanmoins, pour entrer en pratique, il faudrait réviser ou amender la Constitution de l'Etat[627].

- Connecticut

En janvier 2003, un projet de loi instaurant le droit de vote des étrangers (propriétaires) à certaines élections et référendums a été présenté par un comité dépendant du gouvernement de l'Etat, avant d'être ajourné[628].

- Illinois

Chicago (8 millions d'habitants, dont plus de 10 % d'étrangers) accorde depuis 1988 le droit de vote aux étrangers résidents et parents d'élèves lors des élections aux School Boards[629].

---

[622] Sanders Lorraine, « Mind the GAP », *BeyondChron : San Francisco's Alternative Online Daily News*, 9 novembre 2004, http://www.beyondchron.org/news/nucleus/plugins/print/print.php ?itemid=728.

[623] Avila, « Political Apartheid in California » *(op. cit.)*.

[624] Kini, « Sharing the Vote » *(op. cit.)* (Partie II).

[625] Voir notamment Bowen Shannan, « Herrera pushes voting », *Daily Tar Heel*, 8 avril 2004, http://www.dailytarheel.com/home/index.cfm ?event=displayArticlePrinterFriendly&uStory_id=9331fd55-4cbf-4c2c-836a-0e0be0e7928b et Anonyme, « A deserved voice », *Daily Tar Heel*, 12 avril 2004, http://www.dailytarheel.com/news/2004/04/12/OpinionsboardEditorials/A.Deserved.Voice-1358875.shtml.

[626] Anonyme, « Alderman Wants To Allow Noncitizens In Carrboro To Vote », *WRAL.com*, 13 mai 2006, http://www.wral.com/news/9211390/detail.html .

[627] Anonyme, « Carrboro Officials : Let Illegal Immigrants Vote », *WNCN-TV*, 18 mai 2006, http://www.msnbc.msn.com/id/12849078/from/RL.3/.

[628] "*Connecticut State Senate Bill #340, An Act Concerning Voting By Resident Alien Property Owners*". Voir http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/connecticut.html.

[629] Voir http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/Chicago.html. Apparemment, il n'y a pas de School Board central (municipal), mais cette structure est décentralisée dans 500 conseils de site. Voir http://www.cps.k12.il.us/AboutCPS/Departments/OSCR/local_school_councils.html.

- Maine

La commune de Portland, qui compte à peu près 5 % d'étrangers sur 60 000 habitants, connaît également un activisme en faveur du droit de vote des étrangers aux élections au School Board et au conseil municipal, mené notamment par Stephen Spring, élu et membre du Parti Vert[630].

- Maryland

La loi électorale de l'Etat permet aux municipalités de déterminer librement leur corps électoral, et notamment d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers.

C'est dans le Maryland qu'ont été menées à partir du début des années 1990 les premières expériences de réinstauration du droit de vote des étrangers aux élections municipales, notamment à Takoma Park, qui restera peut-être comme l'exemple emblématique à partir duquel le mouvement étasunien a démarré à la fin du XXe siècle.

On peut citer également le village de Martin's Additions (moins de 900 habitants en 2000)[631], qui instaura le droit de vote des résidents étrangers dans sa charte en 1976[632], alors qu'il n'était alors qu'un district spécial et pas encore une commune à part entière, ce qu'il devint en 1985. Somerset et Garret Park, communes d'un millier d'habitants, accordent également le droit de vote municipal à leurs résidents étrangers en situation régulière[633]. Chevy Chase Section 3 (presque 800 habitants en

---

[630] Voir Spring Stephen, « Taxation With Representation : Voting Rights for Immigrants », *The Muskie School of Public Service*, 20 mai 2004, http://www.immigrantvoting.org/material/Immigrant%20Vote.doc et aussi http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/maine.html.

[631] http://www.mdarchives.state.md.us/msa/mdmanual/37mun/martins/html/m.html.

[632] "*The charter of the special taxing district was revised in 1976 to allow residents without U.S. citizenship to vote in the district's elections. The revision also introduced the possibility of municipal incorporation*".

http://www.mdmunicipal.org/cities/index.cfm?townname=MartinsAdditions&page=home.

[633] Somerset *:*

"*Registration - If you are registered in Maryland for national elections, you are eligible to vote in Somerset. If you are not registered in Maryland and want to vote in Somerset elections, you may register in Town, provided you are 18 by election day, have resided in Town for 14 days preceding the election, and are a citizen of the United States or a legal alien. You may register in Somerset any time by mail or in person the first Monday in March*". http://townofsomerset.com/handbook.pdf.

Garret Park (Charte de 2001) *:*

« *Section 78-20. Qualifications of voters.*

Every person who (1) is a citizen of the United States or who (A) pledges to respect the Charter and laws of the Town of Garrett Park and (B) affirms a basic understanding of the English language ; (2) is at least eighteen years of age, (3) legally resides within the corporate limits of the town on the day he or she registers to vote and continuously thereafter until casting his or her vote in any Garrett Park election, (4) satisfies those substantive qualifications required by the State of

2000)[634] accorde le droit de vote à l'élection au conseil municipal[635].

Le village de Barnesville (161 habitants) est également signalé[636] dans ce cas, mais le recensement de 2000 ne compte aucun étranger résident[637].

La ville de Takoma Park[638] (17 000 habitants, dont 3000 étrangers, soit 17,5 %)[639], près du District de Columbia, où résident des étrangers travaillant dans les grands organismes internationaux de la capitale fédérale Washington DC, et aussi de nombreux réfugiés d'Amérique centrale, a été amenée à étendre le droit de vote aux résidents étrangers à la suite de la prise de conscience en 1990 par des membres de l'exécutif municipal (Task Force) de l'écart existant dans les différents quartiers de la ville (Wards) entre la population résidente et celle des électeurs. Afin de rétablir une égalité de traitement au niveau municipal, l'exécutif a organisé un référendum consultatif, en novembre 1991, sur la proposition d'inclure dans l'électorat municipal les résidents étrangers. Une très faible majorité des votants s'est prononcée en faveur de cette proposition, qui s'est concrétisée par l'adoption formelle en conseil municipal en mars 1992. Le débat a été très vif, et des recours ont été introduits, sans succès, notamment en direction du parlement de l'Etat, pour interdire ce type d'extension du droit de suffrage. Les opposants avançaient que la nationalité étasunienne serait dévalorisée par cette proposition, que l'accès à la nationalité était déjà très ouvert, et que l'octroi du droit de vote local entraînerait inéluctablement la revendication du droit de vote au niveau de l'Etat et au niveau fédéral. La crainte d'une invasion d'immigrés non désirés a été également évoquée[640].

Maryland for voter registration which do not conflict with the qualifications specified in this Charter, and (5) is registered in accordance with the provisions of this Charter, is a qualified voter of the town. Every qualified voter of the town is entitled to vote at all town elections. (Reso. 4 26-71 ; Reso. 4-11-83 ; Reso. 2-12-2001 #01-6.)" http://www.garrettpark.org/govcnt/govdoc/charters/charter2001.pdf.

[634] http://www.chevychasesection3.com/pdf/jun2001.pdf.

[635] "*Anyone age 18 or older who is a resident of Section 3 is a qualified voter, regardless of citizenship or ownership status*". http://www.chevychasesection3.com/ordinances.html juin 2006.

[636] Un article du Washington Post en 1992 recensait les communes du Comté de Montgomery qui ne requéraient pas la nationalité étasunienne pour l'inscription sur le registre des électeurs : Kaiman Beth et Varner Lynne K., « Immigrant Voting Advances in Takoma Park », *The Washington Post*, 30 janvier 1992 cité notamment par Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1462).

[637] Voir http://www.mc-mncppc.org/research/data_library/census2000/places/barnesvilletown.pdf.

[638] Pour la compréhension du processus initial à Takoma Park, voir le récit qu'en fait un de ses acteurs principaux (et théoricien du droit de vote local des étrangers) : Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1462 et suiv.).

[639] http://www.takomaparkmd.gov/hcd/pdf/tpcensus.pdf.

[640] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)*.

Lors des différentes élections municipales récentes, il semble que les résidents étrangers participent un peu moins que les ressortissants étasuniens[641].

- Massachusetts

Deux communes (Amherst et Cambridge) ont accordé aux résidents étrangers en 2003 le droit de vote aux élections municipales, à la suite de campagnes de mobilisation actives durant plusieurs années. Cambridge compte à peu près 15 % de résidents étrangers sur 100 000 habitants. Cambridge avait également accordé le droit de vote aux School Board Elections en 1999 aux résidents déclarant leur intention de demander la nationalité étasunienne[642]. La ville de Wayland (14 000 habitants) a adopté le vote local des étrangers en 2006[643]. D'autres communes sont engagées sur la même voie (Somerville, Chelsea, Everett, Newton). Toutefois, le droit de vote municipal n'est pas encore en vigueur (printemps 2006) car la législation de l'Etat du Massachusetts doit être modifiée sur ce point[644].

- Minnesota

Après plusieurs années de démarches politiques, la question d'une modification de la Constitution de l'Etat, afin d'autoriser les communes à accorder le droit de vote local aux résidents étrangers, doit être soumise à référendum lors du vote général fin 2006[645].

- New York

La ville de New York a accordé en 1968 le droit de vote aux résidents étrangers parents d'élèves aux School Board Elections. Ron Hayduk[646] décrit précisément cette expérience de plusieurs décennies, achevée en 2003 suite à un changement de l'organisation locale du système éducatif. Les 32 « Community School Boards » avaient des pouvoirs très importants et les parents étrangers étaient non seulement électeurs, mais aussi éligibles. Dans certains quartiers avec une très forte proportion de parents étrangers, les électeurs étrangers ont pu élire ou au contraire empêcher l'élection de tel ou tel candidat. Globalement, la participation électorale à ces élections a été

---

[641] Voir http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/maryland.html.

[642] Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)* (p.521).

[643] http://www.wayland.ma.us/townclerk/Status.html juin 2006.

[644] Sources *:*

http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/massachusetts.html et.

http://users.skynet.be/suffrage-universel/us/usvoalma.htm et de nombreux articles en lien à partir de ces pages.

[645] Voir http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/MINNESOTA.html.

[646] Hayduk, « Testimony » *(op. cit.)*.

faible et déclinante (de 14 % en 1970 à 3,3 % en 1999, pour un corps électoral d'environ 3 millions d'inscrits), sauf en 1993, avec un conflit important et un dispositif d'information spécial pour mobiliser les électeurs.

Dans la ville de New York, on estime qu'un résident sur 5 est privé du droit de vote faute de nationalité étasunienne[647], soit, plus de 1,3 millions d'électeurs potentiels[648]. L'Etat de New York figure parmi ceux où le nombre (2 millions) et la part des étrangers dans la population (11 %) sont les plus importants.

La question du vote des étrangers a émergé dans le débat public depuis 2003, après une brève tentative au début des années 1990. Vu l'importance de la ville de New York, le débat a pris une ampleur nationale. De très nombreuses organisations[649] se sont mobilisées pour la restauration du vote des étrangers (faisant référence à la pratique ancienne et durable aux Etats-Unis), et cette proposition a été relayée par des élus au sein du Conseil municipal (Voting Rights Restoration Act, ou Intro 245) en avril 2006[650]. Le Maire républicain de New York, Michael Bloomberg, s'y est déclaré opposé en 2004, affirmant que le vote est « l'essence » de la nationalité (« *the essence of citizenship* ») [651]. Un éditorial du New York Times[652] exprime son accord avec la position de Bloomberg, et pose le problème de la double allégeance des immigrés qui gardent la nationalité de leur pays d'origine. Il conseille aux défenseurs des droits des immigrés d'œuvrer plutôt à accélérer le processus de naturalisation. Le leader démocrate de New York, Gifford Miller, a exprimé une position analogue[653]. Des propositions pour le droit de vote des étrangers ont été également émises depuis 2003 à l'Assemblée de l'Etat de New York, pour les élections locales et de l'Etat[654].

- Texas

---

[647] *Ibid.*

[648] http://www.immigrantvoting.org/material/expanddemocracy.html.

[649] La coalition pour l'extension du droit de vote regroupe plus de 60 organisations. Cf http://www.immigrantvoting.org/Coalition/nycoalition.html (juin 2006).

[650] http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/newyork.html. On peut lire les témoignages des partisans du droit de vote des étrangers, prononcés lors de l'audience organisée par la municipalité de New York, à cette adresse *:*

http://www.immigrantvoting.org/Coalition/NYHearings.html.

[651] Hu Winnie, « Bloomberg Is Opposed to Noncitizen Voting », *The New York Times*, 10 avril 2004, http://www.nytimes.com/learning/students/pop/articles/bloomberg_jl.html.

[652] Anonyme, « A Citizen's Right », *The New York Times*, 19 avril 2004.

[653] Voir Hu, « Bloomberg Is Opposed to Noncitizen Voting » *(op. cit.)*.

[654] http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/newyork.html.

Le Représentant démocrate Roberto Alonzo a déposé en 1995 une proposition de loi[655] visant à accorder le droit de vote local aux étrangers en situation régulière. Cette proposition a été bloquée en commission. Il continue à défendre cette idée, montrant l'importance numérique des étrangers dans de nombreuses villes du Texas[656]. Il s'agit d'un des Etats comptant le plus grand nombre d'étrangers (de l'ordre de 2 millions, soit 10 % de la population).

- Washington DC

La capitale fédérale Washington « bénéficie » d'un statut particulier, elle fait partie du District de Columbia, qui n'est pas un Etat à part entière, et ses habitants, bien qu'électeurs aux élections présidentielles, ne sont pas représentés au Congrès[657]. L'exclusion des étrangers, qui paient des impôts mais n'ont pas de représentation dans le District, est souvent mise en parallèle de celle des habitants du District, contribuables mais non représentés au niveau fédéral. Dans le cadre d'une revendication plus large pour les droits civiques des habitants de ce district, un conseil de quartier (*Advisory Neighborhood Commission 1D in Mount Pleasant*) a adopté en 2003 une résolution en faveur du vote des étrangers[658]. Cette démarche fait suite aux luttes menées après les émeutes de 1991, notamment dans ce quartier[659]. Devant la mobilisation de la « *Voting Rights for All – DC Coalition* » coordonnée par un leader de la communauté latino-américaine, Mario Cristaldo[660], des membres du conseil du District de Columbia ont présenté en 2004 une proposition de résolution octroyant le droit de vote local à tous les résidents (*Equitable Voting Rights Amendment Act of 2004*), ce qui ajouterait 42 000 nouveaux électeurs (presque 10 %)[661]. Le Maire de Washington DC, Anthony Williams a fait part de son soutien[662] mais l'opposition municipale a fait obstacle au projet[663].

---

[655] http://www.capitol.state.tx.us/tlo/74R/billtext/HB02816I.HTM.

[656] Cobb, « Immigrants' voting rights » *(op. cit.)*.

[657] Voir Raskin, « Une république en lambeaux » *(op. cit.)*.

[658] Bitondo Barbara, « ANC Fights for Extended Local Voting Rights (Letter to the Editor) », *The Hoya*, 23 septembre 2003, http://www.thehoya.com/editorials/092303/edit2.cfm.

[659] Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)* (p.517).

[660] Voir Cristaldo Mario, « Why we need the right to vote ? », *Council of Latino Agencies Network*, vol. 8, n° 4, July - October 2003, p. 1-3, http://www.consejo.org/pdf/1003NewsLetter.pdf.

[661] Voir http://www.immigrantvoting.org/StatesCurrent/DC.html.

[662] Hu, « Bloomberg Is Opposed to Noncitizen Voting » *(op. cit.)*.

[663] Hickey Darby et Selina Musuta, « One Step Back, Two Steps Forward ? DC's Diverse Immigrants Find New Unity and Momentum », *DC NORTH*, May 2006, http://www.capitalcommunitynews.com/publications/dcnorth/2006-MAY/html/One%20Step_Immigration.cfm.

Ce bref tableau partiel a permis de rappeler que, en l'état actuel du droit positif, aucune disposition constitutionnelle ou législative fédérale ne s'oppose au vote des étrangers, c'est donc une question qui relève des Etats ou des localités. Outre le fait que le vote des étrangers ait été une longue pratique expérimentée dans la plupart des Etats, une autre particularité mérite d'être soulignée : le vote des étrangers, aujourd'hui aux Etats-Unis, est une réalité. Certes, les communes l'ayant reconnu sont très rares, mais, elles existent, et constituent donc la preuve que cette proposition n'est pas une totale aberration ou une utopie au sens étymologique. Le débat est ouvert, il existe un peu partout aux Etats-Unis. Néanmoins, au-delà de la diversité des situations locales, on peut mettre en évidence quelques figures communes pour présenter les termes du débat au niveau global.

3.4.5. Les arguments avancés

Il s'agit ici de présenter de façon synthétique les principaux arguments échangés dans le débat actuel aux Etats-Unis, en soulignant les points mis en avant par les partisans du droit de vote des étrangers, et aussi, les objections formulées par les opposants.

Les principaux arguments avancés en faveur de la proposition sont de nature historique, démographique, juridique, et relèvent à la fois des doctrines démocratiques traditionnelles et de reconstructions démocratiques postmodernes.

On verra également comment le débat étasunien actuel traite la question du niveau du vote (vote local ou vote national), qui pose des problèmes de fond sur le plan théorique, mais relève également de la stratégie politique.

- Les arguments historiques

Un des éléments particuliers au débat étasunien actuel, qui marque son originalité par rapport à la plupart des autres pays, est comme on l'a évoqué, le long passé de cette pratique. Ce type d'argument est utilisé constamment par les partisans du droit de vote des étrangers, car il permet de montrer que non seulement, cette proposition est faisable, réalisable, mais surtout qu'elle ne constitue pas une rupture fondamentale dans l'histoire du pays, et au contraire, qu'elle s'inscrit dans une longue tradition. Cet argument est martelé et souvent affiché explicitement dans les slogans. La proposition défendue au Conseil municipal de New York City s'appelle ainsi « Voting Rights Restoration Act ». Il est vrai que l'histoire de cette pratique est presque totalement inconnue des Etasuniens, et les réactions hostiles que suscite l'idée d'accorder le droit de vote

aux étrangers tendent à confirmer que cette proposition est perçue globalement comme profondément révolutionnaire, en rupture avec l'idéologie traditionnelle. La place des universitaires est fondamentale dans le débat, car ils permettent de donner une valeur scientifique (prouvée historiquement) à une position perçue comme hérétique. Les apports de la recherche étasunienne en la matière, qui dévoilent cette longue pratique passée constituent une contribution appréciable pour tous ceux qui travaillent sur cette question, car ils permettent d'éclairer, en se prémunissant contre tout abus anachronique, les logiques qui sont à l'œuvre dans le refus et l'acceptation du vote des étrangers. En particulier, les reculs apparaissent comme clairement liés aux poussées nationalistes des périodes de guerres. Par ailleurs, l'étude des débats historiques sur la question permettent également de voir que sont mêlées des considérations relevant de principes (principes démocratiques universalistes vs nationalisme) et des considérations relevant de l'utilitarisme économique, qui pousse certains Etats à tout faire pour favoriser l'immigration[664].

Par ailleurs, la revendication du vote des étrangers s'inscrit dans la continuité des luttes pour l'universalisation du suffrage, qui, aux Etats-Unis, se sont heurtées aux mêmes préjugés qu'en Europe, et en plus, au problème crucial de l'esclavage et du racisme post-esclavagiste. Ainsi, les partisans du vote des étrangers font en général référence aux luttes anciennes et récentes pour la conquête des droits civils et politiques[665]. Ce registre argumentatif a sans doute plus de résonnance aux Etats-Unis que dans d'autres pays.

En même temps, le retour sur la longue histoire du vote des étrangers, en tant qu'hommes blancs propriétaires chrétiens montre que cette pratique était tout à fait compatible avec des registres d'exclusion (des femmes, des mineurs, des Noirs, etc.). Cette observation permet de comprendre que la dynamique universaliste potentiellement contenue dans la *citizenship* étasunienne court toujours le risque de l'étouffement dans l'étau de l'allégeance que représente la nationalité.

- Les arguments démographiques

Un autre axe argumentaire réside dans l'importance démographique des immigrés. L'immigration n'est pas seulement une donnée essentielle de l'identité historique du pays, elle est aussi, aujourd'hui, une réalité démographique énorme. L'exclusion des étrangers du droit de vote n'est pas un petit problème anecdotique, elle porte atteinte numériquement aux principes démocratiques. En effet, la légitimité du gouvernement étasunien (au sens large du terme, incluant les

---

[664] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)*.

[665] Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)*.

institutions de tout niveau) repose peut-être plus qu'ailleurs sur l'idée de représentation et de participation du peuple. De nombreuses décisions, y compris en matière de pure représentation politique, sont prises en fonction, non pas des données statistiques des ressortissants étasuniens, mais de la population prise dans son ensemble, y compris les étrangers[666]. La concentration des étrangers dans certains Etats ou métropoles accentue encore le problème de l'écart entre la population théoriquement représentée et celle qui l'est effectivement. Les chiffres avancés, même à l'échelle des Etats-Unis, sont énormes.

De plus, l'exclusion des étrangers du droit de vote renforce une ségrégation économique, affaiblissant la représentation politique des couches les plus défavorisées de la population. Pour certains militants, le vote éventuel des étrangers constituerait sans doute un renfort pour les courants politiques progressistes, aujourd'hui affaiblis[667].

- Les arguments juridiques

Les recherches récentes ont permis de montrer que le préjugé, largement partagé, selon lequel le droit de vote des étrangers serait anticonstitutionnel, était infondé. Au contraire, la longue jurisprudence des différents tribunaux et en particulier, de la Cour suprême des Etats-Unis, montre non seulement que la question a été débattue à de nombreuses reprises, mais aussi tranchée, toujours dans le sens d'une validation du vote des étrangers. Alors que le droit au suffrage universel des ressortissants étasuniens manque d'une garantie réelle dans la Constitution[668], et se trouve encore aujourd'hui affecté par des pratiques discriminatoires, le vote des étrangers, s'il n'est pas bien sûr explicitement établi par la Constitution, n'est en aucun cas interdit par elle. Ceci constitue un point d'appui important pour les partisans de cette proposition, qui y trouvent la confirmation que cette idée n'est pas utopique ou révolutionnaire, mais au contraire, conforme avec la tradition constitutionnelle étasunienne.

De plus, le système fédéraliste permet de distinguer les différents niveaux de « citoyenneté », en laissant les Etats, voire les communes, décider de la composition de leur corps électoral. Ainsi, la réalisation du vote des étrangers ne passe donc pas par un amendement à la Constitution fédérale, qui supposerait des

---

[666] Voir par exemple Tactaquin Catherine, « Voting Rights for Immigrants », *Poverty & Race*, vol. 13, n° 6, November - December 2004, p. 5-7, http://www.prrac.org/pdf/tactaquinnovdec2004.pdf et Tienda, « Demography and the Social Contract », .

[667] Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)*.

[668] Ce qui constitue presque une exception étasunienne. Raskin Jamin B et Spalding Matthew, « Should Non-Citizens be Permitted to Vote ? », *Legal Affairs Debate Club*, Novembre 2005, http://www.legalaffairs.org/webexclusive/debateclub_ncv0505.msp [juin 2006].

conditions de consensus politique difficiles à envisager, mais par une multitude de décisions locales, plus faciles à concrétiser, jouant sur les effets de démonstration de telle ou telle commune, et à même de construire un mouvement global.

- Les arguments démocratiques traditionnels

Les universitaires ayant travaillé sur cette question trouvent dans la pratique ancienne du vote des étrangers, et dans les débats que cette pratique a suscité, les principaux arguments démocratiques traditionnels, qui sont repris par les militants, dans les discours et les productions contemporaines.

En fait, c'est toute la tradition révolutionnaire étasunienne qui peut être invoquée à l'appui du vote des étrangers, et au-delà, toute la doctrine de la démocratie moderne, basée sur le contrat social.

Quelques cris de ralliement de la révolution fondatrice et son histoire ultérieure du pays sont ainsi cités à l'appui du vote des étrangers : « *No Taxation without Representation* », « *Government must Rest on the Consent of the Governed* », « *Good enough to Fight, good enough to Vote* »[669].

Ainsi, l'argument des impôts est-il systématiquement employé par les partisans du vote des étrangers. C'est même sans doute celui qui est le plus utilisé par les militants et les sympathisants, car il est parlant à chacun. Chaque personne qui paye l'impôt est en droit de dire son mot sur l'utilisation qui en sera faite.

De même, et plus généralement, les partisans du vote des étrangers avancent l'argument selon lequel le gouvernement et ses lois ne sont légitimes que dans la mesure où ceux qui obéissent ont contribué à les former (soit directement, soit par leurs représentants).

Enfin, l'argument du service militaire est aussi très utilisé, notamment parce qu'il fait écho à la tradition[670]. Lors de la Guerre de Sécession, les armées nordistes ont mobilisé massivement les étrangers, notamment au motif qu'ils votaient, et lors de la Guerre de Vietnam, cet argument a été aussi utilisé pour réclamer l'abaissement de l'âge du vote à 18 ans (« *Old enough to Fight, Old enough to Vote* »). Ces échos résonnent aujourd'hui avec les nombreux étrangers engagés actuellement dans l'armée étasunienne, qui paient un lourd tribut à la « défense de la patrie »[671] et sont parfois utilisés comme « *chair à canons* »[672].

---

[669] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1441).

[670] *Ibid.* (p.1415).

[671] Chiffres de 2005 : 30 000 étrangers font partie de l'armée, 59 sont morts au combat, et ont reçu la nationalité étasunienne à titre posthume depuis le 11 septembre 2001. Voir Yau Jennifer, « The Foreign Born in the Armed Services », *Migration*

En fait, en touchant au contrat social, la justification du droit de vote des étrangers met en œuvre une redéfinition de la citoyenneté, déconnectée de la simple appartenance à un Etat-nation. Raskin est bien conscient de la difficulté de dissocier le droit de vote de la *citizenship*, et il sait que c'est bien l'essence de la citoyenneté qui est en jeu. Ainsi, dans son étude de la longue histoire pratique du vote des étrangers aux Etats-Unis et des débats qu'il a suscités, il propose par exemple quelques concepts, qui peuvent sans doute contribuer à une réinterprétation, dans le contexte américain, d'une citoyenneté déconnectée de la nationalité.

Tout d'abord, il émet l'idée d'une citoyenneté « *de présence* » : « *sont citoyens ceux qui sont réellement présents et qui participent à la vie de la communauté locale ou de leur Etat, (…) et le vote des étrangers est simplement la reconnaissance de leur présence continue et de l'importance des étrangers dans la vie sociale étasunienne* »[673]. Ensuite, il propose le concept de citoyenneté « *d'intégration* », qui « *reflète la politique publique intentionnelle d'assimilation des étrangers aux valeurs et pratiques locales* »[674]. Enfin, il propose le concept (difficilement traduisible en français) de « *citizenship as standing* » : « *le droit de vote, plus qu'un instrument pour l'exercice du pouvoir politique, est aussi l'emblème de la reconnaissance publique et du respect (…) et il représente une victoire pour des étrangers recherchant la reconnaissance et une place améliorée dans la société étasunienne (…), un certificat d'appartenance à part entière à la société, et sa valeur dépend principalement de sa capacité à conférer un minimum de dignité sociale* »[675].

Ce discours trouve un écho dans les argumentations qui visent à dénoncer l'exclusion des étrangers comme discriminatoire (et donc, insupportable), et aussi à mettre en avant les bénéfices mutuels que le vote des étrangers pourrait apporter, non seulement aux étrangers eux-mêmes, mais aussi aux ressortissants étasuniens, et en particulier, entre les différentes catégories de la population qui sont les plus discriminées[676]. On pourrait également relever la quasi absence, dans le corpus étasunien, de la notion d'égalité, souvent invoquée dans le débat français, comme une valeur ou un principe à défendre. Cela

---

Information Source, 1er mai 2005, http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm ?id=304.

[672] Saulnier Natascha, « Soldat américain à titre posthume », *L'Humanité*, 9 mars 2004, http://humanite.fr/journal/2004-03-09/2004-03-09-389608.

[673] Traduction – interprétration à partir de Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1398).

[674] *Ibid*.

[675] *Ibid.*

[676] Voir Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)*et Raskin et Spalding, *(op. cit.).*

renvoie aux différences historiques de construction des démocraties étasunienne et française, et l'égalité se trouve en fait utilisée comme une ressource implicite dans le débat étasunien, notamment au travers de l'évocation de la Clause de protection égale.

- Les arguments démocratiques postmodernes

L'argumentation en faveur du droit de vote des étrangers ne met pas seulement en jeu les théories classiques de la démocratie, elle rend compte également de tendances qui sont à l'œuvre dans le cadre postmoderne de la mondialisation. Ainsi, plusieurs théories[677] consistent à décrire l'émergence d'une citoyenneté post nationale, au travers des tendances à l'intégration régionale, devant la nécessité de construire un espace politique dépassant le cadre étroit des nations, ou prenant en compte l'intensification des migrations et des circulations d'information. Parallèlement au processus global supranational, émerge également une citoyenneté locale, qui tend à réactiver à l'échelon infranational des pratiques politiques et des enjeux démocratiques hier monopolisés par l'échelon national.

Dans ce cadre, l'influence de la création en 1992 d'une citoyenneté de l'Union européenne joue un effet stimulant pour le débat étasunien, car les théoriciens du vote des étrangers y voient l'émergence d'une nouvelle citoyenneté, déconnectée de l'appartenance nationale, ouvrant accès à la participation politique d'étrangers, à la fois au niveau continental et au niveau local. Ainsi, la citoyenneté européenne, ajoutée aux nombreuses évolutions en cours en Europe, qui tendent à réduire la prépondérance de la nationalité pour la reconnaissance des droits politiques, constitue une ressource argumentaire de poids pour les partisans du droit de vote des étrangers aux Etats-Unis.

Dans l'exemple de Takoma Park, Raskin voit l'émergence d'une nouvelle doctrine des droits humains, à la fois au niveau global (la ville s'est déclarée sanctuaire pour les réfugiés et accueille donc de nombreuses personnes fuyant les guerres en Amérique centrale) et au niveau local (par l'octroi du droit de vote municipal à tous les résidents). Face à la mondialisation économique, il dénonce les crispations nationalistes qui voudraient enfermer la participation politique sur des petits ilots

---

[677] On peut citer entre autres : Aleinikoff Alexander T et Klusmeyer Douglas, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2002, Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)*, Bauböck Rainer, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration.*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Company, 1994, Habermas Jurgen, *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion Champs, 1999, Soysal Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizeship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

nationaux, et plaide pour un droit humain universel à la participation politique[678].

Par ailleurs, la revendication du droit de vote des étrangers vient également appuyer un discours visant à favoriser, voire stimuler, la participation politique de tous les « citoyens ». Ainsi, face à l'apathie des électeurs étasuniens, découragés par le système politique et absorbés par les activités personnelles, le renfort de nouveaux citoyens (les étrangers) est-il vu comme un moyen de réactiver la participation à la chose publique[679].

- L'argumentation ***contre*** le droit de vote des étrangers aux Etats-Unis

Face à l'offensive des partisans du vote des étrangers, une opposition émerge. Il s'agit à la fois des Think Tanks conservateurs, comme le *Center for Immigration Studies*[680], issu de la *Federation for American Immigration Reform*[681], de personnalités républicaines, d'éditorialistes, et de « simples citoyens », par exemple sur des forums sur internet. Les arguments avancés peuvent porter sur des questions de fond, ou parfois, sur des aspects polémiques plus formels ou superficiels.

Le principal argument avancé tient à la conception de la citoyenneté qui prévaut, non seulement aux Etats-Unis, mais aussi dans de nombreux pays, au-delà des différences de langage et de formation des concepts. C'est en fait une conception de la citoyenneté enfermée dans la nationalité qui est en jeu. Ceci se manifeste par une exigence d'allégeance à l'Etat et de conformité avec une sorte d'idéal communautaire patriotique. Pour accéder au droit de vote (et au-delà, à la citoyenneté), il faut en passer par la procédure de naturalisation, qui est un processus, comme son étymologie l'évoque, de conversion de l'être humain qui touche à sa propre nature, en le rendant sujet formel d'un souverain, qui lui donne accès à la communauté imaginée qu'est la Nation[682].

Au-delà des différences de formation des concepts entre France et Etats-Unis, et notamment, dans le fait que le terme utilisé de *citizenship* tend à évoquer, plus que le terme de nationalité, l'idée de participation à la cité, les résistances que l'on peut observer en matière de droit de vote des étrangers sont du même ordre que dans le débat français.

---

[678] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1460).

[679] Raskin et Spalding, *(op. cit.)*.

[680] http://www.cis.org.

[681] http://www.fairus.org.

[682] Anderson Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme.*, Paris, La Découverte, 1996.

Ainsi, l'idée est avancée que le droit de vote touche à « l'essence » [683] de la *citizenship*, en ce qu'il marque la différence entre étrangers et nationaux. L'on dit parfois que cette différence est « une des dernières qui subsistent »[684], pour bien marquer à quel point cette différence est fragile. Bien que la tradition étasunienne en la matière contredise totalement ce discours, celui-ci semble fortement dominant dans l'espace public, et l'idée d'une reconnaissance du vote des étrangers paraît remettre en question fondamentalement ce qui fait l'essence même de la nationalité américaine. Comme dans le cas français, la marque du nationalisme étasunien émergeant il y a un siècle a semble-t-il effacé des mémoires le patrimoine universaliste révolutionnaire du XVIII siècle. Ou en tout cas, cet universalisme est désormais enfermé dans la nationalité, qui marque une appartenance communautaire prétendument transcendantale.

Pour les opposants au droit de vote des étrangers, la grande originalité de la nationalité étasunienne est d'être ouverte et universaliste, au contraire des traditions basées sur le droit du sang. Ainsi, ils avancent que la nationalité de leur pays est une des plus ouvertes au monde[685]. La législation est le fruit de la démocratie étasunienne, et celui qui veut rejoindre la communauté doit respecter ces règles, qui sont censées ne pas être arbitraires[686]. Certains reconnaissent toutefois que les formalités bureaucratiques compliquent parfois le montage des dossiers, décourageant certains impétrants. Certains (apparemment peu nombreux) prônent même une simplification et une accélération des procédures de naturalisation[687]. Mais aucun ne semble proposer une automatisation de l'acquisition de la nationalité. Ils tiennent à une procédure discrétionnaire, basée sur la demande individuelle, avec la possibilité explicite pour l'Etat de rejeter ceux qui ne remplissent pas toutes les conditions. Certains formulent même des degrés d'exigence bien supérieurs[688].

Ce qui est en question, ce qui est exigé des étrangers voulant participer à la communauté politique étasunienne, c'est un

---

[683] Hu, « Bloomberg Is Opposed to Noncitizen Voting » *(op. cit.)*.

[684] Krikorian Mark, « Let immigrants vote ? No », *New York Daily News*, 18 avril 2004, http://www.nydailynews.com/news/ideas_opinions/v-pfriendly/story/184666p-160136c.html.

[685] Krikorian Mark, « Don't Give Noncitizens the Vote. Recent proposals to relax election requirements would ill serve the national interest. », *Newsday*, 26 avril 2004, http://www.cis.org/articles/2004/mskoped042604.html.

[686] Raskin et Spalding, *(op. cit.)*.

[687] Schuck et Baldwin, « Only Citizens Should Hold Voting Rights » *(op. cit.)*.

[688] Gabriel Alexa, « Should legal non-citizens be allowed to vote ? NO : Voting is reserved for citizens », *Silver Chips Online*, vol. 66, n° 5, 18 mars 2004, http://silverchips.mbhs.edu/inside.php ?sid=3148.

réquisit d'allégeance, qui est supposé fabriquer une identité commune. En l'occurrence, demander la naturalisation, c'est exprimer formellement la soumission à l'ordre souverain étasunien, à ses valeurs, à ses principes, et à ses lois. Et c'est par cette soumission que l'impétrant est censé partager avec les autres Etasuniens ce qui fonde la communauté. Ce réquisit se traduit par le dossier à remplir, par les examens à réussir (qui évaluent l'éducation civique et la conformité culturelle) et par le serment d'allégeance, prononcé lors de la cérémonie de naturalisation.

Ainsi, face aux partisans du vote des étrangers, qui voient dans cette proposition, conformément à la jurisprudence de la Cour suprême, un *chemin* vers la *citizenship*, le droit de vote apparaît au contraire comme *l'aboutissement*, le *point culminant* de la conversion opérée par la naturalisation[689]. Cette dernière tient du registre religieux, non seulement par le cérémonial, mais aussi parce qu'elle est censée impliquer une adhésion spirituelle à un principe transcendant, celui de la nation étasunienne. Il s'agit d'une forme de religion civile, qui transcende les religions et les appartenances ethniques ou « raciales » préexistantes[690].

Ainsi, peu importe que concrètement, dans la vie quotidienne, les résidents d'une même localité partagent au quotidien les activités de voisinage, les activités communautaires ou religieuses, la nationalité est censée marquer une différence essentielle pour un domaine social qui est à part, celui de la politique. Et peu importe, pour les opposants au droit de vote des étrangers, que l'appartenance à la communauté politique ne soit pas forcément la garantie d'une égalité totale, car les descendants d'immigrés, nés étasuniens, ou les autres minorités « raciales », restent fortement discriminés au quotidien dans la société, bien que titulaires de la nationalité[691]. Ce qui compte, c'est la volonté de maintenir une différence nette entre nationaux et étrangers, qui est la marque du nationalisme, et qui ne démontre pas la volonté d'intégrer au mieux les immigrés dans la communauté nationale, mais au contraire, renforce l'exclusion[692].

Pour ses opposants, le droit de vote des étrangers constitue un grave danger pour la nation étasunienne[693]. Il dévaluerait la nationalité et découragerait la naturalisation. L'idée selon laquelle le droit de vote est un privilège réservé aux ressortissants étasuniens constitue ainsi l'argument central de la résistance contre le vote des étrangers.

---

[689] Krikorian, « Let immigrants vote ? No » *(op. cit.)*.

[690] Krikorian, « Don't Give Noncitizens the Vote » *(op. cit.)*.

[691] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1447).

[692] *Ibid.* (p.1446).

[693] Krikorian, « Don't Give Noncitizens the Vote » *(op. cit.)*.

On ajoute parfois que les étrangers relèvent d'une autre allégeance[694], mais cet argument est faible car la législation étasunienne consent à la double nationalité. Un immigré naturalisé étasunien peut conserver sa nationalité d'origine (si l'Etat d'origine l'y autorise). Il est vrai que cette disposition est critiquée par les tenants d'une allégeance unique. Pour eux, tout étranger, gardant une allégeance par rapport à un autre Etat souverain, est suspect de manque de loyauté vis-à-vis des Etats-Unis[695].

Dans les débats sur le droit de vote des étrangers, plusieurs intervenants ont brandi le risque d'une invasion d'immigrés en situation irrégulière[696]. Mais les expériences locales menées jusqu'à lors aux Etats-Unis ne permettent pas de confirmer ce risque, pas plus que celles menées dans les autres pays.

La difficulté à définir l'électorat étranger amène à certaines imprécisions, qui ont été utilisées par certains opposants au droit de vote des étrangers. Ainsi, les partisans du vote des étrangers varient dans la qualité des étrangers qu'ils se proposent d'inclure dans l'électorat. Notamment, la question de la régularité du séjour est tellement complexe[697] que certaines collectivités ont été amenées à ne pas faire la distinction entre résidents étrangers (« légaux » et « illégaux »). Cela permet aux opposants au vote des étrangers d'agiter le spectre de l'illégalité, mettant en avant que les étrangers en situation irrégulière ne respectent pas les lois et ne sont donc sûrement pas légitimes à concourir à leur élaboration. De la même façon, ils accusent les partisans du droit de vote des étrangers de vouloir faire voter les non résidents ou les résidents temporaires.

Ils ont aussi évoqué le risque d'un cercle vicieux, où les étrangers acquérant le droit de vote local en viendraient à revendiquer le droit de vote national[698]. Même si les expériences internationales ne permettent pas de confirmer leurs craintes, on peut leur donner acte sur ce point, en considérant toutefois que cette dynamique relève plutôt d'un cercle vertueux.

D'autres arguments sont avancés par les opposants au droit de vote des étrangers, comme un risque aggravé de fraudes, un manque de connaissances consubstantiel à l'état d'étranger. Les

---

[694] Raskin et Spalding, *(op. cit.)*.

[695] Renshon Stanley A., *Dual Citizenship and American National Identity*, Washington DC, Center for Immigrant Studies, 2001, http://www.cis.org/articles/2001/paper20/renshondual.pdf.

[696] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1465).

[697] *Ibid.*(p.1456).

[698] *Ibid.*(p.1465).

partisans du vote des étrangers répondent que ces risques ne sont pas propres à la nationalité des électeurs[699].

Certains, conscients des problèmes posés par l'exclusion de nombreux étrangers, proposent en guise d'ouverture une sorte de retour au principe des « déclarants », en élargissant le droit de vote aux étrangers ayant demandé la naturalisation et remplissant tous les critères[700]. Mais la plupart sont très fermés vis-à vis de cette proposition, et au contraire sont très exigeants et se félicitent que de nombreux étrangers soient recalés à l'examen de leur dossier de naturalisation[701].

Les partisans du vote des étrangers avancent que la naturalisation ne saurait constituer le seul accès à la citoyenneté, et qu'au contraire, le droit de vote, au moins local, permettrait aux étrangers de s'engager plus dans la communauté étasunienne, avant d'acquérir par exemple, la citoyenneté pleine et entière, via la procédure de naturalisation[702].

- Droit de vote local ou national ?

En général, ce qui est discuté aujourd'hui aux Etats-Unis, c'est d'une extension du droit de vote aux étrangers, pour les élections locales seulement.

Ceci est conforme à la tendance de la démocratie postmoderne, et notamment aux processus en cours en Europe, qui tendent à se généraliser sur tous les continents. L'idée générale, c'est de préserver une forme de citoyenneté liée aux Etats-nations, en réservant le droit de vote « national » aux ressortissants étasuniens, et d'autre part, de reconnaître une forme de citoyenneté, sur le plan local incluant à terme tous les résidents, quelle que soit leur nationalité. Bien sûr, ce schéma général admet de nombreuses exceptions et subtilités, entre autres parce que la différence entre les échelons n'est pas si évidente, d'un système à l'autre, et ce que l'on appelle « élections locales » est très variable.

Sur le fond, il est très difficile de justifier cette dissociation interne à la citoyenneté, car tous les arguments en faveur de l'extension au niveau local peuvent être émis pour le niveau national. La jurisprudence étasunienne en la matière, sur les 150 ans de pratique du droit de vote des étrangers, ne confirme pas l'évidence pourtant largement partagée aujourd'hui, de la séparation entre vote local et vote national.

Néanmoins, il est possible que la dynamique pragmatique, en matière politique, prime sur les raisonnements théoriques, et il

---

[699] Hayduk, « Democracy for All, NPS » *(op. cit.)*.

[700] Schuck et Baldwin, « Only Citizens Should Hold Voting Rights » *(op. cit.)*.

[701] Voir Gabriel, « Should legal non-citizens be allowed to vote ? NO » *(op. cit.)*.

[702] Raskin et Spalding, *(op. cit.)*.

est indéniable que malgré la fragilité de sa conception, la proposition d'une citoyenneté ouverte aux étrangers, restreinte au plan local, est en train de gagner du terrain et est probablement amenée à se généraliser.

Le débat aux Etats-Unis n'est pas indifférent aux influences extérieures, et c'est donc surtout du vote local que l'on discute. Les théoriciens étasuniens de cette question tiennent un discours qui montre qu'ils sont, sur le fond, favorables au droit de vote des étrangers à toutes les élections, mais que pour des raisons pragmatiques, et face à la persistance d'un fort nationalisme[703], ils préfèrent pour le moment s'en tenir à des avancées au niveau local.

Même les élections au niveau de l'Etat sont pour le moment « *hors de l'agenda* »[704]. Raskin tente d'expliquer ainsi que les intérêts locaux des résidents d'une même ville seraient communs aux ressortissants étasuniens et aux étrangers, alors que les intérêts nationaux pourraient diverger. Il donne pour exemples les problèmes de collecte des ordures, écoles publiques, entretien des rues, partagés avec ses voisins canadiens ou brésiliens, au contraire de problèmes plus généraux où les intérêts nationaux seraient différents (pluies acides, politique commerciale)[705]. On pourrait lui objecter que ce type de problèmes relève justement de plus en plus d'une politique qui se joue au plan transnational. Mais le souverainisme étasunien est assurément un frein puissant à la construction d'une citoyenneté totalement déconnectée de la nationalité.

Une autre tentative de justification de la restriction au niveau local du vote des étrangers consiste à faire de ce vote à portée limitée une sorte d'entraînement, d'initiation, de formation à la citoyenneté pleine et entière (que représenterait la nationalité)[706]. Mais cette argumentation semble contradictoire avec la tendance qui vise à accorder à la citoyenneté locale une importance croissante. Elle tend à considérer que les enjeux nationaux seraient plus complexes ou plus importants que les enjeux locaux (ce qui n'est avéré), et en fait elle s'inscrit dans une logique capacitaire qui est toujours présente pour justifier les restrictions au droit de suffrage, quel que soit le niveau.

Certains proposent même d'avancer encore plus prudemment, en revendiquant dans un premier temps, le droit de vote uniquement aux élections aux School Boards, qui sont, comme

---

[703] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1468).

[704] Raskin et Spalding, *(op. cit.)*.

[705] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1452).

[706] *Ibid.* (p.1454).

on l'a dit, des élections vraiment politiques, mais tout de même un peu moins importantes que celles du conseil municipal[707].

D'ici quelques années, l'on pourra sans doute tirer aux Etats-Unis une évaluation de cette stratégie gradualiste. Il est possible que l'instauration, dans un premier temps, d'un droit de vote limité à certains échelons permette de faire reculer le nationalisme étasunien. Il est sans doute aussi possible que la multiplication, sur le plan international, des ouvertures du droit de vote aux étrangers, par la dynamique des réciprocités, engage l'humanité vers un cosmopolitisme néo-kantien[708] et que les Etats-Unis participent de façon déterminante à ce mouvement.

3.4.6. Conclusion : un contexte très différent mais un débat très comparable sur le fond

On peut retenir en conclusion de ces développements consacrés aux Etats-Unis, que, par delà les différences avec la situation française, certains points communs aux débats actuels, de part et d'autre de l'Atlantique, méritent d'être soulignés.

Il est vrai que les deux situations diffèrent sur des points importants. La longue pratique historique et la constitution fédérale de la politique étasunienne constituent notamment des facteurs de facilitation pour, non seulement une militance, mais aussi, une théorisation du vote des étrangers. La différence de formation historique des concepts (*Citizenship* vs Citoyenneté-Nationalité par exemple) présente certaines difficultés pour une pensée du vote des étrangers aux Etats-Unis, mais aussi permet de re-situer fondamentalement le débat sur l'essentiel, c'est-à-dire, la réalité de la démocratie.

Finalement, sur le fond, les enjeux du débat sont les mêmes. Aux Etats-Unis comme en France, il s'agit d'une question profondément politique, qui concerne directement une partie importante de la population, mais qui fondamentalement, touche à l'essence de la démocratie.

La logique du refus du vote des étrangers témoigne d'une définition toujours fermée du « peuple » et exprime la volonté de renforcer l'allégeance du peuple au Souverain, la puissance de l'Etat. Ce sont globalement les courants conservateurs qui défendent cette position. Dans un sens, pour reprendre la

---

[707] Kini, « Sharing the Vote » *(op. cit.)* (p.276).

[708] Raskin, « Legal Aliens, Local Citizens » *(op. cit.)* (p.1468).

terminologie de Rancière[709], il s'agit de *police*, qui tend toujours à étouffer toute velléité de *politique*. La république, vue depuis cette perspective, n'est qu'une institution menacée par les tumultes de la multitude bigarrée que constituent ceux qui sont venus d'ailleurs et osent se dresser sur la scène publique, et ceux qui prennent au sérieux l'idée d'une participation politique du peuple.

La proposition du vote des étrangers s'inscrit, aux Etats-Unis comme en France, dans une perspective politique, d'émancipation et d'ouverture. Les principes fondateurs de la démocratie étasunienne sont convoqués dans cette logique, non pour se conformer à une institution du passé, mais pour agir dans le monde politique d'aujourd'hui. Ce sont les courants progressistes ou « libéraux »[710] qui militent pour le vote des étrangers, car ils y voient, parmi d'autres réformes nécessaires, la possibilité d'ouvrir encore au maximum les portes de la citoyenneté et de renforcer la participation du peuple à la politique. Les immigrés qui aujourd'hui se lèvent, et émergent sur la scène politique étasunienne, osent réactiver les slogans fondateurs de la Révolution contre le gouvernement qui prétend les exclure. Ils retournent contre lui-même le discours du régime démocratique, et ce faisant, sont les porte-parole de la vraie démocratie à construire.

---

[709] Rancière Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard Folio Essais (1ère édition, La Fabrique, 1998), 2004. Voir plus loin.

[710] Au sens étasunien du terme.

4. Les enjeux théoriques du droit de vote des étrangers

Comme on l'a vu, la question du droit de vote des étrangers est une question éminemment politique et elle relève d'enjeux théoriques fondamentaux. Dans le débat public, les positions respectives, si elles peuvent être présentées sous la forme d'une opposition entre ceux qui sont favorables et ceux qui sont défavorables au droit de vote des étrangers (avec des nuances), relèvent en fait d'une opposition plus profonde, entre deux logiques. Même si la question n'est pas réductible à une simple opposition binaire, un système dichotomique permet de mettre en évidence les enjeux fondamentaux. Au fond, ce sont deux logiques qui s'affrontent. Une logique de domination et de fermeture s'oppose à une logique d'émancipation et d'ouverture. C'est au travers de cette opposition que l'on peut comprendre en profondeur ce que touche la question du droit de vote des étrangers.

C'est la démocratie qui constitue l'enjeu central du problème du droit de vote des étrangers. La façon de concevoir la communauté politique, de définir ses frontières, et donc, son essence, est déterminante. Exclure les étrangers du droit de vote, ou au contraire, les inclure, c'est dessiner autrement les contours de la communauté politique, c'est-à-dire, c'est concevoir fondamentalement cette communauté d'une manière ou d'une autre. Ce qui se noue, ou se dénoue, c'est la question de la contradiction, ou en tout cas, de la difficile conciliation entre démocratie et principe de souveraineté. Le problème du droit de vote des étrangers apparaît comme un nœud central, symptomatique, du système d'enfermement de la citoyenneté dans la nationalité. Il révèle la crise d'un modèle (celui de la souveraineté nationale) et ouvre des pistes pour une refondation politique vers un monde commun.

4.1. La démocratie comme enjeu fondamental du droit de vote des étrangers

Les arguments théoriques fondamentaux sont liés à l'orientation philosophique de l'approche du politique et nécessitent au préalable la formulation de quelques précisions sur les notions de politique, de démocratie, et de communauté politique.

4.1.1. Politique, démocratie, quelques définitions

La démocratie ne se réduit pas à « *une forme de régime représentatif doté présentement du monopole de la légitimité politique* »[711], valorisé depuis Tocqueville, et repérable aujourd'hui par quelques attributs institutionnels : pluralisme politique, tenue régulière d'élections libres et suffrage universel (et libéralisme économique). Cette vision trop aseptisée est insuffisante et procède d'une réduction apolitique[712]. La démocratie ne saurait être réduite à l'Etat de droit, et ce n'est même, on va le voir plus loin, que *contre*[713] l'Etat qu'elle peut réellement trouver sa vérité.

