

**Université Paris VII – Denis Diderot  
UFR de sciences sociales  
Année universitaire 1999-2000**

**Mémoire de recherche**

# **Le droit de vote des étrangers**

**Présenté pour l'obtention  
du DEA de sociologie du pouvoir**

**Préparé sous la direction de Monique Chemillier-Gendreau,  
professeur de droit et de science politique**

**Présenté et soutenu publiquement par**

**Hervé Andrès**

**Session de juin 2000**

**Mémoire de recherche**

# **Le droit de vote des étrangers**

**Présenté pour l'obtention  
du DEA de sociologie du pouvoir**

**Préparé sous la direction de Monique Chemillier-Gendreau,  
professeur de droit et de science politique**

**Présenté et soutenu publiquement par**

**Hervé Andrès**

**Session de juin 2000**

### **Avertissement**

L'université n'entend ni approuver les opinions émises dans ce document.  
Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.



# Remerciements

Je remercie ma directrice de mémoire, Monique Chemillier-Gendreau,  
pour son érudition, son immense attention, sa patience et sa générosité, ...

mes professeurs pour leurs compétences,

mon épouse pour son aide,

ainsi que Catherine Withol de Wenden et Paul Oriol,

et tous les militants, qui font avancer la démocratie.

# Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Le droit de vote des étrangers au regard des principes</b> .....	<b>13</b>
1.1 Le débat revient dans l'actualité .....	13
1.2 La question .....	14
1.3 Le principe d'égalité .....	16
1.4 De la légitimité du pouvoir politique .....	18
<b>2 Données " objectives " pour un débat</b> .....	<b>20</b>
2.1 La législation .....	20
2.1.1 La législation en France .....	20
2.1.2 La législation à l'étranger .....	25
2.1.3 La citoyenneté de l'Union européenne.....	27
2.2 Les chiffres.....	30
2.2.1 Définitions.....	30
2.2.2 Statistiques et controverse .....	31
2.2.3 Les étrangers en France .....	32
2.3 Histoire d'un débat .....	33
2.4 Les différentes expériences.....	36
2.4.1 Les expériences locales .....	37
2.4.2 Les expériences d'élus " d'origine étrangère ".....	39
2.4.3 Les expériences du " vote étranger " .....	39
2.5 Les pressions internationales sur la France .....	40
<b>3 Les blocages</b> .....	<b>43</b>
3.1 Les opposants au droit de vote des étrangers .....	43
3.2 Les arguments contre le droit de vote des étrangers .....	44
3.2.1 Les arguments de fond.....	45
3.2.2 L'impossibilité politique ou le caractère non prioritaire .....	47
3.2.3 L'argument constitutionnel.....	49
3.2.4 Les restrictions au droit de vote des étrangers.....	51
3.3 La citoyenneté-nationalité et la souveraineté nationale .....	53
3.3.1 Le principe d'inclusion / exclusion.....	53
3.3.2 Une citoyenneté enfermée dans la nationalité .....	54
3.3.3 La nation.....	56
3.3.4 La souveraineté .....	59
<b>4 Conclusion</b> .....	<b>61</b>
<b>5 Fiches de lecture</b> .....	<b>62</b>
<b>6 Références bibliographiques</b> .....	<b>75</b>

## Avant-propos

*Avant d'entrer dans le vif du sujet, je dois expliquer le parcours par lequel je me retrouve aujourd'hui, à 33 ans, à étudier la question du droit de vote des étrangers. En effet, loin de l'objectivité "froide" des sciences exactes, je reconnais au contraire un parti pris personnel qui est central dans ma démarche intellectuelle. Il me semble plus honnête de l'assumer d'emblée.*

*Je réalise cette étude dans le cadre d'un projet de réorientation professionnelle. Mon parcours scolaire et des difficultés familiales m'ont conduit à travailler au sein du Ministère de la défense, à des postes de technicien supérieur puis d'ingénieur d'études et de fabrications, dans le domaine de la documentation, de la communication, et des arts graphiques. Ce travail s'est avéré pour moi purement alimentaire, insatisfaisant intellectuellement et du point de vue éthique. Au bout de quelques années, j'ai décidé de prendre le risque d'une reconversion et j'ai cherché un nouveau projet. Si je connaissais le domaine de la recherche scientifique, c'était surtout au travers des sciences exactes. Je n'avais jamais vraiment compris que les sociologues, juristes, politologues, économistes, ... que j'entendais parfois dans les médias ou à l'occasion de réunions publiques, étaient des chercheurs au même titre que les biologistes, chimistes, physiciens, ... Cette découverte a été une "révélation" car j'ai eu là, comme dans un rêve "trop beau pour être vrai", la possibilité de faire enfin un travail intéressant, utile à la société, et qui me permette de vivre décemment. Ce DEA est pour moi chargé d'un enjeu profond, dans lequel j'ai investi une grande partie de moi-même. Je suis déjà titulaire d'un diplôme de 3ème cycle, donc l'intérêt de ce DEA, plus que le diplôme en tant que tel, est surtout le passeport qu'il représente pour une future thèse et, si possible, pour un emploi de chercheur. La profondeur de cet enjeu pour moi a été à la fois stimulant et paralysant. D'un côté, je ne doute absolument pas de ma motivation. De l'autre côté, je doute de mes capacités et la peur de l'échec m'a paralysé à plusieurs reprises dans cette étude.*

*D'autre part, pour avoir la prétention de traiter un tel sujet, il conviendrait au minimum de maîtriser les grands classiques de la pensée, philosophique, politique et juridique. Ce qui n'est malheureusement pas mon cas. Ma démarche est plutôt celle d'un Candide, formé à la pensée*

*dans l'école républicaine et laïque que, qui cherche à comprendre une question d'actualité, avec sincérité et honnêteté. Que soient ici remerciés mes professeurs, qui m'ont guidé avec patience dans la découverte d'auteurs passionnants, dont je me demande aujourd'hui comment j'ai pu vivre auparavant en les ignorant. Et parfois, un vertige me saisit, à l'idée de ce que j'ai pu affirmer hier sans savoir, et de tout ce que j'ignore encore. Ce DEA a été un apprentissage de l'humilité.*

*Enfin, le choix de mon sujet de recherche n'est bien sûr pas anodin.*

## **Le choix du sujet**

*D'une part, le sujet du droit de vote des étrangers comporte bien évidemment une dimension politique. Et tous ceux qui me connaissent savent bien que c'est ma passion. Comme certains s'intéressent au football, ou à la peinture, je m'intéresse depuis le plus jeune âge à la politique. Je suis issu d'un milieu militant, j'ai vibré durant mon enfance lors des meetings du 1er mai, j'ai ragé contre les dictatures et les compromissions des démocraties, j'ai toujours ressenti l'injustice sociale, j'ai toujours voulu " changer le monde ". On m'a toujours dit que " ça me passerait " en devenant adulte, mais à 33 ans, je demeure plus que jamais attaché aux valeurs qui sont les miennes depuis toujours. Salarié, j'étais responsable syndical. Père de famille, je suis militant associatif dans une association de parents d'élèves. Et citoyen, je continue à militer politiquement et dans le milieu associatif, pour l'égalité, la justice, la liberté, la démocratie et la paix.*

*D'autre part, le sujet du droit de vote des étrangers pose la question de l'immigration, de la différence entre " français " et " étranger ". Là aussi, mon histoire familiale et personnelle est présente en moi, de façon consciente. Mon grand-père paternel a marché 700 km, d'Espagne en France, pour fuir la misère. Enfant, mon père rentrait en pleurant à la maison parce qu'on l'avait traité " d'espagnol " alors qu'il était, comme il disait " motorisé français ". Quand il a eu 20 ans, les gendarmes sont venus le chercher pour l'envoyer faire la guerre en Algérie. A ce moment-là on ne lui a pas demandé s'il était bien français. Durant toute mon enfance, j'ai toujours détesté qu'on déforme mon nom et affirmé mon identité composite – " plurielle ", dirait-on maintenant. Et quand on parle de l'immigration, je me suis toujours senti non seulement solidaire, mais même plus, concerné.*



*Sur la question précise du droit de vote des étrangers, je ne suis bien sûr pas neutre et j'ai milité à plusieurs reprises en faveur. Je me souviens avoir fait signer des pétitions dans les années 80. La "préférence nationale" m'a toujours semblé abjecte et vis-à-vis du droit de vote, je n'ai jamais compris les arguments des partisans de la citoyenneté réservée aux nationaux.*

*Il m'a toujours semblé injuste que mes grands-parents, vivant et travaillant en France depuis des dizaines d'années, de nationalité espagnole, soient privés du droit de vote. Certains amis étrangers m'ont aussi témoigné, à de nombreuses reprises, de leur incompréhension sur ce point. Ou plutôt, le sentiment exprimé était d'être des "citoyens de deuxième catégorie", "bons pour payer les impôts, mais pas pour choisir leur maire ou député". Ils dénonçaient le caractère inégalitaire du vote restreint aux seuls Français et voyaient dans leur privation de ce droit une entorse à la démocratie. Une amie, interrogée sur la possibilité de la naturalisation, y voyait alors un renoncement à sa propre identité, notamment par l'impossibilité de la double nationalité.*

## **L'attachement à la démocratie**

*L'importance que j'accorde au droit de vote des étrangers tient à mon éducation française, laïque, et républicaine, et mon attachement à la démocratie.*

*Mes manuels d'éducation civique m'ont enseigné la vertu des principes d'égalité et de liberté. J'en ai compris que la démocratie est le meilleur système politique que l'humanité ait trouvé à ce jour, que le droit de vote est une condition sine qua non de la démocratie, que la démocratie évolue, sous pression des luttes sociales, vers l'universalisation du suffrage, avec l'accès au droit de vote de tous les hommes (1848), des femmes (1944), des jeunes de 18 ans (1974). Je pensais naïvement que la suite logique de cette progression, serait la reconnaissance du droit de vote pour les étrangers vivant en France.*

*Durant mon enfance, lors des dimanches électoraux, j'accompagnais mes parents au bureau de vote, à mon école. La radio disait qu'ils accomplissaient leur "devoir d'électeur". En 1974, un peu avant mon huitième anniversaire, j'avais été très déçu que le candidat soutenu par ma famille, François Mitterrand, soit battu par le "candidat des riches", Valéry Giscard d'Estaing. Dans mon entourage, je ne connaissais que des gens qui soutenaient la gauche. Je ne*

*comprenais pas que “ les riches ” soient aussi nombreux. Mais je me souviens que nous avons dû “ accepter le verdict des urnes ”. Le Président était président parce qu’il avait été élu, par le peuple. Il avait le droit de gouverner. Et nous devions respecter “ sa ” loi car elle était celle de tous. C’était très différent au Chili, où un dictateur était arrivé au pouvoir par la violence, tuant le président légitimement élu, et imposait sa “ loi ” par la terreur. Là, le Président était illégitime, et il était légitime de combattre son gouvernement.*

*Lors des élections municipales de 1977, ma famille était très contente. Les mairies de Roanne – où j’habitais - et de Saint-Étienne basculaient à gauche. L’on attendait de ces changements de couleur politique des changements dans la vie concrète, dans la ville. Les nouvelles municipalités devaient traduire dans les actes une nouvelle orientation, conforme à leurs programmes électoraux. Ces changements étaient légitimes puisqu’ils étaient demandés par la majorité des électeurs.*

*On m’expliquait aussi qu’il fallait respecter les installations publiques, telles que la piscine par exemple, construite par la nouvelle municipalité, et “ payée avec nos impôts ”.*

*En 1978, nous fûmes de nouveau déçus, lors des élections législatives remportées par la droite. Mais nous continuions à respecter les lois, même de droite.*

*Et ainsi de suite...*

*Dans leur village, mes grands-parents, respectaient les lois. Mais eux, ils ne votaient pas. Et je ne le savais pas.*

## **“ Les gens qui vivent ici sont d’ici ”**

*De nombreux étrangers travaillent et vivent en France depuis de nombreuses années. Le travailleur immigré, venu parfois pour une saison, est resté, s’est installé. La perspective d’un hypothétique retour au pays s’est éloigné. Des familles se sont installées. Ce phénomène n’a rien de nouveau mais la prise de conscience de l’installation durable de ces personnes s’est accentuée ces dernières années.*

*Les manuels d'instruction civique citent volontiers Bernard Stasi : “ L'immigration, une chance pour la France ”<sup>1</sup>. Ils enseignent à rejeter le racisme, à respecter les différences de culture, et de religion.*

*Petit-fils d'étrangers, ayant grandi en cité HLM avec des voisins maghrébins, maliens, italiens, ..., l'évidence de la vie s'est imposé à moi de façon incontournable : nous vivions tous au même endroit, nous fréquentions les mêmes bancs de l'école, les mêmes stades, les mêmes piscines. J'avais conscience de nos différences, il existait des frontières entre mon bâtiment et le “ 3ème bâtiment ”, où vivaient les gens plus colorés. Quant aux Cilof (cité voisine), on ne s'y aventurait pas ou alors en nombre. Quant à une autre cité un peu plus lointaine, on entendait dire beaucoup de choses sur son compte. On disait qu'on y égorgeait le mouton dans les caves à la fin du Ramadan.*

*Mais tous, nous vivions ensemble, dans le même monde, dans le même quartier, dans la même ville. Enfants, nous avons tous vibré aux exploits des Verts en Coupe d'Europe de football. Nous étions différents, mais nous étions là*

*Comme l'affirme le philosophe Alain Badiou, “ celui qui vit et travaille ou a travaillé ici est d'ici ”.*

*Il ne faisait pas de doute que nous vivions tous là, ensemble, différents, mais appartenant au même espace social. Dans cet espace, les règles étaient les mêmes pour tout le monde. Les lois s'appliquaient.*

*D'ailleurs, je me souviens avoir été surpris d'apprendre un jour que certains voisins, ainsi que mes grands-parents ne votaient pas aux élections, parce qu'ils étaient étrangers.*

*Et d'ailleurs, encore aujourd'hui, certains Français croient que la question ne se pose plus parce qu'ils pensent justement que les étrangers ont le droit le vote.*

*Des gens vivent ici, et on nous affirme solennellement qu'ils sont égaux.*

*Des gens vivent ici et doivent respecter les mêmes lois que les autres.*

*Des gens qui vivent ici ne votent pas.*

---

<sup>1</sup> Jean Vanderschaeve, CE2, *Education civique, l'école du citoyen*, Magnard, Paris, 1985, p.74

*Pourquoi ?*

*Ou plutôt, pourquoi pas ?*

# 1. Le droit de vote des étrangers au regard des principes

Le slogan officiel incitant à voter aux élections européennes de juin 1999 affirmait : “ En Europe, aujourd’hui, voter, c’est exister ”. On pourrait critiquer l’aspect réducteur de cette “ existence ”, voire de cette citoyenneté réduite au seul vote. Cette condition est bien sûr insuffisante. Mais qui dira qu’elle n’est pas nécessaire ?

La question du droit de vote des étrangers revient en force dans l’actualité au printemps 2000. Elle trouve ses fondements dans les principes de la démocratie<sup>2</sup>.

## 1.1 Le débat revient dans l’actualité

Au début de l’automne 1999, le droit de vote des étrangers était quasiment absent du débat politique. Selon beaucoup d’observateurs, le débat qui avait agité le microcosme politique dans les années 70 et 80 semblait avoir été réglé par la réforme du code de nationalité (“ ils n’ont qu’à demander la naturalisation ”) et surtout par le Traité de Maastricht, instituant notamment une “ citoyenneté de l’Union ” européenne. Le droit de vote européen et municipal avait été accordé aux citoyens de l’Union, c’est-à-dire, aux ressortissants des Etats membres. Pour le politologue Patrick Weil, “ *le Traité de Maastricht* [avait] *clos le débat* ”<sup>3</sup>. Pour beaucoup, la question était tranchée, et le sujet du débat sur le droit de vote des étrangers était plus un sujet d’histoire que d’actualité.

Néanmoins, dans la société, la question se posait toujours et pour toujours : pourquoi limiter le droit de vote aux seuls nationaux ?

Dans l’ombre, obstinément, les réseaux associatifs n’avaient pas baissé les bras, et au contraire, un collectif<sup>4</sup> s’était lancé dans une nouvelle campagne de mobilisation, de sensibilisation, afin d’obtenir le droit de vote pour les étrangers extra-communautaires lors des élections municipales de 2001.

---

<sup>2</sup> La démocratie est entendue ici dans une définition substantielle, et non dans une description purement instrumentale.

<sup>3</sup> Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Gallimard Folio, Paris, 1991 1995, pp. 474

Quelques mois plus tard, la question était à la “ une ” de tous les journaux, et le 2 mai 2000, elle était débattue pour la première fois à l’Assemblée nationale, grâce à une proposition de loi émanant des députés verts, soutenue par l’ensemble de la “ gauche plurielle ”.

Loin d’être tranchée, au printemps 2000, la question se pose, dans toute son acuité, dans toute son urgence : Faut-il accorder le droit de vote aux étrangers résidant en France ? Ou encore : notre démocratie est-elle valide, véritable – comme elle le prétend souvent en donnant des leçons à d’autres pays – si elle prive du droit de vote une partie importante de la population ?

## 1.2 La question

Souvent, le débat a été posé selon les termes suivants : “ Faut-il accorder le droit de vote aux étrangers résidant en France ? ”. En réalité c’est la question de la démocratie qui est posée : “ notre démocratie est-elle véritable si un pourcentage important des gens qui vivent ici sont exclus du droit de vote ? ”. Mais très rapidement, lorsqu’on étudie ce qui fonde notre démocratie, l’on se trouve face à une contradiction. D’une part, les principes d’égalité, de non-discrimination, et de légitimité de la démocratie ont prétention à s’appliquer à toutes les personnes vivant en France, quelque soit leur nationalité. Ces principes ont une dimension universelle incontestée. D’autre part, l’on doit constater que les normes juridiques en vigueur réservent le droit de vote, en France, aux seuls Français, nonobstant quelques exceptions limitées. Cette étude part donc d’un étonnement : “ comment se fait-il que les principes fondateurs de la démocratie soient ainsi bafoués, apparemment légalement ? ”. Cela revient à inverser la question initiale. Il ne s’agit pas tant de savoir s’il faut ou non accorder le droit de vote aux étrangers, comme cela est souvent débattu, mais plutôt, de se demander si quelque chose *de valable* justifie le fait qu’ils en soient privés.

La question posée ici est donc : “ **pourquoi le droit de vote serait-il limité aux seuls Français ? Pourquoi les étrangers vivant en France en seraient-ils privés ? Qu’est-ce qui justifie ce qui apparaît comme une injustice flagrante ?** ”

---

<sup>4</sup> Collectif “ même sol : mêmes droits, même voix ”, lancé fin 1998 à l’initiative du Mouvement contre le racisme et pour l’amitié entre les peuples (MRAP) et la Fédération nationale Léo Lagrange (FNLL).

La démarche de cette étude consiste donc à **partir des principes fondateurs** et à examiner le présent, à savoir les normes juridiques en vigueur, alors que souvent, le débat est parti de la situation juridique actuelle en se demandant s'il convenait de la faire évoluer.

