



LE DROIT DE VOTE LOCAL DES ÉTRANGERS NON COMMUNAUTAIRES : ARLÉSIENNE OU IRRÉSISTIBLE ASCENSION ?

[Catherine Wihtol de Wenden](#)

Presses universitaires de Rennes | « [Parlement\[s\], Revue d'histoire politique](#) »

2018/1 N° 27 | pages 121 à 136

ISSN 1768-6520

ISBN 9782753574052

DOI 10.3917/parl2.027.0121

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-parlements-2018-1-page-121.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses universitaires de Rennes.

© Presses universitaires de Rennes. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE DROIT DE VOTE LOCAL DES ÉTRANGERS NON COMMUNAUTAIRES : ARLÉSIENNE OU IRRÉSISTIBLE ASCENSION ?

Catherine WIHTOL DE WENDEN
Directrice de recherche au CNRS (CERI)
catherine.wihtoldewenden arobase sciencespo.fr

Mobilisations autour de la reconnaissance d'un droit

La politique française d'immigration est marquée, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, par ses hésitations permanentes entre une politique sécuritaire et une politique libérale, entre l'État et le marché, entre une immigration de travail et de peuplement¹. Après l'échec de l'immigration contrôlée des années 1945-1955², où l'immigration d'installation avait peu de place sauf à travers la politique de naturalisations, puis l'essor de l'immigration spontanée entre 1955 et 1966, et enfin l'essai de reprise en mains par l'État du mouvement migratoire de 1966 à 1974³, la France décide, à l'instar de ses voisins

- 1 D'une manière générale, voir LEQUIN Yves (dir.), *La Mosaïque France : histoire des étrangers et de l'immigration*, Paris, Larousse, 1988, SCHOR Ralph, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996 ; WEIL Patrick, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, nouvelle édition 2005 ; NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Paris, Fayard, 2007.
- 2 Sur cette période, voir GUEDJ Jérémy, *Gouverner ou choisir ? La IV^e République et l'immigration*, thèse de doctorat d'histoire contemporaine sous la direction de Ralph Schor, université de Nice, 2015.
- 3 Cf. SPIRE Alexis, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.

européens pays d'immigration, de suspendre, en juillet 1974, les flux d'immigration de travail salarié non communautaire.

Elle développe progressivement une logique de fermeture des frontières, doublée de la question de l'intégration⁴. Le tournant de 1974, amorcé sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, donne lieu à un nouveau tournant de la politique migratoire car les immigrés s'installent, au lieu de repartir massivement dans leurs pays d'origine. Paul Dijoud, nommé secrétaire d'État à l'Immigration après l'éphémère passage d'André Postel-Vinay, son prédécesseur, démissionnaire au bout d'un mois faute d'avoir obtenu les crédits demandés pour le logement des immigrés, annonce ainsi ses 25 mesures concernant l'immigration :

Cette politique, si elle parvient à ses buts, modifiera radicalement notre société. Mais cela exige une profonde transformation des habitudes collectives et individuelles et une étroite coopération avec les pays d'origine⁵.

L'un des volets de cette politique est l'égalité des droits : une victoire importante est obtenue dans les milieux syndicaux avec le vote de la loi du 11 juillet 1975 permettant aux étrangers d'être délégués syndicaux dans les mêmes conditions que les Français (être âgés de 18 ans accomplis, travailler dans l'entreprise depuis un an au moins et n'avoir encouru aucune des condamnations prévues aux articles L5 et L6 du code électoral⁶). En revanche, sur la question des droits politiques, Paul Dijoud ne propose rien d'autre que l'acquisition de la nationalité française :

La participation comme citoyen à la vie politique d'un pays implique que l'on ait choisi ce pays. L'immigré est un homme en instance de choix : nier ce fait reviendrait à nier sa liberté. En effet, l'étranger qui souhaite devenir français le peut toujours avec une grande facilité, c'est la demande de naturalisation qui marque le véritable choix politique⁷.

4 WIHTOL DE WENDEN Catherine, « Ouverture et fermeture de la France aux étrangers : un siècle d'évolution », *Vingtième Siècle*, n° 73, janvier-mars 2002, p. 27-38.

5 « Les 25 mesures concernant l'immigration », *Hommes & Migrations*, 15 novembre 1974, p. 15-16.