Sans revenir à l'opposition entre l'idéologie formaliste-rationaliste de la démocratie libérale et son pendant critique, soulignant l'écart entre l'égalité formelle et les inégalités réelles[714], on ne peut véritablement penser la démocratie qu'à partir du conflit. De nombreux auteurs[715] récusent une conception institutionnelle de la démocratie, pour en retenir ce qui en constitue l'essence, c'est-à-dire, et quelles que soient par ailleurs les divergences sur les notions, ce qui relève du

---

[711] Braud Philippe, « Démocratie », *in* Hermet G., Badie B., Birnbaum P. et Braud P. (dir.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin (2000), 1994, p. 75-79.

[712] Voir notamment Boireau-Rouillé Monique, « La réduction libérale de la démocratie », *Critique de la politique, Autour de Miguel Abensour, UNESCO*, n° 9, 2004, p. 75-107.

[713] Abensour Miguel, *La démocratie contre l'Etat, Marx et le moment machiavélien*, Paris, PUF, 1997, (p.110).

[714] Voir Gauchet Marcel et Lefort Claude, « Sur la démocratie : le politique et l'institution du social », *Textures*, n° 2-3, 1971, p. 7-78.

[715] On se réfère ici principalement aux travaux – parfois divergents - de Miguel Abensour, Giorgio Agamben, Hannah Arendt, Alain Badiou, Etienne Balibar, Marie-Claire Caloz-Tschopp, Monique Chemillier-Gendreau, Jacques Derrida, Claude Lefort, Gérard Mairet, Jean-Luc Nancy, Antonio Negri, Jacques Rancière, et Etienne Tassin.

conflit[716]. L'héritage de Machiavel (« *je dis que ceux qui condamnent les tumultes de la noblesse et de la plèbe blâment ce qui fut la cause première de l'existence de la liberté romaine et qu'ils sont plus attentifs aux bruits et aux cris qu'ils occasionnent qu'aux bons effets qu'ils produisent* »[717]) incite à prendre en compte le caractère agonistique de la politique. C'est à cette conception, basée sur le conflit, qui a pour horizon la liberté, que l'on se rallie dans le présent travail. La démocratie n'est pas un mode de gouvernement pacifié des grands nombres, elle est « *sauvage* » selon l'expression de Lefort[718] ou « *insurgeante* » selon Abensour[719]. La démocratie cherche toujours à déborder du cadre. Elle ne peut être qu'une perspective, un horizon, une ligne de conduite. Elle s'institue et se maintient dans la « *dissolution des repères de la certitude* »[720].

On peut sans doute rappeler que le mot « démocratie » est d'abord une insulte[721], un terme inventé par ceux qui y sont opposés[722]. Par delà les consensus superficiels, cette haine de la démocratie, haine de « *l'innommable gouvernement de la multitude* » trouve des échos contemporains dans la dénonciation de « *la société démocratique qui veut que tous soient égaux et toutes les différences respectées* » [723].

La question du droit de vote des étrangers, question posée dans le cadre des régimes démocratiques modernes, relève du conflit, et en ce sens, s'inscrit pleinement dans une conception substantielle de la démocratie.

Les travaux de Jacques Rancière[724], bien que ne portant pas directement sur le problème du droit de vote des étrangers ou même, sur les notions plus générales de citoyenneté et de nationalité, présentent une conception du politique et de la démocratie qui permet de construire une approche théorique du problème.

---

[716] Ou selon les auteurs : division, mésentente, différend, ….

[717] Cité par Abensour, *La démocratie contre l'Etat (op. cit.)* (p.86).

[718] Legros Martin, « Qu'est-ce la démocratie *sauvage* ? », *Critique de la politique, Autour de Miguel Abensour, UNESCO*, n° 9, 2004, p. 247-264.

[719] Abensour Miguel, *La démocratie contre l'Etat*, Paris, Le Félin (nouvelle édition), 2004.

[720] Lefort Claude, *Essais sur le politique. XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1986 (p.29).

[721] Rancière Jacques, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005 (p.7).

[722] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.232).

[723] Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.)* (p.10).

[724] On se réfère ici en particulier à 3 ouvrages : Rancière, *La mésentente (op. cit.)*; Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* ; Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.).*

Celle-ci nécessite tout d'abord de faire la distinction entre *le* politique et *la* politique[725].

La catégorie de « *le* » politique, énoncée[726] pour bien la distinguer de *la* politique en tant que lutte pour le pouvoir et son exercice, s'est désormais imposée dans la science et la philosophie politiques, avec une certaine confusion. Aujourd'hui, *le* politique est censé être beaucoup plus global que *la* politique, et recouvrir à la fois les principes de la loi, du pouvoir et toute la vie « politique » de la communauté[727]. La distinction de « *le* » politique et de *la* politique présente l'intérêt de reconnaître à cette dernière son caractère fondamental, qui est celui de l'action. Mais, à l'instar de Rancière[728], l'on peut noter que l'usage (voire l'abus) de « *le* politique » recèle un présupposé qui pose problème, c'est-à-dire qu'il rassemble sous un principe d'unité à la fois la pratique du gouvernement, les codes juridiques et l'action des groupes en lutte. *Le* politique, en poussant cette logique, ce serait donc à la fois la pensée de l'art politique qui pacifie la communauté par le règlement ingénieux des passions du multiple (l'art de diriger la vie des communautés), et aussi la pensée de la démocratie comme style de vie, de commandement, un certain style de rassemblement politique (le style de vie des hommes du multiple)[729]. On ne peut penser *le* politique que sous la forme d'une rupture avec l'idée d'une essence *une* de l'être en commun. Pour Rancière, *le* politique est finalement le lieu d'affrontement entre deux principes, celui de *la police*[730] (gouvernement, art de la gestion des communautés) et de *la politique* (mise en actes de la présupposition égalitaire)[731].

Il convient sans doute de rappeler comment Rancière définit *la politique* par rapport à *la police*, quelle est sa conception de la *démocratie* et au-delà, de synthétiser quelques unes de ses thèses

---

[725] Nous nous situons ici dans le champ français, gardant à l'esprit que dans d'autres langues, les mots se sont disjoints, témoignant de la formation de concepts différents. Cf notamment *politics*, *policy* et *polity* en anglais.

[726] On peut renvoyer ici aux travaux de Miguel Abensour, dont l'œuvre a indiscutablement contribué à une redécouverte *du* politique contre la réduction économiste marxisante, et aujourd'hui, contre la réduction apolitique libérale. Voir notamment : « Autour de Miguel Abensour », *Critique de la politique, UNESCO*, n° 9, 2004, p. 297.

[727] On précisera plus loin ce que nous entendons (et ce dont nous entendons nous distinguer) par « communauté ».

[728] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.13).

[729] *Ibid.* (p.15).

[730] A partir d'ici, on présentera en italiques le terme « *police* » pour renvoyer au concept de Rancière et éviter la confusion avec la notion générale (et précise en langage juridique) de police comme appareil d'Etat. Voir Rancière, *La mésentente (op. cit.)* (p.52).

[731] Voir notamment Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.16).

qui s'avèrent utiles pour la problématique du droit de vote des étrangers.

La politique n'est pas réductible au pouvoir, ou à la lutte pour le pouvoir, ou à la théorie du pouvoir ou à la discussion de sa légitimité ou encore à l'exercice du pouvoir ou son objet, la gestion de la société. La politique n'est ni la domination, ni la gestion. C'est une activité *supplémentaire* par rapport à leur logique, un mode d'agir spécifique, mis en actes par un sujet propre[732]. Ce qui est particulier à ce mode d'agir, c'est que ses sujets sont des égaux. L'égalité est fondamentale, et, dans une approche structurale, elle est la condition première de la politique, y compris pour penser l'inégalité[733]. La politique est en fait une *relation* et c'est cette relation qui permet de penser le sujet politique[734]. Et le citoyen est celui qui *a part* à cette relation. Est citoyen celui qui a part à la politique comme activité[735].

Pour comprendre ce qu'est la démocratie, fondamentalement, Rancière repart de son invention dans l'antiquité grecque. « *Clisthène, en recomposant la distribution des dèmes sur le territoire de la cité,* (…) *constituant chaque tribu par addition de trois circonscriptions séparées – une de la ville, une de la côte, et une de l'arrière-pays* », a cassé le principe assurant « *le pouvoir des chefferies locales d'aristocrates* », légitimé au nom de la naissance, et qui manifeste en fait, « *la puissance économique des propriétaires fonciers* ». L'apport de Clisthène est de briser fondamentalement la légitimation (ou le fondement) du pouvoir, en introduisant un nouveau principe, le peuple ou *demos*. Le *demos*, sujet matriciel de la démocratie, est ainsi défini, non pas comme la collection des membres de la communauté, ou comme ensemble des classes laborieuses, mais comme artifice, comme supplément abstrait, qui disjoint la population d'elle-même, rompt avec les principes de légitimation du pouvoir, et inscrit le compte des incomptés ou la *part des sans-part*[736].

La question de la légitimation ou du fondement du pouvoir (ou de la domination) permet à Rancière de donner à comprendre en quoi la démocratie se distingue de tout autre système. Il reprend les réponses de Platon à la question « à quel titre commande celui qui commande ? »[737], où Platon introduit la démocratie,

---

[732] *Ibid.* (p.223).

[733] Rancière, *La mésentente (op. cit.)* (p.37).

[734] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.223).

[735] *Ibid.* (p.224).

[736] *Ibid.* (p.233). Pour une présentation synthétique, voir notamment les « 10 thèses sur la politique » de Rancière (Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.221 et s.). Pour une présentation détaillée, voir son ouvrage *La Mésentente.*

[737] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.230).

avec ironie, comme une modalité ultime, sur laquelle il ne s'étend pas. Nommée le « *choix de Dieu* »[738], la démocratie, c'est-à-dire le tirage au sort, correspondrait à un système absurde, en rupture avec toutes les autres modalités de légitimation du pouvoir, relevant, en synthèse, de l'ordre de la naissance, de la nature, du savoir ou de la richesse. Il s'agit de la situation spécifique où c'est *l'absence* de titre qui donne titre à l'exercice du pouvoir. Ainsi, la démocratie est l'institution même de la politique, l'institution de son sujet (le peuple) et de sa forme de relation[739]. Le pouvoir du *demos* est celui de ceux qui n'ont normalement pas à parler, selon l'ordre naturel. Est du *demos* celui qui parle alors qu'il n'a pas à parler, celui qui prend part à ce à quoi il n'a pas de part[740].

La politique, c'est une « *déviation* », une « *anomalie* »[741]. Elle renvoie toute domination à son illégitimité première. L'existence même de la politique fait l'objet d'un scandale, d'un litige. L'enjeu même de la politique, c'est l'existence de la part des *sans-part*. Le conflit politique, ce n'est pas l'opposition entre des groupes avec des intérêts différents, c'est l'opposition entre des logiques qui comptent différemment les parties et les parts dans la communauté. A partir de ce mécompte premier s'institue une logique de la *mésentente*[742]. D'un côté, la manière de compter seulement les parties réelles, les groupes effectifs définis dans leur part dans le corps social, c'est ce que Rancière appelle « *police* ». De l'autre côté, ce que Rancière appelle « politique », c'est la manière qui compte *en plus* la part des *sans-part*[743].

La politique s'oppose ainsi, spécifiquement, à la *police*.

La *police* est un partage qui ne laisse aucune place au vide et au supplément[744]. Tout y est réparti, le monde, la société, selon des modalités définies, qui excluent ou incluent, selon des fonctions définies, des places, des titres et des occupations. L'essence de la politique est de bouleverser cet arrangement en le dotant d'un supplément, la part des *sans-part*, qui est identifiée au tout de la communauté. La *police* cherche toujours à faire disparaître la politique, en la niant simplement, ou en se prétendant elle-même

---

[738] *Ibid.* .

[739] *Ibid.* (p.231).

[740] *Ibid.* (p.233).

[741] *Ibid.* (p.238).

[742] Voir Rancière, *La mésentente (op. cit.).*

[743] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.239). Voir aussi « Le tort, police et politique », in Rancière, *La mésentente (op. cit.)* (p.43-67).

[744] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.240).

la politique. La politique a pour essence de se manifester comme dissensus[745].

Nous utiliserons la catégorie de *la* politique pour décrire une activité, qui est celle des citoyens, définis non pas par un statut juridique de droits et de devoirs, mais par leur qualité de sujets agissants, structuralement égaux et formant une communauté. Dans la lignée d'Arendt, *la* politique est assimilable à l'action, à l'agir[746]. Discuter du droit de vote des étrangers, c'est discuter de communauté politique, c'est-à-dire, de participation à l'agir politique.

4.1.2. La communauté politique comme enjeu du conflit

Dans la question politique, le conflit est central. Il ne s'agit pas de divergences d'opinions ou d'intérêts. Le dissensus porte sur la manière de compter, ou sur la façon de dessiner la communauté. Aussi la question du droit de vote des étrangers s'inscrit-elle dans la logique du conflit.

La question peut être abordée selon une logique de *police* (on y reviendra). Il s'agit alors d'un problème de bonne gestion de la multitude, d'intégration des individus ou des communautés dans la grande communauté, finalement de normalisation bien avisée ou de gouvernance efficace. Le débat manifeste des différences secondaires d'opinions, ou d'intérêts électoraux, à l'intérieur d'une même logique, qui est celle de l'exclusion et de la domination.

Mais fondamentalement, il s'agit d'un conflit qui porte sur la communauté même. Dire que les étrangers sont exclus de la communauté politique, c'est dire quelque chose de fondamental sur la communauté politique, et plus que cela, c'est la construire d'une certaine façon. Dire que les étrangers en font partie, c'est dire autre chose de la communauté politique, et c'est la construire d'une autre façon.

4.1.2.1. Qu'entend-on par communauté politique ?

La question de la communauté politique est essentielle dans le cadre d'une réflexion sur le politique. Aborder la communauté

---

[745] *Ibid.* (p.241).

[746] Arendt Hannah, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Agora Pocket Calmann-Lévy (1994), 1961 (Chapitre V).

politique par la question des frontières de celle-ci est impossible sans réflexion sur l'essence même de ce que signifie l'expression « communauté politique »[747].

La notion de « communauté » est une des plus redoutables, à cause des utilisations qui peuvent être (et sont) faites du terme. Nous n'ignorons pas les dangers d'une conception essentialiste, raciste, qui cherche à figer les individus dans une appartenance et une seule, de manière totalitaire[748].

A l'instar d'Etienne Tassin, dans son travail à partir d'Hannah Arendt, on conçoit la notion de communauté politique, en tant que justement, elle se distingue de toute autre communauté (culturelle, naturelle, économique, religieuse, et y compris nationale) par le type de lien qui est tissé entre ses membres. Parler de communauté politique, ce n'est pas adopter un découpage naturalisant des populations, c'est se référer à l'action politique, c'est-à-dire, aux acteurs qui agissent politiquement, et non pas à la simple agrégation d'individus vivant côte à côte. L'agir est le mode sous lequel le politique se déploie. Le lien politique est le lien tissé par les citoyens engagés dans l'action politique[749].

Etienne Balibar, dans sa réflexion sur la notion de communauté politique, explore les pistes d'une citoyenneté sans communauté[750]. Partant d'une critique de la communauté des citoyens (la nation) de Dominique Schnapper, en contrepoint aux théories d'Habermas et Schmitt[751], il met en évidence que le risque communautariste est toujours présent, y compris dans le cas où la communauté instituée politiquement se prétend universaliste. Balibar montre que l'universalisme « *extensif* »[752] mis en œuvre (expansionniste, colonialiste, …) tourne le dos à l'égalitarisme, et que le système d'inclusion / exclusion aboutit à de graves entorses aux principes égalitaires, qui se traduisent notamment par l'exclusion politique des travailleurs immigrés. Par ailleurs, montrant que la communauté européenne qui se construit reproduit globalement les mêmes défauts qu'on

---

[747] Parmi les nombreuses réflexions sur le sujet, on pourrait citer les contributions d'Etienne Tassin (Tassin Etienne, *Un monde commun. Pour une cosmo-politique des conflits*, Paris, Seuil, 2003), les discussions d'Etienne Balibar partant d'une analyse critique de Dominique Schnapper (qui situe sa « communauté des citoyens » comme moyen terme entre Habermas et Schmitt), intégrant les déconstructions de la notion de communauté chez Jean-Luc Nancy et Jacques Rancière, voir « Une citoyenneté sans communauté ? », dans Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.93-126)).

[748] Voir notamment Gauchet et Lefort, « Sur la démocratie : le politique et l'institution du social » *(op. cit.)*(note 3, p.9).

[749] Tassin, *Un monde commun (op. cit.)* (p.13).

[750] « Une citoyenneté sans communauté ? », dans Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.93-126).

[751] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)*(Voir plus loin pour notre propre analyse).

[752] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.100).

pourrait qualifier de « communautaristes », Balibar affirme que la question qui est posée n'est pas celle de savoir *quelle* communauté doit être instituée, mais plutôt ce que signifie le concept spéculatif de communauté. S'appuyant les travaux de Jean-Luc Nancy[753], et de Jacques Rancière[754], il cherche à dépasser les schémas binaires selon lesquels l'on est soit dedans, soit dehors, c'est-à-dire, soit inclus, soit exclu, pour repenser la façon dont la citoyenneté peut être mise en actes. Nancy propose une conception « souple » de la communauté, non pas comme communion, comme unité totalisante, mais comme espace d'exposition « en commun », ce qui revient à dire que la communauté éprouve alors sa capacité de représenter le commun dans l'inclusion de la plus grande différence : « *le plus extérieur, le plus étranger comme tel doit être admis au partage de l'espace public* »[755]. Quant à Rancière, il restitue comme donnée fondamentale de la politique la dimension du conflit, ainsi le mouvement pour la conquête de l'égalité prime sur la constitution positive. Dans cette optique, toutes les représentations admises d'une identité commune, historique, et a fortiori, naturelle, doivent être remises en question. Il faut admettre la négativité dans le champ des pratiques politiques, par opposition à la normativité et à la normalité (positivisme juridique et culture de *police* dominante). Ainsi la confrontation pratique avec les différentes modalités de l'exclusion constitue-t-elle toujours le moment fondateur de la citoyenneté. La question de la communauté des citoyens n'a donc pas de solution définie ou définissable une fois pour toutes. Elle ne relève pas d'une solution (d'une certaine Constitution) mais de sa réouverture permanente, d'une dialectique, du conflit entre plusieurs subjectivations[756].

C'est ainsi que le conflit sur le droit de vote des étrangers est un conflit sur les frontières, et donc, sur l'essence même de la communauté politique. La question qui est posée est celle de la communauté politique.

Juridiquement, on pourrait considérer la question du droit de vote des étrangers comme une non-question (tant la réponse est simple, et négative, du point de vue du droit positif et de la doctrine).

Mais selon une approche politique, la question se pose vraiment avec acuité. Ce que met en jeu le conflit sur le droit de vote des étrangers, c'est la lutte entre deux logiques qui s'affrontent.

---

[753] Nancy, *La communauté désoeuvrée (op. cit.).*

[754] Rancière, *La mésentente (op. cit.).*

[755] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.119).

[756] *Ibid.* .

D'un côté, reprenant l'approche de Rancière, nous pourrons appeler logique de *police* celle qui prétend définir, toujours de manière réduite, non seulement les frontières, mais aussi les prérogatives de la communauté. Cette logique de fermeture et d'exclusion tend toujours à rétablir un ordre normal ou naturel, justifiant la domination de ceux qui ont une légitimité à gouverner, par exemple, par le pouvoir de la naissance, de la filiation, humaine et divine, et le pouvoir de la richesse. Cette logique conduit aujourd'hui à enfermer la citoyenneté dans la nationalité, expression de l'allégeance au souverain et du hasard de la naissance.

De l'autre côté, la logique politique conduit à pousser toujours plus loin l'illégitimité de toute domination ou exclusion. Réclamer le droit de vote des étrangers, c'est affirmer que les étrangers font partie de la communauté politique, qu'ils sont citoyens et donc égaux. C'est s'inscrire dans une dynamique d'émancipation jamais achevée et toujours menacée par la prétention des gouvernants à l'étouffer.

La notion d'égalité est ici vue, non pas comme valeur, comme principe, mais comme condition première. C'est parce que nous sommes des êtres structuralement égaux que nous pouvons penser l'inégalité[757]. Affirmer l'égalité entre « nationaux » et étrangers, c'est redéfinir la communauté des citoyens sur la base de la présence.

Il y a ainsi deux façons d'aborder la question du droit de vote des étrangers.

4.1.2.2. Le droit de vote des étrangers comme une question de *police*

L'approche du droit de vote des étrangers selon la logique de *police* consiste à se demander si cette proposition est légitime, possible, réaliste, souhaitable, … La question posée selon cette logique sera donc : « peut-*on* ou doit-*on donner* le droit de vote à des étrangers ? ». Le droit à voter sera ainsi envisagé sous la forme de quelque chose à donner, un cadeau ou une concession. Et le « on », sujet d'une telle action de don, se présente lui-même comme sujet préalablement constitué, dont l'essence n'est pas discutable. Il s'agit en fait de la nation, qui se présente comme préexistente, et qui discute de l'opportunité de renoncer à son privilège naturel en le partageant avec des étrangers.

En « donnant » le droit de vote, perdrait-on celui-ci pour autant ?

---

[757] Rancière, *La mésentente (op. cit.)* (p.37).

On peut ainsi discuter des problèmes que cela pose, discuter des éventuelles conséquences, mettre en cause la « capacité » des étrangers à pouvoir participer à la politique (vue ici comme exercice de la représentation de la société depuis la *police*). On discutera gravement des avantages et inconvénients de telle ou telle proposition sur le droit de vote, restriction d'éligibilité, restriction à certaines élections, imposition de conditions supplémentaires, durée de résidence requise, modalités de contrôle de cette résidence, de son caractère légal, connaissance exigée de la langue, voire serment civique, … On peut aussi discuter des modalités de la décision au sujet de la question posée. Ainsi, l'on envisagera éventuellement de faire voter le peuple sur le vote des étrangers, sans envisager que ceux-ci ne participent à ce vote, considérant sans doute illégitime que s'expriment ceux dont on considère légitime de discuter de leur légitimité à s'exprimer. On peut aussi lire la question comme pure instrumentalisation dans des luttes « politiciennes » pour la conquête du pouvoir. Le « serpent de mer » du vote des étrangers serait ainsi brandi comme un « chiffon rouge » à des fins électoralistes, alors que la France serait la « lanterne rouge » de l'Europe en la matière. Ce type de vocabulaire remplit ce qu'on appelle le discours politique, et qu'on devrait plutôt, au sens de Rancière, appeler discours de *police*.

L'approche du politique selon cette logique de *police* sature l'espace public et on mesure combien il est difficile de s'en départir.

Enfermé dans une approche de *police*, la question du droit de vote des étrangers n'a pas de caractère proprement politique, il s'agit d'une question de bonne gestion de la population, d'intégration, c'est-à-dire de normalisation sociale, et le débat oppose des intérêts particuliers ou des opinions, mais à l'intérieur d'une même logique qui est celle de l'exclusion et de la domination. Le débat contemporain sur le vote des étrangers est l'écho de débats précédents, notamment sur le vote des femmes, des domestiques, des ouvriers, des colonisés. On y retrouve les mêmes stéréotypes déniant la capacité politique à des sujets renvoyés à une existence domestique, privée, et obscure, bien loin de la « *lumineuse vie publique des égaux* »[758].

Globalement, l'approche de *police* justifie plutôt la récusation du vote des étrangers. Mais, devant le scandale du conflit, devant le dissensus, elle est capable d'absorber et de tenter de dissoudre le problème, y compris en concédant une extension de certains droits à certains étrangers pour certaines élections. Le gouvernement a concédé l'universalisation du suffrage (aux domestiques, aux ouvriers, aux femmes, à certains colonisés, …). Sa capacité maximale d'extension (ou d'absorption ?) n'est

[758] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.243).

pas atteinte. Il peut instaurer un nouveau consensus. Ainsi, le droit de vote des étrangers (installés de longue date, satisfaisant des conditions draconniennes « d'intégration », …) peut constituer le volet hypocritement généreux d'une politique plus restrictive vis-à-vis des étrangers en général.

4.1.2.3. Le droit de vote des étrangers, question politique

L'autre façon d'aborder la question du vote des étrangers est politique.

Elle commence par prendre en compte que la question n'est pas une question de gestion, de *police*, mais qu'elle fait l'objet d'un conflit. Il ne s'agit pas de discuter de l'opportunité que « l'on » « donne » le droit de vote. Le droit de vote n'est pas à donner. Et le sujet susceptible de procéder à un tel don, le « on » (ou la nation) est à discuter. Le droit de vote des étrangers est une revendication portée dans l'espace politique. C'est la manifestation scandaleuse d'une remise en question des règles qui président à l'institution même de la communauté. C'est, par la manifestation de *sans-part* qui veulent prendre part, la redéfinition (jamais achevée) de la communauté politique. En l'occurrence, c'est la remise en question de la nation en tant que celle-ci se prétend communauté politique, alors qu'elle est l'institution, selon la logique de *police*, du principe de naissance, alors qu'elle est l'artefact communautaire de la domination étatique[759]. Dire que la question du vote des étrangers relève du litige, du conflit, donne à cette question tout son caractère politique. Il y a litige car des *sans-part* manifestent et revendiquent. Il y a politique car en réclamant le vote des étrangers, ils instituent autrement la communauté politique, sur la base de la présence. Il y a politique, non parce que le débat porte sur un lieu ou sur un objet politique, mais parce qu'il y a affrontement entre deux « *partages du sensible* »[760]. Au fond, l'enjeu du débat sur le vote des étrangers, ce n'est pas tellement la question d'étendre encore un peu plus une communauté politique qui recouvre pratiquement toute la population (les précédentes extensions du suffrage universel étaient quantitativement beaucoup plus importantes), l'enjeu fondamental, là encore, c'est le principe même de la communauté. Refuser le vote des étrangers, c'est réaffirmer fondamentalement la logique de fermeture et de domination étatiques. Accorder le droit de vote, c'est reconnaître la citoyenneté, c'est-à-dire le caractère de sujets politiques à des

---

[759] Voir plus loin.

[760] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.240).

êtres dont l'allégeance totale à l'Etat fait défaut, c'est redessiner une communauté sur un autre principe que celui de l'Etat. C'est construire la démocratie *contre* l'Etat[761]. On comprend que ce soit perçu comme dangereux.

Justifier le droit de vote des étrangers, c'est réaffirmer la condition première du *demos* : le *demos* s'attribue comme part propre l'égalité qui appartient à tous les citoyens. La notion de droit politique est dissociée de toute qualité préexistante, ce qui pose problème à la *police*, qui y voit le corrélat d'une propriété ou d'une capacité.

En tant que politique, le conflit sur le droit de vote des étrangers est précaire, il est toujours menacé par l'annulation par la *police*. Il est probable qu'une fois accordé une partie de droit de vote à une partie des étrangers (le droit de vote uniquement local, avec telle ou telle durée de résidence légale, etc.), le conflit sera étouffé provisoirement dans un ordre toujours inégalitaire. Il faudra alors beaucoup d'énergie aux partisans du vote des étrangers, revendiquant l'égalité totale des droits, pour réactiver et refaire émerger le litige politique sur cette question.

L'approche politique ne consiste pas à se demander s'il faut « *donner* » le droit de vote aux étrangers, mais plutôt, au fond, à rendre compte du « *scandale* »[762] qui fait que l'appartenance des étrangers à la communauté politique est déniée, que leur droit à l'égalité est bafoué, et que la démocratie est ainsi inaccomplie. Le scandale est ainsi constitutif de la démocratie, qui révèle qu'il n'y a pas de principe unitaire du politique, légitimant les gouvernements à partir d'une conception définitive de la communauté politique.

4.1.3. La démocratie comme enjeu central de la question du droit de vote des étrangers

La démocratie constitue l'enjeu central de la question du droit de vote des étrangers, car il y a conflit sur l'appartenance des étrangers à la communauté politique, c'est-à-dire, sur l'essence du *demos*. Cette question touche à la fois à l'universalisation (jamais achevée) du suffrage, et à l'égalité (et à ce qui en résulte).

---

[761] Abensour, *La démocratie contre l'Etat (op. cit.).*

[762] Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.)* (p.58).

4.1.3.1. Le droit de vote, instrument et symbole de la démocratie

La relation entre droit de vote et démocratie ne va pas de soi.

Dans une première approche, le suffrage universel[763] semble aujourd'hui, le principal indicateur du régime démocratique. Le droit de vote apparaît comme un attribut fondamental, à la fois symbolique et pratique, de la citoyenneté par laquelle un individu participe à l'exercice du « pouvoir du peuple ». Face au discours rationaliste-contractualiste (restreignant le politique à des règles institutionnelles formelles), et à sa critique marxiste (dénonçant le caractère factice de l'égalité formelle entre citoyens abstraits, masquant les inégalités réelles entre les hommes concrêts)[764], il est nécessaire de comprendre profondément le rôle joué par le suffrage, à partir du politique, c'est-à-dire, à partir d'une conception proprement politique du politique.

Il faut signaler d'emblée que la relation entre droit de vote et démocratie n'est pas immédiate. Généalogiquement parlant, la démocratie est basée sur le tirage au sort, seul dispositif permettant la sélection strictement égalitaire parmi les égaux, en dehors de tout titre à gouverner, et qui a fait l'objet d'un « *formidable travail d'oubli* »[765]. Si le tirage au sort est devenu impensable, c'est que s'est imposée comme naturelle l'idée que « *le premier titre sélectionnant ceux qui sont dignes d'occuper le pouvoir* [est] *le fait de désirer l'exercer* »[766]. On peut souligner combien l'élection relève d'une logique oligarchique, en tant qu'elle permet de sélectionner les représentants des groupes et intérêts dominants. Il ne va donc pas du tout de soi, dans la logique de la démocratie, de prôner le droit de vote.

Néanmoins, dans la démocratie, le suffrage joue un rôle important, notamment sur le plan symbolique, en tant qu'il institue et donne une représentation dans la sphère politique à la division sociale[767]. La pluralité des hommes se manifeste politiquement de multiples façons, mais le suffrage (y compris en tant qu'il est l'organisation de la compétition pour le pouvoir[768], qui fournit une issue au conflit, tout en laissant la

---

[763] Rosanvallon, *(op. cit.).*

[764] Gauchet et Lefort, « Sur la démocratie : le politique et l'institution du social » *(op. cit.)*(p.54).

[765] Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.)* (p.49).

[766] *Ibid.* (p.50).

[767] Gauchet et Lefort, « Sur la démocratie : le politique et l'institution du social » *(op. cit.).*

[768] *Ibid.* (p.52 et s.).

question ouverte)[769] est l'institution majeure de la politique. Une réflexion plus poussée sur l'articulation entre représentation et démocratie[770] permet de comprendre à quel point la revendication du droit de vote des étrangers est aujourd'hui importante, et même fondamentale pour la démocratie.

La démocratie n'est pas une forme de société ou une forme de gouvernement, ce n'est donc pas à partir d'un ensemble d'institutions qu'on peut la décrire, mais elle est plutôt une dynamique, une action, une logique de conflit dans laquelle émergent des sujets qui se constituent comme sujets politiques. Il n'existe pas à proprement parler de « gouvernements démocratiques » et en fait, ils sont plutôt des oligarchies, qui s'exercent de la minorité vers la majorité. Donc, il n'existe pas réellement de pouvoir du peuple en tant que tel. Pour traiter de cette question du « pouvoir du peuple », Rancière montre que la relation entre démocratie et représentation est problématique : « *La représentation n'a jamais été un système inventé pour pallier l'accroissement des populations. Elle n'est pas une forme d'adaptation de la démocratie aux temps modernes et aux vastes espaces. Elle est, de plein droit, une forme oligarchique, une représentation des minorités qui ont titre à s'occuper des affaires communes. (…) Et l'élection n'est pas davantage en soi une forme démocratique par laquelle le peuple fait entendre sa voix. Elle est à l'origine l'expression d'un consentement qu'un pouvoir supérieur demande* »[771].

Rancière dénonce la tendance propre à tout gouvernement de privatiser l'espace politique, en réduisant la sphère publique à son profit et en renvoyant les acteurs non étatiques dans le domaine de la vie privée[772]. Comme disait Arendt, la vie privée, c'est celle dont on veut priver les autres[773]. Or, la politique, c'est au contraire le processus par lequel l'on apparaît dans la sphère publique. Il est très important de comprendre que le droit de vote est finalement un moyen pour des hommes pour apparaître sur la scène politique, de prendre part à la politique et d'agir.

Rancière prend également ses distances avec l'opposition entre démocratie formelle et démocratie réelle, en rappelant que la démocratie ne relève pas d'une vision formaliste, car « *les formes juridico-politiques des constitutions et des lois étatiques ne reposent jamais sur une seule et même logique* »[774]. Pour lui, « *ce qu'on appelle « démocratie représentative » (…) est une*

---

[769] *Ibid.* (p.10).

[770] Voir notamment le chapitre « Démocratie, république, représentation » dans Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.)* (p.58-78).

[771] *Ibid.* (p.60).

[772] *Ibid.* (p.62).

[773] Arendt, *Condition de l'homme moderne (op. cit.)*(Chapitre 2).

[774] Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.)* (p.61).

forme mixte : une forme de fonctionnement de l'Etat, initialement fondée sur le privilège des élites « naturelles » et détournée peu à peu de sa fonction par les luttes démocratiques »[775]. Le suffrage universel est lui-même une forme mixte issue de l'oligarchie et des luttes : *« Le suffrage universel n'est en rien une conséquence naturelle de démocratie. La démocratie n'a pas de conséquence naturelle précisément parce qu'elle est la division de la « nature », le lien rompu entre propriétés naturelles et formes de gouvernement. Le suffrage universel est une forme mixte, née de l'oligarchie, détournée par le combat démocratique et perpétuellement reconquise par l'oligarchie qui propose ses candidats et quelquefois ses décisions au choix du corps électoral sans jamais pouvoir exclure le risque que le corps électoral se comporte comme une population de tirage au sort* »[776].

Ces propos situent bien la question du vote dans l'affrontement entre *police* et politique. Le vote ne relève pas simplement d'une logique de domination comme certains courants critiques l'entendent[777]. Mais la nature du lien entre vote et démocratie n'a pas non plus, le caractère d'évidence qu'on pourrait lui accorder, en suivant paresseusement la *doxa* contractualiste libérale. L'idée selon laquelle le vote serait l'outil simple du pouvoir du peuple est problématique.

Pour comprendre plus profondément l'articulation entre vote et démocratie, il faut introduire, au travers de la dualité de l'homme et du citoyen, la question du droit de vote comme objet de revendication, et par là-même, comme instrument de la conquête démocratique par les sujets politiques.

Le pouvoir du peuple, éminemment problématique, réside à la fois « *en deçà* » des formes juridico-politiques, et « *au-delà* »[778]. En effet, le pouvoir du peuple est en dernière instance le fondement du gouvernement démocratique. Et au-delà, la mécanique de police tend toujours à récupérer son pouvoir en détournant les formes démocratiques. Face aux prétentions des gouvernements à réduire la sphère publique et à limiter l'intervention des acteurs non étatiques, la démocratie est le processus de lutte contre cette privatisation et pour l'élargissement de la sphère publique.

---

[775] *Ibid.* (p.61).

[776] *Ibid.* (p.61-62).

[777] Cf par exemple Badiou Alain, « Considérations philosophiques sur la très singulière coutume du vote, étayées sur l'analyse de récents scrutins en France. », *Lignes*, n° 9, novembre 2002, p. 9-35.

[778] Rancière, *La haine de la démocratie (op. cit.)* (p.62).

4.1.3.2. L'universalisation du suffrage, nécessaire conquête démocratique

La lutte pour l'universalisation du suffrage, et plus globalement, pour la reconnaissance de la qualité d'égaux et de sujets politiques à ceux qui en sont privés, est, avec celle contre la privatisation de la sphère publique, une des deux grandes lignes du combat que signifie la démocratie.

Ayant à l'esprit la question de l'extension du droit de vote aux étrangers, on peut se reconnaître dans ces lignes où Rancière situe les luttes historiques pour l'égalité politique dans leur dimension perpétuellement fondatrice de la démocratie comme mouvement :

« *Cela a d'abord signifié les luttes pour inclure au nombre des électeurs et des éligibles tous ceux que la logique policière en excluait naturellement : tous ceux qui n'ont pas de titre à participer à la vie publique, parce qu'ils n'appartiennent pas à la « société », mais seulement à la vie domestique et reproductrice, parce que leur travail appartient à un maître ou à un époux : travailleurs salariés longtemps assimilés à des domestiques dépendant de leurs maître et incapables d'une volonté propre, femmes soumises à la volonté de leurs époux et commises aux soucis de la famille et la vie domestique* »[779].

Et plus loin :

« *Le mouvement démocratique est (…) un double mouvement de transgression des limites, un mouvement pour étendre l'égalité de l'homme public à d'autres domaines de la vie commune, et (…) un mouvement aussi pour réaffirmer l'appartenance à tous et à n'importe qui de cette sphère publique incessamment privatisée* »[780].

Rancière revient sur « *la dualité tant commentée de l'homme et du citoyen* » [781], à partir des critiques (Burke, Marx, Arendt, Agamben) qui y voient le signe d'une sorte de vice d'origine, qui leur permet de pointer les contradictions bien connues entre des droits de l'homme qui seraient soit inexistants (droit de l'homme nu), soit redondants (droit du citoyen), ou qui constitueraient un voile sur la réalité des droits du propriétaire. Rancière critique ces critiques, en affirmant qu'elles rejoignent au fond la tradition de la philosophie politique, partageant avec elle (Platon) « *le souci que le politique ait un principe et un seul* », niant ainsi que « *le un de la politique n'existe que par le*

---

[779] *Ibid.* (p.63).

[780] *Ibid.* (p.65).

[781] *Ibid.* (p.65).

supplément an-archique signifié par le mot de démocratie »[782]. Rancière utilise la notion d'intervalle ouvert entre les catégories (homme et citoyen), qui permet d'ouvrir un espace pour l'action politique :

« *Des sujets politiques existent dans l'intervalle entre différents noms de sujets. Homme et citoyen sont de tels noms, des noms du commun dont l'extension et la compréhension sont également litigieuses et qui, pour cette raison, se prêtent à une supplémentation politique, à un exercice qui vérifie à quels sujets ces noms s'appliquent et de quelle puissance ils sont porteurs* »[783].

C'est effectivement la part de litige que recouvrent ces catégories qui ouvre la voie, historiquement, aux luttes démocratiques, qui permettent aux sujets politiques de se constituer comme tels. La dualité de l'homme et du citoyen permet le jeu combiné sur les deux noms :

« *Comme nom politique, le citoyen oppose la règle de l'égalité fixée par la loi et par son principe aux inégalités caractérisant les « hommes », c'est-à-dire les individus privés, soumis aux pouvoirs de la naissance et de la richesse. Et à l'inverse, la référence à l'« homme » oppose l'égale capacité de tous à toutes les privatisations de la citoyenneté : celles qui excluent de la citoyenneté telle ou telle partie de la population ou celles qui excluent tel ou tel domaine de la vie collective du règne de l'égalité citoyenne. Chacun de ces termes joue alors polémiquement le rôle de l'universel qui s'oppose au particulier. Et l'opposition de la « vie nue » à l'existence politique est elle-même politisable* »[784].

Rancière illustre son propos en rappelant l'argument paradoxal de la lutte pour la cause des femmes « *La femme a le droit de monter sur l'échafaud ; elle doit avoir également celui de monter à la Tribune* » [785] qui montre que c'est bien parce qu'elles s'engagent comme citoyennes que les femmes risquent l'échafaud, et donc, c'est qu'elles « *exercent, par leur action, le droit des citoyen(ne)s que la loi leur refuse* » [786]. La politique est ainsi une opération de dédoublement, par laquelle des sujets affirment avoir ce qu'ils n'ont pas, et ce faisant, montrent qu'ils l'ont. Ou alors, ils affirment être ce qu'ils ne sont pas, et par ce geste, le deviennent. Rancière rappelle la lutte des Noirs américains pour l'égalité des droits, qui par leur combat, montre qu'ils sont des sujets politiques alors que ce « statut » leur est

---

[782] *Ibid.* (p.66).

[783] *Ibid.* (p.66).

[784] *Ibid.* (p.67).

[785] *Ibid.* (p.67).

[786] *Ibid.* (p.68).

dénié. Dans le débat sur le droit de vote des étrangers, on pourrait faire le parallèle avec l'argument des impôts, que les étrangers payent, ce qui prouve leur inscription dans la cité, leur contribution en tant que citoyens – qu'ils ne sont pas formellement. De la même façon, on entend encore aujourd'hui l'argument de la dette du sang, qui rappelle la participation des colonisés à l'effort de guerre de la France. S'ils ont été mobilisés pour défendre la France, c'est bien parce qu'ils étaient Français, alors qu'ils ne l'étaient pas (ou en tout cas, pas pleinement). De nombreux couples de catégories sont ainsi, des ressources pour la lutte en tant qu'ils ouvrent des intervalles pour la discussion : citoyenneté / nationalité, droit de vote local / droit de vote national, Européens / extracommunautaires, etc.

C'est ainsi que le processus démocratique ouvre sans cesse la voie à des recompositions, à des reconfigurations du privé et du public, de l'universel et du particulier. La démocratie implique donc une « *récusation de la prétention des gouvernements à incarner un principe* un *de la vie publique et à circonscrire par là la compréhension et l'extension de cette vie publique* »[787].

La revendication du droit de vote des étrangers s'inscrit dans le mouvement perpétuel de l'universalisation du suffrage, affirmant l'égalité comme condition première de la vie en commun, et comme à chaque moment du litige sur l'extension de la citoyenneté à des catégories préalablement exclues, elle est l'émergence de sujets politiques en tant que tels, et elle contribue donc pleinement à la démocratie comme mouvement.

4.1.3.3. La lutte pour l'égalité comme processus de subjectivation politique

La revendication du droit de vote des étrangers est aussi politique dans le sens où elle s'inscrit dans un processus d'émancipation, c'est-à-dire de « *vérification de l'égalité de n'importe quel être parlant avec n'importe quel autre* »[788]. Comme dans les cas évoqués par Rancière (travailleurs, femmes, Noirs ou autres), la revendication est émise « *au nom d'une catégorie* [en l'occurrence ici, les étrangers] *à laquelle on dénie le principe de cette égalité* ». L'égalité, rappelons-le, « *n'est pas une valeur (…), mais un universel qui doit être présupposé, vérifié et démontré en chaque cas* », « *elle est un opérateur de démonstrations* ». Comme dit Rancière, « *le mode d'efficacité de l'universalité en politique, c'est la construction, discursive et pratique, d'une vérification polémique, un cas, une*

---

[787] *Ibid.* (p.70).

[788] Rancière, *Aux bords du politique (op.cit.)* (p.115).

démonstration ». « *L'universalité ne réside pas dans les concepts invoqués* » (l'humanité, ses droits) « *mais dans le processus argumentatif qui démontre leurs conséquences, qui dit ce qu'il résulte du fait que l'ouvrier est un citoyen, le noir un être humain, etc.* ». « *Le schéma logique de la protestation sociale en général peut se résumer ainsi : est ce que nous appartenons ou non à telle catégorie – citoyens, hommes, etc. – et qu'est-ce qu'il en résulte ? L'universalité politique n'est pas dans homme ou dans citoyen. Elle est dans le « qu'est-ce qui en résulte ? » , dans sa mise en œuvre discursive et pratique* »[789].

En l'occurrence, la volonté que soit accordée aux étrangers l'égalité des droits politiques s'inscrit pleinement dans cette perspective politique d'émancipation. L'argumentation selon laquelle les étrangers sont ici depuis longtemps, ont construit les villes, paient des impôts, contribuent ainsi à la « vie de la cité », consiste à démontrer que les étrangers en question sont déjà des citoyens, auxquels ce statut est dénié. Les slogans de campagnes pour le vote des étrangers (par exemple : « *Tous résidents, tous citoyens, tous égaux* », « *Un habitant-e, une voix* », « *Parisiens d'ailleurs, citoyens d'ici* », « *Même sol : mêmes droits, même voix* », « *Un(e) résident(e), une voix* », « *J'y suis, j'y vote* », …) tendent tous à réaffirmer l'inscription dans la cité, qui présuppose l'égalité et que la restriction des droits est une sorte de bannissement ou d'ostracisme insupportable, qui porte atteinte à l'ensemble de la communauté, qui en mine les fondements. Si la plupart de ceux qui militent, depuis des années, pour le droit de vote des étrangers, ne sont pas forcément eux-mêmes des étrangers, ils s'estiment directement concernés, au nom des principes fondateurs de la communauté politique.

Pour Rancière, « *la construction de ces cas d'égalité n'est pas l'œuvre d'une identité en acte* », mais elle est « *un processus de subjectivation* », c'est-à-dire « *la formation d'un* un *qui n'est pas un* soi *mais la relation d'un soi à un autre* »[790]. En l'occurrence, c'est une nouvelle figure du citoyen qui est dessinée par les partisans du droit de vote des étrangers. Face au discours de *police* qui objecte que ne sont citoyens que ceux qui ont fait allégeance pleine et entière en acquérant la nationalité, ils affirment la primauté de l'inscription dans le social, via la notion de résidence, c'est-à-dire de rattachement à un « *lieu local* », comme condition première de l'existence politique. En d'autres termes, ils affirment « *nous sommes tous citoyens* » en sachant bien que ce statut leur est dénié collectivement et individuellement, dans sa dimension subversive, car la *police* exige pour l'octroi de ce statut un réquisit de normalisation qu'ils contestent. Au fond, même si beaucoup sont déjà des

---

[789] *Ibid.* (p.116-117).

[790] *Ibid.* (p.118).

Français et donc des citoyens, ils affirment « *nous sommes tous des étrangers* », comme on a pu dire auparavant « n*ous sommes tous des juifs allemands* »[791] (et plus récemment « *première, deuxième, troisième génération, nous sommes tous des enfants d'immigrés* »), c'est-à-dire qu'ils affirment être ce qu'ils ne sont pas, pour dire qu'ils ne sont pas non plus ce que la *police* leur dit qu'ils sont. Ils affirment ainsi rejeter la définition du citoyen qu'on leur impose, et qui les concerne directement, basée sur l'allégeance, l'uniformisation et la normalisation que représente la nationalité.

En fait, au travers de la revendication du droit de vote des étrangers, comme l'explique Rancière, s'affirme une logique de la subjectivation politique qui marque aussi une triple détermination de l'altérité. Premièrement, elle n'est pas « *l'affirmation d'une simple identité* », mais aussi « *le déni d'une identité imposée par un autre, fixée par la logique policière* ». Elle rejette la conception du national qui est à l'œuvre dans le refus du vote des étrangers. Deuxièmement, elle est une « *démonstration* » vis-à-vis de celui qui refuse (l'Etat-nation), ce qui crée un lieu commun pour la polémique sur l'égalité. Et troisièmement, elle comporte une part d'identification quelque part impossible[792] (« *nous sommes tous des étrangers* »).

Ainsi, la démocratie est l'enjeu fondamental de la question du vote des étrangers. La question qui est posée, c'est celle de l'appartenance à la communauté politique. Cette question ne porte pas seulement sur le tracé des frontières de cette communauté, mais elle porte, structurellement, sur l'essence même de cette communauté. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est la dimension du conflit, qui marque l'opposition entre deux logiques. *De quel droit*[793] l'étranger prendrait-il part à ce à quoi il n'a pas part ? Dans les régimes démocratiques modernes, l'exclusion des étrangers du droit de vote correspond à un certain tracé de la communauté politique, basé sur le principe de souveraineté. Mais de l'autre côté, la revendication du droit de vote des étrangers, et le mouvement vers cette ouverture relèvent d'une autre conception de la communauté politique, et c'est la direction logique de la démocratie comme mouvement. C'est ainsi que le droit de vote des étrangers entre en contradiction avec ce qui fonde les régimes politiques modernes : le principe de souveraineté.

---

[791] *Ibid.* (p.120).

[792] *Ibid.* (p.121).

[793] Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.).*

4.2. Les contradictions entre démocratie et principe de souveraineté

Le problème n'est pas posé dans l'abstrait. La situation concrète est celle où globalement, les étrangers n'ont pas le droit de vote et sont donc exclus de la communauté politique. Il faut donc comprendre la logique qui est à l'œuvre dans cette exclusion.

Dans le système actuel des Etats souverains modernes (système construit à partir du XVIe siècle), la souveraineté s'affirme comme principe d'exclusivité des compétences sur un territoire, donc comme principe de pouvoir. L'idée d'une communauté politique dans ce cadre étatique n'est venue qu'ultérieurement, comme justification nécessaire pour les souverains de l'exercice de ce pouvoir. Dans le cadre d'Etats qui prétendent constituer (et saturer) l'espace du politique, la base humaine est le peuple de ces Etats, peuple constitué idéologiquement en nation.

Dès lors, le droit de vote des étrangers contredit fondamentalement le principe de souveraineté.

Il faut distinguer ici « souveraineté » en tant qu'objet juridique et politique et « principe de souveraineté » en tant que principe philosophique basé sur la souveraineté. On entend ici par souveraineté un objet du discours et des pratiques juridiques et politiques, objet qui peut être revendiqué comme étendard émancipateur ou dressé comme ultime barrière pour conserver un ordre établi. On entend par principe de souveraineté le principe philosophique basé sur la souveraineté, qui sous-tend la construction politique du monde moderne, un monde qui est, politiquement, celui des Etats souverains. Le principe de souveraineté n'est donc pas une simple conception de la répartition des rôles politiques dans un monde donné, mais, comme l'a bien montré Gérard Mairet[794], il est le principe fondateur d'un monde, le monde politique moderne, né en Europe à la sortie du Moyen-âge. Pour comprendre le rapport entre l'histoire pratique de la souveraineté et la pensée philosophique du principe de souveraineté, on ne peut pas se contenter d'un schéma simpliste de causalité ou de détermination. La pensée ne vient pas théoriser a posteriori la pratique, pas plus qu'elle ne donne a priori les concepts pour l'action. Selon Mairet, le principe de souveraineté constitue la rencontre inextricable entre la matière historique et la pensée philosophique : « *l'élaboration politique du concept de souveraineté a lieu dans l'histoire vivante, et plutôt mortelle, des hommes aux prises avec leurs désirs et leurs passions, de sorte que la philosophie de cette histoire – philosophie politique*

[794] Mairet Gérard, *Le principe de souveraineté. Histoire et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, Folio essais, 1997 .

– *est elle-même une dimension de la pratique* »[795]. En fait, la construction du principe de souveraineté est celle, volontaire, d'un monde où les hommes sont – ou s'imaginent – souverains, c'est-à-dire maîtres de leurs pensées et de leur histoire[796]. Pour Mairet, le principe aboutit avec la souveraineté du peuple, dont le modèle archétypal est réalisé par la Révolution française[797]. La souveraineté subsiste aujourd'hui dans le monde, comme vestige, mais ce principe est « *inerte* »[798], dans le sens où il ne peut plus ouvrir de futurs et porter des changements révolutionnaires. Etienne Balibar a bien décrit comment le transfert de la souveraineté au peuple représentait pour la souveraineté un « *saut périlleux* »[799] et pour lui, la crise actuelle du modèle est consubstantielle au modèle même de souveraineté du peuple. A partir de ces interrogations et orientations, il faut évaluer le rapport entre la proposition du droit de vote des étrangers et le principe de souveraineté, et plus précisément, de voir ce qu'on peut dire de la nature de l'obstacle que constitue ce dernier vis-à-vis de cette proposition.