Il sera question ici du **droit de vote seulement**. Bien sûr, la question de l'éligibilité se pose également, ainsi que celle d'autres droits politiques. Mais dans un premier temps il est déjà fort ambitieux de s'intéresser au seul droit de vote, quitte à garder des questions ouvertes pour la suite.

Il convient de préciser également que cette étude porte sur le droit de vote des étrangers, **sans précision de niveau**, d'échelon, ou de type d'élections, alors que le débat courant porte, depuis une dizaine d'années, sur l'échelon local. Mais comme le point de départ porte sur l'égalité des droits entre étrangers et Français, il n'est pas raisonnable de limiter d'emblée le champ d'investigation aux seules élections locales. Là encore, l'angle est un peu différent de celui qui est couramment utilisé. Là, on pose une question qui n'est pas habituellement posée. On pourrait se demander également ce que révèle cette sorte de censure qui consiste à poser un problème partiellement.

Enfin, il n'est **pas question ici " d'intégration "**. Souvent, la question du droit de vote des étrangers a été débattue, non du point de vue éthique, non du point de vue des principes, mais en terme d'efficacité ou d'inefficacité vis-à-vis du problème de l'intégration des étrangers.<sup>5</sup> Cette notion d'intégration est trop complexe, trop polysémique, trop chargée d'enjeux pour être développée ici<sup>6</sup>. Ce n'est pas ce qui est en question. Ce qui est posé ici est une question politique : pourquoi les étrangers résidant en France n'auraient-ils pas les mêmes droits, en l'occurrence de vote, que les Français ? Bien sûr, les conséquences pratiques de telle ou telle réponse ne peuvent pas être éludées. Mais il y a une sorte d'inversion de la réflexion qui consiste à s'interroger sur les conséquences avant - voire au lieu - de s'interroger sur les principes. Cette attitude n'est pas nouvelle et le refus du droit de vote des femmes s'est longtemps appuyé sur des spéculations sur leur comportement électoral présumé et aussi sur les risques prétendus d'un tel changement sur l'équilibre même de la société.

---

<sup>5</sup> Lire notamment " Nationalité et citoyenneté, table ronde avec Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil ", in *Hommes et Migrations*, N°1139, janvier 1991

### 1.3 Le principe d'égalité

Le principe d'égalité est un des principes fondateurs de notre démocratie.

La Constitution du 4 octobre 1958 est le texte fondateur de la Ve République. Adoptée par référendum le 28 septembre 1958, elle organise les pouvoirs publics, en définit leur rôle et leurs relations. Elle est le 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 été modifiée à treize reprises depuis sa publication, soit par le Parlement réuni en Congrès, soit directement par le peuple grâce à un référendum. Son préambule renvoie directement et explicitement à deux autres textes fondamentaux : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (la Constitution de la IVe République). Les principes essentiels qui y sont énoncés ont toute leur place dans le bloc de constitutionnalité, et les juges n'hésitent pas à le rappeler en se basant sur ces textes pour justifier leurs jugements.

La Constitution de la Ve République affirme dès son article premier : “ *La France est une République (...) [qui] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race (...)* ”. Cet article renvoie explicitement à l'article 1 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui proclame : “ *Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ”. Le préambule de la Constitution de 1946 affirme quant à lui “ *que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés* ” et il “ *réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789* ”. Au contraire des Chartes constitutionnelles de 1814 et 1830, où le souverain restauré octroyait des droits aux “ *Français* ”, et dont l'article premier affirmait : “ *les Français sont égaux devant la loi* ”, l'esprit des constituants s'inscrivait bien dans une perspective universaliste et les droits “ *naturels* ” affirmés étaient ceux de tous les hommes.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a montré la force supérieure de ce principe. Elle a rappelé que “ *le principe d'égalité - qui n'est pas limité aux*

---

<sup>6</sup> Lire Abdelmalek Sayad, “Qu'est ce que l'intégration ?”, in *Hommes et Migrations*, n°1182, décembre 1994



*seuls citoyens mais s'applique à tous les hommes - est rappelé par le Préambule de la Constitution de 1946. Il est à nouveau proclamé, en y ajoutant l'égalité en dignité, par l'article 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, avec le vote de la France, le 10 décembre 1948 ”<sup>7</sup>.*

Effectivement, l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame : “ *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* ”. L'article 2 affirme : “ *Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, 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* ” et rajoute “ *de plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté* ”. Enfin, l'article 7 réaffirme : “ *Tous sont égaux devant la loi (...)* ”.

Et comme le dit la CNCDH : “ *l'on ne saurait admettre que le principe d'égalité soit méconnu au nom de l'idée, susceptible de justifier toutes les discriminations, qu'il cesse de s'appliquer lorsque l'on se trouve en présence de situations différentes. Comme le relèvent, à propos de multiples droits qu'elles proclament, les différentes conventions sur les Droits de l'Homme, les restrictions ou limitations qui peuvent y être apportées doivent être justifiées par les nécessités d'une société démocratique. Il doit en aller de même du droit à l'égalité.* ”<sup>8</sup>

L'article 1 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 complète aussi l'affirmation du principe d'égalité et de liberté par l'affirmation “ *les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ”. Il conviendrait donc dès lors de s'interroger sur la distinction entre Français et étrangers.

Cette distinction, effective en ce qui concerne les droits politiques, est-elle fondée sur l'utilité commune ?

---

<sup>7</sup> CNCDH, note d'orientation du 3 juillet 1997

<sup>8</sup> CNCDH, *ibid.*

## 1.4 De la légitimité du pouvoir politique

Les manuels d'instruction civique enseignent que la vie en société est basée sur la citoyenneté. Les citoyens ont des droits et des devoirs. Ils doivent respecter la loi mais ne sont pas soumis à l'arbitraire d'un pouvoir sans borne, totalitaire. La légitimité des lois réside dans le fait que les législateurs sont élus par le peuple.

C'est ce qu'exprime la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans son article 6 : *“ La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. ”*

Bien sûr, la Révolution française, en instaurant ce principe, n'a pas tout de suite appliqué le suffrage universel. La Constitution de 1791 distinguait les *“ citoyens actifs ”*, électeurs, des *“ citoyens passifs ”*, titulaires de *“ droits naturels et civils ”*. Cependant, elle a engagé un processus qui a conduit à une universalisation progressive du droit de suffrage. Elle a opéré le changement révolutionnaire par lequel la légitimité du pouvoir, autrefois détenue par le Roi, qui la tenait de Dieu, est *“ rétablie ”* au peuple, aux citoyens.

L'article 21 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 affirme ainsi : *“ Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. (...) 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 ”*.

Les manuels d'instruction civique enseignent donc que tout le monde doit respecter la loi, mais que cette loi n'est pas d'origine céleste ou naturelle, elle est l'expression de la volonté générale, qui est garantie par la participation de tous aux élections. Tout le monde doit respecter la loi mais chacun a son mot à dire. Ainsi, s'élabore une sorte de contrat entre les membres de la société. Chacun voit sa liberté amputée par la loi, mais il y trouve aussi protection. L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme : *“ La liberté consiste à pouvoir*

*faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. ”.*

Si les étrangers vivant en France n'étaient pas concernés par les lois, l'on pourrait concevoir qu'ils soient exclus de leur formation, et donc, du droit de vote. Mais ce n'est pas le cas, toutes les personnes vivant dans un espace donné sont astreintes aux règles en vigueur dans cet espace.

L'exclusion du droit de vote dont sont victimes les étrangers contrevient donc au principe de légitimité du pouvoir politique. Ces observations sont valables pour le pouvoir législatif comme pour les différents pouvoirs exécutifs locaux. Toutes les élections politiques sont donc concernées.

## 2 Données “ objectives ” pour un débat

Le débat sur le droit de vote des étrangers a souvent été mené de façon passionnée, par ses détracteurs comme par ses promoteurs. Cela montre la nature profondément politique de cette question. Cependant, il est nécessaire d’analyser sereinement les données “ objectives ” de ce débat, en observant le détail de la législation, les données statistiques, l’histoire du droit de vote des étrangers, les différentes expériences locales et les influences extérieures.

### 2.1 La législation

La question du droit de vote est évidemment une question juridique.

Le droit de vote apparaît comme l’un des trois droits politiques fondamentaux (avec l’éligibilité et l’accès aux emplois publics), tels que définis par la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789. Par ailleurs, d’autres droits, qualifiés de dérivés, de complémentaires, doivent aussi être pris en compte. Enfin, l’on parle aussi de droits civiques, de droits civils et aussi de droits économiques et sociaux.

#### 2.1.1 La législation en France

Le Titre I de la Constitution de 1958 intitulé “ *De la Souveraineté* ” dispose en son article 3 :

*“ 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.*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Il est à noter que jusqu’en 1973 les étrangers naturalisés français ne devenaient électeurs qu’au bout de cinq ans et qu’il a fallu attendre 1983 pour que soit levée l’incapacité temporaire qui leur interdisait d’être éligibles. Cité par Olivier Le Cour Grandmaison, in Catherine Wihtol de Wenden , Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.] , *Les étrangers dans la cité : expériences européennes* , Paris , La Découverte , 1993 , p.83

*“La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives”<sup>10</sup>. ”*

On peut souligner le passage de la notion de *peuple*, en tant que titulaire de la souveraineté, à celle de *nationaux*, titulaires du droit de vote. Cette réduction du *peuple* aux seuls *nationaux* ne va pas de soi et il conviendrait de l'examiner.

La **règle générale** pour les élections politiques est donc **l'exclusion des étrangers du droit de vote**.

Cependant, le Traité de Maastricht (1992) a institué une citoyenneté de l'Union (article 8). Les citoyens de l'Union sont les personnes ayant la nationalité d'un Etat membre. Le Traité leur accorde le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes (article 8B).

Concernant les élections **municipales** :

Le Conseil constitutionnel, consulté sur la conformité du Traité avec la Constitution, a considéré<sup>11</sup> que *“ seuls les "nationaux français" [avaient] 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 ”*, du fait du mode d'élection des sénateurs. En effet, *“ en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ”*. Or, les sénateurs sont élus *“ par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités [territoriales] ”*. Le vote des citoyens de l'Union aux élections municipales a donc été jugé anticonstitutionnel. Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré que les élections municipales relevaient en soi de la souveraineté nationale, mais c'est le mode d'élection des sénateurs qui a été soulevé comme faisant obstacle au vote des étrangers (citoyens de l'Union).

La Constitution a donc été révisée<sup>12</sup> et il a été inséré le Titre XV intitulé *“ Des Communautés européennes et de l'Union européenne ”* et notamment 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*

---

<sup>10</sup>Rajouté par la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, article 1er

<sup>11</sup> Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992

*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. ”*

Six ans après, cette loi organique a été votée en 1998 et publiée au Journal officiel du 26 mai 1998<sup>13</sup>, transposant dans la législation française (en l'occurrence, dans le Code électoral) une directive européenne de 1994.

Cette loi dispose que :

*“ Art. LO 227-1. - Les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français, sous réserve des dispositions de la présente section.*

*“ Les personnes mentionnées 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.*

*“ Pour l'application de la présente section, l'élection des membres du Conseil de Paris est assimilée à celle des conseillers municipaux.*

*“ Art. LO 227-2. - Pour exercer leur droit de vote, les personnes visées à l'article LO 227-1 doivent être inscrites, à leur demande, sur une liste électorale complémentaire.*

*“ Elles peuvent demander leur inscription si elles jouissent de leur capacité électorale dans leur Etat d'origine et si elles remplissent les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs et être inscrites sur une liste électorale en France. ”<sup>14</sup>*

Concernant les élections **européennes**, la législation trouve ses sources à la fois dans les traités instituant le Parlement européen, signés par la France, et dans le droit interne français. Le Traité de Maastricht a accordé le droit de vote européen aux ressortissants des Etats membres, excluant

---

<sup>12</sup>Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992, article 5

<sup>13</sup>Loi organique no 98-404 du 25 mai 1998 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

<sup>14</sup>En application de cette loi, pour la première fois en France, des étrangers, citoyens de l'UE ont pu voter aux élections municipales – partielles – à Saint-Martin d'Herès (38) les 31 janvier et 7 février 1999 (*Lettre de la citoyenneté*, n°38, mars-avril 1999)

de fait, mais non explicitement les extra-communautaires. Il conviendrait d'examiner si le Traité s'opposerait formellement à leur droit de vote si un Etat membre décidait de le reconnaître. D'un point de vue interne, le Conseil constitutionnel a considéré<sup>15</sup> que le "*droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen (...) ne contrevient pas à l'article 3 de la Constitution*". Les ressortissants de l'Union européenne ont donc bénéficié, dès les élections européennes de 1994, du droit de vote et d'éligibilité, sous réserve d'inscription de leur part sur des listes complémentaires, et dans les mêmes conditions que les Français. L'on peut observer<sup>16</sup> d'ailleurs que l'avis rendu par le Conseil constitutionnel rendait possible par une simple loi l'extension aux extra-communautaires du droit de vote et d'éligibilité à ces élections. Pourtant, il semblerait qu'aucun parlementaire ou gouvernant ne l'ait jamais proposé.

Concernant les **référendums locaux**, il est à noter que face à un vide juridique, certains maires ont organisé des consultations de leurs habitants sur des questions d'intérêt local, en invitant à participer tous les résidents concernés, y compris les étrangers. Le gouvernement – socialiste - a décidé de combler ce vide en faisant voter une loi<sup>17</sup> disposant, dans le chapitre V, intitulé "*Participation des habitants à la vie locale*" que "*les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre*". Les étrangers n'étant pas électeurs, selon l'article 3 de la Constitution, ils ont été exclus *de jure* de ce type de consultation<sup>18</sup>.

Concernant toutes les **autres élections** dites "politiques" (cantonales, régionales, législatives et présidentielles), l'article 3 de la Constitution s'applique sans réserve et sont électeurs les seuls Français.

Il semble difficile d'envisager l'extension du droit de vote aux étrangers, extra-communautaires compris, sans **révision de la Constitution** (voir § 3.2.3.). C'est l'article 89 de la Constitution qui définit les modalités d'une telle opération. Il dispose que "*l'initiative (...) appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux*

---

<sup>15</sup> Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992

<sup>16</sup> Paul Oriol, "le droit de vote des résidents étrangers après Maastricht", in *Immigrés en Europe : le défi citoyen, Forum de l'Iffras*, L'Harmattan 1996

<sup>17</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

membres du Parlement ” et que “ le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques ”. S’il s’agit d’une proposition de loi (d’origine parlementaire), “ la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum ”. S’il agit d’un projet (d’origine présidentielle ou gouvernementale), il peut faire l’objet soit d’un référendum, soit d’une approbation “ au Congrès, (...) par la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ”.

Concernant ce qu’on peut appeler la “ *citoyenneté sociale* ”<sup>19</sup>, les étrangers ont acquis au fur et à mesure des années, notamment grâce à des luttes dans les entreprises, des droits égaux à ceux des nationaux :

- élection des représentants du personnel mais non éligibilité (1946),
- éligibilité comme délégués syndicaux (1968),
- membres des comités d’entreprises, délégués du personnel à condition de "savoir lire et écrire en français" (loi du 27 juin 1972), puis de "pouvoir s'exprimer en français" (loi du 11 juillet 1975), puis sans condition (loi du 28 octobre 1982),
- électeurs mais non éligibles aux prud’hommes (1982).

Après l’arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, les lois Auroux leur donnent le droit d’éligibilité dans les instances et fonction de représentation du personnel. Les étrangers sont électeurs et éligibles au même titre que les Français dans de nombreux domaines :

- Conseils d’administration des caisses de sécurité sociale (1982)
- Conseils d’administration des établissements publics gérant des logements sociaux (OPAC, OPHLM) (1982)
- Conseils d’écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées
- Instances de gestion des universités (sauf la présidence, qui reste monopole national)

---

<sup>18</sup> Lire à ce sujet Paul Oriol, *Les immigrés devant les urnes*, Ciemi L’Harmattan, Paris, 1992, p.204. Il est à noter que la municipalité d’Arcueil (94) a organisé le 5 décembre 1999 un référendum d’initiative locale de réaménagement urbain avec participation des résidents étrangers (L’Humanité du 2 mai 2000).

<sup>19</sup> Lire Danièle Lochak, in Philippe Dewitte (dir.), *Immigration et intégration, l’état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1999, p. 318



Dans la justice, les étrangers sont parfois électeurs mais non éligibles – car “ *la justice est rendue au nom du peuple français* ” et l’on considère donc qu’elle ne saurait être rendue *par* des étrangers. C’est notamment le cas aux élections prud’homales, dans le collège employés comme dans le collège employeurs<sup>20</sup>. Les ressortissants communautaires ont de plus le droit de voter pour désigner les assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux<sup>21</sup> et dans d’autres organismes agricoles.

Seuls des Français peuvent être membres des chambres de commerce et d’industrie, des chambres d’agriculture et des chambres de métier, et les étrangers sont en général exclus des ordres professionnels des professions libérales<sup>22</sup>.

Il est à noter que dans de nombreux cas, c’est le nombre d’*habitants* – et non pas seulement celui des Français -, déterminé au recensement, d’une collectivité qui est pris en compte pour fixer le montant de subventions, le nombre des conseillers municipaux, etc.

### **2.1.2 La législation à l’étranger**

Comme en France, la législation évolue partout, notamment en Europe, ce qui conduit à être prudent dans l’analyse pays par pays. Les données disponibles sont parfois contradictoires, d’une source à l’autre. Toutefois, on peut observer que l’évolution va en général partout, plus ou moins lentement, dans le sens d’une égalité des droits politiques entre nationaux et étrangers.

On peut remarquer aussi qu’aucun pays européen n’accorde une égalité totale des droits entre nationaux et étrangers, sans restrictions.

En général tous les étrangers ne sont pas logés à la même enseigne et l’on a des droits différents selon sa nationalité. Par exemple les pays nordiques privilégient les ressortissants des pays voisins, la Grande-Bretagne privilégie les citoyens du Commonwealth, le Portugal les lusophones et applique une condition de réciprocité, comme l’Espagne. De plus, l’Union européenne a institué la différenciation entre citoyens de l’Union et extra-communautaires.

---

<sup>20</sup> Article L. 513-2 du Code du travail

<sup>21</sup> Conseil national des populations immigrées, *Egalité des droits*, rapports et avis, Paris, 1991

<sup>22</sup> Lire Danièle Lochak, in Philippe Dewitte (dir.), *Immigration et intégration, l’état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1999, p. 318

D'autre part, le droit de vote n'est pas forcément accordé à toutes les élections. Bien que l'on parle souvent de l'échelon local, les élections régionales ou nationales sont tout de même concernées au Danemark, en Norvège, en Suède, au Royaume-Uni, en Finlande, et au Portugal, sans parler des échelons intermédiaires et européen.

Le rapport<sup>23</sup> présenté au printemps 2000 au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, par le député de Gironde Noël Mamère, présente en annexe l'état du droit de suffrage pour les étrangers dans les différents pays membres de l'Union européenne, selon une note établie par le service des affaires européennes. Cette note, recoupée avec d'autres articles ou ouvrages<sup>24</sup>, permet de dresser le tableau suivant :

Tout d'abord, il convient de rappeler que les ressortissants de **l'Union européenne** ont normalement le droit de vote municipal et européen (voir chapitre suivant) dans n'importe quel Etat membre.