6 Voir WEIL Patrick, *Qu'est-ce qu'un Français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002 ; sur la période précédente, GANI Léon, *Syndicats et travailleurs immigrés*, Paris, Éditions ouvrières, 1972 ; HENNERESSE Marie-Claude, *Le patronat et la politique française d'immigration, 1945-1975*, thèse de science politique sous la direction d'Alfred Grosser, IEP de Paris, 1978.

7 DIJOUDE Paul, « La politique de l'immigration », *Droit social*, n° 5, mai 1976, p. 3-5.

Dans ce même temps où l'égalité des droits et de la représentation politique, sociale et associative, est au cœur du militantisme pro-immigré, des associations comme la FASTI dénoncent l'absence de représentation politique, ne serait-ce que locale, des étrangers dans la vie politique, ce qui contribue selon elles à la dépolitisation du débat sur l'immigration⁸.

La période qui suit, marquée par le secrétariat d'État de Lionel Stoleru, est riche en propositions relatives à la représentation locale des étrangers (1977-1981). Ainsi Jacques Chirac, alors maire de Paris, se déclare favorable au droit de vote municipal des immigrés ayant au moins cinq ans de résidence dans la commune d'accueil, précédé en cela par Jacques Delors, dans le programme de son Club Échange et Projet de 1973. Cette proposition figure également parmi les 110 propositions du programme commun de la gauche en 1981 mais ne sera pas suivie d'effet. À titre expérimental, des commissions consultatives extra-municipales voient le jour, dès le milieu des années 1970. À partir de 1981, et bien que l'immigration soit restée un thème assez discret du débat de la campagne de la gauche (et de la droite aux élections présidentielles de 1981), son arrivée au pouvoir est marquée par la volonté de définir une politique d'intégration consistant moins à mener « une action en faveur » des étrangers qu'à leur accorder des droits. Dès l'automne 1981, la loi du 9 octobre reconnaît l'égalité du droit d'association des étrangers avec les Français, cette disposition ayant souvent été couplée avec la revendication en faveur des droits politiques des étrangers, qui ne sera pourtant jamais mise en œuvre. Beaucoup de non-décisions caractérisent la période des années 1981-1990 : le droit de vote des étrangers aux élections municipales a été mis en veilleuse malgré les déclarations de Claude Cheysson, ministre des Affaires étrangères, lors de l'un de ses déplacements à Alger durant l'été 1981. François Autain, secrétaire d'État à l'Immigration depuis 1981, « rattrape le coup » de ce qui est présenté comme une bévue :

Je considère que toute précipitation en la matière serait préjudiciable aux intérêts bien compris des immigrés et sans doute non conforme à leurs aspirations... Aussi serait-il préférable d'attendre que tous les droits qui condi-

8 WIHTOL DE WENDEN Catherine, *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère Éditions, 1987.

tionnent leur insertion dans la vie quotidienne soient acquis pour envisager ensuite d'aller plus loin⁹.

Des résistances constitutionnelles (mode d'élection des sénateurs par les maires, les délégués des conseils municipaux qui seraient alors partiellement élus par les étrangers), politiques (l'opinion publique), philosophiques (dissociation de la citoyenneté d'avec la nationalité) empêchent la gauche, divisée sur ce point, d'aller plus loin, alors même que la question de la double nationalité est encore loin d'être résolue avec la question de l'appel au service militaire, en France et en Algérie, des jeunes franco-algériens (ce qui sera réglé par un accord franco-algérien en 1983)¹⁰.

Les années qui suivent marquent la période « beur » : la « marche des beurs », qui se termine à Paris en décembre 1983, exprime une forme de revendication de participation politique : celle d'exercer pleinement sa citoyenneté dans l'égalité des droits et autour de la participation aux affaires de la cité, reléguant au second plan la question du droit de vote « pour les parents »¹¹. Des commissions extra-municipales sont créées sur incitation gouvernementale à partir d'août 1983. Cette période voit aussi l'émergence du Front national aux élections municipales de 1983, qui plante le décor d'une nécessaire réforme du droit de la nationalité donnant une plus large place au droit du sang, tandis que d'autres courants d'opinion tendent à considérer que la France n'a pas besoin d'aller plus avant sur le droit de vote car elle est considérée comme ouverte à l'accès à la nationalité française. Certains jeunes, français par naissance sur le sol national, commencent à briguer des places pour les élections municipales de 1989, sur fond de débats sur la réforme de la nationalité qui sera

9 Déclaration de François Autain, *Le Monde*, 13 août 1981.

10 Cf. WIHTOL DE WENDEN Catherine, « L'échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980 et son évolution en 1981 et 1982 », dans Jacqueline COSTA-LASCOUX, Émile TEMIME (dir.), *Les Algériens en France. Genèse et devenir d'une migration*, Aix-en-Provence, Publisud, 1985, p. 119-136; SCAGNETTI Jean-Charles, *La Wilaya hexagonale. L'Algérie et son immigration, une histoire d'identités (1962-1988)*, thèse d'histoire sous la direction de Ralph Schor, université de Nice, 2013.