On ne se demande pas seulement si le droit de vote des étrangers rencontre avec la souveraineté un simple obstacle d'ordre pratique, et plus précisément, dans cette optique, si c'est la souveraineté ou si c'est la nation, ou encore, si c'est la combinaison des deux (la souveraineté nationale) qui constituent le véritable obstacle. Il s'agit de se demander, plus fondamentalement, si ce n'est pas plutôt le principe de souveraineté lui-même qui résiste à cette proposition. Nous faisons l'hypothèse que, derrière l'opposition manifeste entre une proposition (le droit de vote des étrangers) et un concept (la souveraineté nationale), le débat sur le droit de vote des étrangers est un des révélateurs de la profonde crise du modèle, c'est-à-dire, du principe lui-même.

4.2.1. La souveraineté contre le droit de vote des étrangers

Il ne va pas de soi, a priori, que le principe de souveraineté s'oppose au droit de vote des étrangers. On pourrait tout à fait considérer au contraire que la revendication du droit de vote des étrangers va dans le sens d'un renforcement de la souveraineté

---

[795] *Ibid.* (p.40).

[796] *Ibid.* (p.41).

[797] *Ibid.* (p.164).

[798] *Ibid.* (p.165).

[799] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.276 et suiv.).

du peuple[800]. Après tout, rien d'immédiat ne justifie a priori que les étrangers soient considérés comme étrangers au peuple souverain. Néanmoins, dans le débat actuel sur le droit de vote des étrangers, la souveraineté est le plus souvent invoquée comme obstacle, soit explicitement, soit implicitement. C'est principalement au nom de la souveraineté que cette proposition est refusée. Et même les partisans du droit de vote des étrangers reconnaissent cet obstacle, en cherchant à le contourner, en tentant de détacher le droit de vote (le plus souvent local) de la souveraineté.

4.2.1.1. Le caractère national de la souveraineté

La souveraineté est souvent invoquée pour refuser le vote des étrangers, et dans la plupart des cas, l'on se contente d'une définition tautologique de la souveraineté, considérée a priori comme nationale, et au nom de laquelle sont forcément exclus les étrangers. Il est assez rare que cette position soit développée, justifiée et argumentée théoriquement.

On peut comprendre l'opposition fondamentale entre souveraineté et vote des étrangers à partir du travail d'Olivier Beaud[801], et en particulier, dans son interprétation d'une décision de la Cour constitutionnelle allemande[802], qui forme selon lui une « *contribution importante à la théorie du droit du suffrage* ». Pour lui, la souveraineté doit se comprendre à la fois comme puissance publique (puissance de l'Etat au sens large) et comme principe de légitimité[803]. Dit autrement, la légitimité démocratique, c'est-à-dire la souveraineté du peuple, est le pendant de la puissance publique. Face à l'imposante souveraineté de l'Etat, donc, face à la puissance publique, il faut une légitimation qui soit à sa mesure, et cela ne peut être, en démocratie, que la souveraineté du peuple. Cette souveraineté du peuple est caractérisée, selon une approche juridique qui se présente comme « réaliste » par l'existence d'un « *pouvoir de suffrage* »[804]. La citoyenneté moderne a un caractère effectif et

---

[800] C'est d'ailleurs la position de certains partisans du vote des étrangers, au nom d'une souveraineté populaire qui aurait été dévoyée par la restriction au concept de souveraineté nationale ou par une conception trop restrictive de la nation. Voir par exemple Bouamama, *J'y suis, j'y vote (op. cit.)* ou Bouamama, Cordeiro et Roux, *La citoyenneté dans tous ses états (op. cit.).*

[801] Beaud Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, 1994.

[802] Il s'agit d'une décision de 1990 de la Cour constitutionnelle allemande annulant le droit de vote des étrangers instauré à certaines élections locales. Voir Beaud, « Le droit de vote des étrangers » *(op. cit.)*.

[803] *Ibid.* (p.412).

[804] Hauriou, cité par *Ibid.* (p.412).

actif, car la légitimation démocratique du pouvoir étatique est constitutionnellement assurée par le droit de suffrage, qui est le mode juridique d'expression du peuple. En d'autres termes, c'est en votant que le peuple légitime le pouvoir qui l'administre. Le vote est donc l'instrument par lequel le citoyen accepte d'être sujet, ou, dit encore autrement, le vote est un droit pour celui qui accepte les devoirs imposés par l'Etat.

Beaud résume très bien, pour s'y opposer, l'argumentation de fond en faveur du droit de vote des étrangers[805]. Les étrangers sont victimes d'un statut asymétrique, sujets de l'Etat d'accueil, soumis à ses lois, sans être citoyens, car ils ne jouissent pas de la contrepartie, exigée par l'idée démocratique, qui est de consentir aux lois[806]. On notera qu'il s'agit là d'une argumentation extrêmement forte, et qui ne justifie aucunement la restriction d'un droit de vote à l'échelon local. Les partisans du droit de vote des étrangers (du moins, ceux ayant développé une argumentation solidement fondée) plaident ainsi pour une égalité totale des droits entre étrangers et nationaux, c'est-à-dire, pour une identité totale entre sujets et citoyens.

Sur la question de fond, qui est de savoir, en définitive, si les étrangers sont habilités à légitimer la puissance publique, c'est-à-dire le pouvoir de l'Etat, Beaud avance l'idée que l'identité entre peuple souverain et peuple allemand[807], ou autrement dit, entre citoyenneté et nationalité repose sur un lien consubstantiel entre l'idée démocratique et l'idée de communauté nationale. Pour lui, la nécessité anthropologique d'identification sociale ne peut se produire que par un processus de différentiation, voire d'opposition à autrui. Cela revient à affirmer la nécessité d'un "eux" pour pouvoir dire "nous". Et dans les sociétés contemporaines, le sentiment communautaire revêt la forme du lien national. Cela correspond à la dimension horizontale de la nationalité (lien d'égalité avec les concitoyens) par opposition avec sa dimension verticale[808] (lien de sujétion / légitimation avec l'Etat). Ainsi, la nationalité apparaît comme un principe d'inclusion en même temps qu'elle est un principe de fermeture. Ainsi, l'identité potentielle entre sujets et citoyens, qui pourrait justifier le droit de vote des étrangers, devrait céder devant un autre principe de l'idée démocratique, l'élément communautaire. Dans cette optique, la démocratie ne peut être que nationale, et

---

[805] Notamment : Balibar Etienne, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1992 ; Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.)*; Miaille Michel, « Droit et politique à propos des immigrés », *Le droit et les immigrés*, Edisud, 1986, p. 116-129.

[806] Beaud, « Le droit de vote des étrangers » *(op. cit.)* (p.413).

[807] Son raisonnement à partir du cas allemand est valable dans l'absolu. On peut le transposer sans problème de fond au cas français, nonobstant les différences de conception politique de la nation et celles du droit de la nationalité entre l'Allemagne et la France.

[808] Lagarde, *(op. cit.)*.

la souveraineté du peuple est nécessairement la souveraineté nationale.

Ce raisonnement synthétise de manière convaincante l'opposition de fond à la proposition du vote des étrangers. Il est rigoureux à l'intérieur de ses prémisses, mais on peut relever que certaines assertions sont problématiques.

D'une part, il infère de l'existence du droit de suffrage la réalité de la souveraineté du peuple, mais ce raisonnement prétendument « réaliste » pose un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, la question du rapport entre pouvoir constituant et souveraineté est posée. Dans quel ordre sont-ils institués, d'un point de vue réaliste ? Pourquoi la frontière étranger / national préexisterait-elle au moment constituant ? Quel rapport entre souveraineté du peuple et souveraineté de l'Etat ? Dans quelle mesure peut-on considérer que le vote exprime la volonté générale du peuple souverain ? Comment comprendre la notion de représentation, la notion de volonté générale ? Comment prendre en compte le problème des « techniques » du vote, qui font que le « résultat » est totalement dépendant des conditions techniques et sociales ?

D'autre part, et surtout, on peut noter que le raisonnement de Beaud ne peut pas se tenir sans le recours à l'idée de nation, en tant que principe communautaire identitaire, incluant et excluant. Le peuple souverain est la nation. L'identité entre peuple et nation est basée sur une vision anthropologique faisant de la nécessité de frontières un principe essentiel de formation de la communauté humaine. Il nous dit qu'il y a besoin d'un « eux », d'un extérieur, pour pouvoir se former comme un « nous », comme un espace intérieur. Mais qu'est-ce qui fait frontière ? Sur quoi est basée la distinction entre ceux qui sont inclus et ceux qui sont exclus ? Comment concilier la dimension universaliste indéniable de la révolution fondatrice du régime et le principe d'exclusion ? Si la frontière est entre nation et le reste, comment est conçue la frontière entre ceux qui sont dans la nation et les autres ? Quelle conception de la nation prévaut ? Comme l'a montré Balibar, la conception de la communauté politique sous le simple aspect d'un dehors et d'un dedans mérite d'être discutée[809].

On le voit, le raisonnement ne tient pas in abstracto, on ne peut répondre fondamentalement au problème sans ouvrir de nouvelles questions.

De la même façon, Eric Peuchot, dans une étude très détaillée[810], montre que c'est en tant qu'elle est nationale que la souveraineté s'oppose au droit de vote des étrangers. A partir d'une

---

[809] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.112).

[810] Peuchot, « Droit de vote et condition de nationalité » *(op. cit.)*.

interprétation du droit positif, il développe longuement le raisonnement syllogistique suivant :

Première proposition : l'électeur est instrument de révélation de la volonté souveraine.

Deuxième proposition : seul le national peut vouloir la Nation.

Troisième proposition : seul le national peut être électeur.

On retrouve là le même recours à la Nation comme principe communautaire, principe d'unité, d'identité, et de d'exclusivité.

On peut ainsi retenir finalement que la question du lien entre droit de vote et souveraineté pose le problème de la dialectique entre souveraineté du peuple et souveraineté de l'Etat, et constater que la tentative de théorisation au nom de la souveraineté, de l'exclusion des étrangers du droit de vote, fait nécessairement référence à la nation en tant que titulaire de la souveraineté. C'est donc en tant qu'elle est nationale que la souveraineté s'oppose au vote des étrangers.

4.2.1.2. Souveraineté du peuple ou souveraineté de l'Etat ?

Revenons au raisonnement selon lequel le droit de suffrage validerait l'effectivité de la souveraineté du peuple.

On peut contester l'argument selon lequel la souveraineté du peuple est effective, car le droit de suffrage existe, et permet au peuple souverain de légitimer le pouvoir qui l'administre[811]. Notons en première analyse que ce raisonnement prétendument réaliste occulte au moins une partie de la réalité de l'ordre effectif des faits : dans un premier temps, l'Etat institue le droit de suffrage, et dans un deuxième temps, le peuple vote, et par son vote, valide a posteriori l'ordre institué. A-t-on vu un peuple sans Etat, se doter préalablement d'un corps électoral et organiser un vote pour organiser l'Etat ?[812] Mais dans ce cas, *qui* décide et *comment*, *qui* répond aux questions de savoir *si* on vote, *comment* on vote, *pourquoi* on vote, et *qui* vote ? En tout cas, la réponse à ces questions précède le vote. En fait, en pratique, c'est bien l'Etat qui prime. Résonnent ici en écho 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."* (…) »[813]. Nous ne

---

[811] Beaud, « Le droit de vote des étrangers » *(op. cit.).*

[812] L'exemple du Sahara occidental montre combien, même dans le cas où un peuple est relativement bien identifiable, où le territoire est relativement bien défini, la reconnaissance (et donc, l'effectivité) de sa souveraineté peut être bloquée par le jeu des souverainetés installées, et en l'occurrence, par l'Etat du Maroc.

[813] Nietzsche Friedrich, *Ainsi parlait Zarathoustra* .

nions pas le processus dialectique, entre une oligarchie concédant avec difficulté des parcelles de son pouvoir, toujours susceptibles d'être récupérées et privatisées à son profit, et la lutte perpétuelle des citoyens organisés politiquement, cherchant à élargir la sphère publique. L'extension du suffrage universel est le fruit de ces luttes, mais toute expansion démocratique est toujours susceptible d'être remise en question.

Plus fondamentalement, cela amène à poser les questions classiques du pouvoir constituant, et celles de la dialectique de la souveraineté du peuple et de la souveraineté de l'Etat.

Balibar retravaille ces questions, dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la crise de la souveraineté, en partant de la théorie de Carl Schmitt[814].

Il reprend la définition de Schmitt pour qui la souveraineté, c'est « *le pouvoir de décider sur l'état d'exception* ». Ceci est très important, car cela résout le problème de la Constitution. En fait, la Constitution ne peut pas déterminer l'exception qui la suspend. Balibar montre avec Schmitt la primauté du point de vue concret, celui de l'Etat, vis-à-vis du point de vue abstrait, celui de la validité du droit. Le processus instituant va de l'Etat au droit, et non pas du droit à l'Etat. Donc, dans notre affaire, le droit de vote est second. Il est octroyé par l'Etat, qui impose ses conditions, toutes ses conditions. Et si, entre autres, le vote est refusé à certains, c'est que l'Etat leur refuse et l'Etat est dans son droit pour leur refuser car il dit le droit. Rien n'empêche le souverain, qui est tout-puissant, de ne pas accorder tel ou tel droit à tel ou tel. Rien ne l'oblige[815].

Observant ce que signifie le passage de la souveraineté monarchique à la souveraineté du peuple, Balibar souligne à quel point un tel transfert constitue un grand danger pour la souveraineté. Dans un sens, c'est le grand paradoxe de la souveraineté populaire : « *l'attribution du pouvoir souverain au*

---

[814] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.257-285).

[815] Sans revenir aux discussions d'Antigone – qui expriment la confrontation d'un droit immanent, qui s'impose au droit positif édicté par Créon –, on peut signaler que la question du rapport entre droit et Etat participe des interrogations fondatrices sur le politique, et qu'elles trouvent aujourd'hui, en droit international, de nouveaux développements, avec l'émergence d'un droit international non contractuel (coutume et droit impératif général) qui s'imposerait aux Etats. Voir Chemillier-Gendreau Monique, *Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec*, Paris, Textuel, 2002 (notamment chapitre 2, « L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international »).

D'autre part, on ne peut considérer le droit comme pur produit de la domination étatique, sans poser le problème de ses fondements sociaux. Après tout, le droit est aussi instrument de subversion, comme le montre par exemple l'exemple du Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti), qui utilise le droit pour faire avancer les droits des immigrés. Voir par exemple Marek Anne, « Le droit au service des luttes », *Plein Droit*, n° 53-54, mars 2002, http://www.gisti.org/doc/plein-droit/53-54/droit.html.

peuple accomplit les exigences de la souveraineté[816] *et (…) virtuellement, elle les anéantit* ». En effet, la souveraineté implique une puissance absolue et, depuis les révolutions anglaise, américaine et française, la souveraineté démocratique implique une division, donc une limitation des pouvoirs. Schmitt y voyait une décomposition de la souveraineté. En fait, le problème qui est posé est celui de la personne du souverain. La souveraineté implique une personnification du souverain, qui est possible pour l'Etat (l'Etat peut être personnifié comme un sujet) mais pas pour le peuple (qui implique une multiplicité, voire une conflictualité, qui résiste à l'unification absolue). Comment faire en sorte que le peuple soit sujet de la souveraineté ? C'est là que Balibar introduit la notion de nation comme « *boîte noire* », qui réalise l'unité idéale de l'Etat et du peuple. La doctrine européenne a recours à cette « *forme* » [817], qui permet que soit mise entre parenthèses l'histoire intérieure des nations, pour réaliser le partage politique de l'Europe et du monde. C'est le développement de la forme nation, avec sa face étatique et sa face démocratique, qui rend possible la mutation du système de la souveraineté. L'institution du suffrage universel est un des éléments clés du processus. Elle permet, au moins sur le plan symbolique, de représenter la souveraineté du peuple. En fait, la dialectique de la souveraineté du peuple et de la souveraineté de l'Etat est celle de l'exigence démocratique et de la constitution d'une puissance publique[818], elle n'a pas de solution uniforme, et la crise de l'idée de souveraineté n'annonce pas tant une fin qu'une ouverture ou une mutation imprévisible. Le problème du vote des étrangers fait partie des questions ouvertes dans cette dialectique. La mobilisation en faveur du droit de vote des étrangers s'inscrit dans la longue histoire des mouvements pour l'universalisation du suffrage, qui participe d'une logique de renforcement de l'exigence démocratique. L'inclusion des catégories précédemment exclues doit être comprise comme la mise en actes de l'égalité structurale entre les sujets politiques.

Exclure a priori les étrangers du peuple souverain revient à privilégier la domination de l'Etat, car la séparation entre étrangers et non-étrangers est (aujourd'hui) œuvre de l'Etat. Il est paradoxal que le peuple soi-disant souverain n'accède à la souveraineté qu'en faisant allégeance à l'Etat, via la nationalité

---

[816] Cf. aussi Mairet, pour qui la souveraineté, au fond, aboutit inéluctablement à la souveraineté du peuple. Mairet, *Le principe de souveraineté (op. cit.).*

[817] Balibar utilise en général la catégorie de « forme nation » pour décrire la forme générique (structurale), distinguée de la nation particulière, en tant qu'élément ponctuel, notamment objet du discours nationaliste. L'intérêt de cette distinction est de faire référence à la structure et non pas projeter dans le passé des problèmes conjoncturels. Cf. Balibar Etienne et Wallerstein Immanuel, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 1988 / 1997 (p.117 et suiv.).

[818] Balibar insiste sur le rôle important de la transformation de l'Etat souverain en « *Etat national social* ». Balibar, *Les frontières de la démocratie (op. cit.)* (p.115).

(appartenance juridique à l'Etat). Au fond, pour participer au souverain, il faut se soumettre, ce qui semble constituer un oxymoron. Si le peuple souverain existait préalablement et se dotait d'un Etat et que cet Etat soit alors second, alors on voit mal comment pourrait être justifiée la séparation au sein du peuple, entre ceux qui seraient souverains et ceux qui seraient exclus. Cette fiction est pourtant réalisée par les régimes actuels, en utilisant la boîte noire de la nation. Le peuple censé préexister à l'Etat et le constituer souverainement s'appelle la nation. Et l'exclusion des étrangers relève de la logique ethnique au sens des Grecs[819] : sont exclus ceux qui, bien qu'étant ici, ne sont pas d'ici[820]. Mais cette logique est renouvelée dans la modernité par la notion de nation.

Ainsi, il apparaît que la dialectique de la souveraineté du peuple et de la souveraineté de l'Etat amène, là encore, à introduire la notion de nation. En synthèse, la nation est ce qui permet de réaliser la synthèse entre souveraineté de l'Etat (puissance publique) et souveraineté du peuple (exigence démocratique). Et en même temps, c'est la nation en tant que principe qui permet de penser l'exclusion des étrangers hors du peuple souverain. Nous verrons plus loin que la nation est à la fois la matrice de la citoyenneté moderne, et aujourd'hui, l'obstacle à son développement. Avant cela, il est nécessaire de mettre en évidence un troisième facteur d'obstacle au droit de vote des étrangers, qui tient à la manière historique dont s'est instaurée la souveraineté comme modèle politique de partage du monde.

4.2.1.3. Le partage arbitraire et inégalitaire du monde en Etats souverains

Le problème de la confrontation entre droit de vote des étrangers et souveraineté pose aussi le problème du partage du monde, inhérent au modèle de la souveraineté. De façon schématique, on décrit souvent le modèle des Etats souverains modernes comme un partage « westphalien » de la planète et de l'humanité, faisant référence aux traités de Westphalie au XVIIe siècle, par lesquels les puissances européennes se reconnaissaient mutuellement en tant qu'entités souveraines, ouvrant définitivement la voie au monde moderne. Comme les juristes ont affirmé un jour « chaque prince est empereur en son royaume », le modèle de la souveraineté est celui du caractère absolu de chaque souveraineté et paradoxalement, de la pluralité

[819] On se réfère ici au peuple en tant qu'*ethnos* (et non en tant que *demos*).

[820] Voir Sartre Maurice, *Histoires grecques*, Paris, Seuil, 2006 .

des souverainetés[821]. Chaque souverain se prétend sans aucun supérieur et en même temps, chaque souverain n'ignore pas que d'autres souverains existent et qu'il va lui falloir cohabiter, que ce soit par la paix ou par la guerre[822]. Dans le monde moderne, c'est entre Etats souverains que le territoire et la population de la planète ont été partagés.

La planète comme objet physique est découpée globalement en des territoires appartenant chacun à un Etat. Normalement, chaque terre émergée est le territoire d'un Etat et d'un seul. Les Etats ont réglé le statut de chaque centimètre carré de la surface du globe, y compris pour les zones maritimes, qui sont pour la plupart des zones « internationales », c'est-à-dire interétatiques. Bien sûr, il y a quelques zones floues, notamment celles qui font l'objet de conflits. Mais globalement, le modèle schématique est assez fonctionnel. Tout territoire est celui d'un Etat, et tout Etat a son territoire. Le territoire est traditionnellement un attribut essentiel de l'Etat.

La population de la planète est partagée en différentes « nationalités ». Chaque Etat a ainsi une population bien définie, qui est un ensemble d'individus, et dont le statut juridique est d'emblée marqué, en droit, par l'appartenance à un Etat. Normalement, suivant le modèle schématique, le partage de la population de la planète est parfait. Chaque individu est censé appartenir à un groupe que l'on peut désigner juridiquement sous le terme de nationalité. Et dans l'idéal, il n'est pas censé exister d'individus sans nationalité (apatrides) et les cas d'individus appartenant à plusieurs Etats (multinationaux) sont toujours des cas limite, dont l'existence ne peut être évitée, mais qui est toujours un souci pour l'harmonie du modèle.

Toujours en théorie, et en poussant le modèle à l'extrême, il devrait y avoir coïncidence entre la population de l'Etat et son territoire. Ainsi, la collection des individus se trouvant sur le territoire devrait être logiquement l'ensemble des ressortissants de l'Etat. Et toute la population de l'Etat (toute la nationalité) devrait être rassemblée sur le territoire de l'Etat.

Dans cette situation extrême, la question du droit de vote des étrangers ne se poserait jamais, pas plus que celle du vote des « expatriés ». Mais cette situation extrême n'a jamais été réalisée, sauf en théorie pure.

En fait, nonobstant les autres écarts internes au modèle (territoire ou individus de statut incertain), la présence sur le territoire de l'Etat d'individus relevant d'un autre Etat pose le problème de la souveraineté en tant que ces individus ne sont

---

[821] Chemillier-Gendreau, *Humanité et souverainetés (op. cit.)* (p.129).

[822] Voir notamment, pour les problèmes posés à la démocratie dans ce système en crise, les travaux de Monique Chemillier-Gendreau : *Ibid.* ; Chemillier-Gendreau, *Droit international et démocratie mondiale (op. cit.).*

pas, tout d'abord, soumis à la souveraineté de l'Etat qui les accueille, mais de plus, ils sont soumis à une autre souveraineté, celle de leur Etat « d'origine ». Là, le modèle est confronté à ce qui lui est consubstantiel, la pluralité des souverainetés.

Ainsi, si l'on s'accorde sur l'idée que le droit de vote est un attribut de souveraineté, discuter du droit de vote des étrangers, c'est discuter d'accorder un droit de souveraineté à un ressortissant d'un autre Etat souverain, c'est-à-dire, dans un schéma où la souveraineté est populaire (détenue collectivement par un peuple, composé d'individus, les ressortissants de l'Etat), accorder une parcelle de souveraineté à un autre souverain. Or est-il possible de partager (mutualiser) ainsi la souveraineté ? Dans ce schéma où la souveraineté recouvre un caractère absolu, indivisible, cela est inenvisageable, sauf peut-être dans le cadre du principe de réciprocité.

En effet, le problème posé à la souveraineté par la présence sur le territoire de ressortissants d'autres souverains est aussi ancien que le modèle lui-même. En général, la solution trouvée a été celle de la réciprocité. Ainsi, les souverains ont compris qu'il était plutôt de leur intérêt de protéger les ressortissants des souverains étrangers, sous peine que ceux-ci prennent des mesures de rétorsion…

Avec le fait que l'étranger soit porteur de l'altérité constitutive du souverain, en tant que membre d'un autre souverain, la question du droit de vote des étrangers est ici d'une radicale nouveauté par rapport aux débats précédents sur l'universalisation du suffrage. En effet, si l'on a pu discuter de la capacité des ouvriers, des domestiques, des femmes, des jeunes, des esclaves affranchis, des indigènes colonisés[823], etc., avant de leur accorder le droit de vote, le problème est posé ici différemment, à cause du problème de la souveraineté. Le seul cas se rapprochant est celui des Français par acquisition (« étrangers naturalisés » selon le vocabulaire juridico-politique), dont on n'est pas certain de la totale allégeance et de la rupture avec l'ancien souverain. A ce titre, ils ont longtemps été astreints à une sorte de stage avant l'accès à la citoyenneté pleine et entière[824].

Considérer le droit de vote comme un instrument de souveraineté, et considérer que l'étranger est membre d'un autre souverain amène donc à refuser le droit de vote des étrangers, au nom de la préservation des intérêts souverains. L'étranger

---

[823] En effet dans les empires coloniaux, l'indigène peut être astreint à un sous-statut de sujet non citoyen, mais il n'est pas un étranger au sens juridique moderne car il ne le relève pas d'un autre souverain reconnu. (Voir plus haut, chapitre « droit de vote dans les colonies »).

[824] Voir plus haut.

apparaît ainsi sous sa caractéristique principale, celle de l'ennemi[825] et son exclusion semble inéluctable.

Ceci dit, l'on observera que ce schéma est trop simpliste, peut-être trop inspiré par Schmitt et son schéma ami / ennemi, et que les objections qu'il semble justifier vis-à-vis du droit de vote ne sont pas totalement vérifiées dans le droit positif. En effet, d'une part, l'on trouve des Etats accordant le droit de vote à certains étrangers (y compris sans réciprocité). Et d'autre part, il est très courant d'accepter la multi-nationalité, qui amène donc des individus à être simultanément membres de plusieurs souverains. On voit donc que ce registre argumentatif n'a aucune valeur absolue et est marqué par la contingence des situations historiques et des rapports de force.

La vision décrite précédemment du partage westphalien du monde présente d'autres défauts majeurs.

Tout d'abord, il correspond à une « photo » instantanée, à un moment précis du découpage du monde (par exemple, au début du XXIe siècle), alors que ce découpage est sans cesse mouvant. La profondeur historique montre le caractère contingent de toute frontière. A l'heure où sont écrites ces lignes, les Monténégrins résidant en Serbie ne sont pas encore des étrangers. Si demain, le Monténégro déclare son indépendance et fait sécession, les Monténégrins deviendront des étrangers en Serbie. La situation des différentes souverainetés (et donc, des différents statuts des personnes) est très changeante dans le temps et dans l'espace.

Ensuite, le schéma de la pluralité de souverains juxtaposés ignore les situations d'entre-deux. Par exemple, comment apprécier, vis-à-vis du principe de souveraineté, l'existence de l'Union européenne, avec notamment une citoyenneté de cette Union ? Comment apprécier le fait que certains étrangers n'en sont plus vraiment ? Par le jeu des intégrations, parfois des accords de réciprocité, beaucoup d'Etats ont tissé des liens privilégiés avec d'autres, que ce soit en vertu d'empires passés (ou à venir) ou en vertu d'intérêts économiques convergents.

Enfin, la toute-puissance du souverain apparaît comme une figure théorique voire rhétorique du modèle, mais son caractère réel est discutable, par exemple devant l'impuissance réelle des Etats face aux multinationales[826].

Deux autres défauts majeurs sont liés au problème de l'égalité.

---

[825] Dans les représentations sociales et politiques, l'étranger ne saurait se réduir à une seule « figure », mais dans le caractère « ennemi » en est en tout cas une composante indéniable. Voir Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.)* (p.13 et suiv.).

[826] Sur « l'impuissance du tout-puissant », voir : Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p. 278), mais surtout Balibar Etienne, *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 1998 p.109 et suiv.

Dans l'ordre externe, le schéma semble basé sur une égalité entre souverains. Il convient de rappeler, comme l'ont bien montré par exemple Balibar et Wallerstein[827], que ce schéma ne s'est répandu à partir de l'Europe, que dans le cadre d'un système-monde extrêmement inégalitaire, impérialiste, où l'exploitation économique basée sur l'esclavage et le colonialisme a joué un rôle essentiel. Basées sur la tradition marxiste et sur le *Nomos der Erde* de Schmitt, les analyses de Balibar montrent que le partage impérialiste du monde est un élément fondamental du principe de souveraineté[828]. L'égalité entre Etats souverains est fictive dans la plupart des institutions internationales[829] et comme le souligne Monique Chemillier-Gendreau, elle est fictive également, par conséquent, entre le ressortissant somalien et le ressortissant français ou allemand[830]. Le découpage du monde en souverainetés est historiquement et structurellement inégalitaire.

Dans l'ordre interne, le schéma de la souveraineté conduit à exclure l'étranger, au motif que celui-ci est ressortissant d'un autre souverain. Cela entraîne une disparité des statuts à l'intérieur d'une société[831], se traduisant par de multiples inégalités entre les étrangers et les autres[832], qui créent un écart injustifiable entre la doctrine qui fait du peuple le titulaire de la souveraineté et le fait que des individus sont exclus de la politique.

Les effritements postmodernes de la souveraineté, qui voient notamment les Etats souverains se départir de certaines de leurs compétences n'ébranlent pas sa définition comme « compétence des compétences », car il y a toujours acte souverain de délégation. Ils ne démentent pas, sur le fond, en matière de droit de vote des étrangers, l'opposition fondamentale avec cette proposition.

En synthèse, il est avéré que la souveraineté constitue un obstacle fondamental au droit de vote des étrangers, non seulement parce qu'elle est nationale, mais aussi parce qu'elle est un système de prédominance étatique, et enfin parce qu'elle est un mode de partage foncièrement inégalitaire du monde. Les obstacles mis au droit de vote des étrangers par la souveraineté

---

[827] Voir Balibar et Wallerstein, *Race, nation, classe (op. cit.)*; Wallerstein Immanuel, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours. Tome 1 : Capitalisme et économie-monde*, Paris, Flammarion, 1980 ; Wallerstein Immanuel, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours. Tome 2 : Le mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne, 1600-1750*, Paris, Flammarion, 1985.

[828] Voir notamment Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.264).

[829] Voir Chemillier-Gendreau, *Droit international et démocratie mondiale (op. cit.).*

[830] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.)* (p.167).

[831] Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.).*

[832] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.).*

relèvent fondamentalement d'une logique privilégiant la domination de l'Etat (voire de certains Etats), et l'exclusion des étrangers, en tant que porteurs d'altérité radicale et de danger.

4.2.2. La nation contre le droit de vote des étrangers

Avec le concept de souveraineté, l'autre concept important s'opposant au droit de vote des étrangers est celui de nation. La souveraineté est celle de la nation, et c'est parce que les étrangers sont étrangers à la nation qu'ils sont exclus de la souveraineté, et donc, du vote.

On a remarqué plus haut que l'exclusion des étrangers du peuple souverain n'est pas si triviale que les habitudes nous poussent à penser. On pourrait affirmer la même chose à propos de la nation. Pourquoi considérer a priori que les étrangers ne font pas partie de la nation, à partir du moment où ils participent à la société nationale ? Dans la même perspective que celle qui consiste à tenter de refonder une souveraineté populaire réactivée, avec une conception ouverte du peuple souverain, on peut aussi chercher à ouvrir au maximum le concept de nation et à y intégrer notamment, dans le champ politique, les étrangers. Dans cette optique, la nation serait donc conçue uniquement à partir du contrat social noué entre l'ensemble des habitants installés durablement sur un territoire[833].

On sait que globalement, deux pôles de conception de la nation s'opposent généralement. L'un, dans la lignée de Rousseau, et correspondant à la conception « française », serait contractualiste ou politique, et dans cette tradition, la communauté nationale transcenderait toutes les appartenances en volonté générale. L'autre, dans la lignée de Herder, correspondant à la conception « allemande » serait ethnique ou culturelle, et dans cette tradition, la communauté serait basée sur les appartenances communautaires préexistantes (le sang, la race, la langue, la culture).

Mais ces oppositions sont trop simplistes. Et en tout cas, des interprétations aussi divergentes sur la conception de la nation, entre l'évidence courante de l'exclusion des étrangers et la tentative de refondation a posteriori d'une nation politique totalement ouverte, montrent la nécessité d'en réviser en profondeur le concept même.

---

[833] Voir par exemple Bouamama, *J'y suis, j'y vote (op. cit.)*; Bouamama, Cordeiro et Roux, *La citoyenneté dans tous ses états (op. cit.)*.

4.2.2.1. Apories de la nation comme « communauté des citoyens »

Pour cela, il est opportun de partir de la conception de Dominique Schnapper, qui se présente comme une explicitation des théories implicites fondant sociologiquement et philosophiquement la nation moderne comme « communauté des citoyens »[834]. Cette conception est assurément une des principales sources d'inspiration des opposants au droit de vote des étrangers, en ayant le mérite de ne pas fonder a priori la légitimation de l'exclusion des étrangers sur un principe essentialiste ethnique, sur un rejet identitaire, voire, sur une hostilité, mais au contraire, elle se présente comme une tentative de légitimation à partir d'une définition politique de la nation[835].

Le propos de Schnapper, partant du constat d'une crise de la nation, est d'essayer de construire, à partir d'une démarche sociologique, un modèle théorique de *l'idée* de nation, pour montrer que la nation moderne est historiquement indissociable de la démocratie et essentiellement opposée au nationalisme.

Entre les deux conceptions traditionnelles de la nation (la conception française, élective, de Renan[836] : « *le plébiscite de tous les jours* »[837] et la conception allemande, essentialiste, de la culture[838]), Schnapper cherche à dégager une idée unique de nation, intégrant la tension entre les deux pôles d'adhésion civique et d'appartenance ethnique. Ce qu'elle développe, c'est la formulation d'un principe qui fonde la légitimité des nations démocratiques modernes. C'est en d'autres termes, l'*idée* de nation moderne ou son idéaltype, nonobstant que la réalité historique de la formation des régimes démocratiques modernes est parfois très éloignée de la nation idéelle.

---

[834] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)*.

[835] Cf. aussi par exemple les travaux de Blandine Kriegel ou de Parick Weil.

[836] Lefort montre que cette opposition est réductrice, et que la conception de Renan n'est pas seulement élective, mais aussi spirituelle, ce qui ouvre la voie à la compréhension du lien consubstantiel entre nation et souveraineté, au travers de la matrice théologico-politique de formation de la nation. Voir Lefort Claude, « Nation et souveraineté », *Les Temps modernes*, n° 610, septembre - octobre - novembre 2000, p. 25-46.

[837] Renan Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?* Agora Presse Pocket (conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882), 1992.

[838] L'Allemagne a formé sa conception de la nation dans des conditions historiques bien différentes de celles de la France, notamment en l'absence d'un Etat depuis longtemps unifié. Le nationalisme allemand, en l'absence d'Etat allemand, dut aller chercher d'autres références que le territoire de l'Etat, et ce fut donc la langue, la culture, la généalogie. Voir Ruf Werner, « La conception de la nation en France et en Allemagne », *Hommes et migrations*, n° 1223, janvier - février 2000, p. 12-19, http://www.hommes-et-migrations.fr/articles/1223/1223.pdf. Pour une comparaison systématique, voir en particulier Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne (op. cit.)*.

Le projet de Schnapper permet, dans les lignes qui suivent, de parler de la nation en général ou plutôt, de la « forme-nation »[839], sans ignorer la variété des réalités nationales historiques. Notre propos est relativement généraliste, à l'instar de celui de Schnapper. Bien sûr, nous n'ignorons pas que les différents Etats souverains modernes ont une conception variable de leur relation à l'objet nation. Mais l'on doit aussi observer qu'ils sont tous, d'une certaine manière, des Etats-nations. En fait, pour reprendre le concept de Balibar, tout Etat s'appuie sur une forme nation, et peu importe la terminologie utilisée concrètement (Etat-nation fortement assumé comme tel comme la France, Etat multinational comme la Grande-Bretagne, Nation ethnique à l'allemande, etc.).

Schnapper affirme que c'est la dimension politique qui permet aux individus de transcender leurs appartenances culturelles, religieuses, et leurs inégalités sociales dans une communauté de citoyens libres et égaux. En ce sens, la nation est pour elle une *utopie créatrice*, dans la mesure où elle procède à un renversement depuis le monde concret, marqué par les inégalités de fait, vers le monde abstrait de la citoyenneté, c'est-à-dire de la politique, marqué par l'égalité entre citoyens.

Notre propos est de montrer que cette construction théorique de la nation comme principe d'inclusion et d'émancipation politique recèle certaines apories. Il n'est pas contestable que la forme-nation a constitué historiquement une étape importante dans le développement d'un certain niveau de démocratie à la période moderne. Néanmoins, les travaux de Balibar et Wallerstein, par exemple, ont bien montré comment ce développement était consubstantiellement lié à l'impérialisme de quelques Etats européens, à l'inégalité économique structurelle, à l'esclavage et au colonialisme[840]. La tentative de Schnapper donne l'opportunité de mesurer, notamment à partir de la question du droit de vote des étrangers, combien la logique implacable de la forme-nation enferme toute possibilité d'émancipation dans un cadre étouffant toute possibilité proprement politique.

4.2.2.1.1. Nation et Etat

Schnapper définit la nation comme une unité politique qui a un caractère spécifique :

---

[839] Balibar appelle « forme-nation » la forme générique, faisant référence à la structure et non pas aux nations historiques particulières. Balibar et Wallerstein, *Race, nation, classe (op. cit.)* (p.117 et suiv.).

[840] *Ibid.* .

« *Comme toute unité politique, la nation se définit par sa souveraineté qui s'exerce à l'intérieur, pour intégrer les populations qu'elle inclut, et à l'extérieur, pour s'affirmer en tant que sujet historique dans un ordre mondial fondé sur l'existence et les relations entre nations-unités politiques. Mais sa spécificité est qu'elle intègre les populations en une communauté de citoyens, dont l'existence légitime l'action intérieure et extérieure de l'Etat* »[841].

Sur la question – fondamentale – du rapport entre nation et Etat, elle s'inscrit dans la perspective où l'Etat est un *instrument* de la nation, et non l'inverse: « *la nation intègre les populations en une communauté de citoyens dont l'existence légitime l'action intérieure et extérieure de l'État. Ainsi, l'État, en tant qu'instrument de la nation, exerce son action à la fois pour intégrer les populations par la citoyenneté et pour agir dans le monde des nations-unités politiques* »[842]. Elle s'appuie sur Hegel pour considérer que l'Etat est « *le support rationnel de la nation, qui, sans lui, n'aurait aucune véritable existence et l'expression objective de l'identité collective, devenue politique* »[843]. Elle n'assimile pas pour autant l'une à l'autre, et l'existence d'une communauté de citoyens, distincte de l'Etat, permet justement de faire la distinction entre la nation démocratique et d'autres unités politiques.

Elle précise que la nation n'est pas seulement une communauté de citoyens, auquel cas il pourrait exister des nations sans Etat souverain. Elle est aussi une unité politique. « *L'idéal-type de la nation implique non seulement que l'Etat, dans ses formes concrètes, soit l'instrument de l'intégration interne, mais aussi qu'il agisse souverainement dans un système international fondé sur l'idée de souveraineté des nations-unités politiques* »[844].

Dans l'idée de nation démocratique, il y a donc une « *double dimension d'intégration interne et d'action extérieure* »[845]. Cette double dimension se retrouve dans deux principes, à la fois symboliques et pratiques, de légitimation de l'Etat : à l'intérieur, le suffrage universel, et à l'extérieur, la conscription.

Le suffrage universel serait donc un instrument de légitimation de l'Etat, qui serait lui aussi un instrument de la nation.

Par ailleurs, « *l'Etat constitue la nation, au sens plein, en lui donnant corps et en ordonnant le système social autour de lui. Elle ne peut rester la pure abstraction qu'est une communauté de citoyens (…). Les institutions de l'Etat inscrivent la nation*

---

[841] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.45).

[842] *Ibid.* (p.59).

[843] *Ibid.* (p.56).

[844] *Ibid.* (p.72).

[845] *Ibid.* (p.72).

dans la continuité historique »[846]. Ces institutions sont à la fois politiques (suffrage universel, nationalité) mais aussi culturelles (école, historiographie, marqueurs identitaires, …) permettant de dépasser les ethnies et d'intégrer politiquement les individus par delà les différences de statut et les inégalités sociales.

En fait, ce que Schnapper définit parfaitement, c'est le modèle idéal typique de l'Etat-nation.

4.2.2.1.2. La primauté de l'exclusion ethnique sur l'inclusion civique

Dans son optique, Schnapper situe la nation dans une relation dialectique double, avec les ethnies et avec l'Etat. La nation, ce n'est pas une ethnie, entendue comme une communauté historique et culturelle, un groupe d'appartenance, qui n'a pas nécessairement une expression politique.

Elle rappelle qu'une partie de la confusion entre ethnie et nation vient du fait que l'on a utilisé le terme de nation pour définir des ethnies. Pour elle, l'ethnie n'est pas plus naturelle que la nation même si les hommes le vivent ainsi. Elle est aussi historiquement construite. Ce qui les différencie fondamentalement, ce ne sont pas des caractéristiques objectives, mais la nature du lien qu'y entretiennent les hommes. La nation moderne est une forme particulière de communauté organisée politiquement.

Ce qu'elle appelle nation moderne ou politique, c'est quelque chose qui est né en Angleterre, qui « *prolonge, tout en les transcendant, les sentiments ethniques et les institutions qui lui préexistaient* » mais c'est quelque chose de nouveau, « *c'est seulement à l'époque contemporaine* » que « *des sentiments d'appartenance à une collectivité historique [qui] ont pu exister depuis des siècles* » (…) « *ont fondé et justifié une forme particulière d'organisation politique* »[847].

Elle veut aussi distinguer nation et nationalisme, en expliquant que le nationalisme est l'expression de la volonté des ethnies de devenir des nations, ou la volonté des nations à s'affirmer au détriment des autres.

Si Schnapper relie la notion de nation à celle d'ethnicité[848] en tant que sentiment d'appartenance à une collectivité historique,

---

[846] *Ibid.* (p.169).

[847] *Ibid.* (p.50-51).

[848] Pour une réflexion approfondie et une déconstruction de l'ethnie « susbstantialiste », voir notamment Poutignat Philippe et Streiff-Fénart Jocelyne, *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995 .

elle insiste sur l'importance (voire la primauté) de la dimension politique. Elle explique que ce qui est nouveau dans la nation moderne, par rapport aux ethnies, c'est que les sentiments d'appartenance sont utilisés pour fonder et justifier une forme d'organisation politique. Ainsi, pour elle, la condition pour l'intégration[849], ce n'est pas, l'homogénéité culturelle, mais l'acceptation de la sphère politique : « *que les citoyens partagent l'idée qu'il existe un domaine politique indépendant des intérêts particuliers et qu'ils doivent respecter les règles de son fonctionnemen*t » et la notion de séparation entre public et privé : il doit exister un « *véritable intérêt public (…) indépendant [des] intérêts privés et (…) collectifs* »[850].

Si l'on s'en tenait là, le politique semblerait primer sur l'ethnique. Pourtant, les développements qui suivent vont montrer que c'est la logique inverse qui est prégnante.

Répondant aux philosophes du post nationalisme (Habermas[851], Ferry[852]), Schnapper récuse l'idée de dissocier appartenance nationale et allégeance politique.

Pour elle, reprenant les termes « habermassiens », pour qu'existe « *un espace communicationnel et intersubjectif où citoyens, hommes politiques et experts puissent se parler, se comprendre et tenter de se convaincre pour traiter les problèmes de la vie commune* », il faut que tous les membres de la société démocratique partagent « *un langage, une certaine culture, et au moins, quelques valeurs communes* ». Elle fait appel au sentiment d'appartenance « *à une longue histoire commune, même si elle est, le plus souvent, entièrement ou partiellement inventée* ». C'est « *à l'intérieur d'une communauté nationale particulière que les individus ont élaboré leur identité, indissociablement individuelle et collective. Depuis des siècles en Europe, (…) chacun trouve en soi sa nation* ». Pour elle, « *l'adhésion intellectuelle à des principes abstraits (…) ne saurait remplacer (…) la mobilisation politique et affective que suscite l'intériorisation de la tradition nationale* ». Evoquant la brève tentative des révolutionnaires français de fonder une unité politique respectant les spécificités culturelles, elle rappelle que cette ambition a vite été abandonnée, pour souder les rangs de la « *patrie en danger* » : « *ils ont participé à l'organisation des passions en faveur de la Révolution et de la Nation pour mener*

---

[849] Elle emploie ici le terme d'intégration « *dans le sens de la tradition sociologique* » et non pas dans son « *sens actuel de la vie politique en France, à propos des immigrés* » (p.59).

Il s'agit du maintien du lien social, à la fois dans l'ensemble de la société et d'autre part, entre un individu ou un groupe avec la société dans son ensemble.

[850] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.66-67).

[851] Habermas, *Ecrits politiques (op. cit.).*

[852] Ferry Jean-Marc, *Les puissances de l'expérience*, Paris, Cerf, 1991.

une guerre nationale. Ils ont ainsi montré qu'une citoyenneté qui ne serait ni inscrite dans l'histoire ni sujet de son propre destin, et ne disposerait pas des instruments concrets de l'intégration des populations et de l'intervention sur la scène internationale, reste une idée abstraite. La nation est une forme sociale et politique concrète »[853].

Elle refuse donc toute perspective de dissociation entre une nation purement politique et la dimension ethnoculturelle identitaire :

« *Les nations en perdant toute dimension et toute autorité politiques ne contrôleraient plus les passions ethniques. D'autre part, la complète rationalité et abstraction du projet politique rendrait cette nation « pure » excessivement fragile. Dans un monde où subsisteraient la ferveur ou, parfois, la férocité des nations dites ethniques, les nations fondées sur le seul « patriotisme constitutionnel » pourraient-elles survivre ? Il parait inévitable que, pour assurer son existence et sa vitalité, la nation construise et entretienne des éléments d'ordre ethnique. Paradoxalement, pour créer une nation civique, dont l'ambition est rationnelle (…) les nationalistes invoquent des arguments ethniques, race, langue, religion ou culture, et contribuent à les créer ou à les entretenir. Les nations ont toujours réinventé un ensemble de mythes et de valeurs ethniques, elles ont besoin d'un territoire sacré, de héros et d'âge d'or, bref elles suscitent une forme d'ethnicité, qui nourrit chez les nationaux le sentiment de leur appartenance au collectif. L'invention de la tradition est une condition de l'existence de toute nation* »[854].

C'est au nom de la sociologie, en tant que celle-ci est censée rendre compte des réalités sociales des nations telles qu'elles existent, que Schnapper récuse les propositions des philosophes du post-nationalisme : « *la nation n'est pas seulement transcendante par la société politique abstraite, mais aussi réalité sociale, concrètement inscrite dans le temps et l'espace. (…) Toute construction nationale s'élabore à partir d'éléments ethniques, que les institutions proprement nationales s'appliquent ensuite à renforcer* »[855].

Elle récuse l'idée d'une « *intégration universelle au niveau de l'humanité entière* » en invoquant la nécessité pour les groupes humains d'un extérieur, d'un « eux » pour pouvoir définir un « nous », ce qui pose problème pour « *l'idée d'appartenance à l'humanité* ».

Face à ceux (Ferry) qui disent que le modèle français républicain est ethnique, elle répond qu'ils font référence à « *la*

---

[853] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.114-116).

[854] *Ibid.* (p.117).

[855] *Ibid.* (p.117-119).

nation historique concrète », mais pas à « *l'idée ou à l'idéologie de la nation civique* ». Elle avance qu'en fait le patriotisme constitutionnel est finalement attaché à la même *idée* de nation civique ou politique[856]. Mais ce n'est pas la nation historique concrète qui est en cause, mais bel et bien la « forme-nation », la forme « structurale » qui est « communautariste », pour reprendre les propos de Balibar[857].

Bien que ces développements ne soient pas dirigés explicitement contre le droit de vote des étrangers, on y trouve la base même de l'argumentation de fond contre cette proposition. C'est parce qu'ils ne sont pas conformes à l'identité nationale que les étrangers sont étrangers, et donc, exclus de la communauté des citoyens, en tant que celle-ci est une communauté nationale, c'est-à-dire, ethnique.

4.2.2.1.3. Une conception réductrice du politique

Dans son ouvrage *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*[858], elle montre ce que représente le vote pour ceux qui en sont privés. Schnapper cite longuement le manifeste du Black Power en 1967, qui affirme que l'acte même d'enregistrement sur les listes électorales « *donne le sentiment d'être* »[859]. On ne peut que souscrire à ces propos et partager avec elle cette affirmation : « *Voter, c'est démontrer, en respectant un rituel, qu'on appartient à la communauté politique nationale* »[860]. Mais la question qu'on peut se poser, c'est pourquoi cette communauté politique est nationale, ou plutôt, pourquoi cette communauté politique exclurait forcément les étrangers.

Les développements de Schnapper sur la citoyenneté en général et sur le droit de vote en particulier renseignent particulièrement sur la conception du politique qui est à l'œuvre.

---

[856] *Ibid.* (p.258-260).

[857] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.92).

[858] Schnapper Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris, Folio Actuel Gallimard, 2000. Dans cet ouvrage, elle précise et corrige par rapport à la *Communauté des citoyens* un certain nombre de propositions, notamment sur le droit de vote et la citoyenneté-résidence.

[859] « *L'acte même d'inscription sur les registres électoraux a plusieurs effets. En élargissant la participation de la base, il marque le commencement de la modernisation politique. Mais il a aussi une conséquence que les existentialistes connaissent : il donne le « sentiment d'être ». Le Noir qui va s'inscrire dit « non » au Blanc. Il lui dit : « Tu avais décidé que je ne pouvais pas voter. Tu m'avais désigné ma place et je devais y rester. Tu m'avais entravé et moi, je dis « non » à tes entraves. Je sors des limites que tu m'avais imposées. Je te dis « non » et je me forge une existence meilleure. Je résiste à celui qui m'a entravé* ». *Ibid.* (p.142).

[860] *Ibid.* (p.143).

Que dit-elle du droit de vote ? C'est l'instrument privilégié et le symbole de la citoyenneté moderne.

L'universalité est une caractéristique proprement moderne de la citoyenneté, et le droit de vote pour tous s'inscrit dans cette perspective. Progressivement[861], les limites « *naturelles* » (« *femmes, (…) domestiques, indigents, ou vagabonds* »[862]) à ce droit ont reculé mais subsistent (« *enfants, (…) malades mentaux, (…) animaux (…), plantes* »). Elle reconnaît que les nations démocratiques modernes sont loin d'avoir réalisé effectivement l'universalité du suffrage, en évoquant les exclusions des Indiens et des Noirs aux Etats-Unis, et celle des indigènes dans les pays colonisés, au nom d'une « *définition restrictive de l'humain* ». A propos de l'inégalité juridique et politique entre indigènes et citoyens[863], elle rappelle que les juristes français la justifiaient par « *l'idée d'une supériorité politique et morale de la civilisation occidentale* » sur l'islam en tant que statut civil : *« l'existence du statut musulman concernant le mariage, la répudiation, le divorce et l'état-civil des enfants semblait justifier aux yeux des contemporains qu'on refusât la pleine citoyenneté française aux indigènes, considérés comme des sous-hommes* »[864]. Elle qualifie « *la nationalité sans la citoyenneté* » de « *monstruosité juridique* »[865], y voyant le symptôme d'une contradiction intrinsèque entre le projet colonial et les principes des nations démocratiques. Ceci lui permet de souligner à quel point l'égalité formelle de la citoyenneté politique contredit les réalités de l'ordre social.