Les **pays nordiques** ont accordé le droit de vote aux élections municipales à tous les ressortissants étrangers : (**Suède** : 1975 ; **Danemark** : 1981 ; **Finlande** : 1996) ainsi que les **Pays-Bas** (1985) et **l'Irlande** (1963). Les Scandinaves et Islandais sont considérés comme nationaux au Danemark et en Finlande et peuvent donc voter à toutes les élections.

La **Grande-Bretagne** a accordé le droit de vote à tous les échelons à tous les ressortissants du Commonwealth (1948).

Le **Portugal** a accordé le droit de vote à tous les échelons avec réciprocité pour les Brésiliens (1971) et Capverdiens (1997) et accorde le droit de vote local sous certaines conditions, différentes selon que le pays est de langue portugaise.

**L'Espagne** accorde le droit de vote municipal sous condition de réciprocité (1985).

En **Belgique**, **Allemagne** et **Italie**, les gouvernements prévoient d'accorder le droit de vote municipal aux résidents étrangers, à plus ou moins brève échéance.

---

<sup>23</sup> Rapport n°2340 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 avril 2000, présenté par Noël Mamère au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

<sup>24</sup> Lire notamment Catherine Wihtol de Wenden, Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.], *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993 et plus récemment Bernard Delemotte, "le droit de vote des résidents étrangers dans l'Union européenne", in *LDH-info, Dossiers et documents*, supplément au

Au **Luxembourg**, en **Grèce**, en **Autriche**, comme en **France**, il n'est officiellement pas question d'aller plus loin que le seul vote municipal et européen, pour les seuls citoyens de l'Union.

Hors de l'Union européenne, la **Norvège** a accordé le droit de vote à tous les échelons aux Scandinaves, et le droit de vote local aux autres. La **Suisse** connaît une législation variable selon les cantons. Ainsi, celui de Neuchâtel a accordé le droit de vote communal aux étrangers en 1849 et celui du Jura en 1978. Peu de données sont publiées sur l'état de la législation en Europe centrale et orientale. Paul Oriol rappelle que la RDA avait accordé le droit de vote municipal à tous les étrangers y résidant, sauf aux ressortissants de la RFA<sup>25</sup>.

Dans d'autres pays du monde, on peut citer les cas des pays du **Commonwealth**, qui en général accordent le droit de vote aux ressortissants de cette communauté.

Dans un livre<sup>26</sup> publié en 1992, Paul Oriol dressait un tableau de la législation en vigueur dans de nombreux pays ayant accordé le DV aux étrangers, tels que l'**Australie**, le **Canada**, le **Chili**, la **Côte d'Ivoire**, **Israël**, la **Nouvelle-Zélande**, et le **Venezuela**. Bien sûr, ces données sont à compléter, à actualiser, et à maintenir à jour certains de ces pays ayant connu ou connaissant des révisions constitutionnelles en profondeur.

### 2.1.3 La citoyenneté de l'Union européenne

Jean Monnet affirmait : “ *Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes* ”.

Le débat sur le droit de vote des étrangers a été fortement influencé par l'apparition d'une citoyenneté de l'Union européenne.

Cette dernière est appelée couramment “ citoyenneté européenne<sup>27</sup> ”, en vertu de l'abus de langage qui consiste à considérer l'Union européenne comme la totalité de l'Europe, en dépit de toute considération géographique et historique. Il y aurait là matière à réflexion...

En 1992, le Traité<sup>28</sup> de Maastricht proclame à l'article 8 : “ *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* ” et à l'article 8 B : “ *Tout citoyen de l'Union résidant dans*

---

n°86, février 2000, ainsi que *la Lettre de la Citoyenneté*, qui informe régulièrement des avancées du droit de vote des étrangers en Europe et dans le monde.

<sup>25</sup> Paul Oriol, *les immigrés devant les urnes*, Ciemi L'Harmattan, Paris, 1992, p.130

<sup>26</sup> Paul Oriol, *ibid.*, p.136

<sup>27</sup> Lire Catherine Wihtol de Wenden, *La Citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1997, 108 p.

*un Etat membre dont il n'est pas ressortissant, a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (et) aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat."*

Le Traité accorde aussi sous certaines conditions le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, la protection diplomatique et consulaire dans les pays tiers, le droit de pétition vers le Parlement européen et le droit de recours au Médiateur européen.

La directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixe “ *les modalités de l'exercice du droit de vote aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité* ”. Cette directive permet notamment des dispositions dérogatoires lorsque “ *des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient* ”, par exemple dans le cas où le nombre de résidents communautaires est important par rapport à celui des nationaux (Luxembourg), ou limiter l'éligibilité quand les élus locaux participent à la souveraineté étatique (cas de la France où les Sénateurs sont élus par un collège électoral formé d'élus locaux). Les conditions d'inscription sur les listes électorales sont aussi définies.

L'élaboration de cette citoyenneté remonte à plus de vingt ans, “ *lors d'un Conseil des chefs d'Etats et de gouvernements de décembre 1974 au cours duquel fut prise la décision de mettre à l'étude la possibilité d'attribuer aux citoyens des Etats membres des droits spéciaux en qualité de membres de la Communauté*”<sup>29</sup>. Elle correspond à la volonté affichée de franchir un nouveau pas dans le processus d'intégration régionale et de répondre au déficit démocratique reconnu des institutions européennes.

Pour certains, elle constitue une avancée par ses conséquences pratiques pour ceux qui en bénéficient (voir plus haut) et aussi au niveau théorique : il s'agit d'une nouvelle définition de la citoyenneté, ne se substituant pas à la nationalité, mais en quelque sorte se superposant à elle. Ils y voient un modèle d'avenir, au même titre que l'Union européenne constitue une nouvelle forme politique, échappant aux anciens modèles fédéraux ou confédéraux.

---

<sup>28</sup> Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992

<sup>29</sup> Manuel Tomé, “ Du ressortissant communautaire au citoyen européen ? ”, *Plein Droit*, n°40, décembre 1998

Cette citoyenneté est aussi critiquée. Ceux qui y voient une avancée<sup>30</sup> en reconnaissent l'aspect limité :

D'une part la citoyenneté ne saurait se résumer au droit de vote et d'éligibilité et aux autres mesures définies dans le Traité. Le déficit démocratique est loin d'être comblé.

D'autre part cette citoyenneté est fondée sur la réciprocité des droits entre les ressortissants de l'Union et définie par la nationalité des Etats qui la constituent. On a là un deuxième volet de critiques. Il ne s'agit pas d'une citoyenneté *de résidence* mais d'attribution, de réciprocité. La coupure entre nationalité et citoyenneté n'est pas réelle, puisque pour être citoyen européen il faut être national d'un des pays membres de l'UE.

Enfin, et surtout, cette définition de la citoyenneté exclue de fait les personnes résidant dans l'Union européenne, qui ne sont pas ressortissantes – 18 millions de personnes<sup>31</sup> - des Etats membres de l'UE. Ils sont “ étrangers ” selon l'Accord de Schengen signé le 14 juin 1985 par 5 Etats. Cette citoyenneté se définit en creux, par rapport à ceux qui ne l'ont pas, par rapport aux extra-communautaires<sup>32</sup>.

Pierre Bourdieu le craignait : “ *On n'aurait pas gagné grand chose si l'eurocentrisme venait se substituer aux nationalismes blessés des vieilles nations impériales* ”<sup>33</sup> .

---

<sup>30</sup> Lire notamment Denys Simon , “ Citoyenneté et droits politiques des ressortissants de l'Union européenne ” , *Devenir* , n°9 1998

<sup>31</sup> Abner Montalvo-Vidal, “ participation à la vie politique pour les 18 millions d' étrangers de l'Union européenne ”, *Devenir*, n°15, novembre 1999

<sup>32</sup> On pourrait même parler d'une vision plus complexe, basée sur le *modèle des cercles concentriques* : au centre les nationaux de plein droit, puis les ressortissants européens, puis les extra-communautaires “ en règle ”, puis les sans-papiers, sans droits. On lira à ce sujet la genèse suisse de ce modèle, dans : Marie-Claire Caloz-Tschopp , *Ce qui fait... ceux qui font le lit du totalitarisme néolibéral à venir* , à paraître Actes colloque Tampere, octobre 1999

<sup>33</sup> *Le Monde* 4 janvier 1992

## 2.2 Les chiffres

Combien de personnes en France sont-elles privées du droit de vote, à cause de leur nationalité étrangère ? Il n'est pas toujours aisé de manier les chiffres, qui posent des problèmes méthodologiques, éthiques et politiques. On sait que les statistiques, si elles sont une science exacte, peuvent être aussi utilisées comme des armes dans un débat aussi passionné que le droit de vote des étrangers ou que l'immigration.

### 2.2.1 Définitions

Les termes ne sont pas anodins et il conviendrait d'étudier précisément qui emploie quel terme et dans quel sens. En tout cas, il est nécessaire de s'entendre ici, au moins sur la définition des termes "étranger" et "immigré".

**Etranger** : *personne dont la nationalité n'est pas celle d'un pays donné (par rapport aux nationaux de ce même pays).* (Petit Robert)

En l'occurrence est considérée comme étrangère toute personne ne possédant pas la nationalité française. Ce qui signifie :

1. Qu'il ne faut pas confondre étranger et immigré (voir définition ci-dessous). Il est par exemple incorrect de parler de droit de vote des immigrés<sup>34</sup>, du moins du point de vue strictement académique.
2. Il est des Français qui sont de nationalité étrangère. Ils bénéficient ainsi d'une double nationalité. Français, ils ne sont pas considérés ici comme étrangers au sens de la privation du droit de vote.
3. Entrent dans la catégorie "étranger" différents types de situation, notamment en fonction de la qualité des relations entre les pays concernés. Ainsi, vis-à-vis du droit de vote, l'on doit distinguer les étrangers ressortissants de l'UE des extra-communautaires.

---

<sup>34</sup> L'appel lancé au printemps 2000 par les associations issues de l'immigration, regroupées au sein du collectif : "un résident, une voix", revendiquait ainsi le droit de vote et d'éligibilité des *immigrés*, ce qui est incorrect stricto sensu, sauf à opérer une inversion de stigmates sur le terme "immigré", brandi comme auparavant le "black power", "black is beautiful", noir et fier de l'être.

4. L'attribut d'étranger n'est pas une notion figée dans le temps pour une même personne. On peut changer plusieurs fois de nationalité dans une vie.
5. La notion même d'étranger fluctue dans le temps, en fonction des lois. Ainsi, le code de nationalité<sup>35</sup>, qui définit l'attribution, l'acquisition et la perte de la nationalité française, a été modifié à de nombreuses reprises et notamment ces dernières années (1993, 1995, et 1998).

**Immigré** : *personne née étrangère à l'étranger, et résidant en France. Une personne ayant acquis la nationalité française depuis son arrivée en France est donc toujours comptée comme immigrée. Inversement, une personne née française à l'étranger n'est pas un immigré. Néanmoins, il est d'usage de compter les rapatriés d'Algérie et des anciennes colonies dans le solde migratoire.* (lexique de l'INED)

Il ne s'agit pas là de la définition courante du terme. Par exemple le Robert donne la définition suivante : “ *Qui est venu de l'étranger, par rapport au pays qui l'accueille. Spécialement Qui est venu d'un pays peu développé pour travailler dans un pays industrialisé.* ”. Ainsi, suivant le glissement sémantique de cette définition, un Américain en France ou un Français en Afrique n'y seraient pas considérés comme *immigrés*.

### **2.2.2 Statistiques et controverse**

Il est délicat d'obtenir des données fiables. Par exemple, les membres du groupe permanent chargé des statistiques au Haut conseil à l'intégration, dans le rapport de janvier 2000 constatent qu'il “ *n'existe pas de dispositif unifié et fiable qui permette de produire des statistiques relatives aux phénomènes migratoires en France. Les informations produites par les différents ministères sont rarement complètes ou précises. Déjà, dans un rapport de 1996 portant sur les statistiques du ministère de l'Intérieur et l'Office des migrations internationales (OMI), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pointait, entre autres faiblesses, “ la mauvaise*

---

<sup>35</sup> Ordonnance de 1945, lois 73-42 du 9/1/1973, 93-933 du 22/7/1993, 95-125 du 8/2/1995, 98-170 du 16/03/1998

*qualité de l'information sur les motifs d'entrée en ce qui concerne le regroupement familial et les réfugiés* ”<sup>36</sup>. ”

D'autre part, si l'on observe les données du recensement, il convient de prendre en compte différents facteurs. Comme le signale l'Insee, “ *la nationalité, comme les autres variables, résulte de la déclaration des enquêtés (...) (et) des erreurs peuvent se glisser dans ces déclarations* ”<sup>37</sup> en raison de la complexité des règles. Des personnes peuvent être recensées deux fois. De plus, les enjeux liés à la nationalité peuvent être non négligeables pour certaines personnes, pouvant fausser leurs déclarations. Enfin, les données du recensement de 1999, concernant les étrangers, ne seront pas disponibles avant l'automne 2000. L'étude doit donc porter pour l'instant sur les données du recensement de 1990, ignorant les nombreux changements intervenus dans la décennie, dans le contexte géopolitique mondial, dans l'élargissement de la Communauté européenne, et dans la politique de l'immigration.

Par ailleurs, les statistiques ont été l'objet d'une vive controverse entre démographes ces dernières années, où certains ont accusé les tenants de la démographie officielle d'être “ instrumentalisés ” par l'extrême droite, en justifiant le concept de “ Français de souche ” vis-à-vis des “ Français d'origine étrangère ”<sup>38</sup>.

### **2.2.3 Les étrangers en France**

Les données du recensement de 1999 n'étant pas encore disponibles, l'on doit utiliser celles du précédent recensement établi par l'INSEE en 1990<sup>39</sup>. Environ 3,6 millions d'étrangers résidaient en France (soit 6,4% de la population totale), dont 1,3 million de ressortissants de la CEE<sup>40</sup> et 2,3 millions d'extra-communautaires. Pour la question du droit de vote, l'on doit s'intéresser aux

---

<sup>36</sup> Comparaison des sources OMI – Ministère de l'Intérieur, INSEE, octobre 1996, citée par le rapport du groupe permanent chargé des statistiques au Haut conseil à l'intégration, janvier 2000

<sup>37</sup> INSEE, “Recensement de la population de 1990, nationalités”, *INSEE-résultats* N°217, *Démographie-société* N°21, novembre 1992, p.4.

<sup>38</sup> Lire notamment les études de Michèle Tribalat et *a contrario* Hervé Le Bras, *Le démon des origines, démographie et extrême droite*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1998, 261 p.

<sup>39</sup> INSEE, *ibid.*, p.4.

<sup>40</sup> La CEE comptait alors 12 pays. Depuis lors, L'Autriche, la Finlande, la Suède ont rejoint l'UE mais le poids démographique de leurs ressortissants en France est négligeable (inférieur à 10000 personnes) (tableau n°10, p.35).



données des personnes majeures. Si l'on enlève des personnes âgées de 0 à 19 ans<sup>41</sup>, on peut déduire un nombre d'environ 2,5 millions d'étrangers de plus de 20 ans vivant en France, dont 1,1 million de communautaires de plus de 20 ans et 1,4 million d'extra-communautaires de plus de 20 ans.

Donc on peut dire que **la question des personnes privées du droit de vote en France du fait de leur nationalité concerne environ 2,5 millions de personnes, dont 1,4 million d'extra-communautaires.**

La répartition des nationalités se décompose globalement en 3 nationalités autour de 600 000 membres (Portugais, Algériens, Marocains), 4 nationalités autour de 200 000 membres (Italiens, Espagnols, Tunisiens, Turcs) et les autres nationalités, bien moins nombreuses, représentant au total 1 quart des étrangers résidant en France.

Par ailleurs, il est à noter que 1,5 million de Français résident à l'étranger, et sont électeurs en France à toutes les élections.

## **2.3 Histoire d'un débat**

Pour traiter la question de l'exclusion des étrangers du droit de vote, il conviendrait d'étudier précisément l'histoire du droit de vote, qui n'est pas si intimement lié à la démocratie que l'on pourrait le croire au premier abord.

De même, si le suffrage universel – pour les hommes français – est obtenu en 1848, certains étrangers avaient été pleinement reconnus comme *citoyens* français, dès la période révolutionnaire. La Constitution de 1793 affirmait à l'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.* ”.

---

<sup>41</sup> Il conviendrait d'affiner les données en prenant en compte les personnes de plus de 18 ans mais les tableaux du document donnent un découpage avec les tranches 0-19 ans et 20-24

Cependant, le débat a rebondi ces 30 dernières années, avec l'installation durable d'immigrés en Europe occidentale. Le Conseil de l'Europe et le Parlement européen ont adopté de nombreuses positions favorables au droit de vote des étrangers, y compris pour les extra-communautaires. Les pays européens ont fait progresser le débat et la législation.

En France<sup>42</sup>, dès 1972, le programme commun de la gauche prévoit : “ *les travailleurs immigrés bénéficieront des mêmes droits que les travailleurs français. La loi garantira leurs droits politiques, sociaux et syndicaux* ”. Cette position est confirmée par le PS en 1978, puis le MRG et le PCF vers 1985. A gauche toujours, le PSU se prononce pour le droit de vote des étrangers dès 1973, suivi par la LCR en 1978.

Au cours des années 1980, le Président Mitterrand fait part de son soutien à la proposition de droit de vote des étrangers. C'est une des 110 propositions de son programme en 1981. Il réitère cette position de principe en 1988, dans sa Lettre à tous les Français, envoyée à tous les électeurs lors de l'élection présidentielle. Simplement, il fait part de son regret “ *que l'état (des) maurs ne (...) le permette pas* ”<sup>43</sup>.

Entre temps, les gouvernement de gauche n'ont jamais déposé de projet de loi pour concrétiser cette proposition, invoquant des difficultés d'ordre politique et constitutionnel. En 1990, le PS renonce “ dans l'immédiat ” au droit de vote des étrangers.

Parallèlement, les partis de droite se sont en général opposés à cette proposition. En particulier, le RPR a mené campagne contre le droit de vote des étrangers en 1990, appelant à un référendum sur cette question. Il est à noter que le Maire de Paris, Jacques Chirac, se prononce en 1977 pour le droit de vote aux élections municipales pour les immigrés après 5 ans de résidence<sup>44</sup>, avant de le démentir durant les années 1980.

---

<sup>42</sup> Historique dressé à partir d'archives et de nombreuses publications de Paul Oriol, notamment le livre les immigrés devant les urnes, Ciemi L'Harmattan, Paris, 1992

<sup>43</sup> Lettre à tous les Français, *Le Monde*, 16 avril 1988

<sup>44</sup> “ *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 Paul Oriol, “ Résident, donc citoyen ”, in *L'antiracisme dans tous ses débats*, Coll. Panoramiques 1996 arlea Corlet France pays arabes.

