

Le vote des étrangers en France : y penser toujours, en parler parfois, ne l'appliquer jamais ?

Sylvie Strudel

► **To cite this version:**

Sylvie Strudel. Le vote des étrangers en France : y penser toujours, en parler parfois, ne l'appliquer jamais ?. 2007. hal-01063750

HAL Id: hal-01063750

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01063750>

Submitted on 12 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le vote des étrangers en France. Y penser toujours, en parler parfois, ne l'appliquer jamais ?

Par Sylvie Strudel. Professeur de science politique à l'Université de Tours. Chercheur associé au CEVIPOF. - Avril 2007.

Evoquer la question du vote des étrangers renvoie à des enjeux majeurs : l'immigration, l'intégration, la citoyenneté, qui touchent au cœur de la construction nationale et mettent en jeu les souverainetés respectives des Etats¹. La citoyenneté est un principe classificateur fort, car elle engage la « question fondamentale (...) de la place du peuple dans les systèmes constitutionnels d'inspiration démocratique »². Cette classification, qui oppose le « national » et le « citoyen » à l'« étranger », articule les concepts de nationalité et de citoyenneté qui sont « (...) des concepts de « clôture sociale » déterminant les limites à (ou l'exclusion de) la participation de certains extérieurs à certaines interactions sociales »³. Cela étant, si les deux concepts ne sont pas interchangeables⁴ et même si la notion de citoyenneté ne s'emboîte pas exclusivement sur la question de l'accès au droit de vote⁵, le fait de déterminer qui est électeur et éligible trace une ligne de partage au sein des démocraties.

1/ Nationalité et citoyenneté *versus* citoyenneté de résidence

Alors même que le droit de vote a été conféré, en France, à des catégories toujours plus larges de nationaux (fin du suffrage censitaire et capacitaire, élargissement du droit de vote aux femmes, fin des restrictions à l'égard des militaires ou des indigènes, abaissement de l'âge de la majorité...), la condition de nationalité a toujours été requise dans la tradition politique et constitutionnelle française⁶.

Si aujourd'hui, et depuis l'article 8B du traité signé à Maastricht le 7 février 1992 (devenu article 19 TCE), les citoyens de l'Union disposent d'un droit de vote et d'éligibilité

1 Sur ces thèmes, voir par exemple les ouvrages récemment publiés de François Héran, *Le temps des immigrés*, Paris, Seuil, 2007 ; Gérard Noiriel, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle) : Discours publics, humiliations privées*, Paris, Fayard, 2007 ; Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Paris, Gallimard, 2007 ; Patrick Weil, *La République et sa diversité*, Paris, Seuil, 2005.

2 Jean-Marie Auby, cité par Olivier Beaud, « Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du droit du suffrage », *Revue française du Droit administratif*, 8 (3), mai-juin 1992, p. 409.

3 Jean Leca, « La citoyenneté entre la nation et la société civile » dans Dominique Colas, Claude Emeri, Jacques Zylberberg (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 479.

4 Jean LECA, art cit., 1991, pp. 479-505 ; Danièle Lochak, « La citoyenneté : un concept juridique flou » dans Dominique Colas, Claude Emeri, Jacques Zylberberg (dir.), *op. cit.*, pp. 179-207.

5 Sophie Duchesne, « Citoyen, citoyenneté » dans Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Puf, 2001, pp. 189-194 et aussi « Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée » dans *Pouvoirs*, 120, 2006, pp. 71-81.

6 A l'exception de la Constitution montagnarde –jamais appliquée– de 1793, réservant aux étrangers, sous certaines conditions, l'exercice des droits politiques et qui, à ce titre, constitue une curiosité historique et juridique dans l'histoire du droit français : cf. Sophie Wahnich, *L'impossible citoyen*, Paris, Albin Michel, 1997.

pour les élections municipales et européennes dans l'Etat membre où ils résident et dont ils ne sont pas ressortissants, ces droits politiques attribués au titre de la citoyenneté de l'Union ne figent pas pour autant une déconnexion de la citoyenneté d'avec la nationalité. En effet, la citoyenneté de l'Union est de pure conséquence ou de "superposition", conditionnée par la possession de la nationalité d'un des États membres (art. 17, TCE). Si le principe de non-discrimination en vertu de la nationalité peut être considéré comme un des fondements principaux de l'ordre juridique communautaire, celui de possession de la nationalité d'un des États-membres est érigé corrélativement en horizon indépassable pour bénéficier des droits, et notamment de ceux relatifs à la citoyenneté de l'Union. S'il y a bien « dénationalisation » au sens d'extension aux résidents communautaires des droits préalablement réservés aux nationaux, il n'y a pas de découplage entre nationalité et citoyenneté, la seconde restant étroitement soumise à la première et ce d'autant que chaque Etat membre reste souverain pour établir ses propres règles d'attribution de la nationalité.