Sa vision du caractère politique de la citoyenneté est assez réductrice. Ainsi, elle semble se contenter tout à fait que l'exercice concret de la citoyenneté se limite au seul vote et que ce soit « *des professionnels de la politique qui assurent dans les faits la gestion de la chose publique* ». L'invocation que « *tous les individus ont,* **en droit**[866]*, vocation à être citoyens et à participer à la vie politique* » fait penser que cette participation n'a de l'importance qu'en tant qu'elle est formellement possible, mais pas réellement souhaitable à réaliser concrètement.

Plus loin, expliquant que les citoyens doivent respecter les lois et la Constitution, elle livre une définition encore très restrictive du politique : « *lutte pour accéder au pouvoir et exercice de ce pouvoir* ».

---

[861] Voir Rosanvallon, *(op. cit.)*.

[862] Schnapper ne cite pas les catégories « ouvriers » ou « travailleurs ».

[863] Schnapper utilise le terme « Français », mais les indigènes étaient aussi français, sujets de la France, mais pas citoyens. Voir plus loin (vote des colonisés).

[864] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.136-137).

[865] *Ibid.* (p.218).

[866] Souligné par nous.

Elle livre sa conception des fonctions instrumentales du vote : « *choisir les dirigeants, (…) donner aux électeurs l'occasion de manifester leur confiance ou leur défiance à l'égard de la politique qu'ils ont suivie et (…) réguler les rapports entre la société et le pouvoir* »

Quant aux partis, ils « *donnent à la vie démocratique sa forme concrète, en institutionnalisant et en régulant les conflits qui opposent les groupes réels. Leur organisation ainsi que les modes de scrutin, grâce auxquels se traduit le principe de la représentation, [ont] une fonction qu'on peut qualifier de technique, celle de dégager une majorité stable capable de gouverner, tout en donnant aux citoyens* ***le sentiment***[867] *qu'ils gardent le droit de choisir leurs gouvernants et de sanctionner leur action* »[868].

Cette conception du vote en tant qu'instrument de la citoyenneté est très restrictive.

Elle s'attache beaucoup plus à la fonction symbolique du vote, en tant que rituel sacralisant la représentation de la communauté des citoyens. Le caractère incluant / excluant du droit de vote est d'emblée rappelé : « *chaque fois qu'on interroge la population sur ce qui distingue le national de l'étranger, c'est le droit de voter qui est immédiatement invoqué (…) d'où l'émotion et les débats que suscite l'éventualité d'accorder le droit de vote aux étrangers* »[869].

On a là l'opposition fondamentale au droit de vote des étrangers : il s'agit de préserver, comme un cordon sanitaire, un privilège qui définit la communauté nationale. Accorder le droit de vote aux étrangers, ce serait mettre en péril ce qui fait identité dans la communauté nationale. C'est bien la dimension ethnique (pour reprendre les termes de Schnapper) qui est en question, plutôt que la dimension civique. La dimension civique nous semble, dans son argumentaire, simplement dérivée de la dimension ethnique. Le refus du droit de vote des étrangers est bel et bien l'expression d'une conception ethnique de la communauté politique.

Ces arguments rejoignent paradoxalement ceux avancés, par exemple, par Patrick Weil, qui affirme que l'instauration d'une citoyenneté déconnectée de la nationalité constituerait une menace pour celle-ci, qui justifierait pour les Français de se retirer sur une conception « ethnico-culturelle » de la nationalité : « *puisque les Français ne pourraient plus*

---

[867] Souligné par nous.

[868] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.137-141).

[869] *Ibid.* (p.141).

s'identifier au citoyen votant, il rechercherait sans doute une identité dans ses origines, son sang, sa race, ou sa culture »[870].

La théorie de Schnapper en général et la logique par laquelle elle en vient à refuser le droit de vote des étrangers permet de mieux comprendre quelles conceptions du politique président à ce refus. On voit qu'elle est surtout attachée à une conception symbolique du vote, qui permet de représenter au travers d'un rituel sacralisé une communauté dont elle reconnaît le caractère très (trop ?) abstrait. Le caractère réel de la participation des citoyens à l'exercice de la souveraineté est réduit à sa plus simple expression (le vote).

Ce qui apparaît, c'est la fragilité de l'édifice, de la construction théorique de la nation. La tentative de restructuration du concept de nation à partir de la citoyenneté se heurte inéluctablement à son essence ethnique (c'est-à-dire substantialiste, primordialiste, essentialiste, …). Schnapper reconnaît que son livre est l'expression d'une inquiétude devant les menaces pesant sur la nation comme forme historique de la démocratie moderne. Effectivement, on peut partager le diagnostic d'une crise de cette forme historique, mais pas celui de l'identification de cette forme avec la démocratie. Au contraire, la crise de la forme-nation (comme dit Balibar) est porteuse de possibilités stimulantes de refondations démocratiques.

Le refus ethnique se double d'une logique de soumission.

Ce que Schnapper écrit sur le consensus construit par la communauté des citoyens permet de mieux comprendre en creux le sens de l'exclusion des étrangers et celui de la conversion qui leur est demandée (naturalisation).

Elle rappelle que le droit de vote a permis de pacifier les relations sociales, les citoyens acceptant, via l'instauration du suffrage universel, les règles qui permettent de résoudre leurs conflits de manière non violente, par la référence à un intérêt général proclamé et accepté comme tel. Elle dit aussi : « *Il reste, dans les nations démocratiques, cette forme de légitimité que sont l'organisation et l'acceptation de l'expression institutionnelle de la volonté populaire : **tous***[871] *acceptent le résultat des élections. C'est ainsi qu'on reconnaît la souveraineté des citoyens, qu'on refonde la légitimité, qu'on réaffirme le projet politique* »[872]. Du coup, comment comprendre l'exclusion des étrangers du droit de suffrage ? Est-ce qu'elle les délie de cette pacification ? On doit plutôt comprendre qu'on attend d'eux une soumission à l'ordre

---

[870] Weil, *La France et ses étrangers (op. cit.)* (p.474).

[871] Souligné par nous.

[872] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.285).

politique institué, sans la contrepartie du suffrage. C'est-à-dire que l'exclusion est l'expression d'une logique de domination.

Voulant répondre à la proposition de citoyenneté-résidence[873], elle fait comme s'il s'agissait de la réclamation d'un droit à l'accession automatique à la nationalité, alors qu'il s'agit aussi (voire, seulement) de dissociation entre citoyenneté et nationalité. Il s'agit bien d'une revendication de citoyenneté, au travers de la reconnaissance de droits politiques : vote et éligibilité, indépendamment de la nationalité. Elle ne conçoit la citoyenneté qu'en tant que nationalité et ne répond pas vraiment à la proposition de dissociation.

Contrairement à ce qu'elle dit, elle nie la dimension proprement politique de la citoyenneté, du droit de vote, et de la communauté des citoyens. Pour elle, la revendication de citoyenneté-résidence tourne le dos au caractère politique (en tant que principe fondamental) de la citoyenneté et c'est une manifestation de la confusion entre devoirs de citoyens et droits de consommateurs. Elle dit « *le mot même de « citoyen », avec sa connotation proprement politique, n'a plus de sens, le véritable acteur social serait désormais le « contribuable » ou l'« usager »*. »[874] mais là encore, elle ne rend pas compte de ce que la proposition de la citoyenneté-résidence est une proposition politique sur la citoyenneté, pour une autre fondation théorique et pratique de la citoyenneté. Elle dit que cette proposition tend à « *évacuer la dimension proprement politique* »[875] de la citoyenneté, mais la citoyenneté-résidence assume pleinement son caractère politique, ne réduit pas la société humaine à ses seules dimensions économiques ou matérielles, mais au contraire propose une refondation du projet politique.

A l'accusation d'une « fermeture » de la nation et de l'exclusion des étrangers, elle répond que ce procès met l'accent sur une seule des dimensions du système, et que toute organisation politique se caractérise nécessairement par un rapport d'inclusion / exclusion : « *Il est clair qu'en incluant et en intégrant les uns, la nation exclut, par là-même, les autres, que l'inclusion des premiers implique l'exclusion des seconds, que l'identité collective des nationaux se définit par l'altérité des étrangers. C'est le propre de tout groupe et même, plus généralement, de toute identité qui s'affirme en s'opposant aux autres. Toute catégorisation a pour fonction de séparer et de classer les individus. Le discriminant n'est toutefois pas nécessairement discriminatoire, c'est-à-dire fondé sur une*

---

[873] Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* (p.254 et s.).

[874] *Ibid.* (p.255).

[875] *Ibid.* (p.256).

motivation jugée illégitime »[876]. Elle souligne que ce qui fait la spécificité de la nation par rapport aux ethnies, c'est son ouverture, c'est-à-dire la possibilité pour les étrangers de l'intégrer pleinement, par le biais de la naturalisation, selon les règles d'assimilation plus ou moins sévères fixées par l'Etat, mais en tout état de cause, définies juridiquement et politiquement.

On trouve là le principal argument énoncé par les opposants au droit de vote des étrangers : les étrangers ne sont pas exclus définitivement de la citoyenneté, ils ont la possibilité de devenirs citoyens par les procédures d'acquisition de la nationalité.

Schnapper reconnaît que ces procédures sont variables d'un Etat à l'autre, et que parmi les différentes institutions nationales, celle de la nationalité peut parfois s'éloigner beaucoup de l'idée de nation politique, qui normalement est marquée par l'ouverture.

A un discours de fermeture par rapport au droit de vote, on trouve ainsi un discours d'ouverture de la nationalité, qui est un argument systématique dans le débat actuel en France.

Néanmoins, Schnapper rappelle que l'ouverture du droit de la nationalité (en théorie) « *n'implique pas que la nationalité puisse être accordée sans conditions à tous les individus présents sur le sol national. Ce serait confondre le général et l'universel et nier la distinction entre les nationaux et les étrangers, entre la société politique et la société civile concrète, remettre en question l'idée même de communauté des citoyens qui fonde la légitimité politique* »[877]. Ce rappel montre bien que dans cette logique, la citoyenneté-nationalité ne peut être acquise automatiquement pour les étrangers, alors qu'elle l'est pourtant pour les nationaux. Il y a donc une différence de traitement qu'on peut qualifier de discriminatoire. Le réquisit d'allégeance demandé à l'étranger pour devenir un citoyen montre une nouvelle fois la primauté d'une logique de soumission. Et c'est bien l'Etat, en tant qu'opérateur des règles de conversion, qui est le seul maître de la frontière.

D'autre part, elle dénonce le fait que pour les partisans ou théoriciens de la citoyenneté-résidence, « *toute condition mise à l'acquisition de la nationalité, en particulier en ce qui concerne l'assimilation culturelle ou la volonté de participer à une collectivité historico-politique, est injustifiée* »[878]. On peut se demander pourquoi ces conditions seraient justifiées pour les étrangers, et pas pour les nationaux. Sa formulation montre que

---

[876] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.154).

[877] Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* (p.151).

[878] *Ibid.* (p.255).

c'est la dimension ethnique qui prime dans l'acquisition de la nationalité, en ce qu'elle est une épreuve de conformité avec un modèle communautaire imposé par l'Etat.

Ainsi, la communauté nationale est faussement ouverte. D'une part, elle intègre en son sein l'ensemble des nationaux, au nom d'un principe de naissance. Tout national se voit imposer une nationalité qu'il ne choisit pas. Ses possibilités de refus sont extrêmement limitées. D'autre part, la communauté nationale n'est pas réellement ouverte aux étrangers, car les modalités de la « nationalisation » sont restrictives et impliquent un supplément de conversion culturelle qui vise à transformer l'étranger dans sa propre nature.

En synthèse, la tentative de reconstruction théorique de la nation échoue à faire prévaloir (ou surplomber) une conception politique ou civique sur la logique ethnique. En même temps, la conception du politique qui est à l'œuvre dans cette tentative privilégie la logique de soumission à l'Etat. Le refus du droit de vote des étrangers est exemplaire de cette logique de domination et de fermeture.

Face aux développements de Schnapper, on peut faire sienne l'analyse de Balibar qui dénonce une forme de « *communautarisme national à l'exemple de ce qu'elle prétend combattre* » et partager l'idée qu'il faut « *remettre en mouvement l'idée de la communauté des citoyens* » [879], mais pas forcément dans le cadre étroit de la forme-nation. La nation s'avère une aporie pour constituer une communauté des citoyens pleinement ouverte et émancipatrice. L'universalisme qu'elle est censée incarner se retourne contre lui-même, dans un cadre qui s'inscrit plutôt dans une logique de fermeture et de domination.

Il convient dès lors de poursuivre la réflexion sur cette forme, et notamment, de réviser en quoi elle n'est nullement une construction moderne de la souveraineté populaire, mais au contraire, un principe de naissance, construction de l'Ancien régime, indubitablement liée à la souveraineté du monarque.

4.2.2.2. Un principe de naissance hérité de la souveraineté monarchique

Comme on l'a vu, la nation ne saurait être considérée comme une association politique d'individus volontaires. La tentation de ne retenir de la définition de Renan que la dimension élective de la nation est encore présente dans le débat français. Certains semblent même considérer que la nation serait presque une

[879] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.)* (p.92).

création de la Révolution française[880], la nation serait apparue contre l'arbitraire royal et se serait saisie de la souveraineté, créant du même coup la démocratie moderne, qui ne saurait être que nationale[881]. On sait bien que le travail historiographique de la IIIe République a consisté à écrire une histoire unique de la France comme nation, depuis les ancêtres gaulois, donnant ainsi continuité aux différents régimes politiques s'étant succédé sur le territoire ainsi dessiné[882].

Mais on ne saurait masquer le fait que le concept de nation s'inscrit dans une généalogie qui remonte bien au-delà de la Révolution française, sous l'Ancien régime, et que sa formation est indubitablement liée à l'émergence de la souveraineté royale, en Europe occidentale. L'idée de souveraineté est bien antérieure à celle que la nation en soit titulaire (souveraineté nationale). Mais l'idée de nation est aussi bien antérieure à celle de souveraineté nationale. En fait, comme l'indique Claude Lefort, les deux notions sont liées, et pour qu'il y ait nation, il faut qu'il y ait « *un territoire délimité par des frontières sur lequel s'exerce une autorité souveraine* »[883].

Lefort retrace l'émergence de la souveraineté royale en partant du conflit entre le pape (pouvoir spirituel) et l'empereur (pouvoir temporel) à la fin du Moyen-âge. Le royaume émerge comme l'unité politique de référence, autour de la formule du monarque « empereur en son royaume ». Cette formule est paradoxale parce qu'elle intègre à la fois le caractère illimité / unique de l'empire et le caractère limité / plural du royaume. Cette formule intègre la double dimension (spirituelle et temporelle) du pouvoir. Le monarque proclame qu'il n'y a personne au dessus de lui dans l'ordre du temporel, et se présente comme le garant de l'union d'un peuple et de la permanence de la communauté du royaume[884].

Ernst Kantorowicz[885] (pour la Grande-Bretagne) et Jacques Krynen[886] (pour la France) ont montré que l'invention de la nation correspondait à une fiction censée justifier l'ordre dynastique et donner continuité au pouvoir royal. Le roi est à la

---

[880] Tendance qu'on pourrait qualifier de « souverainiste de gauche ».

[881] Dans cette lecture, c'est le manifeste de l'Abbé Sieyès, publié au début de l'année 1789, qui marquerait le tournant décisif, où la nation prendrait conscience d'elle-même et trouverait la clé (la représentation) pour enfin être rétablie dans son droit naturel à être elle-même souveraine. Voir Sieyès Emmanuel, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* Paris, Quadrige, PUF, 1982 (1789) .

[882] Citron Suzanne, *Le mythe national. L'histoire de France en question*, Paris, Les Editions ouvrières / Etudes et documentation internationales, 1989.

[883] Lefort, *(op. cit.)*(p.31).

[884] *Ibid.*(p.32).

[885] Kantorowicz Ernst, *Les deux corps du Roi*, Paris, NRF Gallimard, 1957.

[886] Krynen Jacques, *L'empire du Roi*, Paris, NRF Gallimard, 1993.

fois la tête du corps politique, dont les membres sont les sujets. Mais ce corps est aussi un corps mystique. La nation est ce principe immortel et transcendant, et alors que le corps de la personne du roi trépasse, le roi est immortel : Le roi est mort, vive le roi ! Comme l'affirme Renan, la nation est donc formée comme un principe spirituel, comme une âme. Elle recouvre une dimension sacrée.

Principe monarchique, la nation rencontre en France, avec la Révolution, une transmutation violente, qui voit le principe dynastique remplacé par le principe des « nationalités »[887]. La continuité entre Ancien régime et France moderne est assurée par le maintien du principe de souveraineté. La décapitation du Roi est l'opération symbolique par laquelle la souveraineté est transmise du corps du Roi à celui de la nation.

Ainsi, on a vu que la nation est une communauté humaine, et que, comme toute communauté, elle est basée sur un certain sentiment d'appartenance[888], et donc, sur un clivage fondamental entre les membres (de la communauté) et ceux qui lui sont étrangers. Mais on peut noter aussi que la spécificité de la nation est qu'elle s'est formée « *dans le cadre d'une matrice théologico-politique* »[889]. La nation est indubitablement liée à la construction de la souveraineté monarchique.

Face à ceux qui conçoivent le principe et la finalité de la nation comme « *la participation de tous les gouvernés à l'Etat* »[890], Lefort montre les ambiguïtés du processus par lequel la nation se retrouve dépositaire de la souveraineté. Il souligne que l'unicité du pouvoir du monarque lui donne la possibilité de l'absolutisme, alors que la pluralité de la nation souveraine pose le problème des modalités de la représentation de celle-ci et de l'exercice de son pouvoir. D'autre part, il introduit la dialectique du peuple et de la nation, en notant les écarts historiques entre la communauté politique (finalement, le corps électoral exerçant la souveraineté) et la nation[891]. La notion d'Etat-nation lui semble très équivoque. Lefort se demande : « *pourquoi une éthique de la citoyenneté, un régime démocratique, n'ont-ils nulle part réussi pleinement à se constituer ?* »[892]. Face à ceux pour qui la nation est le cadre indubitable de la démocratie moderne, la question du rapport entre ces deux termes (démocratie et nation) semble devoir être posée.

---

[887] Le terme est ici employé dans son sens ethno-culturel du début du XIXe siècle et non dans le sens juridique apparu ultérieurement.

[888] Anderson, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme.* .

[889] Lefort, *(op. cit.)* (p.37).

[890] Raymond Aron, cité par *Ibid.*.

[891] *Ibid.*(p.41).

[892] *Ibid.*(p.43).

Par ailleurs, on ne saurait perdre de vue l'étymologie du mot. Nation renvoie inévitablement à naissance. Même si le sens a évolué dans ses usages au long des siècles, la nation est indubitablement un principe de naissance. La nation est ce qui se perpétue, génération après génération, au fur et à mesure des naissances. L'appartenance à la nation n'est que le fruit du pur hasard géographique : selon que l'on naît ici ou là, ou que les parents sont nés ici ou là, l'on appartiendra à telle ou telle nation. Toute liberté de choix est niée. On ne peut récuser la nation que le hasard de la naissance nous impose. Par le travail de socialisation, les évolutions de l'économie, des techniques de l'information, l'appartenance à cette communauté imaginée[893] est tellement prégnante que sa pure dimension de hasard est oubliée. Pour fonctionner, l'Etat-nation a besoin d'une nation qui se représente elle-même comme une nation. Comme Renan l'avait explicitement formulé, l'oubli est nécessaire. La communautarisation nationale passe par l'oubli du hasard constitutif, les erreurs, les censures.

Ainsi, si l'on peut reconnaître que, historiquement, la forme nation a été le cadre, « *la matrice de la citoyenneté moderne* »[894], l'on peut aussi noter qu'elle est un principe de naissance, et en tant que tel, elle ne peut incarner fondamentalement la liberté. Elle est un principe hérité de l'Ancien Régime, indubitablement lié au principe monarchique. Principe mystique, sa relation avec l'idée de démocratie (ou de citoyenneté) est tout sauf évidente. Elle est en tout cas discutable. Et dans le débat actuel sur le droit de vote des étrangers, il est avéré que la question d'inclure (ou non) les étrangers dans la communauté politique remet en question la conception de la nation, voire son concept même.

A ce stade du raisonnement, on est en mesure de synthétiser quelques conclusions sur le rapport entre la proposition du droit de vote des étrangers et la conception de la communauté politique dans le cadre du principe de souveraineté.

4.2.3. L'opposition fondamentale du principe de souveraineté

Alors qu'elle a la démocratie pour enjeu central, la proposition du droit de vote des étrangers remet en question le principe même du régime démocratique moderne stato-national. Elle remet en question la souveraineté, en tant que celle-ci est

---

[893] Anderson, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme.* .

[894] Lefort, *(op. cit.)* (p.26).

nationale, en tant qu'elle est l'attribut d'un Etat, et en tant qu'elle est un partage inégalitaire du monde et des hommes. La proposition du droit de vote des étrangers remet en question la nation, principe de naissance et héritage de la souveraineté des monarques de l'Ancien Régime, dont la prétention à constituer l'universel au travers d'une « communauté des citoyens » est démentie par son essence profondément excluante et sa relation à l'Etat souverain. Au fond, la proposition du droit de vote des étrangers est porteuse d'un impératif égalitaire qui est consubstantiel à toute politique réellement démocratique. Mais cette proposition, qui s'inscrit dans la longue perspective des luttes de la démocratie contre l'institution de *police*, entre en choc avec les fondements du régime. La question du droit de vote des étrangers apparaît donc comme un révélateur de la crise du modèle démocratique moderne, conçu dans le cadre du principe de souveraineté. Si l'on peut comprendre, après Hannah Arendt[895], combien le principe même a épuisé son potentiel émancipateur dans les drames du totalitarisme, dans les camps et pour les apatrides, on peut trouver, dans la question du droit de vote des étrangers, un point focal de tension entre la démocratie et le principe de souveraineté.

Ainsi, c'est la conception même de la communauté politique dans le cadre du principe de souveraineté qui s'oppose au droit de vote des étrangers. Cette proposition dévoile la difficulté à concilier démocratie et principe de souveraineté.

Cette tension peut être décrite de façon plus précise au travers du couple nationalité / citoyenneté, dont la question du droit de vote des étrangers met à jour les contradictions fondamentales.

4.3. La nationalité contre la citoyenneté

Ainsi, la démocratie constitue-t-elle l'enjeu central de la question du droit de vote des étrangers, et à travers cette question, se révéle la crise du modèle démocratique moderne, en tant qu'il est basé sur le principe de souveraineté. C'est la définition de la communauté politique dans le cadre de ce principe qui pose problème.

D'un côté, selon le principe de souveraineté, c'est la nationalité qui définit les contours et la substance de la communauté politique. Mais de l'autre, le droit de vote, au-delà de sa pure

---

[895] Arendt Hannah, *Les origines du totalitarisme, Tome 3, Le Système totalitaire*, Paris, Le Seuil, Point Essais, 1995. Voir également l'interprétation de Mairet : « *Si l'Etat nazi est un Etat, c'est que l'Etat moderne, c'est-à-dire son principe, prend fin avec les camps d'extermination* » Mairet, *Le principe de souveraineté (op. cit.)* (p.171).

dimension juridique, représente l'accès à l'action politique, et de ce fait, participe pleinement de la citoyenneté.

C'est ainsi que poser la question du droit de vote des étrangers revient à poser le problème du rapport entre citoyenneté et nationalité.

Le problème du rapport entre nationalité et citoyenneté a fait l'objet de nombreuses réflexions[896] ces dernières années, notamment (mais pas seulement), parce que la question du droit de vote des étrangers avait émergé dans l'espace public et conduisait à remettre en cause ce qui semblait un consensus relativement bien établi. L'apport du processus constituant une « citoyenneté de l'Union européenne » a indéniablement contribué à faire bouger les lignes et à stimuler la réflexion sur cette question. On peut penser également que la réémergence de la question de la citoyenneté (notamment, en France, au moment du bicentenaire de la Révolution) témoigne de la nécessité de repenser fondamentalement cette notion[897].

Au travers de la question du droit de vote des étrangers, il apparaît que dans le rapport entre nationalité et citoyenneté, s'opposent deux logiques radicalement différentes. D'un côté, la nationalité, qui dans un sens se présente comme si elle était la citoyenneté (comme, dans les termes de Rancière, la *police* prétend être de la politique), enferme toute potentialité politique dans l'allégeance, et la soumission et recèle toujours d'infinies possibilités d'exclusions, sur la base de la naissance, niant toute liberté. De l'autre, la citoyenneté, telle que nous la concevons, est toujours menacée d'être enfermée dans l'institution de *police*, et elle ne trouve à se réaliser que dans l'action politique des sujets qui se construisent alors comme citoyens.

4.3.1. Précisions de vocabulaire et limites

Ici, nous appelons « nationalité » le statut juridique d'appartenance d'un individu à la population constitutive d'un Etat[898]. Et nous appelons « citoyenneté » la participation à la politique, quelles que soient les formes de cette participation. La

---

[896] Les travaux auxquels on se réfère ici sont principalement ceux d'Etienne Balibar, Monique Chemillier-Gendreau, et Catherine Wihtol de Wenden, auxquels on ajoutera les différentes approches de Rogers Brubaker, Dominique Colas, Geneviève Koubi, Jean Leca, Danièle Lochak, Dominique Schnapper et Patrick Weil.

[897] Voir notamment Koubi Geneviève (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995 et Colas Dominique, Emeri Claude et Zylberberg Jacques (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991.

[898] Lagarde, *(op. cit.)*.

citoyenneté n'est donc pas un statut ou un ensemble de droits et de devoirs. On reviendra plus loin sur ces définitions.

Les notions générales de citoyenneté et de nationalité sont ici prises en référence implicite au contexte français. Il constitue en effet une matière suffisante pour une réflexion politique, même si l'on sait que dans d'autres pays, le problème se poserait dans des termes forcément un peu différents. Dans la mesure où les mots différents, d'une langue à l'autre, sont révélateurs de la construction historique différente des concepts, les développements qui suivent ne sont pas tous absolument pertinents dans d'autres contextes. Par exemple, comme nous l'avons vu, la formation de la *Citizenship* des Etats-Unis aboutit à exprimer en un seul mot ce que le français évoque en deux mots (citoyenneté et nationalité). La question du vote des étrangers ne peut y être évoquée dans des termes absolument similaires dans le cas français. Par ailleurs, dans le cas du Royaume-Uni, l'absence d'une « nationalité » unique et l'existence de plusieurs « *Citizenship* » (en fait, plusieurs statuts juridiques liant les individus et l'Etat du Royaume-Uni, voir plus haut) constituent également une différence qui n'est pas seulement une question de vocabulaire. Dans le cas d'Etats fédéraux[899], l'on appelle « citoyenneté » ce qui est en fait la nationalité de l'Etat fédéral (statut juridique de l'individu par rapport à cet Etat) et l'on appelle « nationalité » une catégorie juridico-administrative qui peut décrire une appartenance ethnique ou religieuse. Dans le cas allemand enfin, les notions de nationalité et de citoyenneté sont décrites notamment par des termes qui renvoient à la fois à l'appartenance au peuple allemand (*Volksangehörigkeit*) ou à l'Etat (*Staatsangehörigkeit*). L'on pourrait étendre indéfiniment cette liste de cas particuliers. Il est clair que la diversité des termes et concepts d'une langue à l'autre est révélatrice du caractère contingent de ce qu'ils expriment. Les lignes qui suivent sont donc implicitement valables dans le cas français, et il resterait sans doute à confronter cette analyse à des contextes différents. L'on trouverait quelques divergences sur le rapport à la Nation, et beaucoup de points communs dans la tendance générale de l'Etat à définir unilatéralement le statut juridique de ses ressortissants.

Globalement, si l'on appelle « nationalité » ce statut juridique, et « citoyenneté » la participation à la politique, le problème du droit de vote des étrangers se traduit par un questionnement sur la relation entre ces deux notions.

---

[899] C'était le cas notamment des « citoyennetés » de l'URSS et de la Yougoslavie, mais les cas subsistent aujourd'hui dans d'autres Etats.

4.3.2. La nationalité comme négation de la citoyenneté

Contre le droit de vote des étrangers, la relation est posée de la façon suivante : il n'existe pas de citoyenneté en dehors de la nationalité, car la nationalité est la citoyenneté de l'Etat. On peut appeler « nationalitaire » cette définition de la citoyenneté. Cette position se traduit par une « résolution » du problème du vote des étrangers par une fermeture immédiate : il n'est pas question d'accorder un droit de vote à des individus qui ne sont pas citoyens, car ils ne possèdent pas la nationalité. La fermeture peut être assortie d'une ouverture différée : si les individus en question veulent bénéficier de ce droit de vote, ils ont la possibilité de devenir citoyens, par une procédure définie souverainement par l'Etat. Cette possibilité s'appelle en droit « acquisition de la nationalité »[900] ou plus simplement (et par abus de langage au regard du droit actuel) « naturalisation ». Cette ouverture différée[901] rejoint la fermeture immédiate, dans le sens où fondamentalement, elle revient à récuser tout vote des étrangers. Dans la mesure où le terme « étranger » exprime en creux l'absence de la nationalité de référence, le droit de vote des étrangers est un oxymoron. Le droit de vote fait partie des droits du citoyen. L'étranger n'est pas un citoyen. Donc l'étranger ne peut avoir le droit de vote. Le raisonnement a le mérite de la simplicité, mais il occulte une réalité fondamentale : la nationalité n'est pas la citoyenneté.

La nationalité est le statut juridique d'appartenance d'un individu à la population constitutive d'un Etat. On appellera ici les individus « nationaux » ou « ressortissants » (et non pas « citoyens »), pour décrire ceux qui ont la nationalité de l'Etat en question.

4.3.2.1. Un statut juridique théoriquement protecteur

La nationalité est donc un certain type de relation, instituée entre un Etat et un individu. Elle se décline par un certain nombre de droits et devoirs relatifs entre les deux termes de la relation. L'individu doit allégeance à l'Etat qui lui doit protection. Cette allégeance de l'individu à l'Etat se manifeste par une multitude de devoirs de l'individu, que l'Etat est en droit d'exiger de ses ressortissants, y compris par la violence dont il a le monopole de

---

[900] Voir annexes.

[901] Dont les modalités sont plus ou moins restrictives selon les Etats et les époques.

l'usage « légitime ». Dans un Etat démocratique, la protection assurée par l'Etat constitue un socle de droits pour l'individu.

Par ailleurs, à cette dimension « verticale » de la nationalité (liant dans une relation d'allégeance / protection l'Etat et l'individu), l'on peut décrire une dimension « horizontale », qui lie chaque individu avec la communauté des autres nationaux[902]. Néanmoins, on notera d'emblée le rôle prééminent de l'Etat en la matière. C'est en effet lui qui définit (par les règles de la nationalité) qui sont ses ressortissants. La communauté des nationaux est donc constituée et délimitée souverainement par l'Etat.

La nationalité est donc un statut juridique, qui assure au national (à l'individu qui en dispose), un certain nombre de droits garantis par l'Etat. La garantie minimale de protection pour les nationaux est l'interdiction du bannissement hors les frontières du territoire de l'Etat[903]. S'érigeant comme « *Etat national social* »[904], l'Etat a historiquement fait dépendre les droits et les protections sociales de la condition de nationalité[905]. Celle-ci apparaît comme une « *clôture sociale* »[906] dont le système d'inclusion est protecteur pour ceux qui sont à l'intérieur. Si la nationalité ne peut constituer une garantie illimitée de protection, elle est un statut désirable pour ceux qui en sont privés. L'expérience des apatrides au XXe siècle a montré dans l'horreur la valeur intrinsèque de la nationalité, comme garantie minimale de protection. Le travail de constitution de l'Etat national social a indiscutablement façonné les identités collectives, et une perspective émancipatrice ne peut considérer la nationalité comme pur système de domination ou d'oppression.

Néanmoins, il convient de noter que les droits de protection garantis par l'Etat à ses nationaux ne sauraient justifier que l'on fasse un amalgame entre nationalité et citoyenneté.

On peut souligner que le droit de vote n'est pas un droit assuré à l'individu, car certains nationaux en sont privés. On a vu plus haut les multiples cas où des nationaux ont été (ou sont encore) privés du droit de vote. La nationalité n'est donc pas une condition suffisante pour le droit de vote. Le droit de vote n'est donc pas un droit du national.

---

[902] Lagarde, *(op. cit.)* (p.3).

[903] Cette protection établie par le droit international s'avère encore uniquement théorique dans certains cas. Elle ne signifie pas garantie du droit d'immigration sur le territoire. Le Royaume-Uni reconnaît ainsi certaines « nationalités » du Royaume qui ne donnent pas droit à l'entrée et au séjour en Grande-Bretagne. Voir plus loin.

[904] Balibar, *Les frontières de la démocratie (op. cit.)* (p.115 et suiv.).

[905] Noiriel, *Etat, nation et immigration (op. cit.)*.

[906] Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne (op. cit.)* (p.45 et suiv.).

En revanche, selon la théorie de la citoyenneté nationalitaire, la nationalité est une condition nécessaire pour le droit de vote. Le droit de vote serait donc un privilège réservé à certains nationaux.

Ainsi, si les étrangers sont hors du peuple en tant qu'*ethnos*, l'ensemble de la population de l'*ethnos* n'est pas incluse dans le peuple en tant que *demos*. Cet écart est constitutif du litige politique. Le conflit du droit de vote des étrangers est à ce titre un conflit portant sur cet écart.

4.3.2.2. Les ambigüités d'un principe de naissance

Par ailleurs, il est nécessaire de souligner une première forme de confusion, qui a partie liée avec l'histoire du terme « nationalité », en France. Reprenant cette histoire[907], on peut montrer combien les ambigüités d'aujourd'hui (voire, il y a quelques années, les polémiques sur le code de nationalité) sont liées à la généalogie du terme même. En fait, le sens juridique actuel n'a émergé qu'à la fin du XIXe siècle en France. Auparavant, le terme a plutôt un sens ethno-culturel (principe des nationalités), qu'on pourrait plus ou moins traduire aujourd'hui par « identité nationale ». Ceci entraîne aujourd'hui une confusion entre deux pôles de compréhension du terme. D'un côté, un pôle « objectif » renvoie à une définition plutôt juridico-administrative. De l'autre côté, un pôle « subjectif » renvoie à une définition plutôt politico-culturelle[908]. Dans cette direction, on trouvera par exemple dans le vocabulaire de la droite dans les années 1930 (avec des échos à la fin du XXe siècle) les remises en question des « Français de papier ».

On pourrait imaginer résoudre ce type de confusion en concevant un autre terme. Puisque la nationalité est un statut juridique liant un individu à un Etat, on pourrait utiliser un terme rendant compte directement de cette relation (« étaticité »[909] ou « étatialité »[910] par exemple) mais le terme de nationalité présente assurément « l'avantage » de rendre compte du lien avec la nation. En effet, l'Etat trouve dans la nation son fondement théorique, et il est sans doute logique que le terme retenu exprime le lien avec cette forme.

---

[907] Gallissot René, « Nationalité », *Pluriel recherches, Vocabulaire historique et critique des relations interethniques*, n° 4, 1996, p. 49-62.

[908] Voir le chapitre « socio-histoire d'un concept : les usages du mot « nationalité » au XIXe siècle, in Noiriel, *Etat, nation et immigration (op. cit.)* (p.147 et suiv.).

[909] Lochak, *Etrangers, de quels droits (op. cit.)* (p.49).

[910] Noiriel, *Etat, nation et immigration (op. cit.)* (p.160).

Le lien consubstantiel entre nationalité et nation nous amène à reformuler quelques critiques issues de ce qui a été dit plus haut sur la forme nation.

La nation, c'est la naissance. Cette affirmation, basée sur l'étymologie du mot, se trouve confirmée dans l'analyse de la nationalité comme statut juridique. Ce qui fonde en droit l'attribution de ce statut, c'est la naissance. Que ce soit (en droit du sol) le lieu de naissance de l'individu concerné, ou de ses parents, ou ce que soit (en droit du sang) la nationalité des parents, ce qui détermine dans l'immense majorité des cas la nationalité de telle ou telle personne est lié d'une façon ou d'une autre à la naissance. Ce qui veut dire que, contrairement à la citoyenneté, qui constitue la mise en actes de la liberté des citoyens, c'est le destin qui s'impose, c'est l'arbitraire qui dispose. Comme des caractéristiques « naturelles » du corps humain (couleur de peau, taille, etc.), la nationalité est une donnée qui s'impose aux hommes sans liberté de choix. Baser la reconnaissance des droits (et en particulier, du droit de vote) sur la nationalité, c'est fonder l'accès à la politique sur l'arbitraire de la naissance. C'est tourner le dos à la liberté.

On ajoutera que les normes permettant d'acquérir la nationalité (et ainsi, normalement, selon la citoyenneté nationalitaire, se voir reconnaître notamment le droit de vote) font que la majorité des nouveaux nationaux le sont (à part le lieu de naissance) au titre des relations privées (mariage, effet collectif). Il y a une contradiction fondamentale entre la vie publique et ses modalités d'accès[911]. La nationalité est une question de droit civil et non pas de droit constitutionnel[912].

La confusion du statut juridique avec ce que la forme nation porte comme dimension « communautariste » se manifeste inéluctablement dans les écarts historiques entre le prétendu universalisme de la nationalité et les manifestations multiples de l'exclusion et du racisme[913]. Ainsi, si aujourd'hui, l'on récuse au travers du droit de vote des étrangers l'idée d'une dissociation entre nationalité et citoyenneté, cette perspective qui vise à légitimer l'exclusion s'inscrit dans une tradition qui a elle-même produit, quand l'intérêt politique le justifiait alors, une telle dissociation. On a vu plus haut, par exemple, le cas des indigènes colonisés, astreints à une nationalité française en tant que système d'allégeance, et exclus de la citoyenneté au nom du statut personnel[914]. On peut interpréter ceci, a posteriori, comme

---

[911] Colas Dominique, *Citoyenneté et nationalité*, Paris, Gallimard, Folio, (2000 pour l'édition originale), 2004 (p.30 et suiv.).

[912] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.)*.

[913] Voir notamment De Rudder, Poiret et Vourc'h, *L'inégalité raciste (op. cit.)*.

[914] Voir plus haut nos développements sur le vote des colonisés.

une « *monstruosité juridique* »[915] ou une « *dénaturation* »[916] de la nationalité, considérant sans doute que ces manifestations étaient exceptionnelles, et en quelque sorte venaient en contre exemple valider la règle générale. Mais, plus vraisemblablement, ces disjonctions sont des révélateurs de la dénaturation de la citoyenneté par la nationalité[917].

Dans le registre des confusions de type communautariste, on ajoutera celles qui sont liées au terme utilisé pour marquer le processus de transformation de l'étranger en national : « naturalisation ». Si d'un point de vue juridique, ce terme ne recouvre qu'une partie seulement des modes d'accès à la nationalité, d'un point de vue social et politique, il tend à saturer l'espace des représentations. Socialement, devenir Français, c'est demander (et obtenir sa naturalisation). Ce terme, bien antérieur à celui de nationalité, remonte à l'Ancien Régime, aux Lettres de « naturalité » par lesquelles le Roi permettait à un étranger d'être considéré comme sujet ou régnicole ou naturel du royaume[918]. Le terme de « naturalisation », en tant qu'il renvoie à la nature, renforce l'enracinement de la nationalité dans le registre de l'immuable, du destin et de l'arbitraire, éloignant la citoyenneté « nationalitaire » de la dimension essentielle de liberté qui est celle de la citoyenneté. En tant que processus de passage, il traduit une conversion dans la « nature » même de l'être qui la subit[919]. L'extirpation de toute vie antérieure, l'annihilation de toute identité première semblent être les clés nécessaires pour se voir reconnaître le droit de cité[920]. En pratique, les statistiques sur les refus de naturalisation montrent des inégalités substantielles selon les nationalités d'origine, et on peut y voir les traces de discriminations racistes[921].

---

[915] Schnapper, *La communauté des citoyens (op. cit.)* (p.218).

[916] Weil, « Le statut des musulmans en Algérie coloniale » *(op. cit.)*.

[917] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.)*.

[918] Fichet Brigitte, « Naturalisation », *Pluriel recherches, Vocabulaire historique et critique des relations interethniques*, n° 5, 1997, p. 72-78.

[919] Sayad Abdelmalek, « La naturalisation, ses conditions sociales et sa signification chez les immigrés algériens », *GRECO 13, recherches sur les migrations internationales*, n° 3, 1981, p. 23-46 ; Sayad Abdelmalek, « La naturalisation, ses conditions sociales et sa signification chez les immigrés algériens. II. La naturalisation comme rapport de forces. », *GRECO 13, recherches sur les migrations internationales*, n° 4-5, 1982, p. 1-51 ter.

[920] A titre d'exemple, en juin 2006, le ministre de l'intérieur N. Sarkozy énonce comme critère de régularisation (des familles étrangères d'enfants scolarisés) le fait de ne pas parler sa langue d'origine. Même s'il s'agit là d'un autre contexte (régularisation et non pas naturalisation), cette négation de la liberté individuelle et ce mépris pour les relations familiales méritent d'être soulignés comme révélateurs de la logique de conversion qui est à l'œuvre dans l'idéologique nationaliste. Voir Winckler Martin, « Le langage de Sarkozy », *Libération*, 14 juin 2006, p. 27.

[921] Le taux de rejet global des demandes de naturalisation est de 25 %. Il est moins élevé pour les Européens et plus élevé pour les Turcs et les Africains. Voir Oriol Paul,

4.3.2.3. L'enfermement étatique dans la nationalité

A ces confusions internes à la notion de nationalité, bien sûr liées à celles de la nation, il convient d'ajouter que la nationalité traduit en fait l'arbitraire enfermement de la citoyenneté dans un cadre défini par l'Etat.

On a indiqué que la nationalité s'entend comme statut juridique liant un individu et un Etat. Cette relation verticale ne peut se concevoir comme une relation de parité. Les deux éléments ne sont absolument pas égaux, et il est sans doute fictif de présenter cette relation comme un simple contrat. La nationalité est définie souverainement par l'Etat, c'est-à-dire unilatéralement. Tout Etat est en droit de définir qui sont ses ressortissants, selon des règles qu'il édicte lui-même. Ces règles ne relèvent d'aucune logique, si ce n'est celle de l'arbitraire total de l'Etat. Si les besoins sont de recruter largement de la main d'œuvre pour l'économie ou de la chair à canon pour la guerre, la politique de la nationalité consistera à ouvrir largement les portes de la nationalité (par exemple par le droit du sol). Et les règles de la nationalité changeront si les besoins ou la situation politique changent[922].

On ne peut imposer à l'Etat de reconnaître des nationaux qu'il refuserait. Mis à part quelques limites bien timides en droit international, notamment dans les cas de conflits avec d'autres Etats, la définition des titulaires de la nationalité est intégralement livrée à l'arbitraire de l'Etat[923]. Tout individu, de par sa naissance, se retrouve astreint à une nationalité qu'il ne choisit pas. Il n'est nul contrat « social » entre les nationaux, car il n'est nul contrat entre l'individu et l'Etat. En tant que statut définissant des droits et des devoirs, la nationalité s'impose niant toute liberté à l'individu, qui ne peut la récuser (sauf exceptions). C'est une logique indéniablement de domination. L'on objectera sans doute que dans le cas des régimes démocratiques modernes, les règles sur la nationalité (et globalement, toute norme) sont l'expression de la souveraineté de la nation, mais l'on a déjà répondu notamment qu'en tout état de cause, la délimitation était bel et bien opérée préalablement par l'Etat.

Dans le cadre de la citoyenneté nationalitaire, c'est l'Etat qui octroie les droits. On est ainsi à l'exact opposé de la dynamique de la démocratie, vue comme mouvement.

« L'autruche républicaine », *Migrations société*, vol. 13, n° 77, septembre - octobre 2001, p. 183-184.

[922] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*.

[923] Lagarde, *(op. cit.)*.

Le fait que le droit de vote ne soit pas un droit reconnu à tout national, mais réservé à certaines catégories de nationaux illustre combien tout droit, dans la logique de l'Etat, est contingent et n'est pas octroyé sans conditions, sans réserves. Par sa nature politique (en tant qu'il est instrument et symbole de la participation à la politique), le droit de vote est sans doute un privilège qui n'est concédé, historiquement, qu'au prix de luttes et de conflits. Si tous les droits peuvent être suspendus par le souverain, la condition de nationalité permet à bon compte d'exclure de la participation politique ceux à qui on retire (ou conteste) la nationalité. L'histoire de la nationalité en France témoigne de ces pratiques à certains moments (dénaturalisation des Juifs et déchéance de la nationalité pour les résistants par le Gouvernement de Vichy)[924] et on en trouve encore des exemples aujourd'hui, par exemple en Afrique.

L'égalité structurale dont est porteuse la citoyenneté est niée par la nationalité octroyée par l'Etat. D'une part, dans l'ordre interne, la possibilité de récuser la citoyenneté de certains (par exemple, les travailleurs immigrés) constitue une rupture fondamentale qui ouvre la voie à d'infinies discriminations. L'expulsion hors de la communauté politique remet en question le pacte théorique de la souveraineté en tant que principe de légitimation et domination. Si une partie de la communauté soumise à un pouvoir ne peut contribuer (ne serait-ce que symboliquement, par son vote) à l'exercice de ce pouvoir, la légitimité du régime est remise en question.

Par ailleurs, l'inégalité effective entre Etats multiplie les inégalités entre individus. Quelle égalité peut régner entre un titulaire de la nationalité de la France et un titulaire de celle de la Somalie ?[925] Les convergences que l'on peut observer, au moins dans les pays d'Europe, dans le droit de la nationalité[926], ne sauraient faire oublier que c'est principalement l'arbitraire et l'inégalité qui régissent en la matière le statut des individus.

4.3.2.4. Une réduction de l'identité à une seule dimension

Face à la « double absence »[927], dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil, la double citoyenneté, c'est-à-dire l'engagement citoyen simultané dans deux espaces, est rejetée dans le modèle

---

[924] Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? (op. cit.)*.

[925] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.)*.

[926] Hansen Randall et Weil Patrick (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Decouverte, 1999.

[927] Sayad Abdelmalek, *La double absence : des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Le Seuil, 1999.

stato-national, qui exclue les non-nationaux de la citoyenneté instituée[928]. Soit l'immigré doit cesser d'être un émigré, et s'assimiler pleinement au pays d'accueil en tournant le dos au pays d'origine. Dans ce cas, la voie de la naturalisation est celle qui doit s'imposer. Soit l'immigré reste un émigré qui a vocation au retour, qui a vocation à disparaître du pays d'accueil. Pourtant, on a pu montrer que cette alternative imposée par la conception univoque de la citoyenneté nationalitaire, ne permettait pas de rendre compte de la réalité de l'engagement des immigrés, qui sont effectivement, pour certains, réellement « *citoyens des deux rives* »[929], relevant d'un espace et d'un autre, et pour qui les deux espaces sont interpénétrés. C'est ainsi, par exemple, que le système des associations de migrants maliens en France contribue de manière décisive au développement au Mali et s'inscrit en France « *dans un réseau de pratiques citoyennes, qui dépassent parfois leur objectif initial et* [peut] *permettre de tisser des médiations entre les communautés africaines et les autres membres de la cité* »[930].

En fait, la nationalité se présente comme une totalisation identitaire absolument mutilante. Conditionnant la participation politique à l'adhésion à un seul mode identitaire (celui de la nation), elle nie la diversité des formes par lesquelles les citoyens peuvent accéder à l'universel. Pourtant, chaque individu a de multiples façons de répondre de ses engagements ou de ses affiliations. Il peut se sentir citoyen de son quartier, de sa ville, ou de l'Europe, ou du monde. Il peut se sentir appartenir à une communauté transnationale, revendiquer une identité sexuelle, etc. Cette dimension multiple des identités que chacun peut ressentir dans sa vie est renforcée par les processus d'intégration régionale et la mondialisation. Pourquoi, en vertu de ces multiples dimensions identitaires, l'adhésion à un Etat (nationalité) serait-elle l'unique voie vers la participation politique ? La vocation du modèle souverainiste à réduire l'identité personnelle à la seule dimension nationale s'avère totalement castratrice et négatrice de liberté.

---

[928] Quiminal Catherine, « Emigrés, immigrés : de l'associatif au politique », *Tumultes*, n° 24, mai 2005, p. 91-110.

[929] *Ibid.*(p.93).

[930] Daum Christophe, « La coopération, alibi de l'exclusion des immigrés ? (l'exemple malien) », *in* Fassin D., Morice A. et Quiminal C. (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*, Paris, La Découverte, 1997, p. 197-216 (p.216).

4.3.2.5. La nationalité comme négation de la citoyenneté

C'est la conception de la politique depuis la logique de la souveraineté qui s'exprime dans l'enfermement de la citoyenneté dans la nationalité.

En fait, si la nationalité est effectivement un statut juridique protecteur, elle procède essentiellement d'une logique de cloisonnement et de négation de la citoyenneté. Par les ambigüités relatives liées au principe de naissance, par l'absolu pouvoir accordé à l'Etat d'octroyer ou non ce statut, et de déterminer son contenu, par le caractère totalisant du jeu d'identité qu'elle impose, la nationalité s'avère fondamentalement une négation de la citoyenneté. En ce sens, elle relève à la fois d'une logique de fermeture et de domination.

Le refus du droit de vote des étrangers, au nom de la citoyenneté nationalitaire, est logique avec cette conception. Néanmoins, l'expérience historique de l'émergence d'une citoyenneté politique (bien qu'enfermée dans la nationalité) montre qu'en la matière, aucune logique n'est définitive. L'histoire de l'extension du droit de suffrage est celle de luttes jamais achevées vers l'universel. Les mouvements récents, en France, en Europe et ailleurs, vers des disjonctions de la nationalité et de la citoyenneté montrent que cette histoire continue.

Ainsi, la prétention à inscrire étroitement la citoyenneté dans les bornes de la nationalité ne peut être considérée comme définitive.

4.3.3. La citoyenneté émancipatrice et universaliste

La citoyenneté relève, on l'a vu, d'une certaine approche du politique, basé sur l'opposition radicale entre la *police* et la politique. La citoyenneté est la participation à la politique. Elle n'est pas un statut juridique. Elle ne se définit pas essentiellement comme un ensemble de droits et de devoirs. Si le droit de vote relève de la citoyenneté, ce n'est pas vraiment en tant qu'élément d'une construction positiviste de la citoyenneté, (s'articulant avec d'autres droits et d'autres devoirs). Le droit de vote relève essentiellement de la citoyenneté en tant qu'il est un instrument et un symbole de l'action politique.

Cette approche est plus à même de rendre compte de la « vérité » de la citoyenneté, que d'autres approches tentant de

circonscrire et de définir juridiquement la citoyenneté à partir d'une observation du droit positif[931].

4.3.3.1. Un concept juridique « flou »

La tentative de distinguer juridiquement la nationalité et la citoyenneté, en construisant des notions scientifiques à partir d'une observation des faits (en l'occurrence, des normes juridiques)[932] se heurte à de multiples contradictions à l'intérieur du droit lui-même. L'on a vu que les différentes conceptions de la nationalité en vigueur sont avant tout le fruit des aléas de la situation politique. Néanmoins, on a pu élaborer, dans la situation des Etats souverains modernes, une certaine définition « constante », en relevant la permanence de la prévalence du rôle de l'Etat, assurant une certaine protection limitée à ses nationaux, fermant la porte des bénéfices de la société nationale à de multiples exclus, étouffant la citoyenneté dans un principe de naissance tournant le dos à son essence de liberté.

La citoyenneté résiste à une telle approche, car elle est fondamentalement participation à la politique, et elle est impossible à cadrer définitivement dans une définition purement institutionnelle. Elle est difficile à définir et en permanente évolution[933].