Durant le vif débat des années 1980, de nombreuses associations se prononcent en faveur du droit de vote au moins local : la Ligue des droits de l'homme (LDH) en 1980, la Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés (FASTI) en 1981, le MRAP en 1985, la Cimade en 1988. De même, les syndicats soutiennent aussi l'égalité des droits politiques, la CFDT dès 1973, la CGT en 1978, et la FEN en 1985,

Durant les années 1970, les organisations de travailleurs immigrés sont en général opposées au droit de vote en France, et prônent le droit de vote dans les pays d'origine. Avec l'éloignement de la perspective du " retour au pays " et l'installation durable sur place, elles changent de position dans les années 1980.

Des campagnes pour le droit de vote des étrangers ont été menées dès le début des années 80, par des associations ou des collectifs. On peut citer le Manifeste des allogènes en 1981, le collectif pour le développement des droits civiques et immigrés en 1983, puis plusieurs appels lancés par les associations " issues de l'immigration ". En 1989, SOS Racisme lance une campagne " 89 pour l'égalité ", visant à obtenir le droit de vote aux élections locales. Puis en 1990, la LDH lance le collectif " J'y suis, j'y vote ". Devant l'échec apparent de ces campagnes, des militants favorables au droit de vote des étrangers lancent la Lettre de la citoyenneté.

En 1992, le Traité de Maastricht institue une citoyenneté de l'Union avec droit de vote local et européen pour les ressortissants des Etats membres. 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.

Le débat est alors relancé, dans une relative discrétion. En juillet 1998, 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 lancé en direction des élus locaux. La Lettre de la citoyenneté, publie un sondage CSA où pour la première fois une majorité des personnes interrogées se prononce en faveur du droit de vote des étrangers local et européen. En novembre, l'Appel de Strasbourg est lancé, 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. De nombreuses personnalités de gauche se prononcent en faveur du droit de vote des étrangers, dont le ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement. Les députés de la majorité déposent des propositions de lois constitutionnelles pour le droit de vote des étrangers. Quelques personnalités de droite se prononcent aussi en faveur du droit de vote des étrangers : Raymond Barre, Gilles de Robien, Jean-Louis Borloo, Maurice Leroy, André Rossinot ou Dominique Paillé...

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 déposée par les députés verts, visant à accorder le droit de vote aux élections municipales aux étrangers extra-communautaires.

La proposition de loi, pour entrer définitivement en vigueur<sup>45</sup>, requiert l'adoption dans les mêmes termes au Sénat et à l'Assemblée nationale, et l'approbation par un référendum. 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.

## **2.4 Les différentes expériences**

Au cours des années 80, l'échelon local a pris de plus en plus d'importance. L'intégration européenne est allée de pair avec la décentralisation.

Parallèlement, les partis politiques ont exploité électoralement le « problème de l'immigration ».

---

<sup>45</sup> Article 89 de la Constitution de 1958

La marche des Beurs en 1983 posa le problème du racisme dans la société française. Une nouvelle forme de citoyenneté est apparue, hors de l'échelon strictement national, dissociée de la nationalité, souvent hors des partis politiques. Des associations telles que Texture ou Mémoire fertile ont milité pour une citoyenneté de résidence, concrète, enracinée dans les quartiers. Le citoyen est (re)devenu celui qui participe à la vie de la cité. Et ce, quelque soit son origine. Des droits civiques locaux ont été revendiqués.

La revendication du droit de vote des étrangers s'est centrée sur l'échelon local<sup>46</sup>. Certains y ont vu, par tactique politique, une étape dans la progression vers une citoyenneté pleine et entière. D'autres ont théorisé une citoyenneté plurielle, avec d'une part une citoyenneté de résidence reconnue à tous les acteurs locaux, quelque soit leur nationalité, et d'autre part une citoyenneté nationale maintenue, réservée aux nationaux, et consacrée à d'autres enjeux. Enfin, la droite et une partie de la gauche "jacobine" sont restées attachées à une citoyenneté accolée à la nationalité et ont donc rejeté tout vote étranger.

Alors que le " problème de l'immigration " était un enjeu constant de la politique nationale, puis de la construction européenne<sup>47</sup>, la question du droit de vote des étrangers était traitée uniquement au niveau local. Certaines municipalités cherchaient à associer, d'une façon ou d'une autre, leurs résidents étrangers, réalisant ainsi des expériences de laboratoire démocratique, avant une extension ultérieure du droit de vote.

#### **2.4.1 Les expériences locales**

Les municipalités ont associé leur population étrangère à la vie politique locale de différentes manières. Leur point commun est leur caractère consultatif. Le conseil municipal n'a jamais obligation de suivre leurs prises de positions.

---

<sup>46</sup> La revendication initiale des collectifs demande le droit de vote, sans précision d'échelon. C'est par la suite (1989) que la revendication se restreint à l'échelon local, voire plus précisément municipal, peut-être pour rejoindre les propositions du PS. Lire Paul Oriol, *les immigrés devant les urnes*, Ciemi L'Harmattan, Paris, 1992, pp. 102-104.

<sup>47</sup> Le résumé descriptif du Traité d'Amsterdam (1997) place, ainsi parmi les défis auxquels est confrontée l'Union européenne, " *les pressions migratoires* " entre " *le terrorisme, la criminalité et le trafic de drogue* " et " *les déséquilibres écologiques, les menaces qui pèsent sur la santé publique* ". Le voisinage des termes est frappant.

Le cas le plus classique est celui des Commissions extra-municipales d'immigrés<sup>48</sup>. Leur objectif est de représenter les revendications des étrangers auprès de la municipalité. Leur mode de représentation est variable, depuis la simple désignation par le Maire, à l'élection directe de représentants, en passant par un rôle plus ou moins prépondérant des associations existantes. Leur champ d'application est limité au seul domaine de l'immigration. Elles ne sont pas consultées sur l'ensemble des problèmes de la ville.

On trouve aussi des Conseillers municipaux associés. Au moins sept municipalités françaises<sup>49</sup> ont tenté ainsi d'associer aux travaux des conseils municipaux, des représentants élus par les résidents étrangers. Leur originalité réside dans leur champ d'application, non limité au domaine de l'immigration, mais au contraire portant sur toute la vie municipale. En ce sens les conseillers associés sont censés préfigurer le rôle des futurs élus étrangers, quand le droit de vote et d'éligibilité sera acquis. Ces expériences se sont heurtées à de fortes réticences de la droite, à des procédures devant les tribunaux, et à des changements de majorité municipale. Fin 1999, seulement deux villes continuaient l'expérience<sup>50</sup>.

Enfin, la Ville de Strasbourg, - imitée récemment par celles de Bourg-en-Bresse et de Grenoble, - a mis en place un Conseil consultatif des étrangers, doté de réels moyens de fonctionnement, reconnu institutionnellement, mais dont le rôle politique reste limité.<sup>51</sup>

L'objectif de ces expériences a été diversement interprété. Pour leurs promoteurs, il s'agissait de préparer la population française à la perspective du droit de vote local des étrangers, en montrant qu'on ne mettait pas la ville "à feu et à sang" en faisant participer les représentants étrangers. Pour d'autres, il s'agissait de préparer les étrangers eux-mêmes à l'exercice de la démocratie locale.

---

<sup>48</sup> Voir notamment les cas de Guyancourt, Créteil, Chambéry, Vierzon.

<sup>49</sup> Mons-en-Baroeul (1985), Amiens (1987), Cerizay (1989), Longjumeau (1990), Les Ulis (1990), Vandoeuvre-les-Nancy (1990), Portes-les-Valence (1992). Lire à ce propos Bernard Delemotte, Jacques Chevallier (dir.), *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale*, Editions Licorne - L'Harmattan, 1996, 173 p.

<sup>50</sup> Mons-en-Baroeul et Cerizay.

<sup>51</sup> Lire à ce propos les actes du colloque co-organisé en novembre 1999 par le CCE de Strasbourg et le Conseil de l'Europe, à paraître, Revue *Territoires*, ADELS. Lire aussi l'étude réalisée en 1998 par le CEMRIC.

Le bilan que l'on peut en tirer est contrasté. D'une part, il convient de souligner le nombre extrêmement limité<sup>52</sup> de ces expériences et d'autre part, leur durée réduite. En tout cas, elles n'ont jamais entraîné les troubles annoncés, craints ou espérés.

#### **2.4.2 Les expériences d'élus " d'origine étrangère "**

En 1989, les partis politiques ont tenté de séduire l'électorat issu de l'immigration en incluant des candidats d'origine étrangère. Au contraire de SOS Racisme, l'association France Plus militait alors pour une telle " intégration ", refusant le droit de vote des étrangers et prônant l'assimilation par la naturalisation et la participation politique.

Vincent Geisser<sup>53</sup>, chercheur au CNRS, tire un bilan sévère de l'expérience des élus d'origine maghrébine aux conseils municipaux en 1989. Avançant le concept " d'ethnicité républicaine ", il y voit une grande ambiguïté entre d'une part, " *l'assimilationnisme du style IIIème République* " et d'autre part, " *l'affirmation d'une ethnicité symbolique* ". Cette ambiguïté se traduit dans le mandat des élus, à la fois par la représentation qu'ils en ont (sont-ils les représentants de leur " communauté " ou des élus à part entière ?) et par l'analyse objective que l'on peut en faire. Vincent Geisser montre que ces élus sont invisibles par leur communauté et qu'ils sont impuissants à engendrer de nouvelles formes de socialisation locale, par exemple, dans les tentatives infructueuses de médiation entre communauté islamique et municipalité<sup>54</sup>.

#### **2.4.3 Les expériences du " vote étranger "**

En France, peu d'études ont été menées sur les caractéristiques du vote des étrangers, là où il a eu lieu, par exemple lors des élections relevant des droits sociaux. De même, pour les seules consultations politiques auxquelles ont pu participer des étrangers.

Lors des élections européennes de 1994 et 1999, on peut cependant mettre en évidence le très faible taux d'inscription des personnes concernées (ressortissants de l'UE), faute

---

<sup>52</sup> Comme le fait Paul Oriol (*Migrations-sociétés*, n°18, nov-déc 1992), on peut se demander pourquoi, alors que le PS et le Président de la République étaient favorables, les municipalités socialistes n'ont pas généralisé l'expérience.

<sup>53</sup> Lire Vincent Geisser, *Ethnicité républicaine. Les élites d'origine maghrébine dans le système politique français*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1997, 261 p.

<sup>54</sup> Lire aussi Vincent Geisser in Bernard Delemotte, Jacques Chevallier (dir.), *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale*, Editions Licorne - L'Harmattan, 1996, pp. 35-44

d'information<sup>55</sup>. En effet, l'inscription sur les listes électorales relevait de la démarche personnelle. L'immense majorité des étrangers concernés ignoraient à la fois qu'ils pouvaient voter, mais aussi qu'ils devaient s'inscrire sur les listes en mairie. La question du droit de vote des étrangers européens n'a pratiquement pas été abordée en 1992, lors du débat sur le traité de Maastricht. Et aucune campagne d'information n'a été menée par le Centre d'information civique ou un autre organisme national ou européen. En 1994, environ 4 % de l'électorat potentiel s'est inscrit, et en 1999 : 7%. Là où des municipalités ont mené des campagnes d'information, comme par exemple à Montauban en 1994, le taux est monté jusqu'à 22%, voire beaucoup plus dans des petites villes<sup>56</sup>.

Dans les pays européens, la durée d'installation va dans le sens d'une atténuation des différences entre les caractéristiques électorales des étrangers et des nationaux<sup>57</sup>. Les comportements fondés sur des identités communautaires ne sont pas absents, mais le vote étranger se révèle plus un vote " *de classe* " qu'un vote " *ethnique* " <sup>58</sup>. Plus abstentionnistes que les nationaux, les étrangers semblent voter en fonction de leur appartenance sociale et de leurs intérêts catégoriels, au même titre que les nationaux.

## **2.5 Les pressions internationales sur la France**

Le débat en France depuis 30 ans s'est déroulé dans une grande interactivité avec ce qui se passait simultanément dans les autres pays européens, qui ont tous évolué dans le sens d'une dénationalisation du droit de vote. Les partisans du droit de vote des étrangers ont souvent souligné le " retard français " en la matière, faisant le rapprochement de la situation hexagonale avec celle de l'Autriche dirigée par une coalition de la droite et de l'extrême droite<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Lire Paul Oriol, " Europe terre de citoyenneté ? ", in *Migrations-sociétés*, n°36, novembre-décembre 1994

<sup>56</sup> Voir notamment *La Lettre de la citoyenneté*, n°37, 40, 42

<sup>57</sup> Lire notamment Catherine Wihtol de Wenden, Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.], *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, pp. 18-19

<sup>58</sup> Catherine Wihtol de Wenden, in Bernard Delemotte, Jacques Chevallier (dir.), *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale*, Editions Licorne - L'Harmattan, 1996, pp. 27-34

<sup>59</sup> " La France fait désormais partie des " lanternes rouges " en Europe, avec l'Autriche, la Grèce et le Luxembourg " (Rapport Mamère, Assemblée nationale, op. cit.)



A de nombreuses reprises le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, le Parlement européen ont demandé aux Etats d'évoluer afin de reconnaître une forme de citoyenneté, notamment locale, aux étrangers résidents.

Par exemple la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe, le 5 février 1992<sup>60</sup>. Elle décrit les différentes formes de participation que les Etats devraient mettre en place : “ *Chaque partie fait en sorte que des efforts sérieux soient faits pour associer les résidents étrangers aux enquêtes publiques, aux procédures de planification et autres processus de consultation sur les questions locales (Art. 4)... Elle s'engage a) à veiller à ce qu'aucun obstacle juridique ou d'autre nature n'empêche les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers de créer des organismes consultatifs ou de prendre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel afin d'assurer la liaison entre elles-mêmes et ces résidents, d'offrir un forum de discussion, de promouvoir leur intégration générale dans la vie de la collectivité. b) à encourager et faciliter la création de tels organismes consultatifs ou la mise en œuvre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel pour la représentation des résidents étrangers par les collectivités locales ayant sur le territoire un nombre significatif de résidents étrangers (Art. 5) ; et enfin 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 (Art. 6).* ”

Par ailleurs, dès 1974, le programme d'action en faveur des travailleurs migrants et leurs familles, présenté à la Commission des communautés européennes, prévoyait “ *la participation complète aux élections locales (...) au plus tard en 1980* ”<sup>61</sup>.

Quant au Parlement européen, le changement de majorité produit par les élections de juin 1999, n'a pas entraîné de changement d'orientation sur ce point et il a confirmé sa position plusieurs fois. Par exemple, le 16 mars 2000, il a adopté son rapport annuel sur le “ *respect des droits humains dans l'Union européenne (1998-1999)* ”. Le texte adopté affirme : “ *Le Parlement*

---

<sup>60</sup> Signée par 8 Etats membres et ratifiée seulement par 4 d'entre eux : l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

*européen souhaite que, conformément aux principes démocratiques fondateurs de l'Union européenne, les Etats membres adaptent leur législation dans les meilleurs délais de façon à étendre le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes à l'ensemble des citoyens extra-communautaires résidant depuis plus de 5 ans sur leur territoire ”.*

Dernièrement, les appels européens pour le droit de vote local des résidents étrangers se sont multipliés. On peut citer notamment l'appel de Strasbourg, lancé le 6 novembre 1999 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Conseil de l'Europe) et plus récemment encore, la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville, initiée par de grandes municipalités telles que Barcelone, et signée le 18 mai 2000 à Saint-Denis.

Actuellement, l'Union européenne élabore une Charte des droits fondamentaux, qui devrait être adoptée au Conseil européen de Nice, prévu à la fin de l'an 2000, selon la volonté du pouvoir exécutif français. Cette charte constitue un enjeu très important dans le cadre du projet d'aboutir à une Constitution de l'UE. Elle est pressentie pour être l'équivalent européen de ce que fut la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pour la Constitution de 1791. La question se pose de savoir si la Charte abordera finalement la question du droit de vote des étrangers. Les premiers documents en circulation permettent d'en douter.

---

<sup>61</sup> Paul Oriol, *les immigrés devant les urnes*, Ciemi L'Harmattan, Paris, 1992, p.139

### 3 Les blocages

Finalement, le droit de vote reste une prérogative nationale, tolérant quelques aménagements timides et partiels (vis-à-vis de certaines catégories d'étrangers, lors de certaines élections, dans certaines conditions, ...).

On l'a vu, le débat est relativement récent en France, notamment dû aux influences européennes et à une montée en puissance de la question politique de l'immigration.

Il convient maintenant d'étudier ce qui justifie cette politique de "préférence nationale", privant les étrangers du droit de vote.

L'étude minutieuse des débats à l'Assemblée nationale les 2 et 3 mai 2000, autour de la proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote municipal aux extra-communautaires, serait particulièrement instructive. Mais à l'heure où sont rédigées ces lignes, le temps ne permet pas cette étude pour l'instant.

Néanmoins, le débat n'est pas récent et une abondante littérature existe.

Elle permet de mettre en évidence les arguments avancés par les opposants au droit de vote des étrangers, et au-delà, de chercher à comprendre les structures théoriques sous-jacentes à ces arguments.

#### 3.1 *Les opposants au droit de vote des étrangers*

A l'origine, au début des années 1970, seuls quelques militants de gauche "radicale" étaient favorables au droit de vote des étrangers, au nom d'une certaine conception de la démocratie. Et d'ailleurs, contre l'avis même des personnes concernées : en effet, les associations de travailleurs immigrés étaient le plus souvent opposées au droit de vote en France. Elles militaient le plus souvent pour le respect des droits *au pays*. Elles ont évolué durant les années 80, notamment quand en prenant en compte le caractère durable de leur installation et l'éloignement de la perspective du retour au pays.

En France, les opposants au droit de vote des étrangers se trouvent aujourd'hui pour l'essentiel dans les partis de droite et d'extrême droite. Ceci n'a pas toujours été le cas.

Une partie de l'extrême gauche, engagée ces dernières années aux côtés des sans-papiers, dénonce aussi actuellement le caractère de diversion que représenterait le débat sur le droit de vote des étrangers, vis-à-vis de la question de la régularisation.<sup>62</sup> L'argumentation développée n'est pas directement tournée contre le droit de vote des étrangers, mais plutôt sur le caractère non prioritaire de celui-ci, vis-à-vis du maintien en situation irrégulière de plusieurs dizaines de milliers de personnes. Il est vrai que le problème soulevé est réel, et ne manque pas de préoccuper les défenseurs de la démocratie et des droits de l'homme. On pourrait aussi évoquer la critique marxiste traditionnelle de "l'émancipation politique", et de la démocratie "formelle".<sup>63</sup> A quoi sert de revendiquer des droits politiques dépourvus de concret, incapables de changer et ne prenant pas en compte la situation réelle des gens ? Dans l'étude du droit de vote des étrangers, on peut rapprocher ce type de rhétorique de la logique de ceux qui se déclarent favorables au principe du droit de vote des étrangers, tout en contestant l'opportunité politique actuelle de cette mesure, vis-à-vis d'autres considérées comme plus prioritaires.