C'est d'ailleurs cette déconnexion en trompe l'œil qui nourrit les vives critiques émises par les tenants d'une citoyenneté européenne de résidence, qui ne voient dans la citoyenneté de l'Union qu'une contribution pusillanime braquée sur son principe de clôture. Machine à exclure, « préférence communautaire »⁷ : les qualificatifs ne manquent pas pour rendre compte d'une « triangularisation de la citoyenneté »⁸ distinguant les nationaux, les citoyens de l'Union, les ressortissants des pays tiers réguliers (sans parler des irréguliers), auxquels seraient attribués des « paniers » de droits civils, socio-économiques et politiques à géométrie variable. La critique porte bien sur la saillance de la *nationalité* comme critère d'inclusion-exclusion donnant forme à la communauté des citoyens à laquelle est opposée la promotion d'un autre critère d'établissement de la citoyenneté, qui serait en l'occurrence *la résidence*.

Pour tenter d'éclairer le débat français, un détour préliminaire par les expériences étrangères - où, dans certains cas, le vote des étrangers est routinisé depuis de longues années⁹ - peut permettre de mieux saisir les enjeux de cette attribution de droits politiques à des étrangers, qui est aussi, à des degrés divers, le produit des effets croisés des mobilisations ou revendications des intéressés mêmes, d'un état donné de l'opinion publique sur ce thème, d'une structure de partis plus ou moins bien disposés vis-à-vis de cette problématique et/ou de la présence de partis xénophobes... mais encore plus généralement, des équilibres démographiques liés à l'immigration, voire des formes plus ou moins ouvertes d'acquisition de la nationalité selon les pays.

2/ Logiques d'Etat et droit de vote des étrangers dans l'Union européenne¹⁰

Les législations mettent en jeu la construction nationale des différents Etats mais aussi les rapports qu'ils entretiennent avec leurs étrangers¹¹. En ce qui concerne les droits de vote et

7 Danièle Lochak, « La citoyenneté européenne : facteur d'union ou vecteur d'exclusion », dans Koubi (Geneviève), dir., *De la citoyenneté*, Paris, Litec, 1995, p. 57

8 Martiniello, "Citizenship of the European Union" dans Aleinikoff (Alexander) and Klusmeyer (Douglas) eds., *From Migrants to Citizens : Membership in a Changing World*, Harrisonburg, Donnelly and Sons, 2000, p. 371.

9 Olivier Le Cour Grandmaison et Catherine Wihtol de Wenden (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.

10 Pour une version détaillée, cf. Sylvie Strudel, « «Polyrythmie européenne : le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l'Union, une règle électorale entre détournements et retardements », *Revue française de science politique*, 53 (1), février 2003, pp. 3-34.

11 Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil (dir.), *Logiques d'Etat et immigrations*, Paris, Kimé, 1992.

d'éligibilité, on constate de grandes variations de forme et de rythme selon les pays, qui peuvent être répartis en cinq groupes. Le principe de cette typologie associe l'extension des droits conférés et le tempo d'attribution de ceux-ci, en prenant le traité de Maastricht comme point de référence. Un cinquième groupe est formé par les 12 nouveaux pays, qui présentent différents cas de figure :