11 Voir BOUAMAMA Saïd, *Dix ans de marche des Beurs : chronique d'un mouvement avorté*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994; ainsi que le dossier « 1983. La Marche pour l'égalité et contre le racisme », *Migrations*, n° 41, 1^{er} semestre 2013; d'une manière générale, sur cette période, GASTAUT Yvan, *L'Immigration et l'opinion en France sous la V^e République*, Paris, Le Seuil, 2000.

clôturée par la loi Pasqua de 1993, restrictive, puis par la loi Guigou de 1998 qui revient aux termes de la loi de 1973, c'est-à-dire un équilibre entre droit du sol et droit du sang qui rétablit l'accès automatique à la nationalité par l'effet du droit du sol pour les enfants nés en France de parents étrangers ayant atteint l'âge de la majorité¹².

Trente ans de débats, en France et en Europe

En France, on parle du droit de vote local des étrangers non européens depuis trente ans. Ceux qui tentent de ranimer le débat rappellent que déjà, en 1981, ce thème faisait partie des 101 propositions du candidat socialiste François Mitterrand à l'élection présidentielle et qu'auparavant, Jacques Chirac, dans une allocution aux maires des capitales francophones, en 1977, s'y était déclaré favorable¹³. En 1985, François Mitterrand avait ajouté, dans un discours au congrès de la Ligue des Droits de l'Homme, qu'il y était personnellement favorable mais que l'opinion publique n'était pas prête et qu'il fallait l'aider¹⁴. Par la suite, à chaque élection présidentielle, le droit de vote des étrangers est revenu au centre des débats, Jacques Chirac faisant de son opposition au droit de vote son cheval de bataille aux présidentielles de 1988 ; Nicolas Sarkozy s'y déclarait favorable jusqu'en 1995 avant de s'y opposer. Par la suite, Ségolène Royal, candidate à l'élection présidentielle de 2007, s'est prononcée en sa faveur et François Hollande, candidat en 2012, a fait de cette proposition la cinquantième de son programme présenté sous le signe du changement. Les méandres de la reconnaissance du droit de vote et de l'éligibilité locale des étrangers non communautaires ont emprunté toutes les hésitations du débat politique, partagé

12 Sur ces notions, LOCHAK Danièle, *Étrangers : de quel droit?*, Paris, PUF, 1985 ; SLAMA Serge, *Le Privilège du national. Étude historique de la condition civique des étrangers en France*, thèse de doctorat en droit public sous la direction de Danièle Lochak, université Paris 10, 2003.

13 WIHTOL DE WENDEN Catherine, *Les Immigrés et la politique. Cent cinquante ans d'évolution*. Paris, Presses de la FNSP, 1988.

14 WEIL Patrick, *Qu'est-ce qu'un étranger?...*, op. cit., p. 168-170 ; GASTAUT Yvan, *L'Immigration et l'opinion...*, op. cit., p. 240-243.

entre les sondages, longtemps défavorables, puis à partir de 2011 marquant une majorité d'opinions pour (59 %), vite suivie par un retournement, passant successivement de 62 % à 56 % contre, entre septembre 2012 et février 2013, pour se retrouver à l'équilibre entre les « pour » et les « contre » par la suite.

Entre-temps, la mise en application du traité de Maastricht de 1992 (en son article 8 qui définit la citoyenneté européenne), a conduit à lever une partie des obstacles juridiques qui s'opposaient à la reconnaissance de la citoyenneté locale des étrangers, par la dissociation qu'il opérait entre la citoyenneté et la nationalité, une dissociation qui existait déjà dans les constitutions révolutionnaires. Celle du 3 septembre 1791 admettait que les étrangers qui résidaient en France depuis cinq ans pussent accéder sans naturalisation à la citoyenneté française¹⁵. Celle du 24 juin 1793 élargissait la citoyenneté à :

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.