De réticents au début, les partis traditionnels de gauche ont peu à peu intégré la proposition du droit de vote des étrangers dans leurs programmes. Mais la portée de cette proposition est en général amoindrie par les restrictions qu'ils maintiennent, par exemple, aux seules élections locales, ou encore, en imposant une longue durée de résidence.

L'étude des arguments des opposants au droit de vote des étrangers ne pourra éluder ce type de restrictions. Elle portera donc sur l'ensemble des arguments de droite comme de gauche, dans tout ce qui s'oppose à la stricte égalité entre étrangers et Français.

### **3.2 Les arguments contre le droit de vote des étrangers**

On peut dire que la rhétorique contre le droit de vote des étrangers se structure autour de quatre types de positions. Tout d'abord certains sont opposés au principe même. D'autres considèrent cette proposition comme impossible (ou non prioritaire), d'une part, politiquement et d'autre part, constitutionnellement. Enfin, certains sont favorables à un droit de vote des étrangers mais avec des restrictions.

---

<sup>62</sup> Voir notamment la déclaration " *Pas d'élections sans régularisation* " par le Rassemblement des Collectifs des ouvriers sans-papiers des foyers et de l'Organisation politique, Paris, 20 mai 2000.

### 3.2.1 Les arguments de fond

Certains manifestent une opposition de principe au droit de vote des étrangers. Pour eux, le droit de vote des étrangers n'est pas souhaitable et l'exercice du droit de vote doit être réservé aux Français. Ils voient dans la possibilité du vote étranger un **risque d'ingérence** dans les affaires nationales. Ils considèrent que l'étranger qui vit en France n'est pas un citoyen à part entière – un citoyen actif au sens de la Révolution – et lui reconnaissent des droits à géométrie variable, voire lui manifestent une franche hostilité (cas de l'extrême droite). La présence de l'étranger en France est plus ou moins “tolérée” mais c'est à lui de manifester des signes d'allégeance – parfois appelée “intégration” – dont l'aboutissement consiste à acquérir des droits de citoyen par la naturalisation.

Le droit de vote des étrangers serait même dangereux car il serait susceptible de favoriser l'apparition d'un vote ethnique, communautariste, voire fanatique.

C'est la position traditionnelle de la droite et de l'extrême droite, basée sur une **figure de l'étranger comme éternel suspect, ennemi potentiel, danger, chargé de tous les maux imaginaires**<sup>64</sup>.

On pourrait se demander si le danger pour la démocratie ne réside pas dans ces conceptions racistes de la démocratie, dans l'extrême droite et ses sympathisants de droite “classique”, plutôt que dans un vote “étranger” dont les expériences européennes montrent au contraire le caractère banalisé<sup>65</sup>.

Pour les opposants au droit de vote des étrangers, devenir électeur et donc citoyen, c'est bénéficier de droits mais c'est aussi assumer des devoirs. Par exemple on a souvent cité le “devoir du sang”, consistant à participer à la défense du pays (service militaire). Paul Oriol répond : “*Quant à ceux qui sont morts pour la France et qui n'avaient pas le droit de vote, ils sont légion. D'abord sur les chantiers et personne n'en parle. Les travailleurs étrangers paient un lourd tribut aux accidents du travail. Mais sur les champs de bataille, la France n'a jamais*

---

<sup>63</sup> Lire notamment Karl Marx, *la Question juive*, Paris, Plon 10/18, 1968

<sup>64</sup> L'historienne Sophie Wahnich a montré la genèse de cette figure de l'étranger, dans la période révolutionnaire. Lire Sophie Wahnich, *L'impossible citoyen, l'étranger dans le discours de la Révolution française*, Albin Michel, Paris, 1997, 407 p.

été très regardante sur la nationalité ou la citoyenneté de ceux qu'elle envoyait au devant de la mort. Qui peut dire de quelle nationalité était le soldat inconnu tant sont nombreux ceux qui ont versé leur sang pour la France sans avoir ni la nationalité ni la citoyenneté françaises ? En 1790, 954 personnes ont reçu le diplôme de vainqueur de la Bastille : 13 étaient Italiens de nationalité, 12 Allemande, 12 Belge, 1 Suisse (Le Monde de la Révolution française, n°12, décembre 1989). Dans l'événement fondateur, déjà 4% d'étrangers !!! En 1944, "les premiers Français libres entrés dans Paris ont été des... Espagnols" et leurs chars s'appelaient Madrid, Guadalajara, Teruel, Gernika... (Vous avez la mémoire courte, R.Grando, J.Quéralt, X.Febres, Editions du Chiendent, 1981) <sup>66</sup>". On pourrait rajouter aujourd'hui que cet argument a disparu en 1996 avec le service militaire obligatoire.

Pour les opposants farouches au droit de vote des étrangers, **citoyenneté et nationalité** sont totalement liées. Pas de citoyenneté française sans nationalité française.

Il y aurait selon eux un rapport inverse entre facilité d'accès à la nationalité et ouverture du droit de vote. C'est parce que certains pays fermeraient l'accès à la nationalité qu'ils ouvriraient le droit de vote. Inversement, la France serait un pays où l'accès à la nationalité serait facile, ce qui justifierait la fermeture du droit de vote. L'argument oppose les traditions en matière de droit de la nationalité (droit du sol en France contre droit du sang dans des pays nordiques)<sup>67</sup>. L'argument est fallacieux. Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherche au CNRS, a montré à de nombreuses reprises qu'il n'y a aucune corrélation entre l'ouverture du droit de vote local et la fermeture de l'accès à la nationalité (et réciproquement)<sup>68</sup>. Le pays le plus restrictif traditionnellement quant à l'accès à la nationalité, le plus attaché au droit du sang, l'Allemagne, est aussi un des plus réticents à l'accès au droit de vote des étrangers, et son évolution récente va dans le sens d'une ouverture dans les deux directions.

---

<sup>65</sup> Lire notamment Catherine Wihtol de Wenden, Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.], *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, 213 p.

<sup>66</sup> Paul Oriol, "le droit de vote des résidents étrangers après Maastricht", in *Immigrés en Europe : le défi citoyen*, Forum de l'Iffras, L'Harmattan 1996

<sup>67</sup> Lire notamment Claude Goasguen, défendant la motion d'irrecevabilité contre la proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote des étrangers aux élections municipales, Assemblée nationale, 02/05/00

<sup>68</sup> Lire notamment Catherine Wihtol de Wenden, Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.], *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, 213 p.

La gauche jacobine a aussi longtemps défendu cette définition de la citoyenneté par la nationalité. Pour Patrick Weil, le vote, “ *rite républicain de confirmation d’appartenance à la nation* ” était même “ *devenu un moyen d’identifier les membres de la communauté nationale. Celui qui vote est français et citoyen* ”<sup>69</sup>. Patrick Weil voyait dans la restriction du droit de vote aux seuls Français la garantie d’une définition non ethnique de la nation française. Accorder le droit de vote aux étrangers, selon lui, aurait risqué de briser la définition républicaine et renverrait la nation dans l’ordre de la nature, du sang, de la race.

En synthèse, ceux qui s’opposent au droit de vote des étrangers sur le fond, se basent sur une figure négative de l’étranger, menaçant **la souveraineté nationale**, et ils prônent une **citoyenneté basée sur la nationalité**.

Il conviendra donc d’étudier ces notions d’étranger, de citoyenneté et de nationalité, ainsi que celle de souveraineté nationale.

### **3.2.2 L’impossibilité politique ou le caractère non prioritaire**

Alors que certains ont manifesté une opposition de fond au droit de vote des étrangers, et ont jugé cette proposition non souhaitable, d’autres ont prétexté des difficultés d’ordre politique ou constitutionnel pour différer, voire reporter à jamais cette mesure sans s’opposer sur le fond.

On a souvent invoqué l’hostilité des Français au droit de vote des étrangers. Dans sa profession de foi adressée aux électeurs lors la campagne présidentielle de 1988, le Président Mitterrand rappelait sa position favorable au droit de vote des étrangers, tout en en déplorant “ *que l’état [des] mœurs ne (...) permette pas* ”<sup>70</sup> de concrétiser cette proposition. Interrogé à plusieurs reprises sur le caractère contradictoire de l’attitude consistant à prendre une position dans un sens et à agir dans l’autre, le Président a systématiquement invoqué les difficultés constitutionnelles (voir plus loin). Dans le cas de l’abolition de la peine de mort, le Président a pu concrétiser cette mesure, elle aussi minoritaire selon les sondages, mais qui ne requérait pas de changement de la Constitution<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Gallimard Folio, Paris, 1991 1995, pp. 472-473.

<sup>70</sup> Lettre à tous les Français, *Le Monde*, 16 avril 1988

<sup>71</sup> Lire notamment entretien avec *le Monde*, 20 juin 1990, cité par Paul Oriol, *les immigrés devant les urnes*, Ciemi L’Harmattan, Paris, 1992, p. 67

Néanmoins, on peut s'interroger sur le manque de courage politique qui aurait pu se manifester par des gestes forts dans la direction du droit de vote des étrangers. Les gouvernements de gauche auraient pu inciter à la création de structures locales de participation des étrangers, conseillers associés, conseils consultatifs, ... Ils auraient pu s'abstenir de limiter la participation aux référendums locaux aux seuls électeurs (voir § 2.1.1.) et au contraire prévoir la participation des résidents, y compris les étrangers. Ils auraient pu faciliter réellement l'accès à la nationalité. Ils auraient pu enfin explorer la piste du droit de vote de tous les étrangers aux élections européennes, vu que celui-ci n'a pas été jugé relevant de la souveraineté nationale par le Conseil constitutionnel (voir § 2.1.1.).

De plus, la prétendue hostilité des Français n'est pas assurée. Le sondage annuel publié par la Lettre de la citoyenneté a fait apparaître une progression constante des partisans du droit de vote des étrangers, à partir de 1996 (et notamment de l'émergence sur la scène citoyenne des sans-papiers). Le sondage d'octobre 1999 fait même apparaître une majorité des partisans du droit de vote des étrangers. Même s'il convient d'être prudent dans l'interprétation de sondages, on peut toutefois noter un signe.

Du coup, l'on a trouvé un vocable pour désigner la proposition du droit de vote des étrangers : il s'agirait d'un " chiffon rouge ", agité par le Président Mitterrand, pour " faire monter le Front national ". En mai 2000, lors de la discussion parlementaire sur la proposition de la gauche plurielle, les responsables de la droite et aussi une partie de la presse ont abondamment utilisé cette expression.

Si la politique consiste à faire triompher des idées, des valeurs, et des convictions, alors, il est évident que les partisans du droit de vote des étrangers doivent saisir les opportunités pour faire avancer cette proposition en menant la bataille politique sur cette question, en la considérant de façon responsable et non instrumentale. Ou alors, la politique ne consisterait après tout qu'à une lutte sans vergogne vers les postes de pouvoirs...

De plus, le droit de vote des étrangers est jugé par certains comme non prioritaire, vis-à-vis d'autres problèmes tels que l'intégration<sup>72</sup>, la lutte contre les discriminations, l'accès à la nationalité. Cette proposition serait inopportune car elle ne réglerait pas tout. On pourrait



objecter que si l'on devait ne voter que les lois qui règlent tout, le Journal officiel pourrait être au chômage technique...

Enfin, l'on a souvent entendu que les étrangers eux-mêmes ne seraient pas demandeurs du droit de vote, que certains d'entre eux s'y opposent, que de toute façon ils voteraient moins que les Français, voire qu'ils ne seraient pas mûrs pour la démocratie, venant souvent de pays à tradition démocratique fragile. Les partisans du droit de vote des étrangers opposent souvent à ce type d'arguments le parallèle avec l'émancipation des juifs<sup>73</sup>, la revendication du droit de vote des femmes, voire des ouvriers ou des domestiques<sup>74</sup>. Ils objectent aussi que l'on ne pense pas retirer le droit de vote aux abstentionnistes français. Quant à faire dépendre la démocratie en France de ses avancées dans le Tiers-monde, le ridicule de l'argument ne vaut pas que l'on s'y intéresse.

Finalement, l'argumentation contre l'opportunité du droit de vote des étrangers revient soit aux réticences de fond (voir § 3.2.1.), soit aux difficultés constitutionnelles (voir § 3.2.3.).

### **3.2.3 L'argument constitutionnel**

Les opposants au droit de vote des étrangers n'ont pas manqué de mettre en évidence l'obstacle que constitue l'article 3 de la Constitution qui précise sous le Titre de la Souveraineté : “ *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ”. En mai 2000, lors de la discussion à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi constitutionnelle visant à étendre le droit de vote municipal aux étrangers extra-communautaires, le député Claude Goasguen défendit ainsi au nom de la droite une motion d'irrecevabilité, en arguant du caractère anticonstitutionnel de la proposition, vis-à-vis de cet article 3.

Dans une note<sup>75</sup> du 23 juin 1999, la juriste Danièle Lochak dresse un bilan précis des difficultés d'ordre constitutionnel que pose la proposition de droit de vote des étrangers. Elle précise d'emblée que les obstacles constitutionnels n'existent pas en soi, “ *puisque'on peut toujours, si un consensus suffisant existe, modifier la Constitution* ” et elle rappelle que “ *depuis quelques*

---

<sup>72</sup> Il est à noter que cette notion polysémique est chargée de lourds enjeux politiques.

<sup>73</sup> Paul Oriol, *les immigrés devant les urnes*, Ciemi L'Harmattan, Paris, 1992, pp. 173-175

<sup>74</sup> Lire Alain Garrigou, “ Le suffrage universel, “ invention ” française ”, *Le Monde diplomatique*, avril 1998

*années on ne s'en est pas fait faute.*” Elle a précisé en d’autres moments que “ *l’obstacle constitutionnel n’est jamais qu’un aspect de l’obstacle politique* ”<sup>76</sup> et que “ *l’important [n’était] d’ailleurs pas de savoir ce qui est écrit dans la Constitution mais quelle interprétation en donnerait le Conseil constitutionnel* ”<sup>77</sup>. Dans sa note du 23 juin 1999, elle montre que l’avis rendu par le Conseil constitutionnel le 9 avril 1992<sup>78</sup> a clarifié la question. D’une part, le Conseil constitutionnel n’a pas considéré “ *comme inconstitutionnel en soi le fait que des non-nationaux participent à un scrutin local.* ” D’autre part, il a considéré que l’obstacle résidait “ *dans le mode d’élection des sénateurs* ”. Enfin, elle analyse la portée de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, qui ouvert la porte au droit de vote municipal aux Citoyens de l’Union européenne, tout en verrouillant le système et en excluant les ressortissants extra-communautaires. Elle en conclut que pour donner le droit de vote et d’éligibilité à ces derniers, “ *il faudra à nouveau modifier la Constitution.* ”

Il convient de préciser qu’il s’agit là seulement du droit de vote local, ou plus précisément, municipal. En ce qui concerne les élections européennes, il semblerait qu’aucun obstacle constitutionnel n’ait été soulevé jusqu’à maintenant. Il convient toutefois d’être prudent car la question n’a jamais été posée depuis le Traité de Maastricht, et l’obstacle juridique pourrait résider dans le traité lui-même. Quant aux autres élections locales (cantonales, régionales, territoriales) elles semblent n’avoir jamais été abordées de ce point de vue. Et les élections nationales (législatives, sénatoriales, présidentielles) n’ont pas fait l’objet de réflexions à ce sujet, tant il paraît évident que l’extension du droit de vote aux étrangers se heurterait à l’article 3 de la Constitution.

La Constitution prévoit elle-même ses procédures de révision, à l’article 89. Les deux seules restrictions sont l’interdiction de “ *porter atteinte à l’intégrité du territoire* ” et à “ *la forme républicaine du Gouvernement* ”.

---

<sup>75</sup> Note incluse dans le dossier de presse du MRAP, lors de la campagne “ *Même sol, mêmes droits, mêmes voix* ”, mars 2000.

<sup>76</sup> “ *Nationalité et citoyenneté, table ronde avec Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil*”, in *Hommes et Migrations*, N°1139, janvier 1991.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, sur la nécessité de réviser la Constitution suite au Traité sur l’Union européenne.

En réalité, l'examen des blocages constitutionnels fait apparaître que sur le fond, le véritable blocage est politique. D'une part parce que les décisions du Conseil constitutionnel sont des décisions politiques. D'autre part parce qu'il est toujours possible de réviser la Constitution.

Au fond, le blocage politique qui est sous-jacent aux blocages constitutionnels est le concept avancé à l'article 3 : celui de souveraineté nationale. La question se pose désormais de la validité politique de ce concept.

### **3.2.4 Les restrictions au droit de vote des étrangers**

Les partisans du droit de vote des étrangers assortissent le plus souvent leurs propositions de restrictions à la simple égalité des droits entre étrangers et nationaux. Bien sûr, l'on pourrait considérer ces restrictions comme des éléments de tactique politique, selon laquelle il serait plus facile de faire adopter une mesure partielle qu'une mesure globale. On pourrait ainsi habituer les Français au droit de vote des étrangers en adjoignant celui-ci de fortes limitations. Puis, on pourrait peut-être aller vers une citoyenneté pleine et entière, égale à celle des nationaux, ultérieurement.

Mais ce n'est pas seulement de tactique politique qu'il s'agit. Ces restrictions sont aussi révélatrices de blocages, plus ou moins reconnus.

On ne reviendra pas sur la distinction qui a été opérée entre ressortissants de l'Union européenne et extra-communautaires, créant ainsi une sorte de hiérarchie des nationalités, qu'on peut aisément considérer comme raciste.

On peut aussi aborder la durée de séjour. Alors que le résident français est électeur dans sa commune dès son arrivée, à condition de s'inscrire sur les listes électorales, l'étranger devrait "faire ses preuves" en étant astreint à une période pouvant aller jusqu'à 10 ans<sup>79</sup>. Cela rappelle les discriminations frappant jusqu'en 1973 les Français récemment naturalisés, qui ne devenaient électeurs qu'au bout de 5 ans<sup>80</sup>. Toujours cette figure de l'étranger éternel suspect !

---

<sup>79</sup> Propos du ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement à l'émission *Public*, TF1, 7 novembre 1999, retranscrits par *Le Monde*, 17 novembre 1999.

<sup>80</sup> Catherine Wihtol de Wenden, Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.], *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, p. 83

Enfin, un autre type de restriction concerne le type d'élections auxquelles les étrangers pourraient accéder. Il est souvent question des élections municipales, parfois des autres élections locales (cantonales, régionales ou territoriales), et très rarement des législatives, présidentielles et européennes<sup>81</sup>. La proposition de loi constitutionnelle des députés verts, discutée à l'Assemblée nationale en mai 2000, prévoyait initialement le droit de vote et d'éligibilité aux élections aux conseils des collectivités territoriales et n'a été soutenue par le PS qu'à condition de se limiter aux seules élections municipales<sup>82</sup>. D'autre part, sa portée a été réduite. De révision de l'article 3 de la Constitution, portant sur la souveraineté, elle a été reléguée au Titre 12, relatif aux collectivités locales.