- Un premier groupe, « les défricheurs : *allegro vivace* », rassemble les Etats où le droit de vote et le droit d'éligibilité (au minimum au niveau municipal) ont été attribués à l'ensemble des étrangers et où ces droits préexistent au traité de Maastricht : Irlande (1963), Suède (1975), Danemark (1981), Finlande (1991) et Pays-Bas (1985).
- Un deuxième groupe, « *les pragmatiques : allegro ma non troppo* » associe des Etats qui ont attribué le droit de vote et parfois d'éligibilité à certains étrangers ou sous conditions de réciprocité, et ce avant Maastricht : Royaume-Uni, Portugal et Espagne. Au Royaume-Uni, l'article 2 de la loi de 1949 « *Representation of the People Act* » reconnaît aux Irlandais et aux « *British subjects* » issus du Commonwealth le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales¹² ; la Constitution portugaise du 2 avril 1976 prévoit un régime particulier pour les citoyens des pays de langue lusophone (art. 15 al. 3) et l'article 15 alinéa 4, introduit en 1989, précise : « la loi, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers résidant sur le territoire national la capacité électorale active et passive pour l'élection des membres des organes des collectivités locales »¹³; en Espagne, la loi organique 5/1985 sur le régime électoral général du 19 juin 1985 précise les conditions (art. 176) : réciprocité, pas d'éligibilité, résidence minimum de trois ans.
- Un troisième groupe, « *les appliqués : moderato* », regroupe les Etats qui ont donné le droit de vote et d'éligibilité municipal et européen aux ressortissants d'un Etat membre résidant sur leur territoire, conformément au traité de Maastricht : Italie, Allemagne, Luxembourg, Grèce, Autriche. Contrairement aux Etats précédemment évoqués, ces pays n'ont pas anticipé les droits politiques ouverts par le traité de Maastricht : le plus souvent parce que leurs textes constitutionnels lient citoyenneté et nationalité. Dans ce cas, les débats politiques ont été vifs et les révisions constitutionnelles parfois houleuses. En revanche, et contrairement au groupe suivant, les délais de transposition seront *grosso modo* respectés.
- Un quatrième groupe, « *les récalcitrants : lento con ritardando* » s'est hâté lentement. La Belgique et la France ont l'une comme l'autre connu des retards significatifs dans leurs délais de transposition, au point que la Commission déposera des recours en manquement à leur encontre. En Belgique, comme en France, le débat sur le droit de vote des étrangers est une source de vives discussions nationales depuis la fin des années 60, mais qui se double en outre d'enjeux fédéraux concernant les conflictuelles relations entre francophones et néerlandophones. En effet, certains dirigeants politiques flamands ont vu avec inquiétude de nombreux fonctionnaires européens s'installer dans la périphérie bruxelloise - "la ceinture verte" en Communauté flamande – croyant y voir

12 Mais aussi aux élections législatives (et réciproquement pour les Britanniques en Irlande depuis 1985).

13 De fait, dès septembre 1971, une Convention sur les Droits et Devoirs des Portugais et des Brésiliens avait instauré un principe de réciprocité. Cf : www.acime.gov.pt

une menace sur le précaire équilibre politique entre communautés linguistiques¹⁴. La Belgique s'est hâtée tellement lentement dans la transposition en droit interne des dispositions électorales pour les élections municipales que la Commission européenne a déposé contre elle un recours en manquement en juin 1997 et que la Cour de justice des Communautés européennes l'a condamnée le 9 juillet 1998 pour non-respect des délais impartis de transposition. Finalement, l'article 8 de la Constitution, qui réservait les droits politiques aux Belges, sera modifié en décembre 1998 : une loi électorale ouvrira le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants communautaires dès l'année 2000 (pour les élections communales du mois d'octobre) puis une seconde loi, adoptée le 19 mars 2004, ouvrira le droit de vote aux ressortissants des pays tiers (pour les communales de 2006).

- Enfin un cinquième groupe, « *les nouveaux venus : andante e piano* » rassemble les 12 nouveaux Etats qui ont adhéré le 1^{er} mai 2004 et le 1^{er} janvier 2007. Les résidents étrangers ont le droit de vote aux élections municipales en Estonie, en Lituanie, en Slovaquie, en Slovénie (selon les cas : avec ou sans éligibilité et avec des durées variées de résidence) ; à Malte, seuls les Britanniques bénéficient, de fait, d'une condition de réciprocité ; en Hongrie, une représentation politique est assurée aux Roms. Sinon en Bulgarie, à Chypre, en Lettonie, en Pologne, en République tchèque et en Roumanie, seuls les ressortissants communautaires peuvent désormais voter aux élections municipales et européennes