Danièle Lochak montre avec rigueur que la citoyenneté est un concept juridique « *flou* »[934] et que le droit positif ne permet de la définir avec précision. Elle observe, à la question, « *qui* » est citoyen ?, qu'il est (relativement, pas définitivement) facile de répondre. Mais à la question « *qu'est-ce que ça veut dire concrètement d'être citoyen ?* », aucune réponse n'est vraiment valable dans l'absolu. Elle décrit une « *citoyenneté aux multiples visages* », à la fois « *en-deçà* » du politique et « *au-delà* », qui, d'un point de vue juridique, ne peut se définir de façon dichotomique (selon l'idée d'une frontière), mais plutôt comme un « *continuum* »[935].

Ainsi, dans le cadre du débat sur le droit de vote des étrangers, les discussions qui peuvent être tenues sur « nationalité » et « citoyenneté » semblent obscurcies en tant qu'elles sont

---

[931] Voir notamment, pour une réflexion fondamentale sur la notion, à partir de cette approche, Colas, Emeri et Zylberberg (dir.), *Citoyenneté et nationalité. (op. cit.).*

[932] Borella, « Nationalité et citoyenneté » *(op. cit.).*

[933] Wihtol de Wenden Catherine, « Synthèse », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 163-167.

[934] Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou » *(op. cit.).*

[935] *Ibid.*.

souvent basées sur la restriction de la citoyenneté à un pur statut juridique.

Considérant la citoyenneté comme un ensemble de droits et de devoirs, dans un premier temps, on pourra établir que la citoyenneté est incluse dans la nationalité avant d'observer que cette inclusion n'est pas totale. Si l'on considère les droits considérés comme composant la citoyenneté, on peut observer que la thèse de l'inclusion dans la nationalité est confirmée car certains droits sont réservés aux nationaux. Mais cette inclusion n'est pas totale, car de nombreux droits sont accordés sans condition de nationalité. Les droits accordés à certains (ou à tous les) étrangers sont non seulement des droits considérés comme non politiques (et notamment, les droits sociaux) mais aussi des droits politiques (et en particulier, le droit de vote). Donc le droit positif ne permet d'accréditer strictement la thèse de l'inclusion de la citoyenneté dans la nationalité. Par ailleurs, l'on peut observer que de nombreux nationaux sont privés de certains droits de citoyenneté (et en particulier, du droit de vote, en ce qui concerne aujourd'hui les mineurs, certaines personnes jugées incapables ou indignes, etc.)[936]. A ce double régime d'exception, si l'on introduit l'observation des évolutions dans le temps et des comparaisons internationales, l'on se rend compte qu'il est impossible de présenter un tableau vraiment cohérent des relations entre droits et devoirs des nationaux et droits et devoirs des citoyens. Le discours selon lequel la nationalité serait « naturellement » une condition nécessaire mais pas suffisante de la citoyenneté n'est qu'un raccourci grossier de la situation du droit positif[937]. Il est vain de tenter d'élaborer une doctrine convaincante en la matière.

La notion de national est parfaitement définie en droit : on a ou on n'a pas la nationalité[938]. Si on a la nationalité, on l'a pour tous les droits et les devoirs des nationaux.

Il est impossible de construire symétriquement, en droit, une telle notion de citoyen. Le même individu peut avoir tel ou tel droit (considéré comme un droit de citoyen) mais pas tel autre. Il n'est pas de définition juridique unique du citoyen, mais une multitude de situations au cas par cas, et il est vain de tenter de regrouper un ensemble de droits et devoirs sous le concept juridique de citoyenneté.

Donc, la citoyenneté comporte indéniablement une déclinaison juridique, notre approche de l'objet cherche à dépasser la

---

[936] Koubi (dir.), *De la citoyenneté (op. cit.)*.

[937] Cf Borella, « Nationalité et citoyenneté » *(op. cit.)*; Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou » *(op. cit.)*.

[938] Le fait que le statut juridique soit parfaitement défini n'empêche pas les problèmes d'interprétation du droit en pratique.

description positiviste pour rendre compte de qui nous semble essentiel : la dimension purement politique.

4.3.3.2. Un concept d'action politique

Il faut donc à rendre à la citoyenneté son essence politique. Si l'on peut observer que le mot lui-même est récent, on peut néanmoins tenter de postuler une définition à partir du concept de citoyen, tel qu'il émerge dans l'Antiquité européenne. Il s'agit de participation à la politique en tant qu'action. Dit autrement, il s'agit de l'accès à la liberté par la mise en actes de la présupposition égalitaire[939]. Comme concrétisation du projet démocratique, la citoyenneté est un rapport d'égalité au sein de l'agir en commun qui est le propre de l'action politique[940]. Observons que si « *l'en-commun de la cité n'a pas d'autre identité que l'espace où les citoyens se croisent* », et s'il « *n'y a pas d'autre unité que l'extériorité de leurs rapports* », la citoyenneté, d'une certaine manière, « *selon son concept est toujours virtuellement "mondiale"* »[941]. La citoyenneté est fondamentalement universelle. Même si l'organisation politique du monde en Etats souverains entrave cette universalité, elle est potentiellement déjà présente dans le concept politique de citoyenneté.

Ainsi, la revendication du droit de vote des étrangers porte atteinte à la définition de la citoyenneté nationalitaire, pas seulement parce qu'elle propose de dissocier citoyenneté et nationalité, mais aussi, et peut-être surtout, parce qu'elle atteste de la citoyenneté déjà manifeste des étrangers qui se lèvent pour réclamer la conquête de ce droit.

Au fond, la différence entre nationalité et citoyenneté ouvre un écart pour la lutte, et par là-même, est une ressource pour la démocratie en actes. Par la volonté d'inclure la part des *sans-part* dans le compte du *demos*, ébranlant les frontières de l'*ethnos*, c'est la démocratie qui s'exprime à nouveau.

C'est ainsi que la citoyenneté (au contraire de la nationalité) n'a que faire du destin, de la naissance, ou de la soumission au souverain. Elle est manifestation de liberté, libre choix volontaire, elle est active, revendiquée par des individus qui se dressent pour exiger leur part dans le décompte, pour participer à l'en-commun de la cité.

---

[939] Rancière, *La mésentente (op. cit.).*

[940] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.) (*en référence à Arendt et Tassin).

[941] Nancy Jean-Luc, « Renouer le politique », *Intersignes*, n° 8-9, 1996, p. 111-126 (p.112).

On pourra sans doute objecter que définie ainsi, la citoyenneté est pure utopie, et que l'histoire politique (y compris celle de la démocratie moderne) est celle du citoyen portant allégeance au souverain, que ce soit chez Bodin, chez Hobbes ou chez Rousseau. Il est vrai que la Révolution « française » a vite tourné le dos à ses visées universalistes, confrontée à ses limites géographiques et aux menaces des autres Etats. La confusion entre nationalité et citoyenneté est en partie héritée des évolutions postrévolutionnaires, en passant par le Code civil napoléonien et aboutissant aux textes de la IIIe République.

Mais l'histoire des révolutions modernes est justement celle de l'irruption des citoyens se dressant contre le monarque. Les citoyens des colonies d'Amérique du Nord proclament leurs droits en coupant toute allégeance avec le monarque métropolitain. La marque distinctive pour cette irruption est celle de la participation à la révolution et non pas la détention du titre de sujet de Sa Majesté. Ce sont les « citoyens » de France qui proclament les Droits de l'Homme et du Citoyen et si très vite, la Constitution institue différents statuts réservant l'action (« citoyenneté active ») à certains, la Révolution française est avant toute chose irruption des citoyens dans la scène politique et renversement de l'ordre institué.

On comprend donc que la citoyenneté dans son essence politique résiste à tout contingentement dans un statut juridique. L'enfermement de la citoyenneté dans la nationalité dénature totalement son concept politique, universaliste et émancipateur.

La proposition du vote des étrangers, en tant qu'elle est une donnée essentielle de la citoyenneté, agit comme le révélateur de la tension existant entre les deux notions de nationalité et de citoyenneté.

4.3.3.3. Le concept alternatif de citoyenneté de résidence

Face au dogme de la citoyenneté nationalitaire, le principal concept alternatif se présente comme « citoyenneté de résidence ». Ce concept est une « solution au problème » du droit de vote des étrangers, car il permet d'ouvrir la porte du droit de vote à des étrangers, selon certaines conditions de résidence, qui restent à définir.

Le concept opère une refondation théorique de la citoyenneté en déplaçant le cadre juridique de la nationalité à la résidence. Reprenant l'héritage trahi de la Révolution française, la résidence serait donc le nouveau paradigme de détermination de la communauté politique, et donc, le nouveau fondement de la citoyenneté. L'idée de base, c'est ce que l'inscription réelle dans la société, au travers des liens de nature diverse, doit fonder le

droit à accéder aux droits[942]. Le droit de vote, serait ainsi la démonstration en droit positif d'une sorte de « droit du sol » intégral[943]. Les étrangers sont déjà impliqués dans la vie économique, sociale, culturelle, ils sont par leur présence déjà des citoyens de fait, et ont donc droit aux droits civiques. Les intitulés des différentes campagnes en faveur du droit de vote des étrangers portent clairement la référence à la résidence comme nouveau paradigme fondateur d'une nouvelle citoyenneté : « *Tous résidents, tous citoyens, tous égaux* », « *Un habitant-e, une voix* », « *Parisiens d'ailleurs, citoyens d'ici* », « *Même sol : mêmes droits, même voix* », « *Un(e) résident(e), une voix* », « *J'y suis, j'y vote* ». La citoyenneté de résidence est même en tant que telle un objet de revendication politique, notamment avec une visée européenne pour « l'Association pour une citoyenneté européenne de résidence ».

Sur le fond, d'un point de vue politique, le concept de citoyenneté de résidence se présente comme une réelle alternative à la citoyenneté nationalitaire. Ceci dit, elle comporte indéniablement une dimension juridique, et de ce point de vue, il est nécessaire de préciser la notion de résidence.

Un bref retour sur l'étymologie et les usages historiques du terme permet de souligner que la notion juridique actuelle de résidence est concomitante à celle d'étranger, en tant que non-national[944]. Le résident apparaît d'abord comme le national qui réside à l'étranger, avant que la notion s'inverse et désigne l'étranger résidant en France, c'est-à-dire installé depuis un certain temps. Le droit au séjour est globalement assuré au national. Et celui de l'étranger n'est en aucun cas assuré a priori, il est au contraire soumis à autorisation, assorti de conditions restrictives, et révocable. En fait, la notion de statut régulier du séjour est problématique, et l'irrégularité est avant tout une production de l'Etat, que ce soit au travers des normes juridiques et des pratiques administratives[945].

La notion de résident est utilisée par les organismes publics, et notamment par l'Insee, organisme officiel des statistiques, dont les recensements sont un outil important de gestion de la population. Le nombre des résidents d'une commune a une importance considérable pour de nombreuses données administratives et politiques : détermination du nombre d'élus

---

[942] Oriol, *Résidents étrangers, citoyens (op. cit.).*

[943] Fichet Brigitte, « Accession des étrangers au droit de vote ou fabrication politique de l'étranger ? », *Cultures et sociétés*, n° 13, été 1999, p. 79-88.

[944] Fichet Brigitte, « Différences et discriminations attachées à la résidence », *Cultures et sociétés*, n° 15, hiver 2002, p. 63-77.

[945] Ferré Nathalie, « La production de l'irrégularité », *in* Fassin D., Morice A. et Quiminal C. (dir.), *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, 1997, p. 47-64.

au conseil municipal, répartition des différents impôts, politique scolaire, des transports, de l'environnement, etc.

L'Insee donne, pour les personnes physiques, la définition suivante du terme « résidents » :

« - *les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont leur domicile principal en France, à l'exception des fonctionnaires et militaires étrangers en poste en France qui sont non-résidents quelle que soit la durée de leur mission ;*

- *les fonctionnaires et militaires français en poste à l'étranger ;*

- *les fonctionnaires français mis à la disposition d'une organisation internationale ou de tout autre employeur non-résident* ».

Cette définition renvoie donc à la notion de domicile.

En droit, la notion de résidence fait l'objet de définitions variables selon les matières.

En matière électorale, il n'est pas de définition unique, mais globalement la notion renvoie également à celle de domicile, qui est « *le lieu du principal établissement* » d'une personne, selon le Code civil[946].

Dans un sens, le concept de citoyenneté de résidence opère une rupture essentielle avec le principe nationalitaire, dans le sens où c'est le rattachement à un lieu (et non, à un Etat) qui confère les droits. Mais ce n'est pas une totale nouveauté, car le rattachement territorial est déjà une condition nécessaire pour l'exercice des droits[947], et en matière électorale, l'exercice du droit de vote est déjà soumis à la condition d'inscription sur les listes électorales, qui requiert le domicile réel sur la commune[948].

Mais en matière de résidence des étrangers, il ne va pas de soi que la notion à retenir soit seulement celle liée au domicile, car on pourrait bien ne considérer comme résidents que ceux qui ont un titre de séjour régulier, voire, ceux qui ont un statut de résident permanent. Un tel statut peut n'être obtenu qu'au bout de longues années de présence. Le flou sur la notion de résidence montre qu'elle pourrait bien receler de nombreux risques d'exclusion[949]. En fait, une détermination stricte et

---

[946] Article 102. Voir nos développements sur la mise en œuvre du droit de vote pour les résidents européens.

[947] Y compris considérés comme « universels ». Voir du Quellenec, « Des droits universels. sous condition ».

[948] Ou autres conditions de rattachement citées plus haut.

[949] Pour une description (dans l'expérience belge en 2005-2006) des problèmes posés, une fois le principe du droit de vote des étrangers acquis, dans la définition de la résidence, les problèmes de durée, la question des pièces à fournir, et les pratiques de guichet, etc, voir le site internet et la liste de diffusion animés par Pierre-Yves

fermée du statut de résident est possible. Le déplacement de la nationalité à la résidence pourrait n'être qu'un simple déplacement de la frontière de l'allégeance à l'Etat.

D'autre part, la question de la durée de résidence exigée pour l'exercice des droits est également à soulever. Ce critère pourrait obérer de façon conséquente un éventuel droit de vote des étrangers, en le vidant de sa substance si la durée était très longue. Le problème de la durée est un élément du débat public mais ne pose pas de question de fond. Une conception cohérente sur le droit à voter ne peut que conduire à récuser toute durée discriminatoire entre nationaux et étrangers.

Par ailleurs, indépendamment de la question de la définition de la résidence, un autre élément important est celui des pièces justificatives éventuellement exigées pour l'exercice du droit de vote des étrangers (notamment, en France, pour l'inscription sur les listes électorales). Les nombreuses expériences où des étrangers sont tenus de prouver leur résidence (y compris lorsque la résidence irrégulière mais continue est un critère pour la régularisation) depuis un certain temps montrent que le risque de l'arbitraire au guichet est toujours présent[950].

Enfin, si la notion de résidence rend compte d'un lien avec un territoire, il convient de se demander de quel territoire il s'agit. Si c'est la résidence *en France* qui est en question (comme c'est souvent le cas dans le débat sur le droit de vote des étrangers), on relèvera que cette résidence témoignera d'un lien au niveau national. Dans ce cas, on comprendrait mal la limitation du droit de vote aux seules élections locales. Ou plutôt, on la comprendrait comme la manifestation par l'absurde de la volonté souverainiste de maintenir coûte que coûte le pré carré du national, qui dans un sens, s'arrogerait le monopole de l'octroi de la citoyenneté locale (par une définition *nationale* de la résidence), et dans un autre sens, réserverait toujours strictement le droit de vote national aux seuls nationaux.

Ainsi, sur le plan théorique, la citoyenneté de résidence apparaît comme un concept alternatif à la citoyenneté nationalitaire. Sur le plan politique, elle peut constituer une réelle avancée vers le droit de vote des étrangers. Néanmoins, de nombreuses questions restent ouvertes, notamment à cause des problèmes juridiques posés par la notion de résidence.

Lambert : http://fr.groups.yahoo.com/group/suffrage-universel/ et http://www.suffrage-universel.be.

[950] Par exemple, pour la grande variété (et donc, l'inégalité) de traitement des dossiers de demandes de régularisation dans les préfectures, voir : Brun François, « Les régularisations, une question de droit ? », *Plein Droit*, n° 63, Petits arrangements avec le droit, décembre 2004.

4.3.4. Un révélateur de la contradiction entre citoyenneté et nationalité

Si l'on ne réduit pas la citoyenneté à sa simple dimension juridique, si l'on en reconnaît l'essence politique, alors, le problème du droit de vote des étrangers revient à poser la question de la relation entre nationalité et citoyenneté.

D'un côté, la volonté de circonscrire aux seuls nationaux (aux détenteurs de la nationalité) l'exercice du droit de vote relève d'une logique qui fait primer l'allégeance à l'Etat, qui exclut arbitrairement des hommes et des femmes au titre de leur naissance. Cette position, qui est cohérente avec la conception de la communauté politique par le principe de souveraineté, relève proprement d'une logique de domination et de fermeture. Faire dépendre le droit de vote de la condition de national, c'est faire dépendre « la participation au souverain » d'une condition qui lui préexiste, et c'est donc, d'une certaine façon, porter atteinte de façon inéluctable au principe de la souveraineté populaire. C'est ainsi dévoiler combien la logique de la souveraineté n'est pas fondamentalement démocratique. Là, toute concession démocratique ne peut être obtenue que dans le cadre du conflit.

De l'autre, la volonté d'ouvrir largement les portes de la cité politique à tous les hommes et femmes qui participent de la société, et plus précisément, la conception selon laquelle la citoyenneté se reconnaît et s'exprime dans l'action politique, qui conduit (entre autres) à reconnaître le droit de vote des étrangers, s'inscrit dans le projet démocratique en tant qu'il vise toujours à reconnaître la part des *sans-part*. Visant à redéfinir la communauté politique sur d'autres bases que celles imposées par le gouvernement ou la *police* (en l'occurrence, la communauté nationale instituée par l'Etat), non seulement le droit de vote des étrangers inclut dans la communauté de nouvelles catégories préalablement exclues, réalisant ainsi la présupposition égalitaire fondatrice de la cité, mais, au-delà de cette simple mesure d'ajustement, le droit de vote des étrangers contribue à fonder de nouveau toute la communauté elle-même, bouleversant toutes les règles préalables.

La citoyenneté de résidence apparaît comme le principal concept alternatif à la citoyenneté nationalitaire, mais de nombreuses questions ouvertes restent posées.

A ce stade, le conflit entre les deux logiques semble clair. Le conflit sur le droit de vote des étrangers est un conflit entre démocratie et souveraineté, ou un conflit entre citoyenneté et nationalité, ou encore, entre un principe d'émancipation / ouverture contre un principe de domination / fermeture.

Néanmoins, avant de conclure, il nous reste à voir brièvement les tentatives de conciliation entre les deux pôles du conflit, entre droit de vote des étrangers et souveraineté nationale. Nous n'allons pas entrer dans le détail des arguments échangés (qu'on a traités plus haut), car ces tentatives nous semblent constituer une aporie théorique mais elles présentent l'intérêt d'ouvrir des voies pour l'amplification du litige.

4.4. Les tentatives de conciliation entre vote des étrangers et souveraineté nationale

Comme on l'a vu, la souveraineté nationale constitue l'obstacle fondamental au droit de vote des étrangers. La plupart de ceux qui prônent le droit de vote des étrangers reconnaissent implicitement ou explicitement cet obstacle. Ils ne remettent pas en question la souveraineté nationale en tant que telle. Ils cherchent à s'en accommoder en la contournant, en basant leur argumentation sur la nécessité d'une reconnaissance d'une forme de citoyenneté[951] aux étrangers, principalement à l'échelon local. Peut-on dissocier droit de vote et citoyenneté ? Peut-on dissocier citoyenneté locale et nationalité ? Peut-on dissocier droit de vote local et national ? Ces tentatives de dissociations constituent sans doute des apories théoriques, mais peuvent contribuer, dans le cadre du conflit, du rapport de force politique, à faire bouger les lignes de délimitation de la communauté politique et d'ébranler ses fondements restrictifs.

Certains, plus rares, prétendent revenir à une idée pure de souveraineté populaire, en rejetant toute exclusion des étrangers hors du peuple souverain. En revenant sur la dialectique souveraineté du peuple / souveraineté nationale, ils s'engagent peut-être également dans une aporie théorique, mais peuvent aussi apporter une stimulante contribution au débat politique, en dénaturalisant la nation comme espace obligé de la souveraineté populaire.

L'instauration, en Europe, d'une citoyenneté de l'Union européenne aurait pu marquer un tournant décisif dans la conception d'une « nouvelle » citoyenneté, sortie de la gangue des nationalités étatiques, mais cette expérience est pour le moment décevante et contribue à reproduire à l'échelle du continent les graves défauts observés au niveau stato-national. Cette nouvelle réalité politique est porteuse de potentialités aussi

---

[951] Ce terme est employé ici en sachant bien qu'il n'est pas forcément utilisé par les partisans du droit de vote local des étrangers, dont certains maintiennent une définition strictement nationalitaire.

riches que complexes, et surtout, opposées. D'un côté, la nouvelle communauté ainsi instaurée risque de favoriser la mutation vers un nouveau racisme institutionnalisé. Mais par ailleurs, la profondeur du processus en cours et les implications du sens réel de l'intégration des souverainetés européennes en une nouvelle forme politique laissent ouvertes les possibilités de trouver ici les germes pour une nouvelle démocratie et une nouvelle citoyenneté.

4.4.1. Le droit de vote local : aporie théorique et possibilité tactique

La position la plus répandue (en tout cas, dans l'espace public français) consiste en une tentative de contournement de l'obstacle de la souveraineté, en limitant par exemple la proposition du droit de vote aux scrutins locaux. Cette position admet certaines variations sur les différents échelons locaux, certains n'envisageant le droit de vote qu'aux seules élections municipales, au nom de l'égalité avec les citoyens européens, d'autres proposant d'étendre le droit de vote à tous les étrangers à toutes les élections locales. En tout cas, le vote national, qu'il soit au suffrage universel (élections présidentielle et législatives, référendums nationaux) ou qu'il soit au suffrage indirect (élections sénatoriales), serait réservé aux seuls électeurs français. Selon cette position, c'est au nom de la souveraineté que les élections nationales seraient réservées aux Français, et la souveraineté ne serait donc pas directement en jeu dans les élections locales. En un sens, cette position a été renforcée par les interprétations du Conseil constitutionnel, qui a explicitement établi en 1992 que l'anti-constitutionnalité du vote des étrangers aux élections municipales n'était pas due directement au caractère souverain de toute élection, mais indirectement, à cause du mode d'élection des Sénateurs. C'est parce que les conseillers municipaux participent à l'élection des Sénateurs, et donc à la souveraineté, que le vote des étrangers était anticonstitutionnel[952]. Le Conseil constitutionnel a donc avalisé une dissociation entre les votes où la souveraineté est en jeu et ceux où elle ne l'est pas (tout au moins, directement). Cette idée est discutée[953]. Certains affirment ainsi que la souveraineté est indivisible et que tout vote (quel que soit l'échelon considéré) met en jeu la souveraineté toute entière.

---

[952] « Décision CC n°92-308 DC » *(op. cit.)*.

[953] Voir Favoreu et Philip, *(op. cit.)* (p.834).

Cette position consiste donc en une dissociation du droit de vote (local) de la souveraineté (nationale).

Certains envisagent ce droit de vote local comme la reconnaissance d'une citoyenneté (locale) déconnectée donc de la nationalité (citoyenneté nationale). D'autres, notamment parce qu'ils prennent acte de l'octroi à certains étrangers (les citoyens européens) du droit de vote municipal, et qu'ils y voient une discrimination entre étrangers, proposent une déconnexion du droit de vote (local) de la citoyenneté (qui resterait donc identique à la nationalité)[954].

La tendance dominante en Europe va dans la recherche de solutions de ce type. Aux Etats-Unis[955], le débat émergent ces dernières années, sans doute influencé par l'expérience européenne, va également dans la même direction. Il s'agit de prendre en compte l'émergence d'une dimension locale à la citoyenneté, alors même que la globalisation remet en question le monopole des Etats-nations à saturer la vie politique. Décentralisation et globalisation font se renforcer la dimension locale de la citoyenneté.

Nous ne revenons pas ici dans le détail des arguments émis, avec une certaine diversité. L'idée générale consiste à avancer que les étrangers participent globalement à la société locale (notamment par leur contribution aux impôts) tout en étant exclus de la participation au gouvernement de cette société locale. Cette argumentation (reprenant globalement les slogans de la Révolution aux Etats-Unis (*No Taxation, No Governance without Representation*) consiste fondamentalement en une reprise de l'idéologie souverainiste, limitée à l'échelon local. Le gouvernement local souffrirait d'une carence de légitimité s'il n'avait pas sa contrepartie « démocratique », c'est-à-dire l'onction du suffrage universel. L'exclusion des étrangers du suffrage universel (au plan local) porterait atteinte à la légitimité des municipalités. Peu importe, au fond, que la gouvernance locale soit perçue comme politique ou seulement administrative. Fondamentalement, et bien que les discours tenus ne se présentent pas ainsi, c'est au nom du principe de souveraineté que l'on peut plaider pour le droit de vote local des étrangers.

Par conséquent, la proposition du droit de vote uniquement local consiste en fait en une dissociation interne du principe de souveraineté.

---

[954] C'est la position, à titre d'exemple, de MM. Chevènement et Sarkozy. M. Chevènement explique que c'est l'instauration du vote des Européens qui l'amène à envisager le vote des non-Européens (*Le Monde*, 17/11/1999). M. Sarkozy, lui, tout en plaidant pour le droit de vote municipal des étrangers, affirme réserver aux Français le vote aux législatives, car « *c'est autre chose, c'est un acte de* ***citoyenneté*** » (interview dans *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, 29/03/2006, cité par *AFP Infos Françaises*, 29/03/2006).

[955] Voir plus haut.

Au niveau local, pour des souverainetés locales (qui ne seraient pas appelées ainsi), le peuple souverain serait composé de l'ensemble des résidents, ou du moins, la différence par nationalité serait abolie dans la constitution du corps électoral. Les enjeux de la politique locale sont ainsi censés être de nature différente des enjeux de la politique nationale.

Au niveau national, pour la souveraineté maintenue sous l'appellation de souveraineté nationale, la frontière par nationalité serait préservée, au nom de ses enjeux spécifiques.

Dans ce cadre, comment justifier la séparation entre les deux niveaux ? Ou plus exactement, comment justifier que le principe de souveraineté requiert le droit de vote des étrangers au niveau local, et qu'il le récuse au niveau national ?

La carence de légitimité du gouvernement national n'est-elle pas aussi établie que celle du gouvernement local ? Les impôts prélevés ne le sont-ils pas aussi (et même, surtout) au niveau national ? Les étrangers ne vivent-ils pas autant dans le pays tout entier, sous les lois de ce pays, que dans telle ou telle municipalité ?

Comment justifier une telle dissociation ? La souveraineté n'est-elle pas un principe unitaire et totalisant ? Il semble que l'essence même de la souveraineté est ici remise en question. La souveraineté ne peut s'entendre comme un niveau spécifique, mais, comme exclusivité des compétences, elle est unique et totale, et toute norme (que ce soit dans l'ordre international ou dans l'ordre interne) dépend absolument d'elle. Il n'est donc pas, selon cette doctrine, de souveraineté locale, ce qui invalide fondamentalement l'argumentation dans ce sens.

La tentative de limitation du droit de vote des étrangers au seul niveau local ne peut s'entendre que comme étape, comme tactique dans le conflit. Historiquement, et même si l'exemple français le contredit plutôt (jusqu'à présent), la possibilité de dissocier droit de vote local et droit de vote national a permis d'instaurer (au moins au niveau local) le droit de vote des étrangers, ce qui est indéniablement une avancée pour la démocratie. Que cette avancée soit partielle n'enlève rien à l'évaluation que l'on peut en tirer. L'écart pour le conflit futur se trouve déplacé entre droit de vote local et droit de vote national.

Néanmoins, sur le fond, cette tentative constitue une aporie théorique. Le retournement du principe de souveraineté contre lui-même, en tentant de dissocier souveraineté locale et souveraineté nationale paraît toucher fondamentalement à l'essence même de la souveraineté. Sur ce plan, toute conciliation semble impossible.

4.4.2. Aporie et ouvertures à partir d'une conception revivifiée de la souveraineté populaire

A l'opposé du courant dominant, récusant le droit de vote des étrangers au nom de la souveraineté, certains s'appuient sur l'idée d'une souveraineté populaire réactivée pour argumenter en faveur du vote des étrangers. Ce courant – très minoritaire – considère que la souveraineté du peuple est trahie par l'enfermement nationaliste de la souveraineté nationale. Cherchant à renouveler la question de la dialectique entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale[956], il considère illégitime que des personnes qui participent d'un espace social soient privées de participation à l'espace politique. Le droit de vote semble un attribut incontournable de la participation à la souveraineté, et il est donc illégitime d'en priver des gens, sous prétexte qu'ils sont étrangers. C'est donc au nom de la souveraineté populaire qu'ils réclament le droit de vote des étrangers. Affirmant que les étrangers font partie du peuple souverain, cela revient à récuser l'idée d'une nation en tant qu'elle est fermée aux étrangers. Dans cette perspective, on peut considérer le concept de nation comme nuisible par essence (car enfermé dans un principe de naissance) et le rejeter, et prôner une souveraineté populaire pure, débarrassée de la gangue de la nation. On peut aussi préserver le concept, en prétendant revenir à une définition beaucoup plus politique de la nation[957], récusant le principe de naissance et considérant la nation comme la communauté des citoyens, indépendamment de leur origine.

Ces développements rhétoriques synthétisés ici de façon un peu simpliste, ont le mérite d'alimenter la polémique sur le contour de la communauté, sur les règles de définition du peuple souverain, et éventuellement sur la conception de la nation. Ils participent à une dynamique d'action inclusive et émancipatrice. Néanmoins, ils sont peu fertiles d'un point de vue théorique, car d'une part, la tentative de redéfinition de la nation sur une base beaucoup plus politique ou contractualiste se heurte à la généalogie du concept de nation (qui renvoie par essence au principe de naissance). Et d'autre part, la tentative de rénovation du concept de souveraineté populaire, par une redéfinition beaucoup plus large du peuple souverain, occulte la généalogie du concept de souveraineté, en favorisant une lecture trop optimiste de sa capacité émancipatrice et inclusive.

Par contre, la dynamique créatrice en faveur du droit de vote des étrangers, à partir d'une conception non-essentialiste de la

---

[956] Voir notamment les travaux de Balibar et aussi : Lefort, *(op. cit.).*

[957] Bouamama, Cordeiro et Roux, *La citoyenneté dans tous ses états (op. cit.).*

souveraineté populaire ou de la nation ouvre la voie à une redéfinition de la citoyenneté à partir d'autres concepts que l'héritage ou l'allégeance. Elle contribue à fonder théoriquement une citoyenneté déconnectée de la nationalité, et notamment, parce qu'elle considère que c'est la présence dans un espace qui ouvre le droit à la participation politique, elle alimente par exemple la fondation d'une citoyenneté de résidence, en rupture avec le modèle nationalitaire, et participe ainsi à une logique émancipatrice et inclusive.

4.4.3. Intégration et racisme : les apports contrastés de la citoyenneté européenne

Par delà les discours et les positions théoriques, il est intéressant de s'arrêter sur l'expérience menée en Europe à la fin du XXe siècle, se traduisant notamment par l'instauration, à partir de 1992, de la « Citoyenneté de l'Union européenne ». On a vu plus haut dans le détail la concrétisation juridique et politique de cette nouveauté. Mais il s'agit ici de mettre en évidence brièvement quelques points saillants sur ce processus en cours, pour en souligner les apports à la réflexion générale, et en noter les graves défauts.

Tout d'abord, il convient de rappeler que les traités européens ont instauré un nouveau statut juridique appelé « citoyenneté de l'Union européenne », dont on peut souligner en synthèse deux caractéristiques majeures :

1) Est citoyen de l'UE toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de l'UE. La citoyenneté de l'UE s'ajoute à la nationalité des Etats membres et ne la remplace pas.

2) Tout citoyen de l'UE a – entre autres – le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes sur tout le territoire de l'UE.

Ainsi, on peut d'emblée noter deux éléments importants pour la réflexion[958] :

1) Le nouveau statut constitue un apport important car il opère une disjonction entre citoyenneté et nationalité.

2) Le nouveau statut a pour graves défauts de dépendre formellement des nationalités (et donc, d'exclure de très nombreux résidents) et d'avoir une portée très limitée.

---

[958] Wihtol de Wenden Catherine, *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

Ainsi, le nouveau modèle de citoyenneté qui émerge en Europe est une innovation importante pour la démocratie à venir, car c'est à grande échelle, sur le continent qui a vu naître les souverainetés modernes que s'institue une citoyenneté qui n'est pas l'expression d'une nouvelle souveraineté impériale, mais d'un projet transcendant les Etats[959]. La rupture de la citoyenneté avec la nationalité est réelle, car dans chaque Etat, le statut transforme des étrangers en citoyens. C'est bel et bien une nouvelle communauté politique qui est instituée, avec de nouvelles frontières et une nouvelle nature. Cette nouvelle citoyenneté et cette nouvelle communauté qui se construisent sont indissociables de l'ensemble du processus en cours en Europe, qui vise fondamentalement, à petits pas, à transcender le modèle westphalien et à fonder autre chose qu'un Etat, qu'une confédération ou qu'un Empire. L'Europe qui a vu naître le principe du monde moderne qui est mort à Auschwitz est sans doute en train de mener une expérience qui tend à construire un autre monde.

On peut noter que le processus en cours se présente comme compatible avec le modèle des souverainetés (ainsi, la citoyenneté de l'UE n'est absolument pas concurrente, formellement, avec les nationalités), alors que fondamentalement, il en ébranle les dogmes, ou en tout cas, révèle que « l'on est déjà passé à autre chose ».

Mais le potentiel réellement important de la nouvelle citoyenneté de l'UE est gravement entaché par des défauts rédhibitoires qui menacent son avenir.

Tout d'abord, la rupture avec le modèle nationalitaire n'est que très partielle, puisque la condition d'obtention du statut de citoyen de l'UE est liée à la détention préalable d'une nationalité d'un Etat membre. Ainsi, c'est bien la nationalité qui demeure la clé. On observera que la nationalité qui est nécessaire (et qui ne disparaît pas) est celle des Etats membres. Le lien est donc maintenu entre citoyenneté et nationalité. En fait, le nouveau statut de citoyen de l'UE (citoyenneté de superposition) est une sorte de super-nationalité.

Cette définition restrictive de la communauté politique a pour effet d'exclure plusieurs millions de résidents ressortissants d'Etats tiers[960], qui se trouvent par conséquent doublement étrangers. D'une part, ils restent étrangers dans leur Etat de résidence quant aux normes de droit interne. De plus, ils sont étrangers à l'Europe (du moins, à l'Europe en tant qu'elle se

---

[959] Chemillier-Gendreau Monique, « L'Europe est-elle fondée à être une communauté politique ? », *Maison de l'Europe de Paris, Conférence (fournie par l'auteur)*, 25 avril 2006.

[960] Wihtol de Wenden, *La citoyenneté européenne (op. cit.)* (p.99).

constitue comme espace politique) quant aux normes du droit communautaire.

Le cas de l'Europe montre combien le risque communautariste est toujours avéré. Ce qui se fonde est bel et bien une communauté communautariste. En témoigne le vocabulaire utilisé : « communautaires / extracommunautaires » devient le nouveau couple identificatoire permettant de distinguer les nouveaux étrangers des nouveaux « citoyens ». En témoigne la tentation de trouver des frontières « naturelles » à l'Europe, de trouver une généalogie culturelle et religieuse, afin d'essentialiser autant que possible le nouveau système d'inclusion / exclusion mis en œuvre. En témoigne la formule choisie, qui écarte délibérément une partie très importante de la population européenne, alors que d'autres solutions[961], sans être révolutionnaires, auraient pu numériquement être beaucoup moins excluantes. Ce n'est sûrement pas une simple coïncidence si la nouvelle frontière intérieure reproduit les vieux clivages racistes européens. Les anciennes puissances coloniales s'étaient partagé le monde pendant des siècles, justifiant les pires violences et les pires discriminations par le recours à la « race » (comme catégorie scientifique séparant l'humanité en groupes dont la différence était fondée en nature et ne permettait pas la conversion)[962]. La nouvelle Europe tend à reproduire les mêmes clivages (Européens / non-Européens, c'est-à-dire Blancs / Non-Blancs) même si les catégories juridiques utilisées dissimulent le nouveau racisme derrière le pseudo universalisme des nationalités européennes[963]. La catégorie « Européen » retrouve dans les faits et les usages sociaux sa définition raciale, permettant de discriminer les autres catégories. A cela, il conviendrait de rajouter les politiques mises en place par rapport au « problème de l'immigration », pour compléter le portrait d'un véritable nouvel apartheid européen. La sous-citoyenneté des résidents extracommunautaire n'est qu'un statut intermédiaire entre celui des citoyens européens et celui des « *radicalement exclus* », des clandestins « *réduits à leur condition d'*animal laborans », renvoyés la pure « *désolation* » que décrivait Hannah Arendt[964]. Arendt avait montré l'importance du cadre politique pour chaque individu humain, sous peine de mise en danger d'acosmie, de néantisation. Par la prétention à un contrôle total des mouvements de population, par les camps que dresse l'Europe au tournant du XXIe siècle, le

---

[961] Par exemple, le statut de citoyen de l'UE aurait pu être reconnu à tout résident (voire à toute personne détentrice d'un titre de séjour permanent) en Europe. Cette solution aurait laissé aux Etats une certaine marge tout en excluant beaucoup moins de personnes de la nouvelle communauté.

[962] Guillaumin Colette, *L'idéologie raciste : genèse et langage actuel*, Paris, Gallimard Folio Essais (1ère édition 1972, Paris-La Haye, Mouton), 2002.

[963] Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? (op. cit.).*

[964] Tassin, *Un monde commun (op. cit.)* (p.263-264).

spectre de la « *superfluité* » ressurgit en Europe et à ses frontières[965].

A cette critique de fond sur la conception de la nouvelle communauté politique en formation, il conviendrait de souligner l'extrême pauvreté du nouveau statut de « citoyen de l'UE ». Les droits politiques sont limités à deux catégories d'élections et constituent donc une dissociation interne de la citoyenneté. Le citoyen de l'UE est ainsi citoyen de sa ville et de l'Europe, mais pas de son département, de sa région ou de son pays (pour reprendre les différents niveaux de la France). Et pour dépasser la seule critique des droits électoraux, il conviendrait d'ajouter que la logique générale du nouvel ensemble (pour l'instant non doté d'une Constitution) est marquée par l'indigence en matière de participation réelle des citoyens à la politique, qui trahit le rôle prépondérant que jouent les doctrines néolibérales dans la construction institutionnelle.

Néanmoins, outre les avancées que l'on a soulignées plus haut, l'élément finalement le plus intéressant dans le processus européen en cours est que ses défauts ouvrent un nouvel espace pour le conflit. L'invention de la citoyenneté européenne a permis de rouvrir la réflexion sur la notion même de citoyenneté. La discrimination opérée par une définition sur la base de la nationalité est violemment dénoncée par des acteurs qui se lèvent, qui proposent par exemple une « réelle citoyenneté européenne basée sur la résidence »[966]. Ce faisant, ils se saisissent de l'écart énorme entre l'ethnos européen institué et un *demos* à réinventer, pour « faire la part des *sans-part* », affirmer en actes l'égalité structurale des êtres humains, et construire différemment l'Europe.

Ainsi, l'expérience européenne en cours est-elle porteuse des défauts de l'héritage souverainiste mis à jour par le néolibéralisme, mais également de fortes potentialités pour une refondation citoyenne. Dans ce cadre, la question du droit de vote des ressortissants extracommunautaires (selon la taxinomie officielle) est une question centrale de ce qui se joue en Europe.

4.5. Synthèse

Les enjeux théoriques de la question du droit de vote des étrangers sont ainsi établis. C'est la démocratie qui en constitue l'enjeu central. En remettant en question fondamentalement le

---

[965] « Human Superfluity », in Caloz-Tschopp Marie-Claire, *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute, 2004 (p.79-96).

[966] Oriol, *Résidents étrangers, citoyens (op. cit.).*

principe de souveraineté, principe fondateur des régimes démocratiques modernes, le débat sur le droit de vote des étrangers pose le problème de la communauté politique, non seulement dans ses frontières, mais dans son essence. D'un côté, la conception de la communauté politique dans le cadre du principe de souveraineté se traduit par la négation de la citoyenneté par la nationalité et relève d'une logique de domination et de fermeture. De l'autre côté, la proposition du droit de vote des étrangers, en tant que litige constitutif sur la communauté politique, s'inscrit dans l'essence de la démocratie vue comme conflit.

Pour le moment, le paradigme souverainiste de la citoyenneté nationalitaire demeure en vigueur. Néanmoins, la mondialisation qui est à l'œuvre, et le processus d'intégration régionale en Europe contribuent à poser de manière renouvelée les questions fondatrices de la politique à construire vers un « *monde commun* »[967]. Nous n'avons pas évoqué les recherches ouvertes en matière de refondation de la citoyenneté visant à dépasser le modèle de la souveraineté nationale, notamment en Europe, au travers des pistes de la citoyenneté post-nationale ou transnationale[968]. Le néo-cosmopolitisme ou la cosmo-citoyenneté ne semblent pas pouvoir constituer une réponse à la globalisation économique et aux exigences de la démocratie prenant en compte la division originaire du social et la pluralité irréductible des hommes. Toute instauration d'une forme de civilité mondiale semble peu crédible[969] et c'est plutôt de nouvelles formes de domination qui risquent de s'imposer[970].

S'en tenant à une approche relativement binaire, on n'a que peu abordé les tentatives de contournement ou de conciliation entre droit de vote des étrangers et principe de souveraineté. Cette approche binaire semble la plus pertinente pour caractériser de façon simple ce qui constitue les enjeux fondamentaux du débat en cours.

Au fond, les enjeux fondamentaux, sur le plan théorique, de la question du droit de vote des étrangers peuvent être mis en scène dans des jeux d'oppositions multiples. Il s'agit de la lutte d'une logique d'émancipation et d'ouverture, contre une logique de domination et de fermeture. Il s'agit d'une réactivation de la démocratie, qui ne peut trouver sa réalité que dans l'opposition à l'Etat, *contre* l'Etat, dans les termes d'Abensour. On pourrait aussi présenter cette opposition comme celle de la souveraineté pure, théorisée par Schmitt, et synthétisée dans la relation binaire ami/ennemi, face à la politique selon Arendt, partant de

---

[967] Tassin, *Un monde commun (op. cit.)*.

[968] Voir notamment les travaux de J. Habermas et J.-M. Ferry.

[969] Tassin, *Un monde commun (op. cit.)*.

[970] Chemillier-Gendreau, « Quelle citoyenneté universelle » *(op. cit.)*.

la pluralité des hommes et fixant comme horizon la liberté de tous dans la construction d'un monde commun. Sur le plan du régime, on pourrait souligner que le problème du droit de vote des étrangers manifeste le caractère inconciliable du principe de souveraineté avec la démocratie. Sur le plan directement politique, le nœud se pose au travers de la relation contradictoire entre citoyenneté et nationalité. Revenant à un mode philosophique, la question du droit de vote des étrangers est aussi une des manifestations les plus probantes de l'affrontement entre *police* et politique. Ou encore, en d'autres termes de Rancière :

« *Il y a deux grands modes du partage : celui qui compte une part des* sans-part *et celui qui n'en compte pas, le* demos *et l'*ethnos*.* »[971]

Le droit de vote des étrangers, c'est la réaffirmation du *demos*, c'est la réinvention de la démocratie.

[971] Rancière, *La mésentente (op. cit.)* (p.171).

CONCLUSION

Au moment de conclure cette recherche, il convient sans doute de repartir de notre commencement. Aujourd'hui, les principes démocratiques sont ébranlés par l'exclusion politique des étrangers. Au moment où le monde entre dans un nouveau siècle, marqué par l'intensification des échanges d'information, la globalisation économique et la multiplication des migrations humaines, l'activité politique des hommes est entravée par les vestiges du modèle souverainiste. L'exclusion politique des étrangers vient redoubler les inégalités sociales, manifestant ainsi l'impossibilité pour le régime à accomplir ses promesses. Les principes d'égalité et de liberté, portés par les révolutions modernes, semblent devenir des objets d'incantation, sans perspective de réalisation. L'écart ouvert entre social et politique (entre inégalités sociales réelles et égalités politiques formelles) s'est refermé, par l'impossibilité pour les hommes exclus de participer à la scène politique. Ce qui est confiné aux marges du système politique, l'exclusion des étrangers du droit de suffrage, constitue un point névralgique du régime même, qui est ébranlé dans ses fondements.

Une analyse détaillée de la situation juridique actuelle montre qu'en réalité, le droit est traversé de contradictions. D'un côté, le paradigme de l'exclusion politique des étrangers se manifeste par la règle générale selon laquelle le droit de vote serait réservé aux nationaux. Mais dans les faits, le monde des souverainetés nationales est ébranlé. Le modèle subsiste dans les représentations et dans le droit, mais une observation précise du droit positif permet de mettre en évidence un tableau où les vieux principes s'avèrent dépassés par la réalité politique. Ce qui subsiste révèle moins la résistance d'un monde qui ne veut pas disparaître, que les mutations d'un modèle qui permet de nouvelles exclusions et de nouveaux détournements. L'exclusion politique de pans entiers de l'humanité revêt de multiples formes. La persistance de la prérogative nationale dans les droits politiques marque la contradiction entre la démocratie et les principes souverainistes. De nouvelles formes d'exclusion raciste ou de nouveaux communautarismes se mettent en place dans le cadre métanational.

Dans ce tableau en évolution constante, les contorsions du droit pour s'adapter aux changements politiques et sociaux montrent à quel point, fondamentalement, le problème du droit de vote des étrangers est un problème éminemment politique. Il n'est pas de réponse naturelle du point de vue juridique à ce problème. C'est

bel et bien la dynamique des actions politiques et des luttes sociales qui permet de redéfinir sans cesse les règles et les modalités de la participation des hommes à la démocratie. La logique capacitaire, qui tend à alimenter le régime de la domination et de la fermeture, vise toujours à justifier les limitations à l'action politique en général, et au droit de vote en particulier. Le processus de lutte pour le droit de vote des étrangers, en tant qu'il participe à la mise en actes du présupposé égalitaire, est un processus de subjectivation politique qui s'inscrit dans l'histoire universelle de l'universalisation du suffrage, et à ce titre, participe de la démocratie vue comme mouvement perpétuel de l'agir politique des hommes.

Fondamentalement, la question du vote des étrangers a pour enjeu central la démocratie. L'analyse du débat actuel, tel qu'il est mené dans l'espace public français, et notamment, tel qu'il est médiatisé, montre que les enjeux de pouvoir peuvent toujours prendre le dessus sur les questions proprement politiques. Mais, par delà ces considérations, et aussi, par delà les différences culturelles ou institutionnelles d'un pays à l'autre, ce qui se joue fondamentalement, au travers de la lutte pour le droit de vote des étrangers, c'est la participation de tous et de chacun à la vie de tous.

La question du vote des étrangers n'est assurément pas une question de *police*, de gestion des populations, d'intégration ou d'équilibre entre fermeté et générosité. Fondamentalement, la question du droit de vote des étrangers porte sur la communauté politique, sur cette communauté qui ne se définit pas à partir d'une essence préexistente, mais d'un type de lien formé entre les membres au travers de leur action politique. Nous posons que la démocratie est l'enjeu fondamental du droit de vote des étrangers, non pas parce que nous nous baserions sur certains critières permettant de définir si un régime est bien démocratique ou pas, mais parce que la démocratie est l'institution du litige constitutif de la politique. Entre dans le *demos* celui qui prend part à ce à quoi il n'a pas part. C'est bien la rupture avec l'ordre de la filiation, de la naissance, qu'opère fondamentalement la démocratie. Et le vote des étrangers, en tant qu'il constitue différement la communauté politique, la redéfinit fondamentalement. L'intérêt de la question du vote des étrangers ne réside pas dans une réflexion sur la légitimité de l'ordonnancement des rapports de pouvoir. L'intérêt réside dans sa dimension conflictuelle, dans le fait que le droit de vote des étrangers est aujourd'hui en débat et qu'il constitue un litige proprement politique. La revendication du droit de vote des étrangers renvoie les gouvernements à leur illégitimité première et alimente la démocratie comme institution de la politique.

Plus précisément, parce que la question du vote des étrangers est indissolublement liée à un certain type de régime politique, elle

agit comme un révélateur de la crise du modèle souverainiste national. La récusation du droit de vote des étrangers révèle la contradiction fondamentale entre démocratie et souveraineté. Le principe de souveraineté, principe philosophique fondateur du monde politique moderne, confirme dans cette contradiction qu'est épuisé son potentiel émancipateur et intégrateur, et que ne subsistent plus que les vestiges de *police* de la souveraineté nationale. Le refus du droit de vote des étrangers révèle une logique de domination et de fermeture symptomatique de l'épuisement du régime.

Le droit de vote des étrangers entre en conflit avec la souveraineté, en tant qu'elle est de par son essence, nationale, en tant qu'elle constitue un partage inégalitaire et arbitraire de la planète et de l'humanité, en tant qu'elle prend de manière totalisante chaque individu dans un système d'allégeance ou d'exclusion.

Le droit de vote des étrangers entre également en conflit avec la nation, impossible communauté universaliste des citoyens, principe de naissance et de filiation, qui n'a transmuté de la souveraineté monarchique à celle du peuple moderne qu'au prix d'une redéfinition des règles d'exclusion et de domination.

C'est la conception même de la communauté politique dans le cadre des régimes démocratiques modernes, c'est-à-dire stato-nationaux, qui est en question.

La question qui est posée par le droit de vote des étrangers est la suivante : comment définir la communauté politique ? Dans le cadre stato-national, la réponse tient dans l'opposition fondamentale entre nationalité et citoyenneté.

La nationalité, qui se présente fallacieusement comme la citoyenneté des Etats-nations, constitue un enfermement des individus dans un statut assigné par l'Etat en fonction de la naissance ou de la filiation. Même si elle est également un statut protecteur, elle nie fondamentalement la liberté de chacun. Par le monopole que prétend instaurer la nationalité sur toute vie politique, elle se présente comme une entreprise de réduction identitaire d'autant plus mutilante qu'elle se manifeste dans un monde de plus en plus ouvert à la pluralité des identités et des cultures.

La citoyenneté, définie à partir de l'agir politique et non d'un statut juridique, est la manifestation en actes des sujets politiques et résiste à toute totalisation qui fait de l'appartenance préalable ou de toute autre essence des individus la condition de l'accès à la politique. Substantiellement, la citoyenneté est action, et elle est émancipation et universalité. Parce que l'égalité est la condition première des humains, la citoyenneté est la mise en actes du présupposé égalitaire, et fondamentalement, elle est virtuellement mondiale. Toute délimitation a priori est susceptible d'être discutée et contestée.

Le droit de vote des étrangers constitue un point de tension critique entre nationalité et citoyenneté, où la contradiction entre l'une et l'autre devient manifeste, et la question ouvre la voie à une refondation post-nationale de la citoyenneté.

Les pistes qui nous apparaissent les plus fécondes relèvent de la prise en compte de la division originaire du social, de la pluralité indissoluble des hommes et de la redéfinition du sens de leur vie à partir de la *polis* et non comme phénomène biologique.