Avec Maastricht, on pouvait désormais être citoyen européen sans être national, comme du temps de la Révolution française où, en 1791, des conventionnels étrangers comme l'Anglais Thomas Paine et le Néerlandais Anarcharsis von Clootz ont été élevés à la qualité de citoyens. Dans la Constitution de 1793, des Français ou des étrangers ont été faits citoyens pour services rendus à la cause publique, ainsi que lors de la Commune de Paris en 1871¹⁶. Dans le même temps et dans ce passé, nombre de nationaux n'accédaient pas à la qualité de citoyen : les femmes jusqu'en 1944, les mineurs jusqu'à 21 ans avant 1974, les militaires sous la III^e République, les condamnés déchus des droits civiques, les aliénés et surtout les ressortissants coloniaux, y compris en Algérie, composée de trois départements

15 Cf. WAHNICH Sophie, *L'Impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel, 1997; on renvoie également au classique de MATHIEZ Albert, *La Révolution et les étrangers : cosmopolitisme et défense nationale*, Paris, La Renaissance du livre, 1918.

16 Sur cette période, DORNEL Laurent, *La France hostile. Socio-histoire de la xénophobie (1870-1914)*, Paris, Hachette Littératures, 2004.

français, pour les membres du « deuxième collège¹⁷ ». La modification de la Constitution française qui a suivi la signature du traité de Maastricht étendait la citoyenneté locale et au Parlement européen aux citoyens de l'Union européenne. Ils acquéraient désormais la possibilité d'être électeurs et éligibles (sans être maires ni pouvoir voter dans le collège relatif à la désignation des sénateurs) à l'échelon local, tout en ne pouvant pas exercer une partie de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution). Le débat s'est poursuivi au sein des deux assemblées : à la faveur d'une « niche parlementaire » à l'initiative des Verts, un texte a été proposé et voté à l'Assemblée nationale, le 3 mai 2000, mais le Sénat ne l'a pas mis à l'ordre du jour ensuite. Passé pour la première fois à gauche depuis la Constitution de 1958, celui-ci votait, le 8 décembre 2011, un texte accordant le droit de vote et l'éligibilité aux étrangers non communautaires, mais en termes légèrement différents de ceux de 2000. On en restait donc au *statu quo*, le texte devant être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées. La modification constitutionnelle peut se faire par la voie du Parlement réuni en Congrès ou par la voie référendaire.

Dans le même temps, le paysage européen a beaucoup évolué dans le sens de la reconnaissance de la citoyenneté locale des étrangers au cours des quarante dernières années. En 1972, la Belgique faisait figure de pionnière, lançant l'idée de préparer les étrangers réputés peu politisés et surtout peu habitués aux consultations démocratiques dans nombre de leurs pays d'origine (Espagne et Portugal, Grèce, Maghreb) en instaurant des conseils consultatifs communaux d'étrangers dans plusieurs villes. La Belgique fut suivie par l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas (« Parlements d'étrangers »), puis par la France. Les expériences pionnières de conseillers cooptés (Grenoble, Strasbourg, les Ulis, Paris...) puis élus par tous les étrangers comme à Mons-en-Barœul (1985) et Amiens (1989) et associés aux conseils

17 Blévis Laure, « La citoyenneté française au miroir de la colonisation : étude des demandes de naturalisation des “sujets français” en Algérie coloniale », *Genèses*, n° 53, décembre 2003, p. 25-47 ; SAADA Emmanuelle, « Une nationalité par degrés. Civilité et citoyenneté en situation coloniale », dans Patrick WEIL, Stéphane DUFOIX (dir.), *L'esclavage, la colonisation, et après...*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 193-227 ; voir aussi GUEDJ Jérémy, « Encadrer les identités ? L'État, les “Français musulmans d'Algérie” et la politique d'assimilation en France métropolitaine (1945-1962) », dans John TOLAN, Ivan JABLONKA, Nikolas JASPERS, Jean-Philippe SCHREIBER (dir.), *Religious minorities, integration and the State*, Turnhout, Brepols, 2016, p. 119-137.