En résumé, 5 remarques pourraient synthétiser la situation relative aux droits de vote des étrangers dans l'UE :

L'uniformité proclamée de l'Union s'accommode de la diversité de ses Etats-membres. Les choix sont différents d'un Etat à l'autre¹⁵ : critère de nationalité ou critère de résidence, type de scrutin concerné (municipal, local, législatif, européen, référendum ...), éligibilité ou non, accès ou non aux fonctions de chef ou d'adjoint de l'exécutif d'une collectivité locale, étrangers exclus ou non de toute participation directe ou indirecte à l'élection d'une assemblée parlementaire, durée de résidence légale requise (mêmes conditions que les nationaux, 3 ans, 5 ans...), inscription automatique ou non sur les listes électorales, réciprocité ou non avec d'autres Etats, extension des droits à l'ensemble des ressortissants des Etats non communautaires ou non, etc.. .

L'insistance des textes communautaires à rappeler l'absence de procédure électorale uniforme, pour l'organisation des élections des députés au Parlement européen, permet aux Etats de garder la haute main sur leurs législations électorales : certes, les nouvelles législations mettent en œuvre une politique commune mais seuls les Etats membres déterminent les règles d'attribution des droits politiques -critères d'âge, de nationalité ou de déchéance- et les règles d'organisation des scrutins -financement des campagnes, modes de scrutin, tenue des listes

14 Hassan Boussetta, Mark Swyngedouw, "La citoyenneté de l'Union européenne et l'enjeu de Bruxelles", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, n°1636.

15 Et à l'intérieur même des Etats : en Finlande, les droits diffèrent selon que l'on est ou non ressortissant d'un pays nordique (durée de résidence minimum, conditions d'inscription...) ; dans certains Etats, l'attribution de l'éligibilité est à « géométrie » variable (en Belgique et au Luxembourg : différence entre ressortissants UE / extra-communautaires) ou/et à chronologie variable (en Irlande, l'éligibilité est accordée aux étrangers en 1974, soit 11 ans après le droit de vote), etc...

électorales, etc.... Le principe de l'égalité de traitement n'égalise pas les conditions juridiques et procédurales entre Etats : l'uniformisation « par le haut » avec des principes communs s'accommode de règles spécifiques.

Si l'invocation de la citoyenneté européenne reste un thème de choix pour proclamer les ambitions démocratiques de l'Union politique, sa mise en place au niveau étatique et même infra-étatique relève, ainsi que l'on montré certains travaux sur les mécanismes de transpositions en droit interne des droits électoraux, plutôt des questions qui fâchent et qui divisent. Procédures dilatoires et stratégies de retardement témoigneraient de l'inventivité déployée dans certains cas à *ne pas* mettre en pratique la citoyenneté de l'Union (ou en tout cas le plus lentement possible).

Quand, par ailleurs, on cherche à évaluer quels sont les usages que font les étrangers de leurs droits de vote et parfois d'éligibilité, on observe tout d'abord que les acquis de la recherche sur ce thème sont encore insuffisants et incomplets. Lorsque les travaux existent, leurs résultats vont très largement à l'encontre des phantasmes sur les votes ethniques et les risques de communautarisme¹⁶. Les données convergent pour évoquer la faiblesse de l'inscription électorale, une abstention souvent significative, des comportements différenciés en fonction des pays d'origine, des trajectoires migratoires, des positions sociales dans le pays de résidence et enfin une présence « homéopathique » des candidats et encore plus des élus étrangers.

Le traité de Maastricht a initié un effet d'entraînement : le Luxembourg autorise depuis 2003 le vote des nationaux des Etats tiers aux élections communales après 5 ans de résidence (sans éligibilité), la Belgique a étendu en 2004 à l'ensemble des étrangers le droit de vote municipal (mais sans éligibilité et après 5 ans de résidence pour les extra-communautaires). Par ricochet aux droits politiques accordés aux ressortissants de l'Union, les associations d'étrangers extra-communautaires se mobilisent et réactivent des revendications souvent anciennement formulées. Le cas de la France est à cet égard symptomatique de ces mouvements d'allers-retours.