Ce qui est en question, dans une perspective démocratique, c'est la fondation d'une nouvelle cosmo-politique ou d'une nouvelle politique pour un monde commun. Redessiner la communauté politique en récusant les exclusions nationalistes, c'est réinventer la citoyenneté non pas sur un modèle unique et centralisé, mais à partir de la pluralité des hommes, des sociétés ou des cultures. Instaurer le droit de vote des étrangers, ce n'est pas nier les différences en transposant au niveau planétaire le modèle national. Le modèle national n'a(vait) de sens que dans le schéma des souverainetés. Il ne s'agit pas de construire une seule nation universelle, négatrice des différences. Il ne s'agit pas de définir une métaappartenance ou une identité planétaires préalables à l'action. Une nouvelle citoyenneté ne peut être fondée que sur une nouvelle conception souple de l'en-commun entre les hommes.

Et c'est l'instauration d'un monde commun qui définit l'horizon de l'agir politique.

ANNEXES

Annexe A. La nationalité française : données juridiques

Les règles de la nationalité française relèvent de la loi et sont rassemblées dans le Code civil, Titre Ier bis, « De la nationalité française », articles 17à 33-2.

Voici une synthèse de ces règles, à jour en novembre 2005.

On peut être français de naissance (1) ou le devenir (2)

1. Naître français

On peut être français de naissance par 2 voies : la filiation (A) ou le double droit du sol (B).

A) Français par filiation : si on a au moins 1 parent français.

B) Français par la naissance en France d'au moins 1 parent né lui-même en France (double droit du sol)

2. Devenir français

On peut devenir français de 3 manières : automatiquement (A), par un acte individuel de volonté (B), par décret de naturalisation (C).

A) L'acquisition automatique concerne les mineurs et intervient dans 2 cas :

- Acquisition par effet collectif par l'enfant dont l'un des parents devient français
- Acquisition à l'âge de 18 ans par l'enfant résidant et né en France de parents étrangers (nés à l'étranger).

B) L'acquisition par acte de volonté individuel (= déclaration), lorsqu'existe un lien avec la France (4 ou 5 cas) :

- Anticipation à 13 ans (demande des parents) ou à 16 ans (demande de l'intéressé) de l'acquisition automatique prévue à 18 ans pour l'enfant résidant et né en France de parents étrangers (nés à l'étranger).
- Mariage avec un Français (+ 2 ans, voire 3 ans – le délai a été augmenté et les conditions durcies en 2003). Connaissance suffisante de la langue exigée. Le gouvernement peut s'y opposer pour indignité ou défaut d'assimilation.

- Etre adopté par un parent français ou recueilli en France
- Avoir été considéré à tort français pendant dix ans par l'autorité française et s'être considéré soi-même français

C) La naturalisation correspond à une décision de l'autorité publique et sur demande de l'intéressé (sauf pour les militaires)

- Etranger engagé dans les armées françaises
- Résidence de + de 5 ans en général
- Résidence de + de 2 ans pour diplômés et personne pouvant rendre ou ayant rendu des services importants à la France, voire aucune durée exigée pour certains cas (notamment francophonie)
- Condition de bonnes vie et mœurs, et pas certaines condamnations
- Justifier de son assimilation, notamment par la connaissance de la langue et des droits et devoirs conférés par la nationalité française
- Contrôle de la santé de l'intéressé
- Cérémonie d'accueil (instaurée en 2004)

Annexe B. Statistiques sur l'acquisition de la nationalité française

Mode d'acquisition	2003
A1 Mineurs bénéficiant de l'effet collectif	25 701
A2 Sans formalité (à la majorité)	4 710
B1 Par déclaration anticipée	29 419
B2 Étrangers mariés avec un conjoint français	30 921
B3 Autres déclarations	2 488
C Par décret naturalisation / réintégration (majeurs)	51 401
TOTAL	**144 640**

Sources : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et Ministère de la Justice.

Mode d'acquisition	1995	2002	2003
Par décret	**40 867**	**64 081**	**77 102**
Mode : Naturalisation	36 280	56 942	67 326
Réintégration	4 587	7 139	9 776
Public : Majeurs	28 826	44 152	51 401
Mineurs bénéficiant de l'effet collectif	12 041	19 929	25 701
Par déclaration	**21 017**	**28 471**	**33 409**
Étrangers mariés avec un conjoint français	16 659	26 351	30 921
Enfants mineurs nés en France de parents étrangers	1 124	0	0
Autres déclarations	3 234	2 120	2 488
Sans formalité (à la majorité)	///	**5 258**	**4 710**
Par déclaration anticipée	///	**30 282**	**29 419**
À 13, 14 et 15 ans	///	18 413	19 160
À 16 et 17 ans	///	11 869	10 259
Par manifestation de volonté	**30 526**	///	///
Ensemble	**92 410**	**128 092**	**144 640**

Note : (e) = estimation, /// = absence de résultats due à la nature des choses.

Sources : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et Ministère de la Justice.

http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATCCI02122&tab_id=425

Annexe C. Statistiques « Islam et étrangers »

A partir du recensement général de la population, on peut proposer une estimation de l'importance numérique des musulmans parmi les étrangers. Sur la base de regroupements grossiers par nationalités (et en comptant que les erreurs s'annulent), en négligeant les différents niveaux d'investissement de chaque individu avec la religion majoritaire du pays dont il est issu, on peut affirmer que les musulmans constituent une minorité des étrangers (à peu près 45 %).

Source : recensement de la population 1999, exploitation principale, tableau CD_N3

Nationalité	Total	mineurs	majeurs
TOTAL	**3 263 186**	**548 639**	**2 714 547**
Nationalités "de culture musulmane"	**1 525 805**	**314 566**	**1 211 239**
Marocains	**504 096**	133 618	370 478
Algériens	**477 482**	44 999	432 483
Turcs	**208 049**	63 188	144 861
Tunisiens	**154 356**	38 119	116 237
Sénégalais	**38 956**	5 620	33 336
Maliens	**36 091**	6 373	29 718
Ivoiriens	**20 453**	3 936	16 517
Pakistanais	**10 854**	3 267	7 587
Libanais	**10 724**	1 553	9 171
Iraniens	**10 525**	1 459	9 066
Égyptiens	**8 208**	1 861	6 347
Mauritaniens	**7 675**	1 449	6 226
Comoriens	**7 043**	1 417	5 626
Bosniaques	**5 940**	1 657	4 283
Syriens	**3 728**	721	3 007
Iraquiens	**2 864**	936	1 928
Albanais	**2 495**	635	1 860
Burkinabès	**1 873**	318	1 555
Afghans	**1 642**	474	1 168
Nigérians	**1 425**	281	1 144
Bangladais	**1 323**	286	1 037
Indonésiens	**1 246**	169	1 077
Djiboutiens	**1 204**	101	1 103
Tchadiens	**1 162**	235	927
Somaliens	**1 003**	456	547
Éthiopiens	**981**	192	789
Nigériens	**856**	168	688
Saoudiens	**713**	314	399
Soudanais	**641**	143	498
Jordaniens	**498**	105	393
Palestiniens	**468**	84	384
Libyens	**435**	173	262
Koweïtiens	**254**	55	199
Azerbaïdjanais	**197**	59	138
Yéménites	**178**	43	135
Turkmènes	**167**	102	65

Autres nationalités (total)	**1 737 381**	**234 073**	**1 503 308**
Portugais	**553 663**	76 221	477 442
Italiens	**201 670**	9 297	192 373
Espagnols	**161 762**	8 278	153 484
Allemands	**78 381**	9 131	69 250
Britanniques	**75 250**	11 000	64 250
Belges	**66 666**	9 043	57 623
Congolais	**36 186**	10 431	25 755
Polonais	**33 758**	3 243	30 515
Ex-Yougoslaves	**30 821**	3 765	27 056
Chinois	**27 826**	5 834	21 992
Suisses	**27 812**	3 503	24 309
Cambodgiens	**25 969**	5 736	20 233
Américains (E.U.)	**25 831**	4 606	21 225
Néerlandais	**24 745**	3 030	21 715
Sri-Lankais	**23 052**	5 967	17 085
Vietnamiens	**21 162**	4 437	16 725
Camerounais	**20 436**	4 518	15 918
Zaïrois	**17 414**	5 964	11 450
Laotiens	**16 240**	4 094	12 146
Haïtiens	**15 693**	4 571	11 122
Mauriciens	**14 280**	2 106	12 174
Japonais	**13 169**	1 760	11 409
Roumains	**10 510**	1 640	8 870
Malgaches	**10 172**	1 404	8 768
Guinéens	**9 956**	2 332	7 624
Cap-Verdiens	**9 451**	2 451	7 000
Canadiens	**8 800**	1 398	7 402
Russes	**8 110**	1 414	6 696
Angolais	**7 535**	2 528	5 007
Suédois	**7 252**	758	6 494
Brésiliens	**7 234**	1 142	6 092
Indiens	**7 186**	1 007	6 179
Yougoslaves	**6 863**	1 628	5 235
Togolais	**6 593**	1 234	5 359
Sud-Coréens	**5 779**	1 051	4 728
Grecs	**5 768**	403	5 365
Irlandais	**5 314**	595	4 719
Colombiens	**5 028**	651	4 377
Gabonais	**4 996**	1 164	3 832
Philippins	**4 789**	726	4 063
Centrafricains	**4 627**	1 328	3 299
Danois	**4 500**	417	4 083
Chiliens	**4 206**	477	3 729
Autrichiens	**4 139**	361	3 778
Béninois	**4 119**	624	3 495
Croates	**4 060**	378	3 682
Luxembourgeois	**3 640**	334	3 306
Bulgares	**3 360**	425	2 935
Ghanéens	**3 326**	679	2 647
Thaïlandais	**3 168**	467	2 701

Péruviens	**3 135**	460	2 675
Mexicains	**2 968**	384	2 584
Hongrois	**2 961**	250	2 711
Arméniens	**2 835**	492	2 343
Finlandais	**2 748**	426	2 322
Ukrainiens	**2 689**	392	2 297
Argentins	**2 537**	249	2 288
Israéliens	**2 262**	357	1 905
Australiens	**2 190**	312	1 878
Norvégiens	**2 148**	251	1 897
Macédoniens	**2 073**	440	1 633
Rwandais	**1 768**	658	1 110
Tchèques	**1 694**	155	1 539
Taïwanais	**1 392**	131	1 261
Vénézuéliens	**1 273**	189	1 084
Slovaques	**1 159**	160	999
Gambiens	**1 035**	217	818
Cubains	**880**	103	777
Slovènes	**786**	47	739
Équatoriens	**780**	115	665
Andorrans	**725**	77	648
Malaisiens	**710**	114	596
Monégasques	**710**	90	620
Géorgiens	**693**	179	514
Sud-Africains	**648**	95	553
Burundais	**626**	158	468
Singapouriens	**620**	73	547
Lituaniens	**593**	86	507
Néo-Zélandais	**585**	90	495
Libériens	**531**	98	433
Biélorusses	**510**	87	423
Moldaves	**502**	48	454
Uruguayens	**491**	47	444
Boliviens	**435**	49	386
Ex-Tchécoslovaques	**405**	14	391
Autres nationalités d'Afrique	**386**	85	301
Bissao-Guinéens	**373**	84	289
Autres nationalités d'Amérique	**360**	56	304
Kényans	**349**	43	306
Lettons	**336**	72	264
Dominiquais	**281**	37	244
Sierra-Léonais	**280**	67	213
Guatémaltèques	**277**	106	171
Islandais	**267**	46	221
Chypriotes	**254**	17	237
Autres nationalités d'Océanie	**249**	90	159
Birmans	**241**	56	185
Kazakhs	**232**	54	178
Estoniens	**224**	24	200
Népalais	**214**	39	175
Salvadoriens	**202**	29	173
Dominicains	**194**	52	142
Maltais	**181**	23	158
Tanzaniens	**172**	30	142

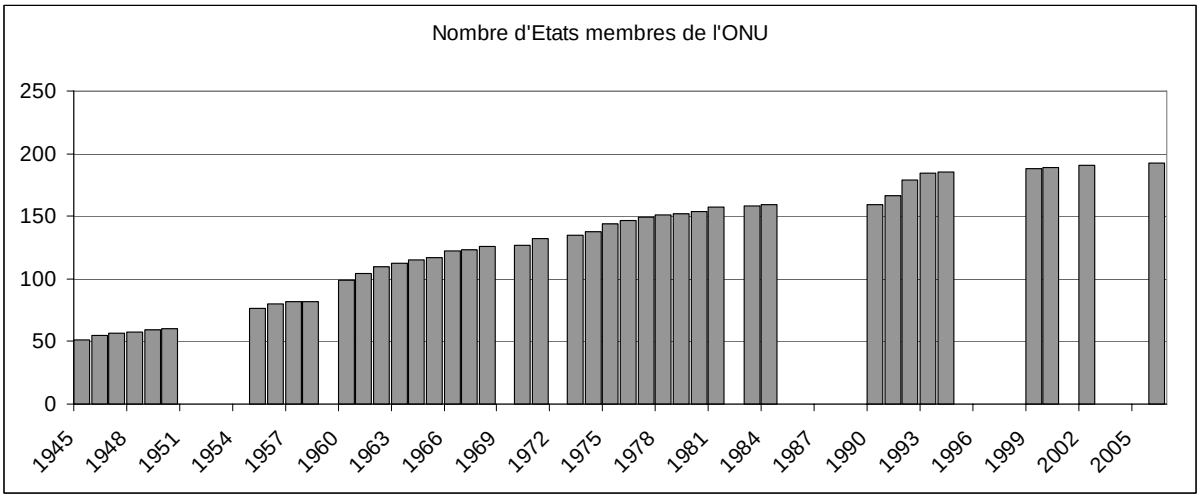
Autres nationalités d'Asie	**165**	42	123
Ougandais	**158**	40	118
Mozambicains	**156**	37	119
Saint-Marinais	**152**	1	151
Jamaïcains	**144**	39	105
Paraguayens	**143**	24	119
Nicaraguayens	**137**	23	114
Costaricains	**134**	23	111
Honduriens	**130**	29	101
Botswanéens	**126**	50	76
Ouzbeks	**123**	30	93
Seychellois	**119**	13	106
Bhoutanais	**114**	38	76
Mongols	**110**	27	83
Autres nationalités d'Europe	**34**	3	31

Annexe D. La croissance du nombre d'Etats membres de l'Organisation des Nations Unies

Depuis la fondation de l'ONU en 1945, le nombre d'Etats membres a sans cesse progressé, un peu grâce aux adhésions d'Etats non fondateurs, et surtout de la création de nouveaux Etats issus de la décolonisation et de l'éclatement de certains Etats (URSS, Yougoslavie notamment).

L'augmentation du nombre d'Etats membres de l'ONU est révélatrice du morcellement grandissant de la planète. Les Etats plus nombreux, sont mécaniquement plus petits, et moins puissants.

Cette multiplication d'Etats souverains a pour effet d'augmenter le nombre d'étrangers. En effet, toute nouvelle souveraineté entraîne la création d'une nouvelle nationalité. Ainsi, du fait de l'indépendance du Monténégro, les Monténégrins résidant en Serbie deviennent automatiquement étrangers et c'est aussi le cas des Serbes du Monténégro.



Données à jour en juillet 2006

Source : http://www.un.org/french/aboutun/annees.htm

Année	Nombre	Nouveaux États membres
1945	51	Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Belarus, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, cuba, Danemark, Égypte, El Salvador, Équateur, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Fédération de Russie, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Iran, Iraq, Liban, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, République arabe syrienne, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchécoslovaquie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie*
1946	55	Afghanistan, Islande, Suède, Thaïlande
1947	57	Pakistan, Yémen
1948	58	Myanmar
1949	59	Israël
1950	60	Indonésie
1955	76	Albanie, Autriche, Bulgarie, Cambodge, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Jamahiriya arabe libyenne, Jordanie, Népal, Portugal, République démocratique populaire lao, Roumanie, Sri Lanka
1956	80	Japan, Morocco, Sudan, Tunisia
1957	82	Ghana, Malaisie
1958	82	Guinée
1960	99	Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mali, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Somalie, Tchad, Togo
1961	104	Mauritanie, Mongolie, République-Unie de Tanzanie, Sierra Leone
1962	110	Algérie, Burundi, Jamaïque, Ouganda, Rwanda, Trinité-et-Tobago
1963	112	Kenya, Koweït
1964	115	Malawi, Malte, Zambie
1965	117	Gambie, Maldives, Singapour
1966	122	Barbade, Botswana, Guyana, Lesotho
1967	123	Yémen démocratique
1968	126	Guinée équatoriale, Maurice, Swaziland
1970	127	Fidji
1971	132	Bahreïn, Bhoutan, Emirats arabes unis, Oman, Qatar
1973	135	Bahamas, République démocratique d'Allemagne, République fédérale d'Allemagne
1974	138	Bangladesh, Grenade, Guinée-Bissau

1975	144	Cap-Vert, Comores, Mozambique, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sao Tomé-et-Principe, Suriname
1976	147	Angola, Samoa, Seychelles
1977	149	Djibouti, Viet Nam
1978	151	Dominique, Iles Salomon
1979	152	Sainte-Lucie
1980	154	Saint-Vincent-et-les Grenadines, Zimbabwe
1981	157	Antigua and Barbuda, Belize, Vanuatu
1983	158	Saint Kitts-et-Nevis
1984	159	Brunei Darussalam
1990	159	Liechtenstein, Namibie
1991	166	Estonie, États fédérés de Micronésie, Iles Marshall, Lettonie, Lituanie, République de Corée, République populaire démocratique de Corée
1992	179	Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine*, Croatie*, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, République de Moldova, Saint-Marin, Slovénie, Tadjikistan, Turkménistan
1993	184	Andorre, Érythrée, ex-République yougoslave de Macédoine*, Monaco, République slovaque, République tchèque
1994	185	Palaos
1999	188	Kiribati, Nauru, Tonga
2000	189	Tuvalu, Serbie et Monténégro*
2002	191	République démocratique du Timor-Leste, Suisse
2006	192	République du Monténégro*

NB :

Le total en 1958 demeure le même puisque depuis le 21 janvier 1958 la Syrie et l'Egypte ont continué en tant qu'un seul État Membre (République arabe unie)

La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ont été admises à l'ONU le 18 septembre 1973. Du fait du rattachement de la République démocratique allemande à la République fédérale d'Allemagne, qui a pris effet le 3 octobre 1990, les deux États allemands se sont unis pour former un seul Etat souverain.

**La République fédérale socialiste de Yougoslavie fut l'un des membres fondateurs de l'Organisation des Nations Unies, puisqu'elle en a signé la Charte le 26 juin 1945 et qu'elle l'a ratifiée le 19 octobre 1945, et ce jusqu'au démembrement du pays survenu avec la création, puis l'admission au sein des Nations Unies, de la Bosnie-Herzégovine, de la République de Croatie, de la République de Slovénie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, et de la République fédérale de Yougoslavie.*

La République de Bosnie-Herzégovine a été admise comme État Membre de l'ONU suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution A/RES/46/237 en date du 22 mai 1992.

La République de Croatie a été admise comme État Membre de l'ONU suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution A/RES/46/238 en date du 22 mai 1992.

La République de Slovénie a été admise comme État Membre de l'ONU suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution A/RES/46/236 en date du 22 mai 1992.

L'Assemblée générale a admis le 8 avril 1993 aux Nations Unies l'État provisoirement dénommé à toutes fins à l'Organisation des Nations Unies "ex-République yougoslave de Macédoine" en attendant que soit réglé la divergence qui a surgie au sujet de son nom.

La République fédérale de Yougoslavie a été admise comme État Membre de l'ONU suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution A/RES/55/12 en date du 1er novembre 2000.

Après l'adoption et la promulgation de la Charte constitutionnelle de la Serbie et Monténégro par l'Assemblée de la République fédérale de Yougoslavie le 4 février 2003, le nom de l'État de la République fédérale de Yougoslavie a été changé en Serbie et Monténégro.

Suite à la demande d'admission de la République du Monténégro, le 5 juin 2006, la République de Serbie conserve son statut d'État Membre auprès de tous les organes et institutions du système des Nations Unies, conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union étatique de Serbie-et-Monténégro, entrée en vigueur le 3 juin 2006. La République du Monténégro a été admise comme Membre des Nations Unies suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 60/264 du 28 juin 2006.

Source: "ABC des Nations Unies", publié par le Département de l'information, 2000

Annexe E. Textes de références et sources de droit électoral utilisées

On mentionne ici quelques textes de références ayant permis de dresser les tableaux de présentation du droit positif actuel en matière de droit de vote des étrangers, dans les différents pays du monde, classés par continent. On s'est en général basé sur les textes constitutionnels et / ou sur les lois électorales. Les principales sources utilisées sont les bases de données juridiques et politiques, les sites internet des commissions électorales nationales ou des autres organismes électoraux officiels, et, dans de très rares cas (notamment pour des problèmes de langue), des sources de presse.

Europe

Bulgarie :

http://www.ambafrance-bg.org/transver/fiche/archives/no1496.htm

Revue de presse de l'ambassade de France- jeudi 27 janvier 2005

N° 1496
AFFAIRES INTÉRIEURES

AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture à une majorité de 211 voix contre 2 (députés indépendants ex-MNSII) des amendements constitutionnels liés à l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne.

Les amendements seront votés en trois lectures et devront à chaque fois obtenir l'approbation d'au moins trois quarts des députés (180).

Les amendements portent sur la vente de terres aux étrangers; le jugement de ressortissants bulgares par des tribunaux étrangers; l'octroi aux étrangers du droit de voter et de présenter leur candidature aux élections municipales; l'adoption par le gouvernement des actes juridiques de l'UE (après en avoir informé le parlement) ; la primauté de la législation européenne sur les lois bulgares.

Seul l'amendement se rapportant à la vente de terres aux étrangers a soulevé des objections dans les rangs de la gauche. Le PSB proposera entre les deux lectures de préciser que seuls les ressortissants de l'UE puissent acquérir des terres (après 2014), et à condition d'y développer des activités agricoles. (Troud, Douma)

Estonie :

http://www.vvk.ee/engindex.html

Finlande :

Pas d'élection de niveau « intermédiaire »

http://www.vaalit.fi/15525.htm

Right to Vote and Compilation of the Voting Register

Entitled to vote in municipal elections are

1) citizens of Finland or another Member State of the European Union as well as of Iceland and Norway who have reached the age of 18 not later than on the day of the election, and whose municipality of residence, as defined by law, is the municipality in question on the 51st day before election day, and

2) other foreigners who have reached the age of 18 not later than on the day of the election, and whose municipality of residence, as defined by law, is the municipality in question on the 51st day before election day, and who at that time have had a municipality of residence in Finland for an uninterrupted period of two years.

Pour les différentes dates d'instauration du DVE, voir le rapport du Conseil de l'Europe référencé ici[972].

Finnish Constitution, http://www.om.fi/constitution/3340.htm, 10/23/03.

Section 14

1) Every Finnish citizen who has reached eighteen years of age has the right to vote in national elections and referendums. Specific provisions in this Constitution shall govern the eligibility to stand for office in national elections.

2) Every Finnish citizen and every foreigner permanently resident in Finland, having attained eighteen years of age, has the right to vote in municipal elections and municipal referendums, as provided by an Act. Provisions on the right to otherwise participate in municipal government are laid down by an Act.

3) The public authorities shall promote the opportunities for the individual to participate in societal activity and to influence the decisions that concern him or her.

Hongrie :

Pas de scrutin intermédiaire

Constitution
http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62

Article 70.

(1) All adult Hungarian citizens residing in the territory of the Republic of Hungary have the right to be elected and the right to vote in Parliamentary elections; they have the right, furthermore, to participate in national referenda and popular initiatives.

(2) All adult Hungarian citizens residing in the territory of the Republic of Hungary and all adult citizens of other Member States of the European Union who reside in the territory of the Republic of Hungary shall have the right to be elected in local ballots for the election of representatives and mayors; they shall have the right to vote, provided that they are in the territory of the Republic of Hungary on the day of the election or referendum, and, furthermore, to participate in local referenda and popular initiatives. Only Hungarian citizens may be elected to the post of mayor in any local government and the City of Budapest.

---

[972] *Présentations (premier volet) sur les expériences des Etats membres avec la participation des résidents étrangers aux élections locales*, Conseil de l'Europe, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, Comité d'experts sur la participation démocratique aux niveaux local et régional, 13 avril 2004, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/sub-committees/lr-dp/LR-DP_2004_6bil.pdf (p.4).

(3) All adult persons holding refugee, immigrant or permanent resident status in the Republic of Hungary shall have the right to vote in local ballots for the election of representatives and mayors, provided that they are in the territory of the Republic of Hungary on the day of the election or referendum, and furthermore to participate in local referenda or popular initiatives.

(4) All adult Hungarian citizens residing in the territory of the Republic of Hungary and all adult citizens of other Member States of the European Union who reside in the territory of the Republic of Hungary shall have the right to be elected and the right to vote in elections for the European Parliament.

(5) The right to vote shall not be granted to persons who are under guardianship or conservatorship, persons who are subject to a final legal judgment forbidding them to participate in public affairs, or persons who are incarcerated on the basis of a final legal judgment or who have been committed to treatment in a mental institution on the basis of a final legal judgment rendered in criminal proceedings. Furthermore, adult citizens of other Member States of the European Union who reside in the territory of the Republic of Hungary shall not have the right to be elected if they have been deprived of such right in their country of citizenship by the laws of that country or by a judicial or other official decision.

(6) All Hungarian citizens have the right to hold public office in accordance with their suitability, education and professional ability.

Irlande :

http://www.oasis.gov.ie/moving_country/moving_to_ireland/right_to_vote.html

Irish citizens may vote at every election and referendum;

British citizens may vote at Dáil elections, European elections and local elections;

Other European Union (EU) citizens may vote at European and local elections

Non-EU citizens may vote at local elections only.

Islande :

Icelandic citizens who are 18 years old at the time of the election and who are registered residents in Iceland have the right to vote. In addition, Danish, Finnish, Norwegian and Swedish citizens have the right to vote in local government elections, provided they are 18 years old and have been registered residents in Iceland for three continuous years before the election day.

Voir aussi la presentation de Waldrauch[973]

Malte :

Between 1993 and 2003, British citizens satisfying the electoral qualifications as set out in the Local Councils Act were entitled to stand as candidates and to vote for their respective council, together with Maltese electors. From 2004, these rights were extended when the list of eligible voters included all EU nationals, resident in the Maltese Islands, who are registered and possess a Maltese identity card.

http://www.electoral.gov.mt

LOCAL COUNCILS ACT en vigueur :

---

[973] Waldrauch, *(op. cit.)*p.13.

http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_10/chapt363.pdf (article 5 et suiv.)

Persons entitled to vote. Amended by: XV.1996.67; XVI. 2003.24.

5. (1) Every citizen of Malta whose name appears in the last published Electoral Register and who has not been convicted of any offence connected with the election of members of Local Councils shall be entitled to vote at elections of Local Councils.

(2) Every person who is a national of a Member State of the European Union whose name appears in the last published European Union Electoral Register and who has not been convicted of any offence connected with the election of members of Local Councils shall be entitled to vote in elections of Local Councils.

6. Repealed by Act XVI. 2003.24.

Persons entitled to vote in a particular locality. Amended by: XV.1996.67; XVI. 2003.24.

7. The persons entitled to vote at an election of Local Councils shall be the persons who are registered as voters in that part of the Electoral Register or the European Union Electoral Register which relates to the locality for which local councillors are to be elected.

Situation antérieure :

http://www.mic.org.mt/npaa_sept.htm

The right to vote is governed by the General Elections Act (Cap. 354) and the Local Councils Act (Cap. 363). However, Article 54 of the Constitution disqualifies any person who is not a citizen of Malta from being a member of the House of Representatives. Article 57 of the Constitution states that a person shall only be qualified to be registered as voter in a general election if he or she is a citizen of Malta. The Local Councils Act states that every citizen of Malta whose name appears on the electoral register is entitled to vote at elections of Local Councils. Persons who are not citizens of Malta are also entitled to vote at elections of Local Councils provided they are citizens of a country that is a member of the Council of Europe and grants to Maltese citizens reciprocal voting rights in local elections. So far citizens of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland have the right to vote in Local Elections in Malta since Maltese citizens have reciprocal voting rights in the United Kingdom. Malta will grant voting rights for Local Council elections to citizens of other EU countries that will give such reciprocal rights to Maltese citizens before accession. The list of countries, other than Malta, whose citizens can vote in elections of Local Councils can be extended by regulations issued by the Minister responsible for Local Councils. Malta is therefore already in a position to implement the Acquis in this area and will, in any case, bring the pertinent legislation into effect on accession.

(…)

The Local Council Act also grants the right of vote to non-Maltese citizens (provided they satisfy electoral qualifications, including that of residence) if they are citizens of a country which is a member of the Council of Europe and which provides reciprocal privileges to Maltese citizens in that country. The Directive regarding the right of non-nationals to vote in municipal elections will be adopted by Malta immediately upon its joining the EU. However, since the present position is based on reciprocity, Malta is prepared to extend the same rights immediately to any EU country that gives similar rights to Maltese citizens before accession. The Local Council register, published together with, but separate from the General Elections Register, lists the foreign citizens who has the right to vote at Local Councils elections and also, therefore, the right to stand for the same elections.

Norvège :

http://odin.dep.no/filarkiv/221808/H2155_Local_government_in_Norway.pdf

The election period is four years and it is customary to stagger elections so that elections to the municipal council and the county council are held midway through a fouryear Storting period. The Government selects the Election Day, always a Monday in mid-September. Norwegian citizens who reach the age of 18 no later than 31 December in the election year are eligible to vote in the Storting election as well as the municipal council and the county council election. In the local elections, residents who are not Norwegian citizens are also eligible to vote if they have been registered at the Population Registry as resident in Norway for the last three years prior to the Election Day. Nationals of other Nordic counties who have been registered at the Population Registry no later than 31. May in the year of the election are also eligible to vote. Voir aussi[974]

http://odin.dep.no/krd/valg2005/english/016051-991375/dok-bn.html

Portugal :

http://www.stape.pt/data2005/declaracao_9_2005_estrang_elec_Portugal.txt

Países cujos nacionais gozam de direitos eleitorais em Portugal

Declaração n.º 9/2005, de 8 de Julho [Diário da República nº 130 SÉRIE I-A]

Em cumprimento do disposto nos artigos 2.º, n.º 2, e 5.º, n.º 2, e no artigo 1.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, torna-se público que são os seguintes os países a cujos cidadãos é reconhecida capacidade eleitoral activa e passiva em Portugal nas eleições dos órgãos das autarquias locais:

1) Capacidade eleitoral activa:

a) Países da União Europeia;

b) Brasil e Cabo Verde;

c) Noruega, Islândia, Uruguai, Venezuela, Chile e Argentina;

2) Capacidade eleitoral passiva:

a) Países da União Europeia;

b) Brasil e Cabo Verde;

http://www.stape.pt/data/pdf/re_estrang_ACIME_STAPE.pdf

http://users.skynet.be/suffrage-universel/ptvo.pdf

http://www.jf-lamacaes.pt/lamacaes/recenseamento_estrang.htm

NB : Brésil-Portugal :

Statut d'égalité des droits entre Portugais et Brésiliens

Le Portugal et le Brésil ont établi en 1981 un régime d'égalité des droits pour leurs citoyens résidents. Ce régime est actuellement régulé par un traité du 21 avril 2000, qui établit notamment (Article 17) :

« La jouissance des droits politiques des Portugais au Brésil et des Brésiliens au Portugal sera reconnue à ceux qui ont 3 ans de résidence habituelle et dépend d'une demande aux autorités compétentes.

(…)

---

[974] *Conseil de l'Europe, Présentations (op. cit.)* p.5-6.

La jouissance des droits politiques dans l'Etat de résidence entraîne la suspension de l'exercice des mêmes droits dans l'Etat de nationalité » .

http://www.embaixadadeportugal.org.br/assuconsul/igualdade.php

Estatuto de Igualdade de Direitos entre Portugueses e Brasileiros

Portugal e o Brasil, conscientes da necessidade de reafirmar, consolidar e desenvolver os particulares e fortes laços que unem os dois povos, estabeleceram em 1981 um regime de igualdade de direitos para os cidadãos nacionais do outro país residentes no seu território. Esse regime é actualmente regulado pelo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 21 de Abril de 2000.

Assim, o Título II n° 2 do Tratado estabelece:

TÍTULO II Dos portugueses no Brasil e dos brasileiros em Portugal

(...) 2

Estatuto de igualdade entre portugueses e brasileiros

Artigo 17.º

1 - O gozo de direitos políticos por portugueses no Brasil e por brasileiros em Portugal só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente.

2 - A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes.

3 - O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade.

Royaume-Uni :

Les **Bermudes** sont un archipel d'Amérique du Nord, un territoire d'outre-mer autonome du Royaume-Uni.

Who can register to vote?

Persons can register to vote if they are Bermudian and 18 years of age or older, or non-Bermudian Commonwealth citizens who were registered to vote on 1st May 1976.

http://bermuda.election.bm/FAQ_Index.htm

Slovaquie :

Voir le rapport du Conseil de l'Europe référencé ici[975].

Suède :

Droit de vote aux conseils municipaux et régionaux :

Non-Swedish citizens from other countries must have been registered as resident in Sweden for more than three consecutive years before election day to be eligible to vote in municipal and county council elections.

http://www.sweden.gov.se/sb/d/2853/a/18099

[975] *Ibid.*(p.7).

Suisse :

Cantons	% étrangers	Laisse communes décider	Date d'instauration	Local	Cantonal
Neuchâtel	23		1849	1 an résid commun	2000 5 ans résid canton
Jura	12		1978	30 J commune	1979 10 ans canton Sauf référendums constitutionnels
Vaud	27		2003	CH 10 ans Canton 3 ans	
Grisons	14	X	2003	Selon décision des communes	
Genève			2005	X	
Fribourg	16		2004	X	
Appe-Rh-Ext	14	X 2 sur 20 Ou 3 ?	1995	Canton 5 ans	
Bale-Ville		X			
Soleure		X			

République tchèque :

Textes introuvables pour la plupart (sauf en langue tchèque)

The Act on Elections to Municipal Assemblies 491/2001 "*confers the right to vote and to stand for election to any foreigner who is registered for permanent residence in the respective municipality and to whom such right has been granted under an international treaty of which the Czech Republic is a party and which has been published in the Collection of International Treaties (Section 4). Such treaties undoubtedly include the Convention of the Council of Europe on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level* "

(…)

"Such restrictive approach not only contradicts the objective of creating conditions for fast and effective integration of all lawfully settled foreigners, but does not respect Government Resolution No. 311 of 29 March 2000, which ordered the Minister of Interior, the Minister of Culture and the Minister of Local Development to create until 31 December 2001 the terms and conditions for the exercise of the right of "every foreign resident to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfils the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been lawful and habitual resident in the State concerned for the 5 years preceding the elections" (Article 6 of the Convention). This means that if there is no further bilateral or multilateral treaty, the election right is de facto still denied to foreigners – save for" [the EU Citizens]..

http://wtd.vlada.cz/files/rvk/rlp/dokumenty/zprava01_en.pdf

Electoral Act on Elections to the Parliament (Law Digest no. 247/1995 as amended)

Electoral Act on Elections to the Representative Bodies of Regions (Law Digest no. 130/2000 as amended)

Electoral Act on Elections to the Local Authorities (Law Digest no. 491/2001)

Act on local referendums no.298/1992.

Act on Elections to Municipal Assemblies 491/2001

ACT of 12th April 2000 on Municipalities (Establishment of Municipalities)

www.logincee.org/libdoc/%7BB8EA4E01-8E1E-482C-9D38-7F3F9BABF12B%7DActonMunicipalities.doc

Citizens of the Municipality

§ 16

1) A citizen of a municipality is any natural person who:

is a citizen of the Czech Republic, and

is registered for permanent residence in the municipality.

2) A citizen of a municipality who has reached the age of 18 shall have the following rights:

to elect and be elected to the Municipal Assembly, under the conditions laid down in a separate law,

to vote in a local referendum under the conditions laid down in a separate law,

at meetings of the Municipal Assembly, to express views on the matters under discussion in accordance with the rules of procedure,

to express views on the draft municipal budget and on the municipality's annual financial statement for the past calendar year, either in writing by a stipulated deadline or in person at a meeting of the Municipal Assembly,

to inspect the municipal budget and the municipality's annual financial statement for the past calendar year, the resolutions and minutes of the Municipal Assembly in session, resolutions of the Municipal Council, Committees of the Municipal Assembly and Commissions of the Municipal Council, and make notes therefrom,

to request that the Municipal Council or the Municipal Assembly discuss certain matters within their independent authority; if such a request is signed by at least 0.5 % of the citizens of the municipality, it must be discussed at a meeting of the above bodies within 60 days at the latest,

to submit proposals, comments and suggestions to municipal bodies; municipal bodies shall handle such proposals, comments and suggestions without undue delay and not later than within 60 days.

3) Any natural person who has reached the age of 18 and owns real property in the municipality shall also enjoy the rights specified in paragraph 2 items c) to g).

§ 17

The rights specified in § 16 above shall also be enjoyed by any natural person who has reached the age of 18, is a citizen of a foreign country and has permanent residence registered in the municipality, if an international treaty by which the Czech Republic is bound and which has been promulgated so stipulates.

Amérique du Nord et Amérique centrale

Source principale utilisée : Base de données politiques des Amériques (Center for Latin American Studies, Georgetown University, http://pdba.georgetown.edu, printemps 2006)

Antigua et Barbuda :

ELECTION OF MEMBERS OF THE HOUSE.

40.-

1. Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 62 of this Constitution shall return one member to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.
2. Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upwards who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Antigua and Barbuda as parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by any law from registration as a voter for the purpose of electing a member of the House, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf and no other person may be registered.
3. Every person who is registered as a voter in pursuance of subsection (2) of this section in any constituency shall, unless he is disqualified by any law from voting in that constituency in any election of members of the House, be entitled so to vote in accordance with the provisions of any law in that behalf.

Barbade :

Commonwealth citizens

8. 1. Every person who under this Constitution or any Act of Parliament is a citizen of Barbados or under any enactment for the time being in force in any country to which this section applies is a citizen of that country shall, by virtue of that citizenship, have the status of a Commonwealth citizen.

2. Every person who is a British subject without citizenship under the British nationality act 1948, continues to be a British subject under section 2 of that Act or is a British subject under the British Nationality Act 1965(a) shall, by virtue of that status, have the status of a Commonwealth citizen.

3. Save as may be otherwise provided by Parliament, the countries to which this section applies are the United Kingdom and colonies, Canada, Australia, New Zealand, India, Pakistan, Ceylon, Ghana, Malaysia, Nigeria, Cyprus, Sierra Leone, Tanzania, Jamaica, Trinidad and Tobago, Uganda, Kenya, Malawi, Malta, Zambia, the Gambia, Singapore, Guyana, Botswana, Lesotho and southern Rhodesia.

Belize :

92. At any general election-

a. every citizen of Belize or a citizen of any Commonwealth Country who has attained the age of eighteen years and who satisfies the requirements

of the Representation of the People Ordinance 1978 shall have the right to vote;

Dominique :

Election of Representatives.

33.-

1. Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 57 of this Constitution shall return one Representative to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.
   a. Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upwards who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Dominica as Parliament may prescribed shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purpose of electing Representative, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may be registered.
   b. Every person who is registered as aforesaid in any constituency shall, unless he is disqualified by Parliament from voting in that constituency in any election of Representative, be entitled so to vote, in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may so vote.

Grenade :

32.-(1) Each of the constituencies into which Grenada is divided in accordance with the provisions of section 56 of this Constitution shall return one member to the House of Representatives who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

(2)

a. Every Commonwealth citizen who has attained the prescribed age and who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Grenada as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purposes of elections of members of the House of Representatives, be entitled to be registered as such a voter under any law in that behalf, and no other person may be so registered.
b. Every person who is registered as aforesaid in any constituency shall, unless he is disqualified by Parliament from voting in that constituency in any election of members of the House of Representatives, be so entitled to vote, in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may so vote.
c. The prescribed age for the purposes of this subsection shall be the age of eighteen years.

Guatemala :

ARTICULO 145.- Nacionalidad de centroamericanos. También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento, de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifestar en ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En ese caso podrán conservar su nacionalidad de

origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos.

Jamaïque :

Art.37 : (**1**) Subject to the provisions of subsection (2) of this section a person shall be qualified to be registered as an elector for elections to the House of Representatives if, and shall not be so qualified unless, he is -

a. a citizen of Jamaica resident in Jamaica at the date of registration, or
b. Commonwealth citizen (other than a citizen of Jamaica) who is resident in Jamaica at the date of registration and who has been so resident for at least twelve months immediately preceding that date, and has attained the prescribed age.

Nicaragua :

ARTICULO 17.- Los centroamericanos de origen tiene derecho de optar a la nacionalidad nicaragüense, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad y pueden solicitarla ante autoridad competente cuando residan en Nicaragua.

mais :

ARTICULO 27.- Todas las personas son iguales ante la ley y tiene derechos a igual protección. No habrá discriminación por motivo de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los nicaragüenses, con la excepción de los derecho políticos y los que establezcan las leyes; no pueden intervenir en los asuntos políticos del país. El Estado respeta y garantiza los derechos reconocidos en la presente Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.

République dominicaine :

Il semble que l'éligibilité est accordée au niveau municipal…

Constitution : TÍTULO VIII

Del Distrito Nacional y de los Municipios

Artículo 82.- El Gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estarán cada uno a cargo de un Ayuntamiento, cuyos Regidores, así como sus suplentes, en el número que será determinado por la ley proporcionalmente al de habitantes, sin que en ningún caso pueda ser menos de cinco, serán elegidos, al igual que el Síndico del Distrito Nacional y los Síndicos Municipales y sus suplentes, por el pueblo de dicho Distrito y de los Municipios, respectivamente, cada cuatro años, en la forma que determinen la Constitución y las leyes, mediante candidaturas que podrán ser propuestas por partidos políticos o por agrupaciones políticas, regionales, provinciales o municipales.

Artículo 83.- Los Ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones, con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes, las cuales determinarán sus atribuciones, facultades y deberes.

Artículo 84.- La Ley determinará las condiciones para ejercer los cargos indicados en los artículos 82 y 83. Los extranjeros mayores de edad podrán desempeñar dichos cargos en las condiciones que prescriba la ley, siempre que tengan residencia de más de 10 años en la jurisdicción correspondiente.

Saint-Christophe-et-Niévès :

Election of Representatives.

29.- (1) Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 50 of this Constitution shall return one Representative to the National Assembly who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law enacted by Parliament.

(2) Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upward who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Saint Christopher and Nevis as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as such, be entitled to be registered as a voter for the purpose of electing Representatives in one (but not more than one) constituency in accordance with the provisions of any law in that behalf and no other person may be registered as such.

Sainte-Lucie :

33.- (1) Each of the constituencies established in accordance with the provision of section 58 of this Constitution shall return one member to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

(2) a) Every Commonwealth citizen of the prescribed age who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Saint Lucia as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purpose of electing members of the House, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may be so registered,

Saint-Vincent-et-les Grenadines :

Election of representatives.

27. (1) Each of the constituencies established in accordance with the provisions of section 33 of this Constitution shall return one representative to the House who shall be directly elected in such manner as may, subject to the provisions of this Constitution, be prescribed by or under any law.

(2) a. Every Commonwealth citizen of the age of eighteen years or upwards who possesses such qualifications relating to residence or domicile in Saint Vincent as Parliament may prescribe shall, unless he is disqualified by Parliament from registration as a voter for the purpose of electing Representatives, be entitled to be registered as such a voter in accordance with the provisions of any law in that behalf, and no other person may be so registered.

Salvador :

Art. 90.- Son salvadoreños por nacimiento:

1º.- Los nacidos en el territorio de El Salvador;

2º.- Los hijos de padre o madre salvadoreños, nacidos en el extranjero;

3º.- Los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen.

Trinité-et-Tobago :

QUALIFICATIONS OF VOTERS

51.- Subject to such disqualifications as Parliament may prescribe, a person shall be qualified to vote at an election of member to serve in the House of Representatives if, and shall not be qualified to vote at such an election unless, he-

a. is a Commonwealth citizen (within the meaning of section 18) of the age of eighteen years or upwards;

Amérique du Sud

Argentine (1854) :

Elección del Legislativo Municipal

Constitución de la Provincia de Buenos Aires

La Plata, 13 de setiembre de 1994
Art. 191 – La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:
1. El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.
2. Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.
3. Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección y si son extranjeros, tengan además cinco años de residencia y estén inscriptos en el registro especial.
(…)

6. Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.

Constitución de la Provincia del Chaco
SECCION VII - Régimen municipal CAPITULO 1 - Disposiciones generales

Cuerpo electoral de los municipios
Art. 192. - El cuerpo electoral de los municipios estará formado por los electores inscriptos en los registros cívicos y por los extranjeros de ambos sexos, mayores de dieciocho años, con dos de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer, y escribir el idioma nacional.
La ley establecerá la firma y época en que habrá de prepararse el registro especial de extranjeros.

Ley organica municipal y regimen comunal. Catamarca
ATRIBUCIONES DEL CONCEJO DELIBERANTE.
ARTICULO 32.- Son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante:

(…)

16. Podrá disponer que el control, fiscalización y escrutinio de las elecciones municipales, sean efectuadas por las autoridades Provinciales. Asimismo podrá establecer un régimen electoral propio, pudiendo adoptar como padrón municipal, el padrón nacional o provincial e incorporar a los extranjeros de ambos sexos mayores de dieciocho (18) años, con cuatro (4) de residencia inmediata en el municipio, que sepan leer y escribir en el idioma nacional.

Ley Orgánica de Municipios Córdoba
Artículo 15º- Podrán ser miembros del Concejo Deliberante:
1) Los argentinos electores que hayan cumplido veintiún (21) años, con dos (2) años de residencia inmediata y continua en el Municipio al tiempo de su elección;
2) Los extranjeros electores que hayan cumplido veintiún (21) años, con cinco (5) años de residencia inmediata y continua en el Municipio al tiempo de su elección.

TITULO VIII - Régimen Electoral

CAPITULO I - Electorado y Padrón Cívico Municipal
Artículo 129º.- El Cuerpo electoral se compondrá:
1) De los argentinos, mayores de dieciocho años.
2) De los extranjeros, mayores de dieciocho años, que tengan dos años de residencia inmediata en el Municipio al tiempo de su inscripción y que comprueben además, alguna de las siguientes calidades:
a) Estar casado con ciudadano argentino;
b) Ser padre o madre de hijo argentino;
c) Ejercer actividad lícita;
d) Ser contribuyente por pago de tributos.
Artículo 130º.- Los electores mencionados en el Inciso 1) del Artículo precedente serán los que surjan del padrón cívico municipal utilizado o a utilizar en la elección de carácter municipal más próxima. En caso de no existir éste, se utilizará el padrón vigente en las últimas elecciones generales. Los mencionados en el Inciso 2), deberán estar inscriptos en el padrón cívico municipal de extranjeros que confeccionará la Junta Electoral Municipal.

(…) CAPITULO IV - Régimen Electoral - Cuerpo Electoral Comunal
***Artículo 212º.-** El Cuerpo Electoral Comunal se compondrá:
1) De los argentinos mayores de dieciocho (18) años inscriptos en el padrón electoral confeccionado al respecto y que tuvieren domicilio real anterior dentro del radio comunal, por un período no inferior a noventa (90) días.
2) De los extranjeros mayores de dieciocho (18) años de edad, inscriptos en el padrón electoral que tengan domicilio real anterior en el lugar al tiempo de la inscripción por un período no inferior a noventa (90) días y que comprueben además algunas de las siguientes calidades:
a) Estar casado con ciudadano argentino.
b) Ser padre o madre de hijo argentino.
c) Ejercer actividad lícita.
d) Ser contribuyente por pago de tributos.

Bolivie (1994) :

Artículo 220.- Son electores todos los bolivianos mayores de dieciocho años de edad, cualquiera sea su grado de instrucción y ocupación, sin más requisito que su inscripción obligatoria en el Registro Electoral. En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la ley.
*(*Artículo modificado por Ley Nº 1585 del 12 de agosto de 1994).*

Codigo electoral : Artículo 93º.- (CIRCUNSCRIPCIONES MUNICIPALES Y VOTO).

(…) b) En las elecciones municipales participarán obligatoriamente todos los ciudadanos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, así como los extranjeros con residencia de dos años y que se encuentren registrados en el Padrón Nacional Electoral.

Chili (1925 ?) :

Constitution. Artículo 14.- Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.
Ley Orgánica Constitucional Nº 18.700/88, sobre votaciones populares y escrutinios, actualizada a octubre de 2001. :
ARTICULO 60 Son electores, para los efectos de esta ley, los ciudadanos y extranjeros que figuren con inscripción vigente en los Registros Electorales y que tengan cumplidos dieciocho años de edad el día de la votación
Voir les travaux d'Alfredo Joignant.

On voit des traces de ce droit de vote des étrangers (au niveau municipal) dans la Constitution de 1925 (article 104)
http://www.bcn.cl/pags/ecivica/cconst.htm
Pour la date du vote national, c'est probablement 1931, Cf [Maza Valenzuela, 1998] (p.353)

Colombie (1991?) :

Artículo 100.- Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.
Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.
Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.
Cf.
http://200.21.19.133/sentencias/Comunicados%20de%20prensa/COMUNICADO%2029%20MARZO%20DE%202006.doc

Paraguay (1967 ?) :

Artículo 120.- DE LOS ELECTORES
Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años.
Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley.
Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.

Pérou :

Ley de Elecciones Municipales

Ley Nº 26864

TITULO III

DE LAS INSCRIPCIONES Y CANDIDATOS

REQUISITOS

Artículo 6o.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad.

2. Domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos. En cada caso de domicilio múltiple rigen las disposiciones del Artículo 35o del Código Civil.

CANDIDATOS EXTRANJEROS

Artículo 7o.- Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en la municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería.

http://200.48.60.72/infolegal/infole042a.php

Uruguay (1967 ?) :

Artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro, Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

Venezuela (1961 ?) :

Artículo 64.- Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.
El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estadales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

Brésil :

Statut d'égalité des droits entre Portugais et Brésiliens (voir plus haut : Portugal)

Guyana :

Constit :

Art. 59. Subject to the provisions of article 159, every person may vote at an election if he is of the age of eighteen years or upwards and is either a citizen of Guyana or a Commonwealth citizen domiciled and resident in Guyana.

Afrique

Bostwana :

67. The franchise

(1) A person who—

(a) is a citizen of Botswana or of any other country to which this section is applied by Parliament;

18 of 1997, s. 4(a).

(b) has attained the age of 18 years; and

(c) has either resided in Botswana for a continuous period of at least 12 months immediately preceding the date on which he applies for registration as a voter or was born in Botswana and is domiciled in Botswana on the date on which he applies for registration as a voter,

shall, unless he is disqualified for registration as a voter under any law, be entitled, upon his making application in that behalf at such time and in such manner as may be prescribed by any law, to be registered as a voter for the purposes of elections of Elected Members of the National Assembly, and no other person may be so registered.

(2) A person who has not continuously resided in Botswana for the period mentioned in paragraph (c) of subsection (1) of this section but has during the whole period retained his residence (or if he has more than one residence, his principal residence) in Botswana and has been absent therefrom for some temporary purpose only shall be deemed for the purposes of the said paragraph (c) to have been resident in Botswana during such absence.

(3) A person shall be entitled to be registered as a voter—

(a) in the constituency in which he has his residence, or if he has more than one residence in Botswana in the constituency in which he has his principal residence; or

18 of 1997, s. 4(b).

(b) in the case of a person who does not have a residence in Botswana but is able to register in person, in the constituency in which he last resided, or in which he was born; or

18 of 1997, s. 4(b).

(c) in the case of a person who is not resident in Botswana and is unable to register in person, at such place as may be prescribed by Parliament and registration at such place shall be treated as registration in the constituency in which he last resided, or in which he was born in Botswana.