Le 2 mai 2000, le socialiste Bernard Roman, président de la commission des lois défendit ainsi la proposition ainsi amendée :

*“ Ce texte est (...) respectueux des principes constitutifs de la République. La générosité et la modernité font partie de ces principes, mais le lien entre la souveraineté et la nationalité aussi. Or il n'est pas affecté par le texte issu des travaux de la commission des lois.*

*Nous disons oui à la reconnaissance d'une “ citoyenneté multiple ”, dont la composante locale serait, sous certaines conditions, déconnectée de la nationalité ; nous disons non à la reconnaissance d'une “ souveraineté multiple ”, à laquelle pourraient participer des personnes n'ayant pas la nationalité française.*

*Nous approuvons donc la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des étrangers, mais pour les seules élections municipales, qui ne participent pas de la souveraineté, mais constituent le cœur de nos démocraties locales.*

*Dans le même esprit, nous avons écarté la possibilité pour un étranger d'être maire, ou adjoint au maire, ou électeur sénatorial. ”*

Alors que la modification opérée en commission des lois a consisté à réduire l'échelon local au simple échelon municipal, on voit bien que ce qui est surtout en jeu, c'est l'échelon national. Là,

---

<sup>81</sup> Alors que pour les élections européennes, on l'a vu, les obstacles constitutionnels ne semblent pas exister. Voir § 2.1.1. et § 3.2.3.

<sup>82</sup> *Le Monde* du 27 avril 2000

il est hors de question d'envisager un droit de vote pour les étrangers, sauf, bien sûr, par la voie de la naturalisation, c'est-à-dire à transformer l'étranger en Français.

La réticence que l'on retrouve une fois de plus est donc celle de la **souveraineté nationale**.

### **3.3 La citoyenneté-nationalité et la souveraineté nationale**

Finalement, c'est une certaine conception de la démocratie, héritée de la Révolution française, qui tente de justifier l'exclusion des étrangers du droit de vote. Les concepts invoqués sont ceux d'une citoyenneté limitée à la nationalité, et de souveraineté nationale. Ces concepts sont basés sur un principe d'inclusion / exclusion.

#### **3.3.1 Le principe d'inclusion / exclusion**

Une définition quelque peu substantielle de la démocratie implique un état politique dans lequel l'exclusion est la plus réduite possible.

Or, les concepts utilisés pour mettre en place la démocratie, dans le modèle hérité de la Révolution française, les concepts de souveraineté de l'Etat, de nation, sont fondés sur un principe d'inclusion / exclusion. La citoyenneté identifiée à la nationalité trace la frontière entre les nationaux, citoyens, *inclus*, et les étrangers, non-citoyens, *exclus*. La distinction entre national et étranger revêt un caractère obsédant, alors qu'elle n'a pas toujours été considérée comme effective ou déterminante. Le problème se pose des critères de cette distinction. Qui peut être considéré comme national ? Doit-on aller chercher dans la généalogie, comme l'affirme le droit du sang strict ? Doit-on aller chercher dans l'histoire ? Mais alors, jusqu'à où ? Cette vision cherche à être rassurante dans ses certitudes, mais ne résiste pas à l'épreuve de la réalité des migrations, des métissages, des aléas des trajectoires personnelles. La définition du droit du sol n'est pas non plus satisfaisante, puisqu'elle méconnaît les personnes immigrées et reporte à leur descendance la possibilité d'appartenir à la nation. Les critères de la naturalisation sont eux aussi porteurs de beaucoup d'ambiguïtés. En réalité, cette distinction entre étrangers et nationaux, si efficiente, n'a aucun fondement autre que contingent. C'est l'histoire – et la politique – qui la définit à un moment donné. Qui aurait pu penser, peu après la Seconde guerre mondiale, que l'on pourrait aujourd'hui parler de citoyenneté européenne, sans déchaîner les passions, et que même, cette citoyenneté ait un caractère effectif ? L'histoire récente, que ce soit dans un sens de

regroupement, comme c'est le cas de l'Union européenne, ou au contraire d'éclatement, comme l'on a connu en Union soviétique, en Tchécoslovaquie ou en Yougoslavie, nous confirme que rien de ce qui est politique n'est définitif. Les Etats n'ont rien de naturel, pas plus que les nationalités qu'ils octroient.

### 3.3.2 Une citoyenneté enfermée dans la nationalité

Pour les opposants au droit de vote des étrangers, la citoyenneté est limitée à la nationalité. Ils considèrent que la Déclaration de 1789 distingue les droits de *l'Homme* de ceux du *Citoyen*. Ils ne nient pas que tout être humain ait des droits, par le seul de fait de naître humain. Mais le citoyen est pour eux “ *un individu abstrait, sans identification et sans qualification particulière, en deçà et au-delà de ses caractéristiques concrètes* ”<sup>83</sup>. Le droit de vote est à cet égard non seulement un outil, mais aussi “ *le symbole de la souveraineté des citoyens* ”<sup>84</sup>. Il est la manifestation concrète de “ *l'existence d'un espace politique abstrait, dans lequel, contrairement à toute expérience sociale réelle et observable, chaque citoyen est l'égal d'un autre* ”<sup>85</sup> et traduit en acte la vérité de la formule : “ un homme, une voix ”. C'est “ *une liturgie sociale qui réactive le sentiment d'appartenance au (grand) groupe (...). Aller voter est un acte qui atteste la socialisation comme citoyen conscient de ses “ droits ”, soucieux d'accomplir son “ devoir ”. (...) Se rendre aux urnes participe d'un grand mouvement de mobilisation collective consensuelle et pacifique* ”<sup>86</sup>. L'élection est “ *un rituel important de la vie politique, un moment d'accomplissement de l'identité citoyenne, d'affirmation de la communauté politique* ”<sup>87</sup>.

En pratique, le citoyen, c'est le national. Ainsi, pour Dominique Schnapper, “ *ce qui distingue le national de l'étranger, c'est le droit de voter* ”<sup>88</sup>. Pour Patrick Weil, le vote, “ *rite républicain de confirmation d'appartenance à la nation* ” est même “ *devenu un moyen d'identifier les membres de la communauté nationale. Celui qui vote est français et citoyen* ”<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté*, Gallimard Folio, Paris, 2000, p. 148

<sup>84</sup> Dominique Schnapper, *ibid.*, p. 140

<sup>85</sup> Dominique Schnapper, *ibid.*, p. 141

<sup>86</sup> Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, Paris, 2000, p. 283

<sup>87</sup> Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, *ibid.*, p. 93

<sup>88</sup> Dominique Schnapper, *ibid.*, p. 143

<sup>89</sup> Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Gallimard Folio, Paris, 1991 1995, pp. 472-473.

Ils s'abritent derrière une conception soi-disant ouverte de la nation, qui ne serait pas, en France, une notion ethnique, basée sur la race ou le sang, mais une notion construite par l'intégration des individus, quelque soit leur origine. Patrick Weil voit même dans le droit de vote des étrangers un danger pour la conception "républicaine" de la nation. Si l'on ne peut plus identifier le Français à l'électeur, alors, selon lui, l'on risque voir apparaître une " *nationalité de Français de souche* " <sup>90</sup>. Si l'on ne pouvait plus se distinguer par le vote, l'on se distinguerait par le sang... Contrairement à d'autres pays, l'accès à la nationalité est soi-disant ouvert et celle-ci repose sur un fondement, non ethnique, mais " *de citoyenneté sociologique* " <sup>91</sup>.

Mais les faits sont têtus. Si la question du droit de vote des étrangers se pose encore aujourd'hui, c'est que la réponse qui a été donnée n'a pas résolu le " problème ". 3 à 4 millions de personnes continuent à vivre en France, sans avoir la nationalité française. Soit qu'ils ne souhaitent pas demander la naturalisation pour des raisons qui leur appartiennent, et que le principe de liberté nous impose de respecter. Soit qu'ils aient essuyé un refus de naturalisation. Soit qu'ils aient renoncé à la naturalisation qui leur aurait de toute façon été refusée. Soit qu'ils soient ignorants de cette possibilité. Soit... Peu importent les hypothèses. Toujours est-il que 3 à 4 millions de personnes sont exclues de la citoyenneté telle qu'elle est définie par la nationalité.

En réalité, cette conception de la citoyenneté est figée dans l'Etat nation, ce qui ne posait pas de problème majeur tant que celui-ci correspondait à une réalité sociale concrète. Mais la mondialisation n'a pas affecté que les marchandises et les informations. Les êtres humains aussi ont été plongés sur les autoroutes planétaires.

La notion de citoyenneté est complexe et mériterait une étude approfondie. Par exemple, Danièle Lochak <sup>92</sup> montre que ce concept recouvre à la fois la notion très juridique de nationalité, mais aussi un ensemble de prérogatives liées à la qualité de citoyen, dépassant les seuls droits politiques, et enfin l'on parle aussi de citoyenneté pour décrire la participation à la vie de la collectivité.

---

<sup>90</sup> Patrick Weil, *ibid.*, p. 473

<sup>91</sup> Patrick Weil, *ibid.*, p. 475

<sup>92</sup> Danièle Lochak, " Comment définir la citoyenneté ? ", in Bernard Delemotte, Jacques Chevallier (dir.) , *Etranger et citoyen, les immigrés et la démocratie locale* , Editions Licorne - L'Harmattan , 1996 , pp. 13-25

Limiter la citoyenneté à la seule possession de droits politiques, octroyés par la nationalité, est fort réducteur. Pour Monique Chemillier-Gendreau<sup>93</sup>, professeur de droit et de science politique, “ *la citoyenneté correspond à l’idée d’une irruption de l’individu dans l’espace public où il agit au lieu de subir. Elle ne s’accomplit qu’au prix d’une démarche volontaire* ”. Elle est la catégorie politique par essence et recèle un fort “ *potentiel d’émancipation* ”, actuellement non accompli, par l’enfermement dans “ *le corset de la nationalité* ”.

Effectivement, il reste à penser une nouvelle définition de la citoyenneté, et par là même, une nouvelle conception de la démocratie. Quand les sans-papiers affirment “ nous sommes des citoyens ”, ils se trompent au regard de la définition dominante. Et pourtant, l’on sent bien qu’ils ont raison au regard de l’histoire. Et d’ailleurs, le fort mouvement de sympathie qu’ils ont su susciter dans la population montre bien que ce qu’ils affirment est vrai par rapport au sens commun. Ils ne font qu’exprimer une vérité qui saute aux yeux. Ils sont ici. Ils sont citoyens.

Comme le rappelle le philosophe Jean-Luc Nancy, “ *d’une certaine manière, la citoyenneté selon son concept est toujours virtuellement “mondiale”*”<sup>94</sup>.

### **3.3.3 La nation**

Outre la définition de la citoyenneté par la nationalité, le principe d’inclusion / exclusion se manifeste aussi dans le concept de souveraineté nationale. Le concept même de souveraineté mériterait un examen approfondi. Mais celui de nation l’exigerait tout autant.

Au moment de la Révolution française, la revendication de la liberté des êtres humains passe par le transfert de la souveraineté de la tête du roi à la nation. Dans un sens, il s’agit d’une formidable libération, à l’ambition universelle clairement affichée et indéniablement réalisée. Mais en même temps, elle enferme la démocratie dans l’Etat nation, en traçant une frontière étanche entre le dedans et le dehors, entre citoyens nationaux, pourvus des droits civiques, et étrangers privés de ces droits.

Il convient de préciser que la Révolution française, dans un premier processus, ouvre largement l’accès à la nation. La Constitution de 1793 prévoit explicitement à l’article 4 les conditions dans

---

<sup>93</sup> Monique Chemillier-Gendreau , *L’injustifiable, les politiques françaises de l’immigration*, Bayard, Paris, 1998 , pp. 51-77



lesquelles un étranger est “ *admis à l'exercice des droits de citoyen français* ”. Mais la guerre menée contre les pays voisins va conduire la Révolution à remettre en question cette conception généreuse et instaurera peu à peu des restrictions à la présence des étrangers sur le sol national, ce qui construira une figure de l'étranger comme éternel suspect, dangereux pour la nation<sup>95</sup>.

D'où vient le concept de nation ? Au grand dam des Jacobins contemporains, il faudrait rappeler qu'il s'agit d'un concept monarchique. Ernst Kantorowicz<sup>96</sup> (pour la Grande-Bretagne) et Jacques Krynen<sup>97</sup> (pour la France) ont montré l'invention de la nation, fiction créée pour donner continuité au pouvoir royal. Les deux corps du roi sont la personne physique du souverain, “ malheureusement ” mortelle, et la nation, elle, immortelle et transcendante.

La nation n'a donc rien de naturel, et est au contraire une construction idéologique. Bien que le mot même cherche à donner une justification biologique (le Petit Robert donne l'étymologie suivante : *nacion* v. 1270; “ naissance, race ” 1160; lat. *natio*).

En 1789, l'abbé Emmanuel Sieyès rend acceptable la souveraineté du peuple, théorisée par le Contrat social de Jean-Jacques Rousseau, par le principe de représentation de la nation : “ *Tous les pouvoirs publics, sans distinction, sont une émanation de la volonté générale ; tous viennent du peuple, c'est-à-dire de la Nation. Ces deux termes doivent être synonymes* ”<sup>98</sup>. Il définit ce qu'est une nation : “ *un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature* ”<sup>99</sup>. Et Sieyès assure la préexistence de la nation : “ *La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout . Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le droit naturel* ”<sup>100</sup>. Et plus loin : “ *Est-il une autorité antérieure qui ait pu dire à une multitude d'individus : “ je vous réunis sous telles lois ; vous formerez une*

---

<sup>94</sup> Jean-Luc Nancy, “ renouer le politique ”, in *Intersignes*, n°8-9, 1996

<sup>95</sup> Lire Sophie Wahnich, “L'hospitalité et la révolution française”, pp. 11-27, in Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*, La Découverte, Paris, 1997, 279 p.

<sup>96</sup> Ernst Kantorowicz , *Les deux corps du Roi* , NRF Gallimard , 1957

<sup>97</sup> Jacques Krynen, *l'empire du Roi*, NRF Gallimard , 1993

<sup>98</sup> Le premier projet de déclaration de Sieyès, 20-21 juillet 1789, in Stéphane Rials, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, Paris, 1988, p.601.

<sup>99</sup> Emmanuel Sieyès , *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* , Quadrige, PUF, 1982, p.31

<sup>100</sup> Emmanuel Sieyès , *ibid.*, p. 67

*nation aux conditions que je vous prescris ? ” Nous ne parlons pas ici brigandage ni domination, mais association légitime, c’est-à-dire volontaire et libre ”<sup>101</sup>.*

Pourtant, l’on pourrait s’interroger sur la relation entre nation et Etat. La nation française s’est-elle constituée volontairement ou naturellement ? S’est-elle dotée d’un Etat ou ne serait-ce pas plutôt l’inverse ? La controverse actuelle sur les problèmes posés par la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires montre que le caractère volontaire de la constitution de la nation française mérite d’être examiné de près.

On pourrait rappeler les célèbres phrases d’Ernest Renan<sup>102</sup> : “ *Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n’en font qu’une constituent cette âme, ce principe spirituel. L’une est dans le passé, l’autre dans le présent. L’une est la possession en commun d’un riche legs de souvenirs ; l’autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l’héritage qu’on a reçu indivis.* ”. Le caractère construit, voire mythologique de la nation ne lui échappe pas : “ *L’oubli et je dirai même l’erreur historique, sont un facteur essentiel de la création d’une nation, et c’est ainsi que le progrès des études historiques est souvent pour la nationalité un danger.* ”

Aujourd’hui, la référence à la nation est toujours effective dans le système juridique français. Pourtant, elle est peu invoquée dans les discours politiques, sauf par quelques nostalgiques autoproclamés “ souverainistes ”<sup>103</sup> ou “ nationaux-républicains ”, essayant de saisir l’opportunité de la “ crise des Etats nations ” pour se poser en défenseurs des “ nations menacées par la mondialisation ”.

En réalité, comme le rappelle Monique Chemillier-Gendreau, la nation apparaît plutôt comme “ *une invention au service de l’Etat souverain* ”<sup>104</sup>. La souveraineté nationale, principal frein au droit de vote des étrangers, est donc la souveraineté de l’Etat.

---

<sup>101</sup> Emmanuel Sieyès , *ibid.*, p. 69

<sup>102</sup> Ernest Renan , *Qu’est-ce qu’une Nation ?* , conférence faite à la Sorbonne le 11 mars 1882

<sup>103</sup> Lire William Abitbol , Paul-Marie Coûteaux , “ Souverainisme, j’écris ton nom ” , *Le Monde* , 30 septembre 1999

<sup>104</sup> Monique Chemillier-Gendreau , *ibid.* , p. 56

### 3.3.4 La souveraineté

Faut-il rappeler la définition tautologique de l'*Etat* comme détenteur de la souveraineté et de la *souveraineté* comme attribut de l'Etat ?

Le sujet du droit de vote des étrangers – entre autres - démontre que le concept de souveraineté est effectif juridiquement. La Constitution de l'Etat français y fait référence explicitement dès la première phrase de son préambule : “ *Le peuple français proclame solennellement son attachement (...) aux principes de la souveraineté nationale* ” et son Titre 1 est intitulé “ *de la souveraineté* ”.

Mais ce principe est postulé plus que développé. Qu'entend-on par souveraineté ?

Le philosophe Gérard Mairet a retracé l'histoire du principe de souveraineté, fondement du pouvoir moderne<sup>105</sup>. Il a montré sa genèse, sa construction, et puis son achèvement. Extirpée de ses fondements divins, la souveraineté apparaît comme détentrice du pouvoir, productrice de loi, donc éventuellement de liberté. Rousseau pense la souveraineté du peuple et la Révolution, puis Napoléon réalisent la souveraineté de l'Etat nation. Les peuples luttant pour leur émancipation revendiquent la souveraineté mais obtiennent-ils la liberté ?

Monique Chemillier-Gendreau a montré que les Etats, incapables de s'opposer au déferlement de l'économie mondiale de marché, et donc, d'assurer le bonheur social de leur population, se sont crispés sur une définition sourcilleuse de leur souveraineté, réduite au rejet des étrangers et conduisant à des politiques de coercition sociale<sup>106</sup>.

Pour Gérard Mairet, le principe de souveraineté est désormais “ *inerte* ”. Il n'est plus fondateur, il n'est plus révolutionnaire. Il a perdu sa capacité à orienter l'avenir. Il s'est achevé notamment avec Auschwitz. S'appuyant sur Hannah Arendt dans sa critique du totalitarisme, Mairet affirme que l'Etat moderne est mort avec les camps de concentration nazis car une certaine idée de l'humanité est niée dans la violence absolue, constitutive, de l'Etat nazi. Ce n'est pas la domination souveraine qui apporte la solution à la question de la liberté pour l'homme dans la cité, avec ses semblables. Pour Arendt, la liberté d'une communauté humaine est possible, par la

---

<sup>105</sup> Gérard Mairet , *Le principe de souveraineté, histoire et fondements du pouvoir moderne* , Gallimard Folio essais, Paris 1997, 311 p

promesse, c'est-à-dire une forme de contrat que concluent les hommes entre eux, en un dessein concerté.

En réalité, la tentative de justification qu'une question politique (le droit de vote des étrangers) au travers du principe de souveraineté se heurte à l'énigme du pouvoir.

---

<sup>106</sup> Monique Chemillier-Gendreau , *ibid.* , pp. 59-62.