3/ Le cas français des années 1970 à aujourd'hui

La France développe une attitude singulière. D'une part, elle s'adosse à une constante de son histoire constitutionnelle et politique qui institue l'incapacité de la qualité d'étranger en matière de suffrage. D'autre part, la question du droit de vote des étrangers constitue un "serpent de mer" de la vie politique française : thème stratégique que se disputent idéologues de la droite extrême, hommes et femmes politiques de tous bords, activistes des mouvements antiracistes et militants associatifs. Apparu au cours des années 70, le débat sur le vote des étrangers en France mélange trop souvent surenchères et approximations. Il s'articule autour de positions antagonistes au sein de la classe politique et s'appuie sur des expériences locales

16 Marco Martiniello and Paul Statham (eds.), *Ethnic Mobilisation and Political Participation in Europe*. Special issue of *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.25, no.4, 1999, pages 211. Basingstoke, Hants: Carfax Publishing, Taylor and Francis Ltd ; Sylvie Strudel (dir.), *Pratiques de la citoyenneté européenne*, n° thématique de la *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9 (1), printemps 2002.

limitées et toujours consultatives (commissions extra-municipales, Parlements d'étrangers, référendums locaux¹⁷...).

Après l'abandon de la 80^{ème} des 110 propositions du candidat François Mitterrand à la présidence en mai 1981, le gouvernement fut peut-être aise de se voir imposer par le haut une mesure qu'il avait peiné à traiter de l'intérieur : "le traité de Maastricht vint en quelque sorte court-circuiter ces débats, en présentant les droits politiques de certains étrangers comme un acquis irréversible"¹⁸. Dès lors, la discussion se déplaça sur le terrain de l'application juridique. Consulté en 1992 sur la compatibilité du traité de Maastricht avec la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°92-308 DC du 9 avril 1992¹⁹, mentionna l'article 8B comme contraire à la Constitution en avançant deux arguments²⁰. Le premier rappelait l'article 3 de la Constitution qui précise que "sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français" et le second évoquait la participation du Sénat à la souveraineté nationale et son mode d'élection. Le Sénat assurant la représentation des collectivités territoriales et certains élus locaux participant à l'élection des sénateurs, des résidents communautaires élus auraient pu être amenés à participer à l'élection d'un organe législatif national. Une Loi constitutionnelle fut adoptée en juin 1992 qui ajoute à la Constitution un titre "*Des Communautés européennes et de l'Union européenne*", avec un article 88§3 précisant : "*Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ni 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*"²¹. Même si une deuxième décision du Conseil constitutionnel affirme que ces dispositions "ont pour effet de lever l'obstacle d'ordre constitutionnel"²², on constate la prégnance d'une conception indivisible de la souveraineté nationale. Ultime avatar de cette situation, les débats parlementaires ont rencontré l'urgence d'attendre et ce n'est qu'en mai 1998 que la législation française a été mise en conformité avec les engagements européens²³ : la Commission interrompt le recours en manquement qu'elle avait introduit un an plus tôt, mais les élections municipales de 1995 étaient passées...

17 Parmi bien d'autres exemples : référendum local sur le droit de vote et l'éligibilité des étrangers aux élections locales organisé par Didier Paillard, maire PC de Saint-Denis, le 26 mars 2006 ; organisation d'un vote pour les étrangers à l'élection présidentielle prévu le 14 avril 2007 par le collectif « Votation citoyenne » à Lyon, ...

18 Paul Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 175.

19 Décision n°92-308 DC du 9 avril 1992 dans JORF du 11 avril 1992 ; cf. François Luchaire, "L'Union européenne et la Constitution", *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, pp. 608-616.

20 Arguments qui ne concernent pas le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen puisque ce dernier « n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française ». La transposition en droit interne se fera sans difficulté : loi n° 94-104 du 5 février 1994.

21 Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

22 Décision n°92-312 DC du 2 septembre 1992 du Conseil constitutionnel repris dans François Luchaire, "L'Union européenne et la Constitution", *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, p. 1610-1624.

23 Loi organique n°98-404 du 25 mai 1998 et décret d'application n°98-1110 du 8 décembre 1998. Il fallut attendre plus de huit mois pour que le Gouvernement français, celui de M. Alain Juppé (puisque celui de M. Édouard Balladur qui avait approuvé la directive n'avait pris ensuite aucune initiative), s'engage dans la voie de la transposition de celle-ci en droit interne, par le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale d'un projet de loi organique. L'examen de ce texte ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et devint caduc du fait de la dissolution de 1997. Le gouvernement Jospin remettra l'ouvrage sur le métier...