(4) A person shall be entitled to be registered as a voter in one constituency only.

(5) Every person who is registered in any constituency as a voter for the purposes of elections of the Elected Members of the National Assembly shall, unless he is disqualified by Parliament from voting in such elections on the grounds of his having been convicted of an offence in connection with the elections or on the grounds of his having been reported guilty of such an offence by the court trying an election petition or on the grounds of his being in lawful custody at the date of the election, be entitled so to vote in that constituency in accordance with the provisions made by or under a law in that behalf; and no other person may so vote.

Burkina Faso :

Code électoral, Article 43

Sont aussi électeurs : (…) 2) pour les élections locales : provinciales et municipales, tout étranger titulaire d'une pièce d'identité en cours de validité (passeport, carte d'identité, carte consulaire), ayant une résidence effective de dix ans au moins, pouvant justifier d'une profession ou d'une fonction légalement reconnue et à jour de ses obligations fiscales.

Le certificat de résidence doit être délivré par une autorité compétente.

http://www.legiburkina.bf

Cameroun :

Normalement, le droit de vote est réservé aux Camerounais, mais :

http://memoireonline.free.fr/12/05/62/m_regime-juridique-des-etrangers-cameroun22.html

« *il a été constaté que des responsables de partis politiques, pour des intérêts égoïstes, reconnaissent officieusement ce droit à certains étrangers, au lieu de l'accorder, officiellement, à tous. A ce titre, un regard sur l'immigration nigériane qui est numériquement et historiquement l'une des plus importantes au Cameroun permet de constater qu'une catégorie de nigérians, regroupés en associations dotées d'un fort poids économique, participe clandestinement au vote au profit des partis qui les utilisent. En cas de victoire de ces derniers, ils bénéficient, en retour, de certains avantages dans l'exercice de leurs activités sur le territoire. A titre d'exemple, nous pouvons citer les membres de la* « **Nigerian Union** », *de la* « **NAPSDA** » *et de la* « **Timber Association** ». *Par contre, les étrangers de classe sociale pauvre sont exclus du bénéfice de ce droit. C'est le cas de l'Association des Béninois de Douala, qui est également l'une des communautés les plus anciennes au même titre que la nigériane, mais moins influente, aussi ne fait-elle l'objet d'aucune convoitise particulière de la part des autorités locales. Ceci constitue donc une discrimination* **de facto** *entre les étrangers de classes sociales riche et pauvre.*

Voir NKENE (Blaise-Jacques), « ***Les étrangers, acteurs de la vie politique camerounaise : l'expérience des immigrés Nigérians dans la ville de Douala*** », IN Groupe de recherche et d'appui aux politiques (GRAPS)/université de Yaoundé II.

(http://polis.sciencespobordeaux.fr/vol8ns/article4.html)

Cap Vert :

Constitution, Artigo 24º (Estrangeiros e apátridas)

(…)

3. Poderão ser atribuídos aos cidadãos dos países de língua oficial portuguesa direitos não conferidos aos estrangeiros e apátridas, excepto o acesso à titularidade dos órgãos de soberania, o serviço nas Forças Armadas e a carreira diplomática.

4. Aos estrangeiros e apátridas residentes no território nacional poderá ser atribuída, por lei, capacidade eleitoral activa e passiva para eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais.

http://www.dgae.cv/conteudo.asp?cod_conteudo=47#1

Quem pode votar nas eleições dos órgãos das autarquias locais?

Desde que recenseados no território nacional (art. 407.º do Código Eleitoral):

- (…)
- estrangeiros e apátridas de ambos os sexos, maiores de dezoito anos, e com residência legal e habitual em Cabo Verde há mais de três anos;
- os cidadãos lusófonos legalmente estabelecidos em Cabo Verde, nas mesmas condições que os cidadãos nacionais.

Guinée :

Loi organique portant Code Electoral

CHAPITRE 2 : DES CONDITIONS REQUISES POUR ETRE ELECTEUR

(…) Article L 4 (…)

Sont également électeurs, les étrangers bénéficiant du droit de vote en application des accords de réciprocité.

http://droit.francophonie.org/doc/html/gn/loi/fr/1991/1991dfgnlgfr12.html

Malawi :

Constitution

Political rights 6 of 1995

40. -

1. Subject to this Constitution, every person shall have the right -

    1. to form, to join, to participate in the activities of, and to recruit members for, a political party;

    2. to campaign for a political party or cause;

    3. to participate in peaceful political activity intended to influence the composition and policies of the Government; and

    4. freely to make political choices.

2. The State shall provide funds so as to ensure that, during the life of any Parliament, any political party which has secured more than one-tenth of the national vote in elections to that Parliament has sufficient funds to continue to represent its constituency.

3. Save as otherwise provided in this Constitution, every person shall have the right to vote, to do so in secret and to stand for election for public office.

http://www.sdnp.org.mw/constitut/chapter4.html#40

Mais :

Qualifications to vote or to stand for Member of Parliament

Every citizen of Malawi who has attained the age of 18 is eligible to

register as a voter in an election.

Maurice :

Constitution

Article 42 - Conditions requises pour être électeur

(1) Sous réserve des dispositions de l'article 43, une personne ne peut être inscrite comme électeur à moins qu'elle ne satisfasse les conditions suivantes -

(a) être citoyen du Commonwealth et âgée de 18 ans ; et

(b) avoir résidé à Maurice pendant une période d'au moins 2 ans précédant immédiatement la date qui peut être prescrite par le Parlement ou être domiciliée à Maurice et y résider à cette date.

http://droit.francophonie.org/doc/html/mu/con/fr/1992/1992dfmucofr1.html

Rwanda :

Le Rwanda reconnait le droit de vote aux étrangers[976]

Panafrican News Agency

January 8, 2001

Kigali, Rwanda

Tous les étrangers en âge de voter et résidant dans le pays de manière légale depuis au moins une année seront autorisés à prendre part au scrutin lors des élections communales du 6 mars 2001, a déclaré, lundi, à la PANA, M. Protais Musoni, président de la Commission électorale nationale du Rwanda.

Justifiant cette décision, M. Musoni a déclaré que les élections communales sont présentées comme ayant essentiellement trait au développement, estimant que les étrangers peuvent contribuer, "directement ou indirectement" à l'amélioration des conditions de vie socio-économiques des communautés dans lesquelles ils vivent.

Il suffira à tout étranger, désireux de partager l'acte civique avec les nationaux, de disposer d'une simple carte de résidence, d'un passe-port avec visa ou d'un permis de travail en règle pour être électeur, a en outre précisé M. Musoni, qui a toutefois exclu possibilité d'être éligible pour les non-Rwandais.

Le Rwanda n'est pas une terre de fortes immigrations et les étrangers ne pourront pas influencer le scrutin de manière significative, "mais nous voulons, par cette mesure, les intégrer dans l'oeuvre de développement des gouvernements locaux", a encore indiqué le responsable rwandais des élections.

Le calendrier des premières élections communales de l'après-guerre civile au Rwanda, rappelle-t-on, a débuté vendredi dernier, par l'inscriptions au rôle des électeurs à travers toutes les cellules du pays.

Ces inscriptions devraient se prolonger jusqu'au 15 janvier prochain pour permettre aux retardataires de se rattraper, selon M. Musoni, qui a précisé que trois jours se sont avérés insuffisants pour recevoir les 4 millions d'électeurs dans 2000 centres d'inscription tenus par 30.000 agents d'enregistrement.

Selon toujours le programme électoral officiel, les inscriptions des candidats "indépendants" des appareils politiques, elles, commenceront le 19 courant et l'examen de la conformité des conditions avec la loi ira du 20 au 22 janvier prochains.

---

[976] « Le Rwanda reconnait le droit de vote aux étrangers », *Panafrican News Agency*, 8 janvier 2001.

Après ces procédures, les candidatures rejetées feront l'objet d'un recours éventuel. Les listes définitives des candidats retenus seront communiquées le 5 février et la campagne électorale débutera le 18 du même mois pour prendre fin le 4 mars 2001.

Le chef de l'Etat rwandais, le général Paul Kagamé, s'adressera à la nation la veille de ce scrutin qui verra l'élection d'une centaine de maires à travers tout le pays, indique enfin le programme des opérations.

Ouganda :

As already stated, one of the functions of the Electoral Commission is to compile and maintain an accurate Voters' Register to be used to conduct free and fair elections "(Article 61(e) of the Constitution)". There are three types of voters' registers, namely:

(a) Voter registers for residents in each village governed by the Local Government Act (1997), including **non-citizens** of Uganda who are resident in a village;

(b) Voter registers for Special Interest Groups - that is women, youth, workers, Uganda Peoples Defence Force (UPDF) and persons with disabilities.

(c) National Voter registers which are used in elections by universal adult suffrage

Zambie :

Local Government Elections Act

14. (I) Subject to the other provisions of this Act

(a) every person who, at the time when any election is held in any ward under this Act, is registered in a register of voters relating to any polling district in that ward; or

(b) is any established resident of Zambia, who is a rate payer and has resided in the area of that council for a minimum period of three years; and who has attained the age of eighteen years. shall be entitled to vote at elections under this Act in the prescribed manner.

(2) Every person shall, whenever he wishes to vote at an election under this Act, identify himself to an election officer in such manner as may be prescribed and no person shall be entitled to vote more than once at any such election. .

(As ammended by Act No. 18 of 1992)

http://www.elections.org.zm/localgovernmentact-part4lgec.html

Zanzibar :

Voting System and Procedure

These elections were conducted under the first-past-the-post electoral system. The election law provides for every person whose name is included in the list of voters to be entitled to exercise their **right to vote**. A Zanzibari citizen with less than five years residence is entitled to vote in the Zanzibar presidential elections, but not in the Zanzibar House of Representatives or local elections, provided that she/he has registered to vote. A Tanzanian citizen resident in Zanzibar would be entitled to vote at the union elections only provided she/he had registered to vote. The list of voters at the polling station should identify those electors entitled to vote at each particular

election. The present format of the list of voters does not accurately reflect this

http://72.14.221.104/search?q=cache:HY1_w-afs2EJ:www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%257BB076DC5E-6608-41FA-91A8-3F4DC3193851%257D_Zanzibar%25202000.pdf+%22right+to+vote%22+site:thecommonwealth.org&hl=fr&gl=fr&ct=clnk&cd=25

Asie

Hong Kong :

Le droit de vote est accordé à tous les résidents permanents, quelle que soit leur nationalité. Le statut de résident est assez restrictif[977].

Basic Law http://www.info.gov.hk/basic_law/fulltext/Basic_Law.pdf

Chapter III Fundamental Rights and Duties of the Residents Article 24 Residents of the Hong Kong Special Administrative Region ("Hong Kong residents") shall include permanent residents and non-permanent residents.

The permanent residents of the Hong Kong Special Administrative Region shall be :

(1) Chinese citizens born in Hong Kong before or after the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region;

(2) Chinese citizens who have ordinarily resided in Hong Kong for a continuous period of not less than seven years before or after the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region;

(3) Persons of Chinese nationality born outside Hong Kong of those residents listed in categories (1) and (2);

(4) Persons not of Chinese nationality who have entered Hong Kong with valid travel documents, have ordinarily resided in Hong Kong for a continuous period of not less than seven years and have taken Hong Kong as their place of permanent residence before or after the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region;

(5) Persons under 21 years of age born in Hong Kong of those residents listed in category (4) before or after the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region; and

(6) Persons other than those residents listed in categories (1) to (5), who, before the establishment of the Hong Kong Special Administrative Region, had the right of abode in Hong Kong only.

The above-mentioned residents shall have the right of abode in the Hong Kong Special Administrative Region and shall be qualified to obtain, in accordance with the laws of the Region, permanent identity cards which state their right of abode.

The non-permanent residents of the Hong Kong Special Administrative Region shall be persons who are qualified to obtain Hong Kong identity cards in accordance with the laws of the Region but have no right of abode.

Article 25 All Hong Kong residents shall be equal before the law.

Article 26 Permanent residents of the Hong Kong Special Administrative Region shall have the right to vote and the right to stand for election in accordance with law.

Geographical Constituency Electors

Who may register?

---

[977] Voir notamment Lin Sonia, « Overview of Noncitizen Voting Rights in Hong Kong », *From the Immigrant Voting Project and New York University Law Students for Human Rights*, 2006, http://www.immigrantvoting.org/World/HongKong.html.

Any Hong Kong permanent resident aged 18 and above who ordinarily resides in Hong Kong is eligible to sign up as an elector.http://www.reo.gov.hk/en/voter/application.htm

http://www.reo.gov.hk/pdf/reo1_form.pdf

Generally, you are eligible to be registered as an elector in a geographical constituency if:

(a) you are a permanent resident of the Hong Kong Special Administrative Region as defined by the Hong Kong Special Administrative Region Passports Ordinance (Cap. 539); and

(b) you ordinarily reside in Hong Kong; and

(c) you have reached 18 years of age or will reach 18 years of age on or before 25 September (for District Council Election year) **OR** 25 July (for Non District Council Election year) next following your application for registration; and

(d) you hold an identity document, e.g. a Hong Kong permanent identity card; and

(e) you are not subject to any disqualification from registration (Note 6).

For enquiries on permanent resident status, please call the Immigration Department hotline: 2824 4055

http://www.cefc.com.hk/fr/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=4704

« (…) *le système hongkongais se montre exceptionnellement démocratique en accordant le droit de vote aux étrangers qui ont plus de sept ans de résidence sur place et en les rendant éligibles pour 12 sièges de députés (seulement dans certaines circonscriptions)* »[978].

[978] Brown Deborah, A et Robinson James, A, « Les modes de scrutin à Hong Kong. Les règles du jeu pour les élections législatives de mai 1998 », *Perspectives chinoises*, n° 47, mai - juin 1998, p. 12, http://www.cefc.com.hk/fr/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=4704.

Pour le statut de résident permanent, voir aussi : Chabanol Ghislaine, « Le droit de résidence permanent après 1997 : vestige ou forteresse ? », *Perspectives chinoises*, n° 35, mai - juin 1996, http://www.cefc.com.hk/fr/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=3507.

Annexe F. Proposition de loi constitutionnelle votée par l'Assemblée nationale en mai 2000

TEXTE ADOPTÉ no **505**

« Petite loi »

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

3 mai 2000

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN PREMIÈRE LECTURE,

visant à accorder le **droit de vote** *et d'***éligibilité aux élections municipales aux étrangers** *non ressortissants de l'Union européenne résidant en France.*

L'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Voir les numéros : **2063** et **2340.**

Elections et référendums.

Article 1er

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« *Art. 72-1.* - Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Ils ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Article 2 ***(nouveau)***

Dans la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution, le mot : « seuls» est supprimé.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 3 mai 2000.

Le Président,

Signé : Raymond FORNI.

Annexe G. Votation citoyenne (automne 2006)

Communiqué du Collectif « Votation citoyenne » :

« ***24 octobre 2006 - Résultats de la troisième campagne « Votation citoyenne » : encore en progression***

En 2002, lors de la première opération, « Votation citoyenne », 36 000 personnes avaient répondu à la question « Êtes-vous pour ou contre le droit de vote de tous les résidents étrangers aux élections locales ? » (82 % de oui). Le résultat définitif en 2005 était de 66 347 en 2005 et 91,2 % s'étaient prononcées pour le oui.

Pendant la semaine du 16 au 22 octobre 2006, sur 128 villes ayant annoncé leur participation à la Votation, 98 nous ont fait parvenir à cette heure leurs résultats

Résultats partiels :

	Votants	***Oui***	***Non***	***Blanc ou nuls***
Nb	*76 838*	*70 150*	*6274*	*414*
%	*100*	*91,2*	*8,2*	*0,6*

L'heure est maintenant aux responsables politiques de notre pays. A la veille d'une importante année électorale, ils doivent répondre sur les voies et les moyens de mettre en place une réforme de plus en plus approuvée par l'opinion publique, acceptée par des élu(e)s de tout l'arc parlementaire et mise en pratique dans la majorité des pays de l'Union européenne.

En 2008, les résidents étrangers doivent avoir la possibilité de voter aux élections municipales. C'est ce qu'ils attendent, c'est ce qu'attendent les milliers de militants qui soutiennent depuis des années les différentes compagnes. C'est ce que demandent les dizaines de milliers de personnes qui se sont exprimées du 16 au 22 octobre.

C'est ce nouveau pas en avant qu'attendent des millions de démocrates. (…) »

Source : site web de la Ligue des Droits de l'Homme : http://www.ldh-france.org/actu_dernierereheure.cfm?idactu=1331

A titre d'exemple, on insère ici quelques documents militants produits à l'occasion la « votation citoyenne » 2006, téléchargés sur le site internet de la Ligue des Droits de l'Homme :

- Affiche (1 page)
- Historique du collectif (4 pages)
- Tract de présentation (1 page)
- Argumentaire (2 pages)
- Vademecum (2 pages)

Affiche 2006

VOTATION citoyenne

Ligue des droits de l'Homme

DE « J'Y SUIS, J'Y VOTE » À « VOTATION CITOYENNE 2006 »

“ Êtes-vous pour la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ? ”

Le droit de vote des étrangers aux élections locales était une promesse électorale du candidat Mitterrand à la présidence de la République en 1981. Depuis, associations et syndicats ont mené plusieurs campagnes dans le but que cette promesse se traduise dans les faits. De la campagne du comité des droits civiques en 1983, en passant par la campagne « J'y suis, j'y vote », dès janvier 1990, suivie de celle des 3 collectifs : « Même sol, mêmes droits, mêmes voix », «un résident, une voix», et «Pour une véritable citoyenneté européenne», pour arriver à la plus récente : « Votation citoyenne», toutes se sont organisées et s'organisent aujourd'hui autour du même objectif : l'obtention du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales des résidents étrangers extra-communautaires vivant en France.

La campagne des 3 collectifs « Même sol : mêmes droits, même voix », « Un résident, une voix » « Pour une véritable citoyenneté européenne »

Le 14 janvier 1999, à l'occasion d'une conférence de presse, plus de 40 organisations se regroupent dans un collectif « Même sol, mêmes droits, mêmes voix », rejoint par les 2 autres collectifs («Pour une véritable citoyenneté européenne», «Un(e) résident(e), une voix»). Au bout d'un an, ce mouvement se voit à la hauteur des défis qu'ils s'étaient fixé pour l'an 2000 : lancer le débat dans l'espace public et politique.
A partir de ce moment, la campagne s'accélère, prend une ampleur importante. De nombreux responsables politiques majoritairement à gauche se déclarent favorables à une telle proposition, en particulier au niveau municipal, des personnalités prennent également position pour que ce droit de vote devienne effectif pour les élections municipales de 2001.
Or, c'est justement la proximité des élections municipales qui sera prise comme prétexte pour empêcher ce projet de voir le jour.

Un projet de loi constitutionnelle qui ne dépasse pas le stade du vote à l'Assemblée nationale

Dès lors, les interventions publiques et les colloques se multiplient, la mobilisation de citoyens et d'élus s'amplifient, des leaders politiques de premier plan prennent position. Tout ceci contraint les groupes politiques du parlement à déposer des propositions de loi constitutionnelle étendant le droit de vote aux municipales aux résidents étrangers non communautaires.

Le 26 avril 2000, la commission des lois de l'Assemblée nationale adopte une proposition visant à accorder ce droit de vote et d'éligibilité, sauf aux fonctions de maire et d'adjoint, aux élections municipales aux non ressortissants de l'Union européenne. Une proposition de loi constitutionnelle est votée à main levée dans la nuit du 3 au 4 mai, par la quasi totalité des députés de gauche.
Le 4 mai, Christian Poncelet, président du Sénat, déclare à l'AFP que le gouvernement peut prendre l'initiative d'inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat et qu'il en débattra.

Le 11 mai, Daniel Vaillant, ministre chargé des relations avec le Parlement, déclare à l'AFP que « à ce stade, la décision n'est pas prise » et qu'il y a d'autres priorités. « Le calendrier est embouteillé et je ne vois pas comment inscrire cette proposition de loi avant la fin de la session. » En réalité, le gouvernement ne veut prendre aucun risque politique à la veille des échéances électorales, les élections municipales de 2001 et les présidentielles de 2002.
Depuis, ce projet de loi constitutionnelle votée par le Parlement est en attente au Sénat.

Mars 2001 : les conseils municipaux votent des vœux

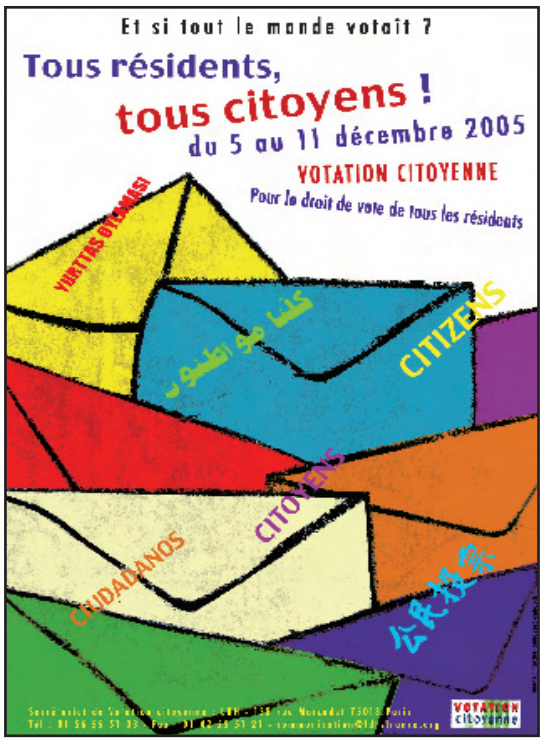
La campagne ayant eu un impact important au niveau des élus locaux lors du renouvellement des équipes municipales en mars 2001, de très nombreux conseils municipaux ont adopté des vœux demandant que le droit de vote et d'éligibilité soit reconnu sans tarder aux résidents étrangers non communautaires. Malgré l'ampleur de ce mouvement, le gouvernement reste sourd.

2002 : La première campagne de Votation citoyenne

Malgré cette inaction persévérante des politiques, les quelques 60 associations et syndicats, membres pour la plupart des trois collectifs («Même sol, mêmes droits, mêmes voix», «Pour une véritable citoyenneté européenne», «Un(e) résident(e), une voix»), ne se démobilisent pas, et continuent à lutter pour que les droits citoyens de tous les étrangers soient pleinement reconnus au niveau local. Ainsi, ils décident d'organiser une Votation citoyenne les 6, 7 et 8 décembre, dans plus de 70 villes de France.

Cette opération se révèle un véritable succès, avec plus de 35 000 votes exprimés. À la question « Êtes-vous pour la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ? », 91,9 % des votants ont répondu OUI, 7,8 % ont répondu NON (0,2 % ont voté blanc ou nul).
Ce test, réalisé en un temps très court grâce à la mobilisation des militants associatifs, se révèle extrêmement parlant pour la démocratie. Cette consultation a valeur symbolique, c'est un moteur pour donner la parole à la population. La question du droit de vote de tous les résidents ne laisse pas indifférent. Le débat public est relancé.

Au niveau européen, le conseil de l'Europe et le Parlement européen se prononcent le 24 juin **2005** quant à l'égalité de traitement et au droit de participer à la vie publique pour tous les résidents de l'Union européenne. Par ailleurs, force est de constater qu'au niveau européen, la France est à la traîne. En Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas, en Suède… les ressortissants des États tiers ont le droit de vote aux élections locales.



Votation citoyenne 2005 et 2006

La campagne menée permet de faire progresser la prise de conscience et de faire adhérer de plus en plus l'opinion publique à cette initiative. Les derniers sondages de décembre 2004, publiés dans le rapport annuel 2005 de la CNCDH (Commission Nationale consultative des droits de l'Homme), rappellent que plus de 56 % des Français sont favorables au droit de vote des étrangers aux élections municipales.

Au jour d'aujourd'hui, plusieurs arguments nous incitent à estimer la situation mûre :

> Par la mise en place de l'Union européenne, les étrangers membres de l'Union ont obtenu le droit de vote aux élections locales et européennes. L'obtention de ce droit fait tomber l'argument de nationalité qui nous était opposé. De plus, la situation actuelle accroît les différences de statut et de traitement entre les étrangers.

> Aligner la situation de la France sur les pays les plus ouverts sur la question (Irlande, Pays-Bas, Belgique, Danemark, Suède, Finlande, Norvège).

> Supprimer une situation inadmissible pour beaucoup de jeunes qui ont le droit de vote alors que leurs parents qui ont participé à la construction de l'économie nationale ne l'ont pas. Le refus de la participation renforce leur exclusion de la société et peut servir d'argument «légitime» aux discriminations massives dont ils sont victimes dans la vie quotidienne. À l'inverse, donner le droit de vote à tous les étrangers peut être un moyen efficace pour leur permettre de prendre toute leur place dans la République.

La deuxième opération «Votation citoyenne » s'est déroulée du 5 au 11 décembre 2005 et a rencontré un succès certain auprès de la population. Plus de 60 000 personnes dans plus de 120 villes de France ont déposé un bulletin dans l'urne.Cette mobilisation est importante : militante : plus de 1 200 volontaires ont tenu des urnes dans les mairies, sur les places, sur les marchés et dans certaines universités, citoyenne : la participation populaire a été supérieure de plus de 50 % à celle de 2002, lors de la première « Votation citoyenne ».

Nous avons décidé de relancer cette année une opération de Votation citoyenne. Nous appelons les citoyens à s'exprimer en mettant un bulletin (pour ou contre) dans l'urne lors de l'opération votation citoyenne qui aura lieu du 16 au 22 octobre 2006.

Ont signé l'appel Votation citoyenne

Organisations, Associations et Syndicats :
ACER, ACORT, Adels – revue Territoires, Les Amis de la Commune de Paris 1871, ASECA – Lettre de la citoyenneté, Association pour l'insertion & la citoyenneté (A.I.C), Association marocaine de la Voie Démocratique, ATF, Attac-France, ATMF, Cedetim, CFEAD (Coordination des fédérations euro-africaines de développement), COJEP France – LICEP (Ligue Cojépienne d'Education Populaire), Confédération paysanne, Conseil de la Citoyenneté des Parisiens non communautaires, Demain le monde, Fédération IFAFE, Fédération Nationale Léo Lagrange, FORIM, FTCR, IPAM, MJS, MRAP, RACORT, Réseau Féministe « Ruptures », SGEN – CFDT, SNPM (Service national de la pastorale des migrants), UNEF, UNL (Union nationale lycéenne), UNSA
Partis Politiques : Les Alternatifs, les Jeunes Radicaux de Gauche, PCF, PS, Parti Radical de Gauche, Les Verts

> Secrétariat de Votation citoyenne : LDH - 138 rue Marcadet 75018 Paris
Tél : 01 56 55 51 08 - Fax : 01 42 55 51 21 - pavlina.novotny@ldh-france.org
www.ldh-france.org

VOTATION citoyenne

Et si tout le monde votait ?

La campagne « Votation citoyenne » de décembre 2005 a rencontré un succès encore plus important qu'en 2002 auprès de la population. Les médias s'en sont fait l'écho. Des politiques qui, hier, étaient nettement contre le droit de vote des résidents étrangers se posent des questions.

Pour tout le monde, pour les politiques comme pour la population, le droit de vote et d'éligibilité pour les résidents étrangers devient une évidence. Des voix se sont élevées en faveur de cette avancée sur tous les bancs de l'arc politique parlementaire.

La période 2007-2009, avec les élections présidentielles, législatives, locales et européennes, est particulièrement favorable pour aller plus loin et pour interpeller toutes les organisations politiques, tous les candidats, tous les élus en place.

Le 3 mai 2000, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une loi qui donne le droit de vote à tous les résidents étrangers pour les élections municipales, loi qui n'a jamais été examinée par le Sénat.

Le 24 janvier 2006, la majorité au Sénat a refusé d'examiner une proposition de loi mais l'argumentation des opposants a bien montré qu'ils savent qu'ils ne pourront longtemps camper sur cette position défensive.

Dans l'Union européenne, 17 pays sur 25 ont une législation plus avancée que la France : l'Espagne s'apprête à faire un pas en avant, la question est débattue en Italie. En Belgique, les résidents étrangers extra-communautaires vont participer le 8 octobre, pour la première fois, aux élections municipales.

La France sera-t-elle le dernier pays de l'Union à donner le droit de vote et d'éligibilité à tous les résidents quelle que soit leur nationalité ?
Tous les habitants de ce pays sont appelés à participer à « Votation citoyenne » du 16 au 22 octobre 2006. Des échéances électorales décisives approchent. La mobilisation de tous est plus que jamais nécessaire pour obtenir l'adoption d'une loi attribuant le droit de vote à tous les résidents pour les élections locales.

Votons pour qu'ils votent du 16 au 22 octobre 2006 !

Pour le droit de vote et d'éligibilité de tous les résidents aux élections locales

Ont signé l'appel «Votation citoyenne»

Organisations, Associations et Syndicats :
ACER, ACORT, Adels – revue Territoires, Les Amis de la Commune de Paris 1871, AMF, A.M.M.N, ASECA – Lettre de la citoyenneté, Association pour l'insertion & la citoyenneté (A.I.C), Association Deux Rives, Association marocaine de la Voie Démocratique, ATF, Attac-France, ATMF, Cedetim, CFEAD (Coordination des fédérations euro-africaines de développement), CGT, CNAFAL, COJEP France – LICEP (Ligue Cojépienne d'Education Populaire), Confédération paysanne, Conseil de la Citoyenneté des Parisiens non communautaires, Diversit37, Demain le monde, Echanges et Partenariat, Fac Verte – l'écologie universitaire, FCPE, FSU, Fédération IFAFE, Fédération des étudiants maghrébins, Fédération Nationale Léo Lagrange, FORIM, FTCR, IPAM, Ligue de l'enseignement, LDH, MJS, Mouvement pour une Citoyenneté active, MRAP, RACORT, Réseau Féministe « Ruptures », SGEN – CFDT, SNPM (Service national de la pastorale des migrants), UEC (Union des étudiants communistes), UFCS, UNEF, UNL (Union nationale lycéenne), UNSA, Union syndicale Solidaires
Partis Politiques : Les Alternatifs, les Jeunes Radicaux de Gauche, LCR, MJC, PCF, PS, Parti Radical de Gauche, Les Verts

LDH – Pavlina Novotny - 138 rue Marcadet - 75018 Paris - Tel : 01 56 55 51 08
Fax : 01 42 55 51 21- communication@ldh-france.org / **www.ldh-france.org**

VOTATION citoyenne

LE DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ DES RÉSIDENTS ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LOCALES

LA CITOYENNETÉ, UN DROIT !

" Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. "
(Article premier de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948)

La citoyenneté est un droit, elle ne s'octroie pas, elle est le droit pour toute personne de proposer, de participer et d'accompagner les décisions qui le concernent. C'est la pratique citoyenne qui produit les droits. Nul ne peut être exclu de cette participation à la décision démocratique à partir du moment où il contribue, en fonction de ses moyens, à la construction commune. La démocratie est indissociable de la citoyenneté et des droits. La réalité est aujourd'hui bien différente à l'égard des résidents étrangers qui dans de nombreux pays, sont exclus de droits importants, en particulier du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.

Avec le Traité de Maastricht en 1992, les nationaux des pays de l'Union ont obtenu le droit de vote aux élections municipales quel que soit leur pays de résidence. Sans attendre Maastricht, beaucoup de pays ont compris la nécessité de faire participer les résidents étrangers à la vie locale, et leur ont accordé le droit de vote et souvent d'éligibilité aux élections locales, c'est le cas de :

> L'Irlande en 1965 pour tous les résidents après 6 mois de présence, la Suède en 1975, le Danemark en 1981, au bout de 3 ans, les Pays-Bas en 1985 (5 ans), la Finlande en 1992 (2 ans), la Belgique en 2002 (sans éligibilité), le Luxembourg en 2003 (sans éligibilité);
> L'Espagne et le Portugal en 1985 sous condition de réciprocité. Ainsi, les Brésiliens ont le droit de vote au Portugal depuis 1971 ;
> Le Royaume-Uni à toutes les élections pour les ressortissants du Commonwealth ;
> L'Estonie (sans éligibilité), la Lituanie, Malte (réciprocité), la République tchèque (réciprocité), la Slovénie.

La France reste à la traîne avec l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie. Notre pays sera-t-il parmi les derniers à accorder ce droit comme cela a été le cas pour le droit de vote des femmes ?

Ainsi, en conservant le lien entre nationalité et droits citoyens, en particulier en ce qui concerne la citoyenneté européenne, les étrangers se trouvent exclus de nombreux droits, cette exclusion variant d'un pays européen à un autre. Ainsi du point de vue du droit de vote aux élections locales, la population qui est installée de façon régulière sur le territoire de l'UE se trouve ainsi divisée en 4 catégories :

> Les nationaux (Allemands en Allemagne, Français en France...) qui ont tous les droits politiques ;
> Les citoyens de l'UE (Espagnols en Italie, Italiens en Belgique...) qui ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes ;
> les ressortissants des Etats tiers qui ont le droit de vote à des élections locales dans certains pays de l'UE (en Irlande, aux Pays-Bas, en Suède...);
> Les ressortissants des Etats tiers qui n'ont aucun droit de vote dans les autres pays de l'UE (Allemagne, France...);

LA SITUATION EST MÛRE

Les hommes, les idées, les informations circulent de plus en plus. Dans ce contexte d'extrême mobilité, les individus doivent pouvoir exercer leurs droits citoyens partout où ils se trouvent et s'installent.

Le droit à l'exercice de la citoyenneté a pu servir à exclure ou à diviser pour mieux asservir comme ce fut le cas à l'époque coloniale. Alors que les hommes et les femmes sont contraints à de plus en plus de mobilité tout au long de leur vie, ce droit doit être reconnu comme ce qu'il est, un droit de la personne.

Les politiques invoquent souvent l'opinion publique. La Lettre de la Citoyenneté publie, chaque année depuis 11 ans, des sondages sur le droit de vote des étrangers. Les résultats montrent que si, dans les années 90, le taux de personnes favorables à l'attribution du droit de vote était faible (autour de 30 %), depuis 1999 ce taux se situe entre 45 de 57 %. Le sondage de novembre 2005, effectué peu après la déclaration d'un éminent responsable de la droite indique 63% de réponses favorables.

Lors du vote du 3/05/2000 à l'Assemblée Nationale, la quasi-totalité des députés de gauche, classiques et écologistes, ont voté cette loi. A droite quelques rares députés ont franchi le pas. Le texte n'a alors pas été présenté au Sénat dominé par la droite.

Depuis la situation a mûri parmi les partis présents au Parlement, ceux qui font les lois. La gauche, classique, PS, PCF, PRG, et écologistes, Les Verts, soutiennent ce droit. Quelques mairies, principalement communistes, ont réalisé ou annoncé des consultations référendaires, auxquelles ont participé les étrangers. Une demande de mise à l'ordre du jour du Sénat a été signée par plus de 30 sénateurs de la gauche classique et écologistes : elle a été repoussée par la droite, mais d'une manière bien plus modérée qu'auparavant et laissant une porte ouverte pour plus tard. La droite évolue enfin, les quelques députés UDF qui ont voté la loi ont été rejoints par d'autres et une partie des responsables de cette formation. Et, enfin, d'éminents responsables de l'UMP ont dit leur accord pour l'instauration de ce droit.

Le temps du débat est donc très avancé. Aujourd'hui, le temps est à la décision. Comme toute révision constitutionnelle qui réclame un large consensus et de la même manière que l'intégration dans la Constitution du vote des étrangers communautaires, il est temps que soit reconnu dans un large arc parlementaire le choix très majoritaire (60% du parlement) d'inscrire dans la Constitution ce droit de vote pour tous les étrangers. Il doit donc apparaître dans la majorité des programmes des formations et des élus qui sortiront des urnes en 2007.

Nationalité et citoyenneté ne répondent pas à la même question. La nationalité est une des réponses possibles à la question : « Qui suis-je ? » Les réponses sont multiples : situation familiale, profession, religion, sexe, âge... Et, bien sûr, nationalité. Il n'est pas question de nier les liens que tissent ces multiples appartenances, facettes de l'identité, même quand ils font référence à un passé mythique où des ancêtres communs expliquent l'attachement au droit du sang, à la filiation. La citoyenneté répond à la question : « Comment vivre ensemble, comment s'organiser pour construire un avenir commun, quelle que soit la réponse à la question précédente ? »

La citoyenneté basée sur la résidence s'incarne en premier lieu par la participation à la vie locale et, par voie de conséquence, par le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et locales. Dans l'Union européenne des 25, 12 pays ont ainsi concrétisé cette réalité, 5 l'ont fait partiellement et 10, dont la France, n'ont rien fait. Comme le montrent les sondages et l'opinion exprimée par de nombreuses organisations démocratiques qui soutiennent ce principe, le moment est venu de passer à l'acte, en France, en accordant le droit de vote à tous les résidents, de faire converger et de participer à rendre effectif ce droit dans l'ensemble des 25 pays de l'Union européenne.

> Contact : LDH - 138 rue Marcadet 75018 Paris - Tél : 01 56 55 51 08 -
Fax : 01 42 55 51 21 - pavlina.novotny@ldh-france.org

VOTATION citoyenne

La votation citoyenne, pourquoi ?

La citoyenneté des étrangers en France a déjà une longue histoire. Faut-il rappeler que les premiers étrangers à être élus l'ont été lors des périodes révolutionnaires : Thomas Paine lors de la Révolution, Garibaldi et Léo Fränkel lors de la Commune de Paris en 1871 ?

Depuis, la République a gelé la citoyenneté des résidents étrangers, et en particulier l'accès au droit de vote. Elle accuse à ce jour un retard considérable par rapport à de nombreux pays de l'Union européenne, dans 15 pays sur 25 une partie ou la totalité des étrangers non communautaires ont le droit de vote aux élections municipales.

En France, le droit de vote des étrangers non communautaires n'a pas encore abouti. Depuis le traité de Maastricht, la discrimination entre étrangers communautaires et non communautaires est devenue flagrante. En effet, seuls les premiers se sont vus accorder le droit de vote aux élections européennes et municipales. C'est pour cela qu'il est important de reprendre une campagne pour le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non communautaires en France.

Une opération à l'initiative de plus de 60 organisations

Le collectif national, composé de plus de 60 organisations et dont la LDH assure le secrétariat, ont organisé en décembre 2005 une opération de vote symbolique. À cette occasion, plus de 66 000 personnes ont pu donner leur avis, dans une centaine de villes, sur cette question dans les mairies, dans divers locaux associatifs, les rues, les marchés.

Nous avons été contactés plus d'une fois par des collectifs et des mairies, et nous avons une oreille attentive dans de nombreuses municipalités, dont celle de Paris.

Nous avons donc décidé de lancer une votation citoyenne 2006 dans la semaine du 16 au 22 octobre.

Qui participent ?

Les représentants locaux des organisations signataires, en partenariat avec des associations locales, des partis politiques et les mairies de leur localité.
Il appartient donc à chaque organisation locale intéressée de lancer cette initiative en prenant contact avec le réseau associatif et politique de sa localité.

Comment y prendre part ?

→ Dans un premier temps, nous vous suggérons de vous rapprocher avec des associations et organisations locales afin de constituer un collectif Votation citoyenne dans votre ville (voir les associations signataires ci-dessous).

→ Ensuite, nous invitons les groupes à contacter les mairies de leurs villes (notamment dans les villes où les conseils municipaux ont émis des vœux sur la question du droit de vote), le plus vite possible, afin que celles-ci puissent mettre à disposition des locaux et des moyens (des urnes, leur capacité d'information, panneaux municipaux, etc.) Nous vous invitons à télécharger les lettres types disponibles sur le site.
Vous pouvez télécharger la lettre type aux maires.

- Recenser au fur et à mesure les locaux d'associations, de centres, de syndicats, de comités d'entreprise (CE) et, bien sûr, de mairies qui, dans chaque ville, vont pouvoir ouvrir leur porte et participer à l'opération citoyenne, et commencer à préparer un planning.

- Commencer à mobiliser les militants de chaque organisation pour donner sa disponibilité pour la période de votation, et recenser les créneaux de disponibilité de chacun (tenir un bureau de vote demande au moins 2 personnes).

Comment s'inscrire ?

Si vous souhaitez prendre à part à cette opération de Votation citoyenne, nous vous invitons à vous inscrire auprès du secrétariat du collectif :

LDH - 138 rue Marcadet - 75018 Paris
Tél : 01 56 55 51 08 - Fax : 01 42 55 51 21 – pavlina.novotny@ldh-france.org

Nous comptons sur votre participation active, afin que le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non communautaires en France soit enfin instauré.

Le Kit de campagne

Vous pouvez télécharger tous les documents disponibles sur le site Internet. Le tract et l'affiche vous seront utiles dans la diffusion de l'information autour de la campagne. Des badges sont également disponible en vente auprès de la boutique de la LDH (01 56 55 51 04 – laboutique@ldh-france.org).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES CITEES

Textes de droit :

1. « Accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998 », *Journal officiel*, 27 mai 1998, p. 8039-8044.
2. « Affaire C145-04 Royaume d'Espagne / Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », *Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes, Grande chambre*, 12 septembre 2006, http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl ?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-145/04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.
3. « Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Py c. France », 11 janvier 2005.
4. « Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, Affaire Hirst c. Royaume-uni (n°2), Requête n°74025/01 », 6 octobre 2005.
5. « Arrêt du 2 juin 2000 rendu par l'Assemblée plénière », *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 520, 15 septembre 2000, http://www.courdecassation.fr/_BICC/520a529/520/cour/arret/diff520.htm.
6. « Arrêté du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du 17 juin 2004 modifiant l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école », *Journal officiel*, n° 141, 19 juin 2004, p. 11010.
7. « Circulaire NOR/INT/A/04/00003/C », 12 janvier 2004, http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b5_lois_decrets/04-00003 février 2004.
8. *Code électoral, parties législatives et réglementaire, annexes*, Paris, Journal officiel de la République française, 1997.
9. « Com(2003) 174 final. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux mesures que les États membres doivent prendre pour assurer la participation de tous les citoyens de l'Union aux élections de 2004 au Parlement européen dans l'Europe élargie. », 8 avril, http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl ?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=fr&GUILANGUAGE=fr&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=503PC0174 2003.
10. « Décision 2002/772/CE, Euratom, Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 283, 21 octobre 2002.
11. « Décision du Conseil constitutionnel n°2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques », *Journal officiel*, 12 avril 2003, p. 6493.

12. « Décision du Conseil constitutionnel n°62-20 DC, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 », *Journal officiel*, 7 novembre 1962, p. 10778.

13. « Décision du Conseil constitutionnel n°76-71 DC du 30 décembre 1976, relative à la Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct », *Journal officiel*, 31 décembre 1976, p. 7651.

14. « Décision du Conseil constitutionnel n°82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales », *Journal officiel*, 19 novembre 1982.

15. « Décision du Conseil constitutionnel n°91-290 DC, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse », *Journal officiel*, 14 mai 1991, p. 6350.

16. « Décision du Conseil constitutionnel n°92-308 DC du 9 avril 1992 », *Journal officiel*, n° 87, 11 avril 1992.

17. « Décision du Conseil constitutionnel n°92-312 DC du 2 septembre 1992 », *Journal officiel*, 3 septembre 1992.

18. « Décision du Conseil constitutionnel n°92-313 DC du 23 septembre 1992 », *Journal officiel*, 25 septembre 1992, p. 13337.

19. « Décision du Conseil constitutionnel, n°98-400 DC du 20 mai 1998, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. », *Journal officiel*, n° 26 mai, 1998, p. 8003.

20. « Décision n° 76/787/CECA, CEE, Euratom, Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 278, 8 octobre 1976.

21. « Décision n° 99-410 DC du Conseil constitutionnel en date du 15 mars 1999 », *Journal officiel*, n° 68, 21 mars 1999, p. 4234.

22. « Décret n° 2004-896 du 27 août 2004 modifiant le décret n° 99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et à leur élection », *Journal officiel*, n° 202, 31 août 2004, p. 15525.

23. « Décret n°99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et à leur élection », *Journal officiel*, n° 122, 29 mai 1999, p. 7943.

24. « Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 329, 30 décembre 1993.

25. « Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 368, 31 décembre 1994.

26. « Directive 96/30/CE du Conseil, du 13 mai 1996 », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 122, 22 mai 1996.

27. « Instruction relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires », *Circulaire ministérielle n°69-352 du 31 juillet 1969, mise à jour le 1er septembre 2002*, n° INTA0200167C, 2002.

28. « Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République », *Journal officiel*, n° 75, 29 mars 2003, p. 5568-5570.

29. « Loi constitutionnelle n°2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution », *Journal officiel*, n° 51, 2 mars 2005, p. 3696.

30. « Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne" », *Journal officiel*, n° 147, 26 juin 1992.

31. « Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie », *Journal officiel*, 21 juillet 1998, p. 11143.

32. « Loi n°2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger », *Journal officiel*, 29 mars 2003, p. 5570.

33. « Loi n°2003-327 du 11 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques », *Journal officiel*, n° 87, 12 avril 2003, p. 6488-6493.

34. « Loi n°2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française », *Journal officiel*, 2 mars 2004, p. 4213-4220.

35. « Loi n°2004-805 du 9 août 2004, tendant à modifier la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger », *Journal officiel*, 11 août 2004.

36. « Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *Journal officiel*, n° 190, 17 août 2004, p. 14545-14624.

37. « Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », *Journal officiel*, 12 février 2005.

38. « Loi n°2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés », *Journal officiel*, n° 46, 24 février 2005, p. 3128.

39. « Loi n°73-42 du 9 Janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française », *Journal officiel*, 10 janvier 1973.

40. « Loi n°82-915 du 28 octobre 1982 ; Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel », *Journal officiel*, 29 octobre 1982.

41. « Loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 », *Journal officiel*, 1988, http://www.adminet.com/jo/PRMX8800115L.html.

42. « Loi n°94-104 du 5 février 1994, Loi relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen », *Journal officiel*, 1994.

43. « Loi n°97-1027 du 10 novembre 1997 ; relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales », *Journal officiel*, n° 262, 11 novembre 1997, p. 16389.

44. « Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions », *Journal officiel*, n° 175, 31 juillet 1998, p. 11679.

45. « Loi n°99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie », *Journal officiel*, 21 mars 1999, p. 4197-4226.

46. « Loi n°99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie », *Journal officiel*, n° 68, 21 mars 1999, p. 4226-4233.

47. « Loi ordinaire n°2005-270 du 24 mars 2005, portant statut général des militaires », *Journal officiel*, 26 mars 2005, p. 5098-5124.

48. « Loi ordinaire n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal », *Journal officiel*, 18 juillet 1978, p. 2851-2857.

49. « Loi ordinaire n°83-1046 du 8 décembre 1983 modifiant le code de la nationalité française et le code électoral et supprimant les incapacités temporaires frappant les personnes ayant acquis la nationalité française », *Journal officiel*, 9 décembre 1983, p. 3550-3551.

50. « Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 », *Journal officiel*, 26 mai 1998.

51. « Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française », *Journal officiel*, 2 mars 2004, p. 4183-4213.

52. « Loi organique n°83-1096 du 20 décembre 1983, Incapacités temporaires qui frappent les personnes ayant acquis la nationalité française », *Journal officiel*, 21 décembre 1983, p. 3667.

53. « Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale », *Journal officiel*, n° 284, 9 décembre 2003, p. 20961-20964.

54. « Ordonnance n°45-1839 du 17 août 1945 », *Journal officiel*, 19 août 1945, p. 5157.

55. « Projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 169, 18 juillet 2003.

56. « Union européenne, versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 325, 24 décembre 2002.

Autres références bibliographiques :

57. Aarts Kees et van Hees Charlotte, « Abaisser l'âge de voter : le débat et les expériences européennes », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 2, juillet 2003, p. 42-46, http://www.elections.ca/eca/eim/pdf/insight_2003_07_f.pdf.

58. Abensour Miguel, *La démocratie contre l'Etat, Marx et le moment machiavélien*, Paris, PUF, 1997.

59. Abensour Miguel, *La démocratie contre l'Etat*, Paris, Le Félin (nouvelle édition), 2004.

60. « A Citizen's Right », *The New York Times*, 19 avril 2004.

61. « A deserved voice », *Daily Tar Heel*, 12 avril 2004, http://www.dailytarheel.com/news/2004/04/12/OpinionsboardEditorials/A.Deserved.Voice-1358875.shtml.

62. Ageron Charles-Robert, *Les Algériens musulmans et la France : 1871-1919*, Paris, PUF, 2 vol., 1968.

63. Ageron Charles-Robert, « Le "parti" colonial », *L'Histoire*, n° Hors série n°11, avril 2001, http://www.ldh-toulon.net/article.php3?id_article=1066.

64. Agrikoliansky Eric, « Le vote, une limite à la démocratie ? », *Planeterre*, n° 7, avril - mai - juin 2004, p. 6-10.

65. Ahn Deok Keun Matthew, « Reflections on Voting, Identity, and Self-Affirmation in Japan », *Harvard Asia Quarterly*, vol. IV, n° 4, Autumn 2000, http://www.asiaquarterly.com/index2.php?option=com_content&task=view&id=84&pop=1&page=0&Itemid=40.

66. « Alderman Wants To Allow Noncitizens In Carrboro To Vote », *WRAL.com*, 13 mai 2006, http://www.wral.com/news/9211390/detail.html.

67. Aleinikoff Alexander T et Klusmeyer Douglas, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

68. Amselle Jean-Loup, *Vers un multiculturalisme français ; l'empire de la coutume*, Paris, Aubier, 1996.

69. Anderson Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme.*, Paris, La Découverte, 1996.

70. Andolfatto Dominique, « Elections professionnelles et sociales », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 390-393.

71. Arendt Hannah, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Agora Pocket Calmann-Lévy (1994), 1961.

72. Arendt Hannah, *Les origines du totalitarisme, Tome 3, Le Système totalitaire*, Paris, Le Seuil, Point Essais, 1995.

73. Arendt Hannah, *Qu'est-ce que la politique ?* Paris, Seuil, 2001.

74. « Autour de Miguel Abensour », *Critique de la politique, UNESCO*, n° 9, 2004, p. 297.

75. Avila Joaquin Esq, « Political Apartheid in California: Consequences of Excluding a Growing Noncitizen Population », *Latino Policy and Issues Brief (UCLA Chicano*

Studies Research Center), n° 9, December 2003, http://www.chicano.ucla.edu/press/siteart/LPIB_09Dec2003.pdf.

76. Aylsworth Leon E, « The Passing of Alien Suffrage », *The American Political Science Review*, vol. 5, n° 1, Février 1931, p. 114-116, http://links.jstor.org/sici ?sici=0003-0554%28193102%2925%3A1%3C%3E1.0.CO%3B2-I.

77. Bacheré Hervé et Frouté Olivier, « Mayotte : recensement de la population du 30 juillet 2002 », *Insee Première*, n° 940, décembre 2003.

78. Badiou Alain, « Considérations philosophiques sur la très singulière coutume du vote, étayées sur l'analyse de récents scrutins en France. », *Lignes*, n° 9, novembre 2002, p. 9-35.

79. Balibar Etienne, « Sujets ou citoyens ? (Pour l'égalité) », *Les Temps modernes*, n° 452-453-454, mars-avril-mai 1984.

80. Balibar Etienne, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1992.

81. Balibar Etienne, *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 1998.

82. Balibar Etienne, *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, la démocratie*, Paris, La Découverte, 2001.

83. Balibar Etienne et Benot Yves, « Suffrage universel ! », *Le Monde*, 4 mai 1983.

84. Balibar Etienne, Chemillier-Gendreau Monique, Costa-Lascoux Jacqueline et Terray Emmanuel, *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, Paris, La Découverte, 1999.