municipaux, ont été saluées comme un progrès de la représentation politique. Dès 1975, la Suède, puis le Danemark en 1981, les Pays-Bas en 1985, avaient déjà voté au Parlement puis mis en œuvre le droit de vote local et l'éligibilité des étrangers, à une période où la distinction entre étrangers européens et non européens n'existait pas encore¹⁸. Une autre vague de citoyenneté locale pour tous les étrangers survint lors des années 2000 (Belgique et Luxembourg, Finlande) et de l'entrée dans l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale (Estonie, Lituanie, Slovaquie, Hongrie mais aussi Chypre) avec ou sans éligibilité, tandis que l'Irlande avait accordé la citoyenneté locale à tous les étrangers sans aucune condition et le Royaume-Uni aux ressortissants du Commonwealth à toutes les élections depuis 1962¹⁹. L'Italie a introduit le débat dans la loi Turco-Napolitano, mais sans issue favorable en 2005 et l'Espagne et le Portugal ont accordé le droit de vote et l'éligibilité locale sous réserve de réciprocité : il s'agit notamment des étrangers marocains, latino-américains et provenant des ex-colonies portugaises. La Suisse, dans six cantons – dont celui de Neuchâtel depuis 1848 –, a aussi accordé ces droits aux étrangers, sans condition particulière.

En France, un militantisme associatif civique depuis 1975

En France, la non-reconnaissance du droit de vote et de l'éligibilité locale a suscité un militantisme associatif soutenu²⁰ par plusieurs organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, le Parlement européen puis l'Union européenne²¹. Alors que la période

18 Pour un aperçu comparatif, COSTA-LASCOUX Jacqueline, WEIL Patrick (dir.), *Logiques d'État et immigrations*, Paris, Kimé, 1992 ; WIHTOL DE WENDEN, *La Citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

19 Cf. DIAMANTI Ilvo, « Immigration et citoyenneté en Europe : une enquête », *Critique internationale*, vol. 8, n° 1, 2000, p. 73-95.

20 Pour l'après-guerre, cf. GUEDJ Jérémy, « Associations étrangères et vie politique sous la IV^e République », *supra*.

21 Voir le rapport *What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000.

des années 1970 mettait l'accent sur l'égalité des droits plus que sur l'élection (« piège à cons », selon le slogan soixante-huitard), le droit de vote local a été porté dès 1975 par la FASTI (Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés), précédée par le Club Échange et Projet²² de Jacques Delors dès 1973. Le journal *Sans frontière* avait proposé un candidat symbolique aux élections présidentielles de 1974, un jeune immigré tunisien, soutenu par plusieurs associations telles que le MTA (Mouvement des travailleurs arabes) et l'UGTSF (Union générale des travailleurs sans frontière), qui se battaient sur le terrain de la dignité et de la solidarité. Les droits politiques apparaissaient comme l'étape supplémentaire après l'égalité des droits sociaux acquise pour les étrangers en 1975. En effet, le droit de vote et la liberté d'association faisaient l'objet d'une même revendication d'accès aux droits politiques et la liberté d'association fut reconnue aux étrangers par la loi du 9 octobre 1981. Dans les années qui suivirent, le débat a été à l'origine de nombre de collectifs et d'initiatives : en 1983, le journal *Sans Frontière* organise une fête des futurs votants, le GISTI (Groupe d'Information et de Soutien aux travailleurs immigrés) formule des alternatives juridiques pour vaincre les obstacles constitutionnels. En 1990, l'association Mémoire Fertile, suite aux débats engagés par les associations civiques issues de l'immigration à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française, lance le thème de la citoyenneté de résidence, fondée sur la participation concrète et locale aux affaires de la cité comme fondement de la citoyenneté, inspirée de la citoyenneté révolutionnaire. La Ligue des Droits de l'Homme s'engage résolument en faveur du droit de vote local des étrangers en 1985 et un collectif d'associations lance le mouvement « J'y suis, j'y vote²³ », puis, avec l'ADELS (Association pour la démocratie locale et solidaire), le collectif « Droit de vote des étrangers aux élections locales » en 1998²⁴. Après le vote par l'Assemblée nationale de la loi du 23 mai 2000, en faveur de ce droit (non suivi d'effet faute de vote par le Sénat), ce militantisme donne le

22 WIHTOL DE WENDEN Catherine, *Citoyenneté, nationalité...*, op. cit. ; MILLER Mark, *The Problem of Foreign Worker Participation and Representation in France, Switzerland and in the Federal Republic of Germany*, PhD, University of Wisconsin-Madison, 1978.