Fin 1999, le débat sur le droit de vote des étrangers extra-communautaires est relancé avec comme horizon les élections municipales de 2001 : les associations accroissent leurs pressions en arguant des acquis de Maastricht pour les ressortissants communautaires, les prises de position des représentants politiques se multiplient, les Verts proposent un texte conforme à leurs engagements sur le sujet. La proposition de loi « visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France » est adoptée en première lecture le 3 mai 2000 par l'Assemblée nationale mais ne sera pas inscrite à l'ordre du jour du Sénat (hostile au texte), ce qui l'enterre *de facto*. D'autres initiatives suivront mais toutes aussi inabouties et alors que collectifs et organisations se mobilisent²⁴ : une proposition de loi constitutionnelle est enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2002 : elle est présentée par Jean-Marc Ayrault, Bernard Roman, Manuel Valls et les membres du groupe socialiste et vise à « accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales²⁵ aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France » ; une proposition de loi constitutionnelle « visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France » est présentée au Sénat le 19 janvier 2006 par Jean-Pierre Bel, Mmes Marie-Christine Blandin, Nicole Borvo Cohen-Seat.

4/ Le droit de vote des étrangers extra-communautaires dans la campagne de 2007

Le double horizon présidentiel (2007) et municipal (2008) relance le cycle des déclarations programmatiques :

la mesure figure dans le *Pacte présidentiel* de Ségolène Royal en tant que 75^{ème} proposition « Donner le droit de vote pour les élections locales aux étrangers séjournant régulièrement en France depuis plus de cinq ans » et se retrouve dans le projet législatif du Parti socialiste.

Nicolas Sarkozy, dans un entretien donné au journal *Libération* et publié le 12 avril 2007, déclare « A titre personnel, je suis pour. Mais c'est une idée qui, aujourd'hui, cristallise les passions, raidit les positions »²⁶. Cette proposition suscite de nombreuses réticences à l'UMP et ne figure pas dans le projet du parti pour les élections législatives²⁷.

24 Exemples parmi d'autres : Collectif « Même sol : mêmes droits, même voix », campagne « Votation citoyenne » (16-22 octobre 2006).

25 L'article unique de la proposition de loi prévoit la possibilité d'accorder aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France le droit de vote et d'éligibilité pour l'élection des conseils des collectivités territoriales. Les conseils visés par cet article sont les conseils municipaux, généraux, régionaux, l'assemblée de Corse et les conseils des collectivités territoriales d'outre-mer.

26 ...position qui n'est pas sans rappeler celle de la *Lettre à tous les Français* et (dans le même sens 5 ans après) la réponse du Président Mitterrand à une interview accordée à France 3 le 18 février 1993 : « Moi, je reste personnellement partisan de cette mesure qui est appliquée en Europe par une dizaine de pays déjà, des pays scandinaves, la Hollande, l'Espagne, le Portugal, la Grande-Bretagne, je ne vois pas pourquoi la France ne le ferait pas. Mais en fait il y a des résistances, sans doute à cause des traditions, des coutumes. Notre société n'est pas encore prête à accepter quoi donc ? Il faut qu'on sache de quoi on parle, lorsque l'on parle du droit de vote. Il s'agit du droit de vote, en France, des immigrés pour les élections municipales à partir d'un certain temps de séjour qui peut être cinq ans, dix ans, quinze ans. A partir de là, on peut admettre que l'étranger, l'immigré qui se trouve là, qui vit avec nous, a quand même bien le droit de donner son avis sur l'éducation de ses enfants. Mais cela ne peut résulter que d'un consentement

François Bayrou, en réponse le 16 mars aux questions des « libénautes » sur *Libération.fr* précise : « Je suis favorable au droit de vote des étrangers aux élections locales après dix ans de résidence en France : il est normal que quelqu'un qui paie des impôts en France, qui participe à la vie locale, puisse exprimer ses choix citoyens. »^d