## 4 Conclusion

La question posée était “ qu’est-ce qui justifie l’exclusion du droit de vote dont sont victimes les étrangers ? ”. A ce stade de l’étude, il apparaît que *rien de valide* ne le justifie.

Derrière toute justification, c’est l’énigme du pouvoir qui est posée.

La question du droit de vote des étrangers permet de mettre en évidence l’impasse d’une certaine conception de la démocratie, héritée de la Révolution française, et enfermée dans le cadre de l’Etat nation. La définition de la citoyenneté basée sur la nationalité, c’est-à-dire octroyée par l’Etat, obère le projet émancipateur des révolutionnaires. Le concept de souveraineté nationale, effectif en termes de droit, au nom duquel l’on interdit aux étrangers la participation à la vie de la cité, est inerte politiquement. La démocratie est inaccomplie.

Pour dépasser ces impasses, il conviendrait de repenser la citoyenneté en tant que telle, en tant qu’expression des citoyens dans leur subjectivité et leur diversité, y compris dans leurs conflits, et en dehors de toute nature figée par avance. Et dans un espace politique pluriel, dépassant le puzzle archaï que des Etats nations.

## 5 Fiches de lecture

### Ouvrages

**Norberto Bobbio ; *L'Etat et la démocratie internationale* ; Editions Complexe ; Coll. Etudes européennes, Bruxelles ; 1998 ; 278 p.**

- Norberto Bobbio, né à Turin en 1909, est une référence essentielle aujourd'hui dans le domaine de la philosophie du droit, de la philosophie politique et de la science politique. Il est une personnalité morale avec beaucoup d'aura en Italie, récemment controversée suite à son aveu de ses anciennes sympathies pour le parti fasciste de Mussolini.
- Cet ouvrage rassemble des articles écrits ou des conférences données sur une longue période. Mais l'unité est donnée par la méthodologie analytique utilisée par l'auteur. Il revisite l'histoire des concepts de la pensée politique, parfois de façon originale, et dessine ainsi sa propre théorie générale de l'Etat et la démocratie internationale.
- L'intérêt de cet ouvrage pour le sujet du droit de vote des étrangers est multiple. Tout d'abord, il permet une présentation synthétique de grands auteurs de la pensée politique, tels que Hobbes, Kant et Hegel. Il analyse en outre l'Ecole du droit naturel, la Révolution française et les droits de l'homme, qui sont à l'origine des principes de la démocratie française. Enfin, il propose une réflexion sur l'Etat, et sur l'ébauche d'un système démocratique international. Or, la question du droit de vote des étrangers met justement en évidence la nécessité d'une telle réflexion.

**Jacques Chevallier, Bernard Delemotte, A. Bayala (dir.) ; *Etranger et citoyen : les immigrés et la démocratie locale* ; L'Harmattan ; Paris ; 1996 ; 174 p.**

- Jacques Chevallier est professeur de sciences administratives à l'Université Paris II, Bernard Delemotte, élu municipal a été à l'origine de l'élection de conseillers associés à Amiens, et Augustin Beyala poursuivait alors une thèse sur les élections d'étrangers en France.
- L'ouvrage présente les actes d'une journée d'étude organisée à Amiens en 1994 sur le thème "immigrés, citoyenneté et démocratie locale" et un état des lieux des différentes expériences de participation des étrangers à la vie politique municipale.
- L'intérêt principal réside dans le matériau empirique donné par cet ouvrage. Il permet de tirer un bilan dépassionné des expériences menées, en France comme à l'étranger. De plus, Danièle Lochak livre un important apport théorique en s'attachant à définir la notion de citoyenneté, depuis ses origines et dans ses implications actuelles.

**Gérard Mairet ; *Le principe de souveraineté, histoire et fondements du pouvoir moderne* ; Gallimard Folio essais, Paris 1997, 311 p.**

- Gérard Mairet enseigne la philosophie politique à l'Université Paris VIII. Il a travaillé sur l'histoire et la structure conceptuelle de la politique moderne à partir de la notion de souveraineté. Il travaille désormais sur une véritable compréhension philosophique de cette notion, afin de formuler une nouvelle pensée de la *res publica*.
- Cet ouvrage présente l'invention, la construction et la fin du principe de souveraineté, au travers des différentes étapes historiques. L'auteur présente les apports successifs de Machiavel, puis de Bodin, à l'origine du principe de souveraineté, pensant le politique en dehors de toute justification philosophico-théologique.. Puis, il retrace la construction du principe au travers de multiples auteurs, penseurs, et acteurs de la politique, jusqu'à aboutir à une description de la souveraineté comme *inerte* historiquement, après l'impasse d'Auschwitz. S'appuyant sur Arendt dans sa critique du totalitarisme, Mairet affirme que

l'Etat souverain est mort avec les camps de concentration nazis car une certaine idée de l'humanité est niée dans la violence absolue, constitutive, de l'Etat nazi. Il présente alors les fondements généraux, métaphysiques, juridiques et éthiques du principe, afin d'ébaucher une véritable compréhension critique des fondements philosophiques de la *res publica*.

- L'intérêt principal de cet ouvrage pour l'étude du droit de vote des étrangers réside dans l'analyse précise du concept particulier de souveraineté, qui apparaît comme principal blocage dans cette question. Cela ouvre la voie à une réflexion plus générale sur une nouvelle pensée du politique, en dehors de la domination souveraine, qui s'oppose désormais à l'idéal démocratique. De plus, pour le cas français, il est particulièrement intéressant d'étudier le processus révolutionnaire opéré notamment par Sieyès, qui utilise le concept monarchique de nation pour faire accepter le principe de représentation, par lequel la souveraineté va passer du Roi au peuple, ou plutôt, à la nation.

**Paul Oriol ; *Les immigrés devant les urnes* ; Paris ; CIEMI / L'Harmattan ; 1992 ; 223 p.**

- Paul Oriol est médecin retraité, militant alternatif, membre du comité de rédaction de nombreuses revues et à l'initiative de plusieurs collectifs citoyens.
- Cet ouvrage est quasiment le seul livre portant sur le droit de vote des étrangers. Il constitue un plaidoyer en faveur de l'égalité des droits politiques entre étrangers et nationaux.
- Ce livre est une source d'information abondante sur le débat autour du droit de vote des étrangers. Il recense les arguments, les positions, et les déclarations de différentes organisations et personnalités. Enfin, il présente un état des lieux de la législation en France et à l'étranger.

**Présentée par Stéphane Rials; *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*; Hachette; Paris; 1988; 771 p.**



- Stéphane Rials enseigne l'histoire des doctrines politiques, juridiques et économiques modernes ainsi que la science politique et le droit constitutionnel à l'Université Paris II.
- L'ouvrage constitue une présentation sans précédent par son souci d'exhaustivité, de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de 1789. Il est composé d'un rappel historique, du compte-rendu du processus d'élaboration de la déclaration et d'une analyse de ses fondements théoriques et philosophiques. Enfin, un dossier présente des textes ayant inspiré les auteurs de la déclaration, depuis la Magna carta jusqu'aux différents projets soumis à l'assemblée nationale, en passant par la déclaration d'indépendance des Etats-Unis.
- L'intérêt de cet ouvrage réside dans l'abondance de la documentation sur le processus d'élaboration de la déclaration, qui constitue les fondements de la démocratie moderne, des droits de l'homme et donc, de la question du droit de vote des étrangers.

**Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* ; Gallimard Folio, Paris, 2000, 320 p.**

- Dominique Schnapper est professeur de sociologie à l'École des hautes études en sciences sociales. Elle a beaucoup travaillé sur l'intégration, l'immigration, l'Europe et la nation.
- L'ouvrage présente la notion de citoyenneté à partir de différents textes historiques, depuis l'antiquité, jusqu'aux problématiques actuelles, en passant par la réflexion autour de la déclaration de 1789. L'auteur définit la citoyenneté comme appartenance à une communauté politique autonome.
- Il constitue une source documentaire importante, à la fois par les textes présentés, et par la réflexion amorcée, notamment *contre* le droit de vote des étrangers.

**Emmanuel Sieyès ; *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* ; Quadrige, PUF, 1982, 93 p.**

- L'abbé Emmanuel Sieyès est un des plus importants acteurs du processus révolutionnaire en France, de 1789 à 1799. Ses idées sont extrêmement influentes, notamment dans la rédaction de la déclaration de 1789 et la Constitution de 1791.
- Son pamphlet est publié au début de l'année 1789, alors que la France prépare ses états généraux. Il formule les revendications du tiers état, contre les privilèges de la noblesse. Sa célèbre introduction annonce : “ *Qu'est ce que le tiers état ? Tout. Qu'a-t-il été jusqu'à présent ? Rien. Que demande-t-il à devenir ? Quelque chose.* ”
- L'intérêt de cet ouvrage pour l'étude du droit de vote des étrangers réside dans le processus théorique par lequel la démocratie se réalise au travers du concept de nation, tout en s'enfermant dans le cadre de l'Etat nation.

**Patrick Weil ; *La France et ses étrangers*; Calmann-Lévy Folio actuel ; Paris; 1991; 592 p.**

- Patrick Weil est directeur de recherche en science politique au CNRS et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est l'auteur de nombreuses recherches sur la question de l'immigration et notamment d'un rapport remis au Premier ministre en juillet 1997.
- L'ouvrage constitue une abondante recherche historique montrant la construction de la politique de l'immigration en France, de 1938 aux années 1980.
- Par le rôle joué par l'auteur dans la politique actuelle de l'immigration, cet ouvrage est extrêmement important. Mais il apporte aussi une argumentation idéologique intéressante pour une citoyenneté accolée à la nationalité et donc *contre* le droit de vote des étrangers.

**Catherine Withol de Wenden ; *La citoyenneté européenne* ; Presses de Sciences Po ; Paris ; 1997 ; 107 p.**

- Catherine Withol de Wenden est directrice de recherche en science politique au CNRS et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris. Elle est l'auteur de nombreuses recherches sur la question de l'immigration et a mené plusieurs études comparatives au niveau européen.
- Cet ouvrage présente de manière synthétique la citoyenneté de l'Union, instaurée par le Traité de Maastricht. L'auteur en montre les avancées et les ambiguïtés. D'un côté, le caractère novateur de la rupture entre nationalité et citoyenneté, l'ébauche d'une culture et de valeurs civiques communes. De l'autre, le déficit démocratique et symbolique, et la pérennisation de certaines formes d'exclusion.
- La dimension européenne, dans le débat autour du droit de vote des étrangers, est essentielle. D'une part, parce que ce débat n'est pas propre à la France et est au contraire mené en Europe de manière récurrente depuis 30 ans. D'autre part, parce que les avancées institutionnelles intervenues ont changé la donne, notamment, en dissociant partiellement citoyenneté et nationalité.

## Articles

**“ Nationalité et citoyenneté, table ronde avec Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil ”, in *Hommes et Migrations*, N°1139, janvier 1991**

- Dans ce débat, organisé et retranscrit par la revue *Hommes et Migrations*, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil s’opposent, au nom des principes et traditions républicains, au droit de vote des étrangers, qui serait selon eux inefficace pour lutter contre le racisme et dangereux pour l’intégration. Ils invoquent aussi les risques de vote communautaire ou islamiste, ainsi que l’instauration d’une sous-citoyenneté, réduite au niveau local. Ils soulignent les ouvertures que laisse entrevoir la construction d’une citoyenneté européenne.
- Danièle Lochak pronostique que l’évolution européenne amènera à débattre de la discrimination entre européens et extra-communautaires. Considérant que pour l’instant, l’on a affaire à des citoyens (les nationaux) et des non-citoyens (les étrangers), elle prône une dissociation de la citoyenneté et de la nationalité.
- L’intérêt de ce débat, outre les personnalités éminentes qui le tiennent, réside dans la problématique qu’il sous-tend, c’est-à-dire les conséquences sur la politique de l’intégration qu’aurait un éventuel droit de vote des étrangers.

**William Abitbol ; Paul-Marie Coûteaux ; “ Souverainisme, j’écris ton nom ” ; *Le Monde* ; 30 septembre 1999**

- Les auteurs, députés européens élus sur la liste de Charles Pasqua et Philippe de Villiers en juin 1999, définissent leur courant, symbole pour eux de résistance et de liberté. Contre la mondialisation, ils plaident pour l’Etat nation, s’appuyant sur les exemples historiques des idéologies supranationales et de ceux qui leur ont résisté. Ils plaident pour une souveraineté nationale et populaire, pensant que l’échelle de la nation est l’horizon indépassable d’une réelle démocratie.

- La souveraineté nationale étant le principal obstacle au droit de vote des étrangers, il est intéressant d'étudier l'argumentation d'hommes politiques dont c'est le seul programme.

**Fredrik Barth ; *Les groupes ethniques et leurs frontières* ; in Philippe Poutignat, Jocelyne Streiff-Fenart ; *Théories de l'ethnicité*, PUF, 1995.**

- Fredrik Barth, anthropologue norvégien né en 1928, a travaillé sur les groupes ethniques et leurs frontières. Il a ainsi opéré une véritable rupture théorique vis à vis des "primordialistes", ou "culturalistes" pour lesquels l'appartenance ethnique ou culturelle était constitutive du lien social.
- Dans ce texte de 1969, l'auteur montre la contingence des groupes ethniques, qui se définissent non pas en eux-mêmes, indépendamment des autres, mais au contraire dans une relation, dans l'interaction avec les autres. Il démontre l'efficacité de pouvoir de nommer (se nommer et nommer les autres) ainsi que l'efficacité des frontières pour tracer la limite entre "eux" et "nous". Les groupes ethniques, loin d'apparaître comme des entités naturelles, dévoilent ainsi leur caractère socialement construit et politique.
- Ce texte permet de s'interroger sur la distinction entre Français et étranger. Il conduit à penser que ces catégories n'ont rien d'essentiel, à part le rôle politique qu'elles jouent. De plus, il dépasse le clivage souvent ressassé entre une forme de "modernisme" (qui valorise l'individu, le citoyen, les sociétés industrielles, l'Etat de droit) et une forme de "traditionalisme" (valorisant l'ethnique, le communautarisme). Or, cette opposition a été souvent utilisée dans le débat autour du droit de vote des étrangers, afin d'alerter sur les risques de dérive communautariste.

**Marie-Claire Caloz-Tschopp ; *Ce qui fait... ceux qui font le lit du totalitarisme néolibéral à venir* ; à paraître Actes colloque Tampere, octobre 1999**

- L'auteur, philosophe à l'Université de Genève, montre la genèse suisse du modèle concentrique de la politique d'immigration de l'Union européenne. Elle montre comment ce modèle, inventé par la Suisse en 1990, s'est retrouvé dans les documents de la présidence autrichienne de l'UE en 1998. Elle fait référence notamment au concept de superfluité humaine chez Arendt et elle avertit des dangers de mise en place d'un nouveau système totalitaire en Europe, basé sur le néo-libéralisme, effaçant le politique au profit du policier, dépassant le seul concept d'Europe forteresse vers une vision plus offensive, plus militaire.
- L'intérêt de cet article, outre la dimension informative sur cette " invention " suisse, réside dans la réflexion qu'il conduit, vers des philosophes tels que Arendt, Foucault, ou Castoriadis.

**Monique Chemillier-Gendreau ; " Les étrangers et le droit de vote " ; *Le Monde diplomatique* ; janvier 2000**

- Monique Chemillier-Gendreau est professeur de droit et de science politique à l'Université Paris VII. Ses travaux sur le droit international et la souveraineté en font une spécialiste reconnue. Membre du collège des médiateurs dans le conflit des sans-papiers, elle a aussi dénoncé les politiques françaises de l'immigration, qualifiées d'injustifiables.
- Cet article montre les véritables enjeux du débat sur le droit de vote des étrangers, qui révèle l'impasse de la démocratie enfermée dans l'Etat nation, selon un principe d'inclusion / exclusion. Devant les ambiguïtés introduites par la réforme de Maastricht, l'auteur propose une nouvelle lecture du problème, partant d'une définition vraie de la démocratie, permettant la participation de tous, sur un territoire donné. Elle esquisse ainsi une citoyenneté pleine, pouvant s'exprimer à différents échelons pour différents enjeux, et ne se limitant pas au seul niveau municipal.

**Alain Garrigou ; “ Le suffrage universel, “ invention ” française ”, *Le Monde diplomatique*, avril 1998**

- L’auteur retrace l’instauration en 1848 du suffrage universel en France. Il raconte les craintes vives et les résistances, devant cette mesure, la complexité et la relative improvisation de cette première élection massive. Il montre les enjeux du suffrage universel : d’un côté, rendre la dignité à des hommes que leur condition sociale leur déniait. De l’autre, assurer la pacification de la politique en assurant de façon “ indiscutable ” la légitimité du pouvoir politique.
- Outre la réflexion sur le suffrage universel en tant que tel, il est intéressant de tracer le parallèle entre les résistances émises à cette époque, et celles qui s’expriment contre le droit de vote des étrangers. Il est à noter que le poids relatif des nouveaux électeurs était alors bien plus important qu’aujourd’hui (le corps électoral est passé en 1848 de 246 000 électeurs à plus de 9 millions).

**Danièle Lochak, “ Les droits des étrangers, entre égalité et discriminations ”, pp. 310-319, in Philippe Dewitte (dir.), *Immigration et intégration, l’état des savoirs*; La découverte; Paris; 1999; 443 p.**

- Danièle Lochak est professeur de droit à l’Université Paris X-Nanterre. Elle est spécialiste des droits des étrangers et préside le Groupe d’information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI).
- L’article montre que les droits et libertés des étrangers en France, s’ils évoluent peu à peu vers l’égalité avec ceux des nationaux, restent toutefois marqués par de nombreuses discriminations. Ces discriminations sont limitées dans la sphère privée, substantielles dans la sphère économique et sociale, et plus importantes encore dans la sphère publique, a fortiori politique.
- L’intérêt de l’article est de présenter un panorama synthétique des égalités / inégalités entre Français et étrangers du point de vue juridique.





**Danièle Lochak ; “ le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales. Quelques données constitutionnelles ”, note du 23 juin 1999, publiée dans le dossier de presse du collectif “ même sol : mêmes droits, même voix ”, mars 2000.**

- La juriste Danièle Lochak dresse un bilan précis des difficultés d'ordre constitutionnel que pose la proposition de droit de vote des étrangers. Elle précise d'emblée que les obstacles constitutionnels n'existent pas en tant que tels qu'ils sont de nature politique. Elle analyse la portée de l'avis rendu par le Conseil constitutionnel le 9 avril 1992, qui n'a pas considéré comme inconstitutionnel le fait que des non-nationaux participent à un scrutin local mais a défini que l'obstacle résidait dans le mode d'élection des sénateurs. D'autre part, elle montre que la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, qui a ouvert la porte au droit de vote municipal des Citoyens de l'Union européenne, a verrouillé le système en excluant les ressortissants extra-communautaires. Elle en conclut que pour donner le droit de vote et d'éligibilité à ces derniers, il faudra à nouveau modifier la Constitution.
- L'intérêt de cette contribution est surtout de démontrer, par son expertise juridique, l'obstacle constitutionnel qui a souvent été souvent mis en avant par les opposants au droit de vote des étrangers. Cette note permet de faire le point de façon simple sur cette question, finalement ramenée à des enjeux tout politiques.