23 Voir la couverture, et son commentaire par Rémi Dalisson, en partie [Sources].

24 BOUAMAMA Saïd, *J'y suis, j'y vote : La lutte pour les droits politiques aux résidents étrangers*, Paris, Esprit frappeur, 2000.

jour en 2002, avec un ensemble d'associations engagées sur le terrain des droits civiques, à la Votation citoyenne avec pour slogan : « Même sol, même droit, même voix. » Enfin, la *Lettre de la Citoyenneté*, née en janvier 1993 pour soutenir l'initiative amiénoise – une fois celle-ci rejetée par les tribunaux administratifs comme les autres expériences de participation d'étrangers associés aux conseils municipaux – et pour aller plus loin, a été portée par l'ASECA et les Alternatifs (dont Bernard Delemotte et Paul Oriol). *La Lettre* analyse l'évolution du droit de vote à travers l'Europe, la progression de l'accès à la nationalité et à la double nationalité à travers le monde, la mise en œuvre du vote pour les émigrés par leurs pays d'origine et, surtout, commande des sondages à partir de 1994. Plus on est jeune avec un diplôme élevé, plus on est favorable au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers. C'est dans l'agglomération parisienne, qui concentre le plus d'étrangers en France (40 %) que l'opinion y est le plus favorable.

Des partis politiques (le Parti communiste depuis 1981, les Verts) se sont aussi engagés dans ce sens, alors que le Parti socialiste est longtemps resté partagé entre jacobins, réticents à changer la définition de la nation et à la dissocier de la citoyenneté, et « libéraux », ouverts à la modification des frontières de la citoyenneté²⁵. Aujourd'hui, l'ensemble de la gauche y est majoritairement favorable alors que la question continue à diviser la droite²⁶. Au sein de cette dernière, quelques personnalités y sont restées favorables, comme Étienne Pinte, ancien maire de Versailles, puis Gilles de Robien, ancien maire d'Amiens, d'abord hostile aux conseillers associés dans sa ville, ou, un temps, le député Yves Jégo. L'affrontement a d'abord opposé les autoritaires (de droite et de gauche) et les libéraux des deux bords. Aujourd'hui, le débat oppose plus nettement la droite et la gauche, du fait du durcissement de la droite sur les questions d'immigration entre 2007 et 2012. Avec l'Europe également, le thème de la citoyenneté de résidence a progressivement servi de fondement au

25 SCHAIN Martin, « Immigrants and Politics in France : local politics, socialism and race », dans John AMBLER (dir.), *France under Socialist Leadership*, Philadelphie, Institute for the Study of Human Issues, 1984, p. 166-190 ; voir aussi SAFRAN William, « The Mitterrand Regime and its Politics of Ethnocultural Accommodation », *Comparative Politics*, vol. 18, n° 1, octobre 1985, p. 41-63. Plus généralement, MARTIGNY Vincent, *Dire la France. Culture(s) et identités nationales (1981-1995)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

26 Voir le dossier « Les étrangers attendent la gauche », *Plein Droit*, n° 97, 2013.

droit de vote, les associations arguant que des étrangers non communautaires installés depuis plus de vingt ans n'étaient pas consultés à la différence des Européens, au séjour de plus courte durée – pourtant citoyens – et que dans certaines communes, le nombre des étrangers non communautaires qui y vivent, y travaillent et paient des impôts est si important que la légitimité démocratique des élus est mal assurée. À l'automne 2012, 77 parlementaires, inquiets de voir la cinquantième proposition du programme présidentiel oubliée des priorités gouvernementales, ont lancé une pétition, à l'initiative du député de Seine-Saint-Denis Razy Hammadi. En janvier 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault sort à nouveau le droit de vote des oubliettes et François Hollande, lors de l'inauguration du Musée de l'Immigration à Paris le 15 décembre 2014, a annoncé qu'il incombeait aux parlementaires de « prendre leurs responsabilités » sur le droit de vote aux étrangers, mesure à laquelle il restait favorable sans pour autant l'aborder dans ses discours à la nation.

Des obstacles : la réforme constitutionnelle, l'alternative de l'accès à la nationalité, le vote communautaire, la réciprocité et l'opinion publique²⁷

L'argument constitutionnel selon lequel la citoyenneté était indissociable de la nationalité a été en partie balayé par la création, par le Traité européen de Maastricht de 1992, de la citoyenneté européenne, en son article 8, qui figure comme tel dans le Traité de l'Union européenne. Celui-ci fonde la citoyenneté européenne sur la nationalité :

Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre.