Marie-George Buffet, sur le même site répond : « Je me bats pour conquérir le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections (après 3 ans de résidence pour les élections locales, 10 ans pour les élections nationales). Ces hommes et ces femmes travaillent, ont une vie familiale, paient des impôts, participent souvent à la vie associative ou syndicale. Ils veulent vivre dignement, en toute légalité, au grand jour. Ils ne doivent pas être des citoyens de seconde zone. »

Le programme de Dominique Voynet prévoit «l'adoption immédiate d'une loi instaurant le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ». le

Jean-Marie Le Pen, quant à lui, se prononce contre le droit de vote des étrangers et « verrouille » un autre accès possible au vote des (ex-) étrangers en prévoyant une limitation des naturalisations.

Cette présentation, non exhaustive, a pour intérêt de montrer l'extrême diversité des propositions et la filiation de certaines d'entre elles avec les expériences étrangères évoquées. En tout état de cause, les divergences sont manifestes : éligibilité ou pas, durée de résidence plus ou moins longue, réciprocité ou pas, type de scrutin concerné²⁸. Ces différences font écho à un état de l'opinion beaucoup plus labile que ne le suggèrent certaines lectures (militantes et/ou journalistiques) des sondages effectués sur cette thématique.

5/ L'opinion publique française et le vote des étrangers extra-communautaires

Les données d'opinion disponibles font apparaître des résultats significatifs mais elles imposent surtout d'être interprétées avec prudence et rigueur. Si la question est ancienne, l'institut CSA la pose depuis 1994 (et pour le compte de *La Lettre de la Citoyenneté* depuis 2000), et elle n'en est pas moins « sensible ».

Sensible aux formulations tout d'abord : si en 2000, la question CSA ne porte que sur l'attribution du droit de vote aux élections municipales, elle ajoute en 2006 les élections européennes aux municipales. Autrement dit, la comparaison des résultats n'est pas possible, strictement, dans la longue durée. Elle ne l'est pas non plus dans la durée courte, d'un institut à l'autre car là aussi les formulations varient. En veut-on un exemple ? CSA interroge en octobre 2006 dans les termes suivants : « Les étrangers des pays de l'Union Européenne résidant en

suffisamment général et malgré mes efforts, ce consentement ne me paraît pas encore tout près d'être obtenu. » Source : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/mitterrand18021993.shtml>

27 Ce qui explique probablement les précautions oratoires du candidat qui, sur ce thème, prend le soin de préciser qu'il s'exprime « à titre personnel ». Le dimanche 11 mars 2007 sur Canal+, il s'était prononcé pour le droit de vote aux élections municipales des étrangers en situation régulière en France depuis 10 ans et sous réserve de réciprocité avec les Français vivant dans les pays d'origine de ces étrangers. Déjà le 25 octobre 2005, le ministre de l'Intérieur avait déclaré au journal *Le Monde* : « A titre personnel, je considère qu'il ne serait pas anormal qu'un étranger en situation régulière, qui travaille, paie des impôts et réside depuis au moins dix ans en France, puisse voter aux élections municipales ».

28 Un constat également établi par Frédéric Tiberghien, président du SSAE (Service social d'aide aux émigrants), dans de son intervention lors de la rencontre organisée par le SSAE à l'Hôtel de ville de Paris le 3 avril 2007 « Le droit de vote des étrangers : regards croisés France-Europe ».

France ont désormais le droit de vote aux élections municipales et européennes. Personnellement, seriez-vous très favorable, assez favorable, assez opposé ou très opposé à l'extension du droit de vote pour les élections municipales et européennes aux résidents étrangers non-membres de l'Union européenne vivant en France ? » alors que l'IFOP pour les vagues réalisées pour le *Baromètre Politique Français* du CEVIPOF retient ceux-ci : « Pour la phrase suivante, pouvez-vous me dire si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord ou pas d'accord du tout : tous les étrangers résidant en France depuis plusieurs années devraient avoir le droit de vote aux élections municipales ? ». La part des « favorables » chez CSA (oct. 2006) est de 50%, elle est de 65% de « d'accord » pour l'IFOP (vague 3, déc. 2006). Cette différence de 15 points en faveur de ceux qui se déclarent « d'accord » est-elle à mettre au compte d'une restriction à la fois sur le type de scrutin concerné et sur la précision concernant la nécessité d'une certaine durée de résidence ? En tout état de cause, l'écart est significatif et témoigne de la sensibilité de l'opinion -dans une même période temporelle- aux précisions apportées dans la formulation de la question.