85. Balibar Etienne et Wallerstein Immanuel, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 1988 / 1997.

86. Bancel Nicolas, Blanchard Pascal et Vergès Françoise, *La République coloniale*, Paris, Albin Michel, 2003.

87. Bauböck Rainer, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Company, 1994.

88. Bavelier Adrien, *Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes assemblées représentatives de la France*, Paris, (Réimpression Genève Mégariotis Reprints 1979), 1874, http://gallica.bnf.fr/ark :/12148/bpt6k7072z.

89. Beauchemin Malorie, « Les jeunes boudent les urnes », *La Presse*, 17 janvier 2006, http://www.cyberpresse.ca/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060117/CPACTUALITES02/601170490/5363/CPACTUALITES02&template=printart&print=1.

90. Beaud Olivier, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit du suffrage », *Revue française du Droit administratif*, vol. 8, n° 3, 1992, p. 409-424.

91. Beaud Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, 1994.

92. Berkani Véronique, « Le vote en prison : un droit presque inexistant », *Territoires*, n° 418, mai-juin 2001, http://www.adels.org/bibliotheque/articles/article418prison.html 07/03/2003.

93. Bertrand Romain et Saada Emmanuelle, « L'Etat colonial », *Politix*, vol. 17, n° 66, 2004.

94. Bidégaray Christian, « Colonies françaises (droit de vote dans les) », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 208-212.

95. Bidégaray Christian, « Indignité », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 521-522.

96. Bihr Alain, « Les nouvelles frontières de la souveraineté », *Le Monde diplomatique*, avril 1995.

97. Bitondo Barbara, « ANC Fights for Extended Local Voting Rights (Letter to the Editor) », *The Hoya*, 23 septembre 2003, http://www.thehoya.com/editorials/092303/edit2.cfm.

98. Blevis Laure, « L'usage du droit dans le rapport colonial. L'exemple de l'inscription des Algériens sur les listes électorales de métropole 1919-1939 », *Bulletin de l'IHTP*, n° 80, Décembre 2002, http://www.ihtp.cnrs.fr/dossier_justice/justice_blevis.html.

99. Blevis Laure, « La citoyenneté française au miroir de la colonisation : étude des demandes de naturalisation des "sujets français" en Algérie coloniale », *Génèses (Sujets d'Empire)*, n° 53, décembre 2003, p. 25-47.

100. Bockel A, *Hommes et migrations*, n° 1048, mars 1983.

101. Böckenförde Ernst-Wolfgang, *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique*, Paris, Bruylant, LGDJ, 1ère édition 1976, 2000.

102. Boëldieu Julien et Borrel Catherine, « Recensement de la population 1999 : la proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans », *Insee Première*, n° 748, Novembre 2000, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP748.pdf.

103. Boireau-Rouillé Monique, « La réduction libérale de la démocratie », *Critique de la politique, Autour de Miguel Abensour, UNESCO*, n° 9, 2004, p. 75-107.

104. Bonnafous Simone, *L'immigration prise aux mots*, Paris, Kimé, 1991.

105. Borella François, « Nationalité et citoyenneté », *in* Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 209-229.

106. Borrel Catherine et Durr Jean-Michel, « Enquêtes annuelles du recensement : premiers résultats de la collecte 2004 », *Insee Première*, n° 1001, janvier 2005.

107. Borrillo Daniel, « L'Etat veut nous protéger contre nous-mêmes (propos recueillis par Jean Birnbaum) », *Le Monde*, 2005, p. 29 avril.

108. Bouamama Saïd, *J'y suis, j'y vote ; La lutte pour les droits politiques aux résidents étrangers*, Paris, L'Esprit frappeur, 2000.

109. Bouamama Saïd, Cordeiro Albano et Roux Michel, *La citoyenneté dans tous ses états*, Paris, Ciemi L'Harmattan, 1992.

110. Bowen Shannan, « Herrera pushes voting », *Daily Tar Heel*, 8 avril 2004, http://www.dailytarheel.com/home/index.cfm?event=displayArticlePrinterFriendly&uStory_id=9331fd55-4cbf-4c2c-836a-0e0be0e7928b.

111. « Bracelet électronique : la question du respect de la Constitution soulève une vive polémique », *Le Monde*, 28 septembre 2005.

112. Braud Philippe, « Démocratie », *in* Hermet G., Badie B., Birnbaum P. et Braud P. (dir.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin (2000), 1994, p. 75-79.

113. Bréchon Pierre, « Le rapport à la politique », *in* Riffault H. (dir.), *Les valeurs des Français*, Paris, PUF, 1994, p. 163-200.

114. Bréchon Pierre, « Des valeurs politiques entre pérennité et changement », *Futuribles*, n° 277, juillet - août 2002, p. 95-128.

115. Bredeloup Sylvie, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 2, 2003, p. 85-113.

116. Bribosia Emmanuelle et Rea Andrea (dir.), *Les nouvelles migrations, un enjeu européen*, Bruxelles, Complexe, 2002.

117. Brown Deborah, A et Robinson James, A, « Les modes de scrutin à Hong Kong. Les règles du jeu pour les élections législatives de mai 1998 », *Perspectives chinoises*, n° 47, mai - juin 1998, p. 12, http://www.cefc.com.hk/fr/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=4704.

118. Brubaker Rogers, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997.

119. Brun François, « Les régularisations, une question de droit ? », *Plein Droit*, n° 63, Petits arrangements avec le droit, décembre 2004.

120. Bruschi Christian, « La nationalité dans le droit colonial », *Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 18, 1987-1988, p. 29-83, http://www.uniset.ca/naty/bruschi.htm mai 2005.

121. Caloz-Tschopp Marie-Claire, « Mythes et pratiques d'apartheid en Europe. A propos de la création de dispositifs d'accès à l'immigration et des refoulements », *Cahiers du Cemric*, n° 13, 1999, p. 7-36.

122. Caloz-Tschopp Marie-Claire, « Ce qui fait. ceux qui font le lit du totalitarisme néolibéral à venir ? Réflexions suscitées par une invention suisse (1990) reprise par l'UE (1998), dans la stratégie et les dispositifs des politiques d'immigration et du droit d'asile de l'UE », *Revue québécoise de droit international*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 71-97, http://www.sqdi.org/volumes/pdf/%5B03%5D%20-%20Caloz.pdf.

123. Caloz-Tschopp Marie-Claire, « Aux frontières des frontières de l'apartheid », *Actes du VIIIème Congrès de l'Association pour la Recherche InterCulturelle (ARIC)*, Université de Genève, 2001, http://www.unige.ch/fapse/SSE/groups/aric/Textes/CalozTschopp.pdf.

124. Caloz-Tschopp Marie-Claire, *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute, 2004.

125. « Carrboro Officials : Let Illegal Immigrants Vote », *WNCN-TV*, 18 mai 2006, http://www.msnbc.msn.com/id/12849078/from/RL.3/.

126. Carrère Violaine, « La problématique nationaux / étrangers », *Plein Droit*, n° 35, Septembre 1997.

127. Carrère Violaine et Daadouch Christophe, « Les gens du voyage en mobilité surveillée », *Plein Droit*, n° 46, septembre 2000.

128. Chabanol Ghislaine, « Le droit de résidence permanent après 1997 : vestige ou forteresse ? », *Perspectives chinoises*, n° 35, mai - juin 1996, http://www.cefc.com.hk/fr/pc/articles/art_ligne.php?num_art_ligne=3507.

129. Chapus René, « Nationalité et exercice de fonctions publiques », *Service public et libertés : mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Paris, Éditions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981.

130. Chavouet Jean-Michel et Fanouillet Jean-Christophe, « Forte extension des villes entre 1990 et 1999 », *Insee Première*, n° 707, avril 2000.

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

132. Chemillier-Gendreau Monique, *Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec*, Paris, Textuel, 2002.

133. Chemillier-Gendreau Monique, « Quelle citoyenneté universelle adaptée à la pluralité du monde ? », *in* Dayan-Herzbrun S. et Tassin E. (dir.), *Tumultes, n°24, "citoyennetés cosmopolitiques"*, Paris, Kimé, 2005, p. 165-178.

134. Chemillier-Gendreau Monique, « L'Europe est-elle fondée à être une communauté politique ? », *Maison de l'Europe de Paris, Conférence (fournie par l'auteur)*, 25 avril 2006.

135. Chemillier-Gendreau Monique, *L'injustifiable. Les politiques françaises de l'immigration*, Paris, Bayard, 1998.

136. « Chômage et nationalité », *Observatoire des inégalités*, 17 octobre 2004, http://www.inegalites.fr/article.php3?id_article=86.

137. Citron Suzanne, *Le mythe national. L'histoire de France en question*, Paris, Les Editions ouvrières / Etudes et documentation internationales, 1989.

138. Cobb Kim, « Immigrants' voting rights becoming a major issue », *Houston Chronicle*, 19 avril 2004, http://www.chron.com/CDA/archives/archive.mpl?id=2004_3755129.

139. Colas Dominique, *Citoyenneté et nationalité*, Paris, Gallimard, Folio, (2000 pour l'édition originale), 2004.

140. Colas Dominique, Emeri Claude et Zylberberg Jacques (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991.

141. Collectif, « "Nous sommes les indigènes de la République !" Appel pour des Assises de l'anti-colonialisme post-colonial », *TouTEsEgaux.net*, 16 janvier 2005, http://toutesegaux.free.fr/article.php3 ?id_article=90.

142. « Commentaire sur la décision n°98-400 DC », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 5, 1998.

143. « Communiqué de presse IP/03/1479 : Droit de vote aux élections européennes à Gibraltar », *Commission européenne*, 29 octobre 2003.

144. « Communiqué du Greffier, Arrêt de Grande Chambre Hirst c. Royaume-Uni (n°2) », 6 octobre 2005, http://www.echr.coe.int/fr/Press/2005/oct/ArretdeGrandeChambreHirstn2cRoyaume-Uni061005.htm oct. 2005.

145. Conseil constitutionnel, *Textes relatifs à l'organisation et au contrôle de l'élection du président de la République au suffrage universel*, Paris, 2002, http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2002/documents/textes.pdf février 2004.

146. Constant Fred, « Les nationaux de la France d'outre-mer : des citoyens comme les autres ? », *in* Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 243-259.

147. Cordeiro Albano, « Les appartenances collectives volontaires et la nouvelle citoyenneté », *in* Bouamama S., Cordeiro A. et Roux M. (dir.), *La citoyenneté dans tous ses états*, Ciemi L'Harmattan, 1992, p. 197-208.

148. Cordeiro Albano, « Droit de vote de tous les résidents à toutes les élections », *EcoRev' - Revue critique d'écologie politique*, février 2000, http://ecorev.org/article.php3?id_article=19.

149. Courtois Gérard, « Le Conseil constitutionnel retouche les lois sur la Nouvelle-Calédonie. Une définition moins stricte du corps électoral pour les Assemblées provinciales », *Le Monde*, jeudi 18 mars 1999.

150. Cristaldo Mario, « Why we need the right to vote ? », *Council of Latino Agencies Network*, vol. 8, n° 4, July - October 2003, p. 1-3, http://www.consejo.org/pdf/1003NewsLetter.pdf.

151. Daum Christophe, « La coopération, alibi de l'exclusion des immigrés ? (l'exemple malien) », *in* Fassin D., Morice A. et Quiminal C. (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*, Paris, La Découverte, 1997, p. 197-216.

152. de Foucauld Jean-Baptiste, Joly Alexandre, Froment Blandine, Lavigne Pierre, Seltensperger Bernard, Tremois Michel, Gresy Brigitte et Trouillet Pierre, *Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de la justice, ministère de l'emploi et de la solidarité, 1998, http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapportmajeurs1998.pdf.

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

154. De Rudder Véronique, Poiret Christian et Vourc'h François, *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF, collection "Pratiques théoriques", 2000.

155. Delemotte Bernard et Chevallier Jacques (dir.), *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Amiens, Licorne, L'Harmattan, 1996.

156. Delpérée Francis, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, Que sais-je ? 1995.

157. « Des bribes de citoyenneté », *Plein Droit*, n° 7, avril 1989, p. 30-31.

158. « Des électeurs suspects ou indésirables ? », *Plein Droit*, n° 35, septembre 1997, p. 15.

159. Deschamps Damien, « Une citoyenneté différée : cens civique et assimilation des indigènes dans les établissements français de l'Inde », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 1, février 1997, p. 49-69.

160. Deschamps Damien et Caille Frédéric, « Citoyens inachevés ou citoyens supérieurs : exemples et questions sur l'intrumentation de la citoyenneté républicaine », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 1, 1997, p. 48.

161. Dewitte Philippe (dir.), *Immigration et intégration ; l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999.

162. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Volume III : Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août - 28 septembre 1958*, Paris, Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, La Documentation française, 1991.

163. du Quellenec Anne, « Des droits universels. sous condition », *Plein Droit*, n° 46, "D'autres frontières", Septembre 2000, http://www.gisti.org/doc/plein-droit/46/droits.html.

164. Duhamel Olivier, *Droit constitutionnel*, 1992.

165. Duhamel Olivier, « L'Europe et Maastricht, Vers le référendum », *Le Monde*, 17 avril 1992.

166. Fassin Didier, Morice Alain et Quiminal Catherine (dir.), *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997.

167. Favoreu Louis, « Une Constitution élastique ? », *Le Monde*, 5 novembre 1988.

168. Favoreu Louis et Philip Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 10e édition, 1999.

169. « Fears over Commonwealth EU voters », *BBC NEWS*, 6 avril 2006, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4882790.stm.

170. Ferré Nathalie, « La production de l'irrégularité », *in* Fassin D., Morice A. et Quiminal C. (dir.), *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, 1997, p. 47-64.

171. Ferretti Raymond, « La révision de la constitution : les paradoxes d'une évolution », *Revue de l'actualité juridique française*, 16 mars 2001, http://www.rajf.org/articles/01042001.php février 04.

172. Ferry Jean-Marc, *Les puissances de l'expérience*, Paris, Cerf, 1991.

173. Ferry Jean-Marc, « Qu'est-ce qu'une communauté politique ? », *Raisons pratiques*, n° 3, 1992, p. 109-128.

174. Fichet Brigitte, « Naturalisation », *Pluriel recherches, Vocabulaire historique et critique des relations interethniques*, n° 5, 1997, p. 72-78.

175. Fichet Brigitte, « Accession des étrangers au droit de vote ou fabrication politique de l'étranger ? », *Cultures et sociétés*, n° 13, été 1999, p. 79-88.

176. Fichet Brigitte, « Différences et discriminations attachées à la résidence », *Cultures et sociétés*, n° 15, hiver 2002, p. 63-77.

177. Fix Michael, Passel Jeffrey S et Sucher Kenneth, « Trends in Naturalization », *Immigrant Families and Workers, Facts and Perspectives, Urban Institute, Brief*, n° 3, Septembre 2003, p. 1-8, http://www.urban.org/UploadedPDF/310847_trends_in_naturalization.pdf.

178. « The Foreign-Born Population: 2000 », *Census 2000 Brief*, Decembre 2003, p. 1-12, http://www.census.gov/prod/2003pubs/c2kbr-34.pdf.

179. Gabriel Alexa, « Should legal non-citizens be allowed to vote ? NO : Voting is reserved for citizens », *Silver Chips Online*, vol. 66, n° 5, 18 mars 2004, http://silverchips.mbhs.edu/inside.php?sid=3148.

180. Gallissot René, « Nationalité », *Pluriel recherches, Vocabulaire historique et critique des relations interethniques*, n° 4, 1996, p. 49-62.

181. Garrigou Alain, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

182. Garrigou Alain, *Histoire sociale du suffrage universel*, Paris, Le Seuil, 2002.

183. Gastaut Yvan, *L'immigration et l'opinion en France sous la Ve République*, Paris, Seuil, 2000.

184. Gauchet Marcel et Lefort Claude, « Sur la démocratie : le politique et l'institution du social », *Textures*, n° 2-3, 1971, p. 7-78.

185. Geisler Rodolphe, « Le cactus du corps électoral », *Le Figaro*, lundi 21 juillet 2003.

186. Geisser Vincent, *Ethnicité républicaine. Les élites politiques d'origine maghrébine dans le système politique français*, Paris, Presses de sciences po, 1997.

187. Genevois Bruno, « Le Traité sur l'Union européenne et la Constitution, A propos de la décision du Conseil constitutionnel n°92-308 DC du 9 avril 1992 », *Revue française du Droit administratif*, vol. 8, n° 3, 1992, p. 373-408.

188. Gentil Bernard, « La population française immatriculée à l'étranger est en forte hausse », *Insee Première*, n° 919, août 2003, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP919.pdf.

189. Godefroy Eugène, « De l'application des lois métropolitaines à l'Algérie, à propos de la loi du 5 avril 1884 », *Annales de l'école libre des sciences politiques*, 1888, p. 285-291.

190. Gueniffey Patrice, *Le Nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Paris, Editions de l'EHESS, 1993.

191. Guichard Serge, *Note droit de vote*, Comité exécutif du PCF, 24 novembre 2004, http://www.pcf.fr/docs/telecharger/3533Comit.doc?visiteurPCF=9ba10d11ba9b9f1a310a296aac56434f.

192. *A Guide to Naturalization*, US Citizenship and Immigration Services, Form M-476, 2004, http://www.uscis.gov/graphics/services/natz/English.pdf.

193. Guillaume Sylvie, « Citoyenneté et colonisation », *in* Colas D., Emeri C. et Zylberberg J. (dir.), *Citoyenneté et nationalité, Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 123-136.

194. Guillaumin Colette, *L'idéologie raciste : genèse et langage actuel*, Paris, Gallimard Folio Essais (1ère édition 1972, Paris-La Haye, Mouton), 2002.

195. Guiral Antoine, « La Calédonie cachée derrière la guillotine. Chirac propose une révision constitutionnelle, en songeant à une autre. », *Libération*, 4 janvier 2006.

196. Habermas Jurgen, *L'espace public*, Payot, 1978.

197. Habermas Jurgen, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1987.

198. Habermas Jurgen, *Ecrits politiques*, Paris, Flammarion Champs, 1999.

199. Hanifin Patrick W., « To Dwell on the Earth in Unity : Rice, Arakaki, and the Growth of Citizenship and Voting Rights in Hawai'i », *Hawai'i Bar Journal*, vol. V, n° 13, Spring 2002, p. 15-44, http://www.angelfire.com/hi2/hawaiiansovereignty/HanifinCitizen.pdf.

200. Hansen Randall, « Le droit de l'immigration et de la nationalité au Royaume-Uni : des sujets aux citoyens », *in* Hansen R. et Weil P. (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Decouverte, 1999, p. 71-94.

201. Hansen Randall et Weil Patrick (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Decouverte, 1999.

202. Hargreaves Alec G, « Le droit de vote au Royaume-Uni », *in* Le Cour Grandmaison O. et Wihtol de Wenden C. (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 149-168.

203. Harper-Ho Virginia, « Noncitizen Voting Rights: The History, the Law and Current Prospects for Change », *Law and Inequality Journal*, vol. 18, n° 2, Summer 2000, p. 271-322.

204. Hayduk Ron, « Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the US », *New Political Science*, vol. 26, n° 4, December 2004, p. 499-523, http://www.immigrantvoting.org/Articles/Haydukessay.pdf.

205. Hayduk Ron, *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Routledge, 2005.

206. Hayduk Ron, « Testimony, Hearing on the Voting Rights Restoration Act, Intro 628 », *New York City Council on Givernment Operations*, 14 novembre 2005, http://www.immigrantvoting.org/NYTestimony/HaydukTestimony.doc.

207. Hermet Guy, Badie Bertrand, Birnbaum Pierre et Braud Philippe (dir.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin (2000), 1994.

208. Hesse Philippe-Jean, « Citoyenneté et indigénat », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 69-78.

209. Hickey Darby et Selina Musuta, « One Step Back, Two Steps Forward? DC's Diverse Immigrants Find New Unity and Momentum », *DC NORTH*, May 2006, http://www.capitalcommunitynews.com/publications/dcnorth/2006-MAY/html/One%20Step_Immigration.cfm.

210. Hirschman Albert, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 2003.

211. Homer Sébastien, « Interview d'Alain Audoubert : Je ne suis pas un shérif qui veut des cow-boys », *L'Humanité*, 15 janvier 2002, http://www.humanite.fr/journal/2002-01-15/2002-01-15-27173.

212. Homer Sébastien, « Sécurité. Le référendum sur l'opportunité de créer une police municipale à Vitry-sur-Seine interdit par le préfet. Les uniformes au placard », *L'Humanité*, 15 janvier 2002, http://www.humanite.presse.fr/journal/2002-01-15/2002-01-15-27212.

213. « How Many Illegal Aliens are Registered to Vote in North Carolina? », *Communiqué de presse de la "Federation for American Immigration Reform"*, 15

septembre 2004,
http://www.fairus.org/site/PageServer?pagename=media_media9002.

214. Hu Winnie, « Bloomberg Is Opposed to Noncitizen Voting », *The New York Times*, 10 avril 2004,
http://www.nytimes.com/learning/students/pop/articles/bloomberg_jl.html.

215. Huard Raymond, *Le Suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier, 1990.

216. Hudon Raymond et Fournier Bernard, « À quel âge est-on prêt à voter ? La participation des jeunes à la vie collective », *Perspectives électorales*, vol. 5, n° 2, juillet 2003, p. 36-41, http://www.elections.ca/eca/eim/pdf/insight_2003_07_f.pdf.

217. Huntington Samuel, P, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1998.

218. Kafka Ibn, « Sous la l'Empire et la IIIeme République, les étrangers avaient le droit de vote en France. », *Obiter Dicta, divagations d'un juriste en liberté surveillée*, 15 septembre 2006,
http://www.blog.ma/obiterdicta/index.php?action=article&id_article=10903.

219. Kaiman Beth et Varner Lynne K., « Immigrant Voting Advances in Takoma Park », *The Washington Post*, 30 janvier 1992.

220. Kantorowicz Ernst, *Les deux corps du Roi*, Paris, NRF Gallimard, 1957.

221. Karayan Raphaëlle, « Vote électronique : les expatriés français aux Etats-Unis ont joué le jeu », *Journal du Net*, 3 juin 2003,
http://www.journaldunet.com/0306/030603evote.shtml.

222. Kateb Kamel, *Européens, "indigènes" et juifs en Algérie (1830-1862)*, Paris, INED, Travaux et documents, PUF, 2001.

223. Kini Tara, « Sharing the Vote: Noncitizen Voting Rights in Local School Board Elections », *California Law Review*, vol. 93, n° 1, Janvier 2005, p. 271-321,
http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=buh&an=16330752&lang=fr.

224. Kobo Pierre-Claver, « Côte d'Ivoire : les étrangers votent », *Plein Droit*, n° 9, 1989, p. 39-41.

225. Koebel Michel, « A quel âge devient-on citoyen ? », *Enfants d'Europe*, n° 1, septembre 2001, http://perso.wanadoo.fr/koebel/pdf/Children.pdf.

226. Koubi Geneviève (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995.

227. Krikorian Mark, « Don't Give Noncitizens the Vote. Recent proposals to relax election requirements would ill serve the national interest. », *Newsday*, 26 avril 2004, http://www.cis.org/articles/2004/mskoped042604.html.

228. Krikorian Mark, « Let immigrants vote? No », *New York Daily News*, 18 avril 2004, http://www.nydailynews.com/news/ideas_opinions/v-pfriendly/story/184666p-160136c.html.

229. Krynen Jacques, *L'empire du Roi*, Paris, NRF Gallimard, 1993.

230. Lagarde Paul, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 3e ed., 1997.

231. Lambert Pierre-Yves, *Le droit de vote des colonisés et des étrangers en France*,.

232. Lambert Pierre-Yves, *Nationalité et citoyenneté dans l'Union Française (1946-1958)*,.

233. Le Bras Hervé, « Dé-chiffrer l'étranger », *MARS*, n° 6, 1996, p. 95-100.

234. Le Cour Grandmaison Olivier et Wihtol de Wenden Catherine, *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.

235. « Le droit de vote aux étrangers, c'est la fuite en avant. Entretien avec Michèle Tribalat. », *Radio France Internationale, MFI HEBDO : Culture Société*, 28 novembre 2002, http://www.rfi.fr///fichiers/MFI/CultureSociete/730.asp.

236. *Le droit de vote des étrangers aux élections locales*, Les Documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n°LC 154, décembre 2005.

237. « Le droit de vote, les étrangers et la Constitution », *Plein Droit*, n° 7, avril 1989, p. 32-33.

238. Le Gendre Bertrand, « Le droit de vote pour mon pote », *Le Monde*, n° 12513, 23 avril 1985, p. 11.

239. Le Guidec Raymond, « Citoyenneté et majorité », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 97-102.

240. « Le référendum en Nouvelle-Calédonie ; vendredi 30 octobre 1998 - décret imposant un corps électoral restreint : Le Conseil d'Etat donne son feu vert », *Le Monde*, 2 novembre 1998.

241. « Le Rwanda reconnait le droit de vote aux étrangers », *Panafrican News Agency*, 8 janvier 2001.

242. Leca Jean, « Questions sur la citoyenneté », *Projet*, n° 171-172, Janvier-février 1983, p. 113-125.

243. Leca Jean, « La citoyenneté en questions », *in* Taguieff P.-A. (dir.), *Face au racisme. Tome 2 : Analyses, hypothèses, perspectives*, Paris, La Découverte, 1991, p. 316 et suivantes.

244. Lefort Claude, *Essais sur le politique. XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1986.

245. Lefort Claude, « Nation et souveraineté », *Les Temps modernes*, n° 610, septembre - octobre - novembre 2000, p. 25-46.

246. Legros Martin, « Qu'est-ce la démocratie *sauvage* ? », *Critique de la politique, Autour de Miguel Abensour, UNESCO*, n° 9, 2004, p. 247-264.

247. « Les actions en faveur des Français de l'étranger », *Profession politique*, 17 décembre 2003, http://www.professionpolitique.info/contenu.asp?typeactu=5&ladate=17/12/2003 (17/12/03).

248. « Les candidats de droite jugent « démagogique » la proposition d'abaissement du droit de vote à 17 ans », *Le Monde*, 11 avril 2002.

249. « Les catégories sociales des étrangers », *Observatoire des inégalités*, 7 novembre 2004, http://www.inegalites.fr/article.php3?id_article=275.

250. *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire*, Paris, Ministère de la justice, 2003, http://www.justice.gouv.fr/publicat/ChiCleJuil2003.pdf.

251. « Les Etats-Unis restent la première terre d'accueil pour les immigrés », *Le Monde*, 10 mai 2006.

252. Lin Sonia, « Overview of Noncitizen Voting Rights in Hong Kong », *From the Immigrant Voting Project and New York University Law Students for Human Rights*, 2006, http://www.immigrantvoting.org/World/HongKong.html.

253. Lloyd Cathie, « L'expérience de la Grande-Bretagne », *in* Le Cour Grandmaison O. et Wihtol de Wenden C. (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 169-175.

254. Lochak Danièle, *Etrangers, de quels droits ?* Paris, PUF, 1985.

255. Lochak Danièle, « 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, 1991, p. 179-207.

256. Lochak Danièle, *Rapport au Conseil national des populations immigrées ; Groupe de travail « Egalité des droits »*, Paris, CNPI, 1991, http://www.gisti.org/doc/presse/1991/lochak/cnpi.html.

257. Lochak Danièle, « Le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales. Quelques données constitutionnelles », *Note incluse dans le dossier de presse du MRAP, lors de la campagne " Même sol, mêmes droits, mêmes voix " (mars 2000)*, 23 juin 1999.

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

259. Lochak Danièle, « La politique d'immigration en France et l'évolution de la législation », *in* Bribosia E. et Rea A. (dir.), *Les nouvelles migrations ; un enjeu européen*, Bruxelles, Complexe, 2002, p. 207-231.

260. Lochak Danièle, « La notion de discrimination », *Confluences Méditerranée*, n° 48, hiver 2003-2004, p. 13-23.

261. Lochak Danièle, Taguieff Pierre-André et Weil Patrick, « Nationalité et citoyenneté, (table ronde avec) », *Hommes et migrations*, n° 1139, janvier 1991.

262. Lucchese A, « Le droit de vote aux étrangers pour les élections locales en Europe », *Revue du marché commun*, n° 309, 1987, p. 473-.

263. Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution », *Revue du droit public et de la science politique*, mai - juin 1992, p. 589-607.

264. Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution. IIe partie : La révision constitutionnelle », *Revue du droit public et de la science politique*, juillet - août 1992, p. 933-955.

265. Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution. IIIe partie : Commentaire de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 », *Revue du droit public et de la science politique*, juillet - août 1992, p. 956-979.

266. Luchaire François, « L'Union européenne et la Constitution. IVe partie : Le référendum », *Revue du droit public et de la science politique*, Novembre - décembre 1992, p. 1587-1609.

267. Luis Carlos, *Rapport sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, 22 décembre 2000.

268. Madoeuf Franck, « Résultats des élections au congrès du Territoire et aux 3 assemblées provinciales, dimanche 9 mai 1999 ; Les anti-indépendantistes n'obtiennent qu'une majorité relative aux élections en Nouvelle-Calédonie », *Le Monde*, 11 mai 1999.

269. Mairet Gérard, *Le principe de souveraineté. Histoire et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, Folio essais, 1997.

270. Mamère Noël, *Rapport n°2340*, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 26 avril 2000.

271. Marek Anne, « Le droit au service des luttes », *Plein Droit*, n° 53-54, mars 2002, http://www.gisti.org/doc/plein-droit/53-54/droit.html.

272. Marshall T., H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950.

273. Massot Jean, « Vers une réforme constitutionnelle ? », *Pouvoirs locaux : Les Cahiers de la décentralisation*, n° 10/11, 1991, p. 100-105.

274. Maugüé Christine, « L'arrêt Sarran, entre apparence et réalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 7, 1999, p. 87, http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc7/maugue.htm.

275. Maza Valenzuela Erika, « Liberales, radicales y la ciudadania de la mujere en Chile (1872-1930) », *Estudios Publicos*, n° 69, verano 1998, p. 319-356, http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1156_323/rev69_maza.pdf.

276. Merle Isabelle, « Retour sur le régime de l'indigénat ; genèse et contradictions des principes répressifs dans l'empire français », *French Politics, Culture & Society*, vol. 20, n° 2, summer 2002.

277. Merle Isabelle, « Introduction au dossier Sujets d'Empire », *Génèses*, n° 53, décembre 2003, p. 2-3.

278. Merle Isabelle et Sibeud Emmanuelle, « Histoire en marge ou histoire en marche ? La colonisation entre repentance et patrimonialisation », *Les usages politiques de l'histoire dans la France contemporaine, des années 70 à nos jours*, Paris, 2003, http://histoire-sociale.univ-paris1.fr/Collo/Merle.pdf.

279. Miaille Michel, « Droit et politique à propos des immigrés », *Le droit et les immigrés*, Edisud, 1986, p. 116-129.

280. Milliot Louis, *Le gouvernement de l'Algérie*, Cahiers du centenaire de l'Algérie, Livret n°V. Publications du Comité national métropolitain du centenaire de l'Algérie, 1930, http://aj.garcia.free.fr/Livret5/PageGardeLivret5.htm juillet 2005.

281. Milliot Louis, *Cours de législation algérienne, tunisienne et marocaine*, Alger, sans date.

282. « Ministère de la justice, réponse à la question n°37145, publiée au JO du 08/11/1999, page 6394 », *Journal officiel*, 13 mars 2000, p. 1673.

283. « Ministère de la justice, réponse à la question n°65813 publiée au JO le 10/09/2001, page 5136 », *Journal officiel*, 8 avril 2002, p. 1919.

284. « Ministère des personnes handicapées, réponse à la question n°17214 publiée au JO le 28/04/2003 page 3290 », *Journal officiel*, 3 novembre 2003, p. 8508.

285. Molina Ramirez Tania, « Los que sì votan allà », *La Jornada*, 2 mai 2004, http://www.jornada.unam.mx/2004/05/02/mas-tania.html.

286. Morice Alain, « "Choisis, contrôlés, placés" - renouveau de l'utilitarisme migratoire », *Vacarme*, n° 14, hiver 2000, p. 56-60, http://www.vacarme.eu.org/article68.html.

287. Morice Alain, *Chercheur, militant, expert (et citoyen) : réflexions à partir d'un texte de Gérard Noiriel*, Note pour le groupe Bas les masques, novembre 2002.

288. Myo-ja Ser, « Why vote in local elections? », *JoongAng Daily*, 30 mai 2006, http://joongangdaily.joins.com/200605/29/20060529175413947990009100 9101.html .

289. Nakano Yuji, « Les propositions de loi sur le droit de vote des étrangers aux élections locales au Japon », *Migrations société*, vol. 14, n° 83, septembre-octobre 2002, p. 9-16.

290. Nancy Jean-Luc, *La communauté désoeuvrée*, Paris, Christian Bourgeois, 1990.

291. Nancy Jean-Luc, « Renouer le politique », *Intersignes*, n° 8-9, 1996, p. 111-126.

292. « Nationalité et citoyenneté, table ronde avec Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil », *Hommes et migrations*, n° 1139, janvier 1991.

293. « Neuf magistrats pour la révision de la liste électorale spéciale », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 2 mars 2005.

294. Neveu Catherine, *Communauté, nationalité et citoyenneté. De l'autre côté du miroir : les Bangladeshis de Londres*, Paris, Karthala, 1993.

295. Nietzsche Friedrich, *Ainsi parlait Zarathoustra*.

296. Noiriel Gérard, *Le creuset français*, Paris, Seuil, 1988.

297. Noiriel Gérard, « Préface », *Réfugiés et sans-papiers ; la République face au droit d'asile ; XIXe - XXe siècle*, Paris, Hachette, 1998, p. I - VIII.

298. Noiriel Gérard, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette Littératures, 1999.

299. Noiriel Gérard, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, Socio-histoires, 2001.

300. « Note de M. Chagny, conseiller rapporteur, sur l'Arrêt du 2 juin 2000 rendu par l'Assemblée plénière », *Bulletin d'information de la Cour de cassation*, n° 520, 15 septembre 2000, http://www.courdecassation.fr/_BICC/520a529/520/cour/arret/note520.htm.

301. « Nouvelles réactions sur le gel du corps électoral », *Les Nouvelles Calédoniennes*, 27 janvier 2005.

302. Offerlé Michel, *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Gallimard, 2002 [1993].

303. Offerlé Michel, « De l'autre côté des urnes, Français, Françaises, indigènes 1848-1930 », *in* Favre P., Hayward J. et Schémeil Y. (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 73-90.

304. Oriol Paul, *Les immigrés devant les urnes*, Paris, CIEMI L'Harmattan, 1992.

305. Oriol Paul, « Les naturalisations de 1992 à 1995 », *Migrations société*, n° 57, mai - juin 1998, p. 119.

306. Oriol Paul, *Argumentaire en faveur du droit de vote des résidents étrangers*, http://ourworld.compuserve.com/homepages/Paul_Oriol/citoyennete2000.htm, 2003.

307. Oriol Paul, « L'autruche républicaine », *Migrations société*, vol. 13, n° 77, septembre - octobre 2001, p. 183-184.

308. Oriol Paul, *Résidents étrangers, citoyens ! Plaidoyer pour une citoyenneté européenne de résidence*, Amiens, ASECA, Presse pluriel, 2003.

309. « Participation des étrangers extra-communautaires à un référendum local dans deux communes de Seine-Saint-Denis », *Maire Info, Le quotidien d'informations en ligne destiné aux élus locaux*, 30 septembre 2002, http://www.maire-info.com/article.asp ?param=2211.

310. Passeron René, *Cours de droit algérien professé à la Faculté de droit d'Alger*, Alger, Imprimerie Officielle, 1947.

311. Perrineau Pascal et Reynié Dominique (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

312. Peuchot Eric, « Droit de vote et condition de nationalité », *Revue du droit public et de la science politique*, mars - avril 1991, p. 481-524.

313. *Population immigrée, population étrangère ; tableaux thématiques, exploitation complémentaire*, Cédérom INSEE, 2002.

314. Poston Dudley L. Jr, Camarota Steven A et Baumle Amanda K, « Remaking the Political Landscape: The Impact of Illegal and Legal Immigration on Congressional Apportionment », *Center for Immigration Studies - Backgrounder*, Octobre 2003, p. 1-7, http://www.cis.org/articles/2003/back1403.pdf.

315. Poutignat Philippe et Streiff-Fénart Jocelyne, *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995.

316. Poutignat Philippe et Streiff-Fénart Jocelyne, « Assimilation réublicaine et gestion de la différence culturelle », *Critique*, n° 618, 1998, p. 754-766.

317. *Présentations (premier volet) sur les expériences des Etats membres avec la participation des résidents étrangers aux élections locales*, Conseil de l'Europe, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, Comité d'experts sur la participation démocratique aux niveaux local et régional, 13 avril 2004, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/sub-committees/lr-dp/LR-DP_2004_6bil.pdf.

318. Prétot Xavier, « L'épreuve du droit constitutionnel », *Pouvoirs locaux : Les Cahiers de la décentralisation*, n° 10/11, 1991, p. 105.

319. *Programme commun de gouvernement du parti communiste et du parti socialiste (introduction de Georges Marchais)*, Editions sociales, 1972.

320. « Question n°17214 de M. Folliot Philippe (Union pour la Démocratie Française - Tarn) au ministre des personnes handicapées », *Journal officiel*, 28 avril 2003, p. 3290.

321. « Question N°37145 de M. Bourg-Broc Bruno (Rassemblement pour la République - Marne) à Mme la Ministre de la Justice », *Journal officiel*, 8 novembre 1999, p. 6394.

322. « Question N°65813 de Mme Bachelot-Narquin Roselyne (Rassemblement pour la République - Maine-et-Loire) à Mme la Ministre de la Justice », *Journal officiel*, 10 septembre 2001, p. 5136.

323. Quiminal Catherine, « Emigrés, immigrés : de l'associatif au politique », *Tumultes*, n° 24, mai 2005, p. 91-110.

324. Rahn Kim, « Foreigners Cast Ballots for 1st Time », *The Korea Times*, 31 mai 2006, http://times.hankooki.com/lpage/200605/kt2006053117434810440.htm.

325. Rancière Jacques, *La mésentente*, Paris, Galilée, 1995.

326. Rancière Jacques, *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard Folio Essais (1ère édition, La Fabrique, 1998), 2004.

327. Rancière Jacques, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005.

328. *Rapport public thématique de la Cour des Comptes : Garde et réinsertion - La gestion des prisons*, Paris, 2006, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/gestion-prisons/rapport-gestion-prisons.pdf.

329. Raskin Jamin B, « Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional, and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, n° 4, 1993, p. 1391-1470.

330. Raskin Jamin B, « Une république en lambeaux : la faiblesse de la démocratie politique aux Etats-Unis », *En Temps réel, Cahier n°17*, octobre 2004, http://lesracinesdumal.canalblog.com/archives/2004/11/04/162096.html http://lesracinesdumal.canalblog.com/archives/2004/11/04/162098.html http://lesracinesdumal.canalblog.com/archives/2004/11/04/162123.html.

331. Raskin Jamin B et Spalding Matthew, « Should Non-Citizens be Permitted to Vote? », *Legal Affairs Debate Club*, Novembre 2005, http://www.legalaffairs.org/webexclusive/debateclub_ncv0505.msp [juin 2006].

332. Renan Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?* Agora Presse Pocket (conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882), 1992.

333. Renfro Ren, « Could Non-Citizens Elect The President? », *Vital Speeches of the Day*, vol. 72, n° 14/15, Mai 2006, p. 458-461.

334. Renshon Stanley A., *Dual Citizenship and American National Identity*, Washington DC, Center for Immigrant Studies, 2001, http://www.cis.org/articles/2001/paper20/renshondual.pdf.

335. « Repères, Discriminations », *Le Monde*, 19 octobre 2005, p. 11.

336. Rials Stéphane, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, Pluriel, 1988.

337. Richard Jean-Luc, « Corps électoral », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 264-266.

338. Robert Jacques, « Pour une toilette de la Constitution », *Le Monde*, 4 novembre 1981.

339. Roger Patrick, « La réforme oubliée du statut pénal du chef de l'Etat », *Le Monde*, 3 octobre 2006.

340. Roger Patrick, « Un projet de loi constitutionnelle sur le corps électoral de la Nouvelle-Calédonie », *Le Monde*, 17 juin 2006.

341. Roman Bernard, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle (n° 341) de M. Jean-Marc Ayrault, et plusieurs de ses collègues, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France*, http://www.assemblee-nat.fr/12/rapports/r0379.asp#P111_10343, 2002.

342. Rosanvallon Pierre, *Le sacre du citoyen ; Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard NRF, 1992.

343. Rosberg Gerald M, « Aliens and Equal Protection : Why not the Right to Vote ? », *Michigan Law Review*, vol. 75, n° 5/6, Avril - Mai 1977, p. 1092-1136, http://links.jstor.org/sici ?sici=0026-2234%28197704%2F05%2975%3A5%2F6%3C1092%3AAAEPWN%3E2.0.CO%3B2-5.

344. Rougerie Jacques, *Paris insurgé, la Commune de 1871*, Paris, Découvertes Gallimard, 1995.

345. Rousseau Dominique, « La révision de la Constitution sous la Vème République », *La Constitution a quarante ans*, Paris, Conseil constitutionnel, 1998, en ligne http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/referendum/2000/40q20.htm mai 2005.

346. Ruf Werner, « La conception de la nation en France et en Allemagne », *Hommes et migrations*, n° 1223, janvier - février 2000, p. 12-19, http://www.hommes-et-migrations.fr/articles/1223/1223.pdf.

347. Saada Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Génèses (Sujets d'Empire)*, n° 53, décembre 2003, p. 4-24.

348. Sahia Cherchari Mohamed, « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 60, octobre 2004, p. 741-770.

349. Sala-Molins Louis, *Le Code noir ou le calvaire de Canaan*, Paris, PUF, Quadrige, 2002.

350. Sanders Lorraine, « Mind the GAP », *BeyondChron : San Francisco's Alternative Online Daily News*, 9 novembre 2004, http://www.beyondchron.org/news/nucleus/plugins/print/print.php?itemid=728.

351. Sartre Maurice, *Histoires grecques*, Paris, Seuil, 2006.

352. Saulnier Natascha, « Soldat américain à titre posthume », *L'Humanité*, 9 mars 2004, http://humanite.fr/journal/2004-03-09/2004-03-09-389608.

353. Saux Jean-Louis, « Compromis entre le RPCR et le FLNKS sur le statut de la Nouvelle-Calédonie. Les Kanaks ont obtenu que le corps électoral soit " figé " à la date de 1988 », *Le Monde*, mardi 22 décembre 1998.

354. Sayad Abdelmalek, « La naturalisation, ses conditions sociales et sa signification chez les immigrés algériens », *GRECO 13, recherches sur les migrations internationales*, n° 3, 1981, p. 23-46.

355. Sayad Abdelmalek, « La naturalisation, ses conditions sociales et sa signification chez les immigrés algériens. II. La naturalisation comme rapport de forces. », *GRECO 13, recherches sur les migrations internationales*, n° 4-5, 1982, p. 1-51 ter.

356. Sayad Abdelmalek, « Exister c'est exister politiquement. (1). Pour une défense des droits civiques des immigrés. (2). Les droits civiques pour une plus grande justice. », *Presses et immigrés en France*, n° 135 et 136, novembre et décembre 1985.

357. Sayad Abdelmalek, *La double absence : des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Le Seuil, 1999.

358. Schnapper Dominique, « Contre le droit de vote des étrangers », *Pouvoirs locaux : Les Cahiers de la décentralisation*, n° 10/11, 1991, p. 96-100.

359. Schnapper Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris, Folio Actuel Gallimard, 2000.

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

361. Schoelcher Victor, *Esclavage et colonisation*, Paris, PUF, 1948.

362. Schuck Peter H. et Baldwin Simeon E., « Only Citizens Should Hold Voting Rights », *Los Angeles Times*, 2 août 2004, http://www.law.yale.edu/news/2068.htm.

363. Shklar Judith, *American Citizenship: The Quest for Inclusion*, Harvard University Press, 1998.

364. Siari Tengour Ouanassa, « La municipalité de Constantine de 1947 à 1962 », *Bulletin de l'IHTP*, n° 83, juin 2004, http://www.ihtp.cnrs.fr/dossier_monde_colonial/siari_tengour.html juin 2005.

365. Sieyès Emmanuel, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* Paris, Quadrige, PUF, 1982 (1789).

366. Slama Serge, *La construction de la catégorie juridique du naturalisé (1849-1944)*, Paris, Séminaire histoire sociale de l'immigration, ENS, 2005, http://clio.ens.fr/seminaires/himmig/slama.pdf avril 2005.

367. « Snapshot of United States Voting History », *Grassroots Policy Project*, 2004, http://www.grassrootspolicy.org/pdfs/US%20Voting%20History.pdf.

368. Soysal Yasemin Nuhoglu, *Limits of Citizeship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

369. Spring Stephen, « Taxation With Representation: Voting Rights for Immigrants », *The Muskie School of Public Service*, 20 mai 2004, http://www.immigrantvoting.org/material/Immigrant%20Vote.doc.

370. Strudel Sylvie, « La participation des Portugais aux élections européennes et municipales en France », *Les Cahiers de l'Urmis*, n° 9, "Portugais de France ; immigrés et citoyens d'Europe", février 2004, p. 69-76.

371. « Sujets d'Empire », *Génèses*, n° 53, décembre 2003.

372. Tabaka Benoît, « La constitutionnalité de l'article L. 7 du Code électoral », *Revue de l'actualité juridique française*, 1er mars 2001, http://www.rajf.org/article.php3?id_article=231.

373. Tactaquin Catherine, « Voting Rights for Immigrants », *Poverty & Race*, vol. 13, n° 6, November - December 2004, p. 5-7, http://www.prrac.org/pdf/tactaquinnovdec2004.pdf.

374. Taguieff Pierre-André, « Universalisme et racisme évolutionniste : le dilemme républicain hérité de la France coloniale (propos recueillis par Nicolas Bancel) », *Hommes et migrations*, n° 1207, juin 1997, p. 90-97.

375. Tassin Etienne, *Un monde commun. Pour une cosmo-politique des conflits*, Paris, Seuil, 2003.

376. Tavan Chloé, « Les immigrés en France : une situation qui évolue », *Insee Première*, n° 1042, septembre 2005.

377. Tienda Marta, « Demography and the Social Contract », *Demography*, vol. 39, n° 4, Novembre 2002, p. 587-616.

378. « Tribunal administratif de Melun, référé, 8 janvier 2002, Préfet du Val-de-Marne c/ Commune de Vitry-Sur-Seine », *Revue de l'actualité juridique française*, 2002, http://www.rajf.org/article.php3?id_article=441.

379. Van Eeckhout Laetitia, « Les artisans extracommunautaires sont interdits d'élections », *Le Monde*, 16 mars 2005.

380. Vedel Georges, « Qu'est-ce que la Constitution ? », *La Constitution a quarante ans*, Paris, Conseil constitutionnel, 1998, en ligne http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q01.htm, janvier 2004.

381. Verjus Anne, *Le "cens de la famille". Les femmes et le vote 1789-1848*, Paris, Belin, 2002.

382. Vermeren Patrice, « Le citoyen comme personnage philosophique », *Séminaire d'ouverture : l'homme et le citoyen*, Chaire Unesco d'étude des fondements philosophiques de la justice et de la société démocratique, Université du Québec à Montréal, 1999, http://www.fad.bf.refer.org/seminrvi/cverme.htm.

383. Verpeaux Michel, « Le référendum local, en métropole et outre-mer », *AFDC, journée d'études constitutionnelles*, http://www.droitconstitutionnel.org/AFDC_01/verpeaux.html, 2003.

384. Verpeaux Michel, « Du bon et du mauvais usage des référendums locaux », *AJDA Jurisprudence*, 2006, p. 873.

385. Vincent Jean-Yves, « Citoyenneté et dignité : les exclus de la citoyenneté par décision de justice », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 103-117.

386. « Vote des immigrés : la Courneuve fait un pas », *Survivreausida.net*, 14 janvier 2004, http://www.survivreausida.net/a5744 juillet 2005.

387. Wahnich Sophie, *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel, 1997.

388. Waldrauch Harald, « Electoral rights for foreign nationals : a comparative overview », *ESF/LESC-SCSS Exploratory Workshop : Citizens, non-citizens and voting rights in Europe*, School of Law, Old College, University of Edinburgh, UK, 2005.

389. Wallerstein Immanuel, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours. Tome 1 : Capitalisme et économie-monde*, Paris, Flammarion, 1980.

390. Wallerstein Immanuel, *Le système du monde du XVe siècle à nos jours. Tome 2 : Le mercantilisme et la consolidation de l'économie-monde européenne, 1600-1750*, Paris, Flammarion, 1985.

391. Weil Patrick, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard Folio Actuel, 1991.

392. Weil Patrick, « Débats Maastricht. Immigrés : les risques d'une dérive », *Le Monde*, 9 septembre 1992.

393. Weil Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002.

394. Weil Patrick, « Le statut des musulmans en Algérie coloniale. Une nationalité française dénaturée », *European University Institute, Florence, Working Paper HEC*, n° 2003/3, 2003, http://www.iue.it/PUB/HEC03-03.pdf.

395. Werner Auguste-Raynald, *Essai sur la réglementation de la nationalité dans le droit colonial français*, Thèse de doctorat en droit de l'université de Genève, Toulouse, imprimerie Boisseau, 1936.

396. Wéry Claudine, « Nouvelle-Calédonie : la controverse sur le gel du corps électoral continue », *Le Monde*, 21 janvier 2005.

397. Whitaker Beth Elise, « Citizens and Foreigners: Democratization and the Politics of Exclusion in Africa », *African Studies Review*, vol. 48, n° 1, Avril 2005, p. 109-126.

398. Wihtol de Wenden Catherine, *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987.

399. Wihtol de Wenden Catherine, *Les immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*, Paris, FNSP, 1988.

400. Wihtol de Wenden Catherine, « Synthèse », *in* Koubi G. (dir.), *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 163-167.

401. Wihtol de Wenden Catherine, *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

402. Wihtol de Wenden Catherine, « Est-il possible - et souhaitable - de contrôler les flux migratoires ? », *in* Dewitte P. (dir.), *Immigration et intégration ; l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 391-396.

403. Wihtol de Wenden Catherine, « Les "jeunes issus de l'immigration", entre intégration culturelle et exclusion sociale », *in* Dewitte P. (dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1999, p. 232-237.

404. Wihtol de Wenden Catherine, « Immigrés (vote des) », *in* Perrineau P. et Reynié D. (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 509-513.

405. Wihtol de Wenden Catherine et Leveau Rémy, *La beurgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*, Paris, CNRS Editions, 2001.

406. Winckler Martin, « Le langage de Sarkozy », *Libération*, 14 juin 2006, p. 27.

407. Wright-Trinh Famille, « Message intitulé : Sur le corps électoral figé », *Groupe Yahoo KANAKY*, 10 septembre 2005, http://fr.groups.yahoo.com/group/kanaky/message/10623.

408. Yamanaka Keiko, « A breakthrough for ethnic minority rights in Japan », *in* Morokvasic-Müller M., Erel U. et Shinozaki K. (dir.), *Crossing Borders and shifting Boundaries*, Opladen, Leske + Budrich, IFU, 2003, p. 231-259.

409. Yau Jennifer, « The Foreign Born in the Armed Services », *Migration Information Source*, 1er mai 2005, http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=304.

410. Zappi Sylvia, « Débats à gauche après les propos de M. Chevènement sur le vote des étrangers », *Le Monde*, 17 novembre 1999.