C'est une citoyenneté d'attribution (puisque c'est l'appartenance à un État de l'Union qui confère cette citoyenneté) et de réciprocité

²⁷ Voir sur ce point DELEMOTTE Bernard, *Le Droit de vote des étrangers : une histoire de quarante ans*, Paris, L'Harmattan, 2017. Bernard Delemotte est rédacteur en chef de *La Lettre de la Citoyenneté*, Amiens, sur laquelle il a écrit un article, « *La Lettre de la Citoyenneté* », *Migrations Société*, vol. 25, n° 146, mars-avril 2013, p. 129-134.

entre les États de l'Union²⁸. C'est à cette condition que le citoyen européen peut être dissocié du national d'un État membre et que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales est accordé à l'étranger ayant la nationalité d'un État appartenant à l'Union européenne. La citoyenneté européenne est aussi hiérarchisée entre l'étranger qui possède la nationalité d'un État membre de l'Union européenne et l'étranger qui vit en Europe mais qui a la nationalité d'un État qui n'en fait pas partie. Ces deux types d'étrangers ont pourtant en commun de résider et de participer à la vie économique de l'Europe en train de se construire.

Quant à l'accès à la nationalité, certains se demandent pourquoi tous les étrangers légalement installés en Europe n'auraient pas les mêmes droits en France ou dans d'autres États de la Communauté²⁹. La confusion de la citoyenneté et de la nationalité fait obstacle à la participation des étrangers non européens à la participation politique locale, nationale et européenne. En France, le 26 novembre 2002, une proposition de loi constitutionnelle sur le droit de vote des étrangers a été discutée à l'Assemblée nationale sans être votée : les partis de droite, majoritaires, s'y sont opposés au motif que la naturalisation est le principal instrument de participation citoyenne et que le droit de vote n'a aucune utilité dans ce cas. Selon eux, les modalités d'acquisition de la nationalité sont plus souples car elles font plus de place au droit du sol que les pays de droit du sang, comme les pays scandinaves qui ont pour cela accordé le droit de vote local aux étrangers non communautaires, par compensation en quelque sorte. Les partis de gauche, défenseurs d'une citoyenneté de résidence, condition du droit de vote local, cherchent à intégrer les étrangers non communautaires à la vie politique locale.

Alors que le débat constitutionnel et la dissociation entre citoyenneté et nationalité sont apparus comme un rempart franchissable avec le vote local et l'éligibilité des Européens, un autre argument contre le droit de vote a aussi perdu de son poids : il s'agit de la

28 Cf. ANDRÈS Hervé, « Le droit de vote des étrangers est-il une compensation à la fermeture de la nationalité? Le bilan des expériences européennes », *Migrations Société*, vol. 25, n° 146, mars-avril 2013, p. 103-116.

29 Une mise au point par STRUDEL Sylvie, « 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*, vol. 53, n° 1, février 2003, p. 3-34.

prétendue compensation entre accès à la nationalité et reconnaissance de la citoyenneté locale. Si l'argument a été abondamment utilisé en France par la droite, l'examen des situations propres à chacun des pays européens, et ailleurs, montre qu'il n'y a pas d'effet de vases communicants entre citoyenneté locale et accès à la nationalité facilitée : beaucoup de pays ayant accordé le droit de vote local aux étrangers ont aussi un droit de la nationalité ouvert grâce au droit du sol, comme l'Irlande, et d'autres, qui ont accordé précocement la citoyenneté locale, comme les pays nordiques, ont fait une plus large part au droit du sol dans leur nationalité marquée par le droit du sang, au tournant des années 2000. À l'inverse, nombre de pays fermés au droit de vote ont un accès restreint à la nationalité comme l'Allemagne et l'Italie ainsi qu'en France en 2011-2012, quand le ministre de l'Intérieur Claude Guéant se targuait de réduire de 30 % l'accès à la nationalité française³⁰.