**Abdelmalek Sayad, “ Qu'est-ce que l'intégration ? ”, in *Hommes et Migrations*, n°1182, décembre 1994**

- Abdelmalek Sayad, récemment décédé, était sociologue, directeur de recherches au CNRS, et avait beaucoup travaillé avec Pierre Bourdieu sur l'immigration.
- Cet article définit l'intégration comme un processus consistant à passer de l'altérité la plus radicale à l'identité la plus totale. Il montre que ce qui touche à l'intégration relève avant tout des croyances. Il analyse le vocabulaire employé et montre les enjeux souvent occultés du discours sur l'intégration.

- Cet article permet un nécessaire recul vis-à-vis de la notion d'intégration, souvent employée naïvement dans le débat sur le droit de vote des étrangers.

**Sophie Wahnich, “ L’hospitalité et la révolution française ”, pp. 11-27, in Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal (dir.), *Les lois de l’inhospitalité*, La Découverte, Paris, 1997, 279 p.**

- Sophie Wahnich est historienne, chargée de recherches au Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Elle a travaillé sur l'étranger dans le discours de la Révolution française.
- L'article analyse les rapports entretenus par la Révolution avec l'hospitalité vis-à-vis des étrangers. Revisitant les discours de cette période, l'auteur montre les principes généreux et universalistes de la Révolution et en même temps, à cause de la guerre contre-révolutionnaire, la mise en place de pratiques inhospitalières.
- L'intérêt de cet article pour le sujet du droit de vote des étrangers est de montrer de façon précise l'instauration progressive de la figure de l'étranger comme éternel suspect, devant faire ses preuves. Son accès à la citoyenneté n'est pas automatique, en fonction de sa résidence mais il est soumis à l'arbitraire, ce qui rompt les principes révolutionnaires, notamment celui de l'égalité.

## 6 Références bibliographiques

### ***Le politique, la nation, la souveraineté ou “ l'étranger ”***

#### **Ouvrages**

Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, Guy Hermet, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2000, 288 p.

Norberto Bobbio, *L'Etat et la démocratie internationale*, Editions Complexe, Coll. Etudes européennes, Bruxelles, 1998, 278 p.

Gérard Mairet, *Le principe de souveraineté, histoire et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard Folio essais, Paris 1997, 311 p.

Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 18<sup>e</sup> édition, à jour août 1999, Armand Colin, Paris, 1999, 616 p.

Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une Nation ?*, conférence faite à la Sorbonne le 11 mars 1882, in *Œuvres complètes*, Calmann-Lévy, p. 888-905

Présentée par Stéphane Rials, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette, Paris, 1988, 771 p.

Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Gallimard Folio, Paris, 2000, 320 p.

Emmanuel Sieyes, *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*, Quadrige, PUF, 1982, 93 p.

Jean Vanderschaeve, *CE2, Education civique, l'école du citoyen*, Magnard, Paris, 1985

#### **Périodiques**

William Abitbol, Paul-Marie Coûteaux, “ Souverainisme, j'écris ton nom ”, *Le Monde*, 30 septembre 1999

Alain Garrigou, “ Le suffrage universel, “ invention ” française ”, *Le Monde diplomatique*, avril 1998

Danièle Lochak, “ Etat, nations, frontières : vraies et fausses évidences ”, in *Plein droit*, n°36-37, décembre 1997

Jean-Luc Nancy, “ renouer le politique ”, in *Intersignes*, n°8-9, 1996

## **Sources à explorer**

### ***Philosophie, politique***

Miguel Abensour, *La démocratie contre l'Etat*, PUF, Paris, 1997, 115 p.

Giorgio Agamben, *Homo sacer. Le pouvoir souverain et la Vie nue*, Seuil, coll. “ l'ordre philosophique ”, Paris, 1997

Etienne Balibar, *Droit de cité*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1998,

Bertrand Badie, Pascal Perrineau, *Le citoyen, mélanges offerts à Alain Lancelot*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, 309 p.

Monique Chemillier-Gendreau, *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte, 1995

Jean-Pierre Chevènement, *La République contre les bien-pensants*, Plon 1999

Geneviève Koubi, *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1985

Jurgen Habermas, *L'Espace public*, Payot, 1978

Karl Marx, *la Question juive*, Paris, Plon 10/18, 1968

Jean-Luc Nancy, *La comparution*, Christian Bourgeois,

Jacques Rancière, *La méésentente*, Galilée, Paris, 1995, 188 p.

Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, NRF Gallimard, Paris, 1994

### ***Histoire***

Benedict Anderson, *L'imaginaire national*, La Découverte, 1996

Marc Belissa, *Fraternité universelle et intérêt national (1713-1795) : les cosmopolitiques du droit des gens*, Kimé, Paris, 1998, 462 p.

Eric Hobsbawm, *Nations et nationalismes depuis 1780*, Paris, NRF Gallimard, 1992

Jacques Krynen, *l'empire du Roi*, NRF Gallimard, 1993

Ernst Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*, NRF Gallimard, 1957, 638 p.

Sophie Wahnich, *L'impossible citoyen, l'étranger dans le discours de la Révolution française*, Albin Michel, Paris, 1997, 407 p.

Alain Garrigou, " le secret de l'isoloir ", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°71-72, mars 1988

Les historiens sur la révolution française, notamment Michel Vovelle, Florence Gauthier,

## **L'immigration**

### **Ouvrages**

Balibar E., Chemillier-Gendreau M., Costa-Lascoux J., Terray E., *Sans-papiers : l'archaïsme fatal*, La Découverte et Syros, Paris, 1999

Fredrik Barth, *Les groupes ethniques et leurs frontières*, in Philippe Poutignat, Jocelyne Streiff-Fenart, *Théories de l'ethnicité*, PUF, 1995.

Philippe Bernard., *L'immigration, les enjeux de l'intégration*, Le Monde Poche Marabout, Paris, 1998

Monique Chemillier-Gendreau, *L'injustifiable, les politiques françaises de l'immigration*, Bayard, Paris, 1998, 284 p.

Philippe Dewitte (dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, La découverte, Paris, 1999, 443 p.

Didier Fassin, Alain Morice, Catherine Quiminal, *Les lois de l'inhospitalité*, La Découverte, Paris, 1997, 279 p.

Colette Guillaumin, *L'idéologie raciste, genèse et langage actuel*, Paris, La Haye, Mouton, 1972

Gérard Noiriel, *Le Creuset français, histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Le Seuil, Paris, 1988, 438 p.

Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Calmann-Lévy Folio actuel, Paris, 1991, 592 p.

Patrick Weil, *Pour une politique d'immigration juste et efficace*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 1997

### **Articles**

Numéro 129 de la revue *Actes de la recherche en sciences sociales*, intitulé " Délits d'immigration ", septembre 1999, Le Seuil, Paris, 94 p.

Marie-Claire Caloz-Tschopp, *Ce qui fait... ceux qui font le lit du totalitarisme néolibéral à venir*, à paraître Actes colloque Tampere, octobre 1999

Jelle Van Buuren, " Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire ", *Le Monde diplomatique*, janvier 1999.

Abdelmalek Sayad, " Qu'est-ce que l'intégration ? ", in *Hommes et Migrations*, n°1182, décembre 1994

## ***Les droits politiques des étrangers***

### **Ouvrages**

Saï d Bouamama, Albano Cordeiro, Michel Roux, *La citoyenneté dans tous ses états, de l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, Paris, CIEMI – L'Harmattan, 1992, 361 p.

Jacques Chevallier, Bernard Delemotte, A. Bayala (dir.), *Etranger et citoyen : les immigrés et la démocratie locale*, L'Harmattan, Paris, 1996, 174 p.

Paul Oriol, *Les immigrés devant les urnes*, Paris, CIEMI - L'Harmattan, 1992, 223 p.

Francis Delpérée, *Les droits politiques des étrangers*, Coll. Que sais-je n°2993, PUF, Paris, 1995, 127 p.

Tomas Hammar, *Denizens' political interest and participation voting rights in the nordic countries*, pp. 222-233, in : Ida Simon-Barouh et Pierre-Jean Simon (dir), *Les étrangers dans la ville : le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 1990

Catherine Wihtol de Wenden, *Les immigrés dans la cité : la représentation des immigrés dans la vie publique en Europe*, Paris, La Documentation française, Coll. Migrations et sociétés, 1978

Catherine Withol de Wenden, *Les immigrés et la politique, cent-cinquante ans d'évolution*, Presses de la FNSP, Paris, 1988

Catherine Wihtol de Wenden, Olivier Le Cour Grandmaison (dir.) [et al.], *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993, 213 p.

Catherine Withol de Wenden, *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 1997

### **Articles**

Monique Chemillier-Gendreau, “ Les étrangers et le droit de vote ”, *Le Monde diplomatique*, janvier 2000.

H. Entzinger, “ Y-a-t-il un avenir pour le modèle néerlandais des minorités ethniques ? ”, *Revue européenne des migrations internationales*, 1994, Vol. 10, N°1, pp. 73-94

Pierre-Yves Lambert, “ La participation politique des personnes originaires de pays musulmans résidant en Belgique ”, *La médina*, n°2, octobre-novembre 1999, pp. 76-79

Danièle Lochak, “ le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales. Quelques données constitutionnelles ”, note du 23 juin 1999, publiée dans le dossier de presse du collectif “ même sol : mêmes droits, même voix ”, mars 2000.

Abner Montalvo-Vidal, “ participation à la vie politique pour les 18 millions d' étrangers de l'Union européenne ”, *Devenir*, n°15, novembre 1999

Paul Oriol, “ le droit de vote des résidents étrangers après Maastricht ”, in *Immigrés en Europe : le défi citoyen*, *Forum de l'Ifras*, L'Harmattan 1996

Paul Oriol, “ Résident, donc citoyen (droit de vote pour les immigrés) ” in *L'antiracisme dans tous ses débats*, Coll. Panoramiques 1996 Arléa-Corlet France Pays-arabes

Denys Simon, “ Citoyenneté et droits politiques des ressortissants de l'Union européenne ”, *Devenir*, n°9 1998

**“ La Lettre de la citoyenneté ”(n°1 à 45)**

**“ Hommes et migrations ” :**

“ Vote des immigrés. Contribution à un débat ”, pp. 20-26, “ *Hommes et migrations* ”, N°1086, 1985

“ Vivre en France toutes générations confondues. Le point de vue de France plus ”, pp. 9-12, “ *Hommes et migrations* ”, N°1118, janvier 1989

“ Nationalité et citoyenneté, table ronde avec Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil ”, “ *Hommes et Migrations* ”, N°1139, janvier 1991

Pierre Barou, pp. 86-95, “ *Hommes et migrations* ”, N° 1206, mars-avril 1997

Saï d Bouamama, “ Au-delà du droit de vote. La nouvelle citoyenneté ”, pp. 13-16, “ *Hommes et migrations* ”, N°1118, janvier 1989

Albano Cordeiro, pp. 17-21, “ *Hommes et migrations* ”, mars 1996

Malmane Nasr-Eddine, “ Intégration, l’autre “ modèle suédois ”, pp. 21-27, “ *Hommes et migrations* ”, N° 1159, novembre 1992

Jan Rath, “ Pays-Bas : la participation politique des immigrants ”, pp. 17-23, “ *Hommes et migrations* ”, N° 1139, 1991

Micheline Six, “ Le droit de vote et d’éligibilité des étrangers en Europe ”, pp. 17-21, “ *Hommes et migrations* ”, N°1118, janvier 1989

Patrick Weil, “ A propos de Maastricht, citoyenneté européenne et citoyenneté locale ”, pp. 65-67, “ *Hommes et migrations* ” N° 1151-1152, février-mars 1992

**“ Migrations sociétés ” (CIEMI):**

Saï d Bouamama, “ Elections municipales et immigration : essai de bilan ”, pp. 25-45, Vol.1, n°3, “ *Migrations sociétés* ”, Paris, CIEMI, Juin 1989

Claude-Valentin Marie, Catherine Withol de Wenden, Driss et Yamazi (adapt.), “ Droits civiques et action politique ”, pp. 5-14, Vol. 1, n°1, “ *Migrations sociétés* ”, Paris, CIEMI, Février 1989

Angelo Negrini, France Thepaut, “ Le droit de vote et les étrangers en RFA ”, pp. 51-62, Vol.1, n°3, “ *Migrations sociétés* ”, Paris, CIEMI, Juin 1989



Paul Oriol, “ Résidants étrangers et scrutins locaux ”, pp. 9-17, Vol. 3, N°18, “ *Migrations sociétés* ”, Paris, CIEMI, 1991

### **Télévision, radio**

Emission *Pot-au-feu*, sur le droit de vote des étrangers, invité : Kofi Yamgnane, France Culture, 15 décembre 1999

Emission *Sagacités*, sur le droit de vote des étrangers, France 3, janvier 2000

### **Sources à explorer**

#### **Ouvrages**

Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, La Documentation française, notes et études documentaires, Paris, 1989

D. Fernandez-Recatala

Vincent Geisser, *Ethnicité républicaine. Les élites d'origine maghrébine dans le système politique français*, Presses de Sciences-Po, Paris, 1997, 261 p.

Danièle Lochak, *Etrangers, de quels droits ?*, coll. “ Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1985

Ida Simon-Barouh et Pierre-Jean Simon (dir.), *Les étrangers dans la ville : le regard des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, 1990

Patrick Weil, Randall Hansen (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, La découverte,

#### **Articles**

“ Le Droit de vote, les étrangers et la Constitution ”, in *Plein Droit* n°7, avril 89

“ Des bribes de citoyenneté ”, in *Plein Droit* n°7, avril 89

*Plein droit* N°40 décembre 1998

Dossier droit de vote des étrangers (3 articles) in *Pouvoirs locaux*, 3<sup>e</sup> trimestre 1991, N° 10, pp. 96-109

“ L'intégration par la démocratie”, *Vie publique*, juin 1992, N° 225, pp. 22-30

Violaine Carrère, “ La problématique nationaux/étrangers ”, in *Plein Droit*, n°35, septembre 1997.

Jean Leca, “ Questions sur la citoyenneté ”, *Projet*, n°171-172, janvier-février 1983

Danièle Lochak, “ Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites ? ” in *Liberté, égalité, fraternité... et droit du travail*, Droit Social, janvier 1990

Danièle Lochak, Rapport au Conseil National des Populations Immigrées septembre 1991

Danièle Lochak, “ Emploi et protection sociale, les inégalités du droit ”, *Hommes et Migrations* n°1187, avril 1995

Danièle Lochak, “ La fermeture des frontières est-elle une politique ? ”, *Hommes et Libertés* n°93, décembre 1996

Danièle Lochak, “ Bons “ étrangers ” et mauvais “ clandestins ” *Le Monde Diplomatique* novembre 97

Danièle Lochak, “ L’immigration, question sensible ” in *Questions sensibles* - CURAPP-PUF 1998

A. Montaldo-Vidal, “ Le Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg et la démocratie locale, suggestions de citoyenneté ”, *Cultures et sociétés*, n°9, pp. 33-46

Abdelmalek Sayad, “ Exister, c’est exister politiquement ”, *Presse et immigrés en France*, n°135 et n°136, CIEMI, novembre et décembre 1985

## **Statistiques**

INSEE, Recensement de la population de 1990, nationalités, INSEE-résultats N°217, *Démographie-société* N°21, novembre 1992, 165 p.

Hervé Le Bras, *Le démon des origines, démographie et extrême droite*, Editions de l’Aube, La Tour d’Aigues, 1998, 261 p.

Alexis Spire, “ de l’étranger à l’immigré, la magie sociale d’une catégorie statistique ”, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°129, septembre 1999.

Michèle Tribalat (sous la direction de), *Cent ans s'immigration, étrangers d'hier, Français d'aujourd'hui*, PUF-INED, 1991.

Michèle Tribalat, "Immigrés, étrangers, Français : l'imbroglie statistique", *Population & sociétés*, n°241, décembre, Paris, 1989.

### **Sources à explorer**

INSEE, *Les étrangers en France*, INSEE, Paris.

Données du recensement 1999

Défaillance du recensement

Sondages sur la proposition de droit de vote des étrangers

Projections sur l'influence du vote étranger

Données européennes

Claude-Valentin Marie, Ministère de l'intérieur, DPM, Direction population et migration

## ***Textes juridiques***

### **Textes de référence**

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée par l'Assemblée nationale le 26 août 1789

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des nations unies le 10 décembre 1948

### **Textes normatifs du droit interne :**

Préambule de la Constitution de 1946

Constitution de la Ve République française

Code électoral

Décision du Conseil constitutionnel sur le traité de l'Union européenne, n°92-308 DC du 9 avril 1992. Journal officiel, Lois et décrets du 11 avril 1992

Décret n°94-206 du 10 mars 1994 pris pour l'application de la loi n°94-104 du 5 février 1994 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. J.O. du 12 mars 1994

Loi organique 98-404 du 25 mai 1998 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 résidents français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

Décret n° 98-1110 du 8 décembre 1998 modifiant le code électoral et 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

Loi portant code de la nationalité. Lois 73-42 du 9/1/1973, 93-933 du 22/7/1993, 95-125 du 8/2/1995, 98-170 du 16/03/1998

### **Textes juridiques internationaux et/ou communautaires**

Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et leurs familles, présenté à Bruxelles le 18/11/74 à la Commission des communautés européennes, CEE Bruxelles Com 74 22.50, transformé en résolution le 9/2/76.

Directive 94/80/CE du Conseil du 19 Décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité.

Convention adoptée par le Conseil de l'Europe le 25 novembre 1999

Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe, le 5 février 1992, n'est, à ce jour, signée malheureusement, que par 8 Etats membres et ratifiée seulement par 4 d'entre eux : l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

Convention Conseil de l'Europe du 5/11/92

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, 1950)

Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques, 1966

## **Propositions de lois, rapports et débats parlementaires**

Rapport n°2340 présenté le 26 avril 2000 par Noël Mamère au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

Compte-rendu des séances de débat à l'Assemblée nationale les 2 et 3 mai 2000.

### **Les propositions de loi constitutionnelle 1999-2000:**

1. (n° 2063) de M. André Aschieri et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter l'article 3 et à supprimer l'article 88-3 de la constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des résidents étrangers pour les élections aux conseils des collectivités territoriales,

2. (n° 1881) de M. Bernard Birsinger et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter l'article 3 de la constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers non communautaires dans les élections municipales,

3. (n° 2042) de M. Roger-Gérard Schwartzberg et plusieurs de ses collègues, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux résidents étrangers non citoyens de l'Union européenne,

4. (n° 2075) de MM. Kofi Yamgnane et plusieurs de ses collègues, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France.

### **Les propositions de loi précédentes :**

Au moins 4 propositions déposées en 1990, 2 au Sénat par P. Loridant, 2 à l'Assemblée nationale (1 communiste, 1 Pelchat & Poniatoski). Une proposition de loi Asensi déposée le 13/12/88 à l'Assemblée nationale. Un débat à l'Assemblée le 6/6/85.