La question est sensible aussi à la conjoncture. Dans la série proposée chronologiquement par CSA, 2 décrochages sont visibles : 2001 et 2004. A chaque fois, la part des favorables « plonge » en accompagnant les soubresauts tragiques des conjonctures internationales. De 2000 à 2001 : moins 15 points de « favorables » après les attentats du 11 septembre (le terrain d'enquête est réalisé en novembre), de 2003 à 2004 : moins 12 points après les attentats de Madrid du mois de mars (le terrain a lieu un mois après : du 20 au 22 avril). Là encore, on observe la fragilité de l'adhésion des citoyens à cette proposition, dépendante des effets de contexte.

En tenant compte de ces réserves méthodologiques, on peut faire cinq observations :

- bien que l'évolution ne soit pas linéaire et que la formulation de la question ne soit pas stable, on peut constater une progression de la part de ceux qui se disent « favorables » à cette mesure de 1994 à 2006 : de 32% à 50% chez CSA.
- cette question est clivante sociologiquement : les femmes plus que les hommes, les jeunes plus que les personnes âgées, les diplômés plus que les sans diplômes, les salariés plus que les indépendants, les enseignants, professions intermédiaires, professions libérales, cadres supérieurs plus que les ouvriers et encore plus que les artisans et commerçants sont « d'accord » avec le fait d'accorder le droit de vote aux élections municipales à tous les étrangers résidants en France depuis plusieurs années (Vague 4 du Baromètre politique français).
- cette question est aussi très clivante politiquement : la « tripartition de l'espace politique » est manifeste. 77% de ceux qui déclarent une préférence partisane pour la gauche contre 57% de ceux qui affichent une préférence partisane pour la droite et 32% de ceux qui ont une préférence pour le Front national sont « d'accord » avec cette opinion.
- les positions sont asymétriques en fonction des camps : la question clive plus la droite que la gauche en interne. Ceux qui déclarent une préférence pour l'UDF (60% d'accord / 40% pas d'accord), pour l'UMP (56/44) ou le MPF (47/53) se différencient du quasi unanimité des sympathisants communistes (80/20), socialistes (78/22), écologistes (77/23) ou de l'extrême-gauche (76/24).

- Enfin le clivage ouvert/fermé se surimpose mais n'annule pas le clivage gauche-droite : ceux qui ont exprimé un oui de gauche au référendum de 2005 sont plus « d'accord » avec cette proposition que les nonistes de gauche (83% / 74%) comme parallèlement les oui de droite comparés aux nonistes de droite (60% / 40%).

En conclusion, l'opinion semble majoritairement favorable à cette disposition mais un effet de contexte peut, à tout instant, la faire basculer dans un sens opposé. De plus, le niveau d'acquiescement dépend très largement de la nature et de la précision de la proposition. Si le « peuple de gauche » paraît largement acquis, la question recèle en revanche de lourds effets centrifuges pour les partis de droite. Plus généralement, des expériences étrangères nous enseignent qu'avec un thème comme l'attribution du droit de vote aux étrangers, travailler à sa politisation et à sa publicisation - dans la configuration d'une opinion publique plutôt réservée et de partis d'extrême-droite offensifs- c'est assurer à peu près sûrement son éviction²⁹. Autrement dit, cette réforme « sensible » n'a de chance de venir à maturité qu'avec du temps, de la réflexion, de la négociation et de la pédagogie. Enfin, des étrangers aux « nouveaux Français », prénotions et phantasmes -contredits par un effort de connaissance rationnelle et cumulative³⁰- brouillent encore trop souvent la clarté et la sérénité nécessaires, tant au débat public qu'aux conditions du « vivre ensemble ».

29 Dans le même sens et au-delà de la question des droits politiques, cf. Virginie Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000.

30 D'où l'intérêt de travaux comme ceux, par exemple, de Sylvain Brouard et Vincent Tiberj, *Français comme les autres ? Enquête sur les citoyens d'origine maghrébine, africaine et turque*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.