Puisque l'argument consistant à vanter l'accès ouvert à la nationalité en France ne pouvait plus être utilisé, certains ont brandi, notamment durant la campagne présidentielle de 2012, l'argument du risque de communautarisme. Les travaux effectués dans les pays qui ont mis en œuvre la citoyenneté locale des étrangers montrent, avec l'exemple belge, mais aussi néerlandais, danois ou suédois, que la crainte d'un vote dit « communautaire » ne s'est vérifiée nulle part, pas plus que l'éventuelle pression des pays d'origine sur le vote de leurs ressortissants. Le droit de vote n'a pas entraîné de grands bouleversements politiques, mais les partis politiques qui considèrent que les étrangers sont un électorat à gagner se sont davantage intéressés à la composition des quartiers. Aucun parti politique construit sur une base communautaire n'a connu de succès durable. La préférence communautariste pour un candidat issu de l'immigration ne s'exerce d'ailleurs que faiblement car beaucoup votent peu. Les générations issues de l'immigration devenues électrices dans les pays d'accueil par le jeu de l'acquisition de la nationalité par la naissance dans ce pays sont, pour l'essentiel, des « Français comme les autres » en politique, selon le titre d'un ouvrage écrit par Nicolas Brouard et Vincent

30 CARVALHO João, GEDDES Andrew, « La politique d'immigration sous Sarkozy : le retour à l'identité nationale », dans Jacques DE MAILLARD, Yves SUREL (dir.), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 279-298.

Tiberj en 2005³¹ et consacré à ce thème : elles font preuve d'un vote socio-économique, d'un vote de classe, peu différent de celui des autres nationaux. Ces travaux avaient d'ailleurs déjà été précédés par Vincent Geisser³² qui parlait, à propos des jeunes issus de l'immigration en politique, d'« ethnicité républicaine ». Le droit de vote local et l'éligibilité sont d'ailleurs inscrits à l'agenda des mesures d'inclusion des étrangers défini par les institutions européennes comme pratiques à étendre dans chacun des pays de l'Union. En revanche, l'usage politique des absents dans les campagnes électorales à des fins électoralistes, et souvent populistes, est d'usage courant en France et les étrangers ont été une cible privilégiée.

Pourtant, la compensation entre accès à la nationalité et reconnaissance du droit de vote local aux étrangers non communautaires constitue l'un des principaux arguments avancés contre la reconnaissance du droit de vote aux étrangers. Le thème selon lequel le droit de vote serait un pis-aller aux restrictions à l'accès à la nationalité dans les pays de droit du sang et une porte ouverte au vote communautaire, résiste difficilement à la confrontation mettant en perspective le cas français avec d'autres exemples européens. Les études de cas du Benelux, des pays scandinaves mais aussi plus lointains, comme la Nouvelle Zélande³³ montrent que ces arguments sont démentis par les faits et que la citoyenneté de résidence, née du processus européen de reconnaissance de la citoyenneté européenne est devenue le fondement de ce droit. L'année 2013, proclamée année européenne des citoyens, n'a pas permis de relancer le débat sur la citoyenneté européenne de résidence, tout en soulignant les lacunes persistantes : la frontière juridique qui s'est creusée depuis le traité de Maastricht entre étrangers européens et non européens, le fait que l'accès à la citoyenneté européenne soit lié aux règles (différentes) d'acquisition de la nationalité dans chaque pays européen, le développement de nationalités « outre-étatiques » du fait de la délivrance de passeports européens à des nationaux vivant hors de leur pays depuis parfois

31 BROUARD Nicolas, TIBERJ Vincent, *Français comme les autres? Enquête sur les citoyens d'origine maghrébine, africaine et turque*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

32 GEISSER Vincent, *Ethnicité républicaine. Les élites d'origine maghrébine dans le système politique français*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

33 BARKER Fiona, « Le droit de vote des étrangers en Nouvelle-Zélande », *Migrations Société*, vol. 25, n° 146, mars-avril 2013, p. 117-128.

une très longue date, fondée sur des critères ethniques ou historiques (*Aussiedler* en Allemagne depuis 1989, Hongrois d'Ukraine). Enfin, ce débat ancien, sorte de serpent de mer politique, est mouvant car les arguments pour ou contre ont changé de nature. L'immigré, hier considéré comme un travailleur voué au retour et, tout au plus, à l'égalité des droits sociaux et syndicaux, commence à être vu, avec le droit de vote local dans les pays qui l'ont mis en œuvre, comme un futur citoyen, à la différence des pays d'immigration de peuplement comme le nouveau monde (États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle Zélande) qui ont rapidement accordé l'accès à la nationalité et le droit du sol aux nouveaux venus. Grâce au Traité européen de Maastricht de 1992, la citoyenneté a pu être dissociée de la nationalité, ce qui était impensable aux yeux de nombreux constitutionnalistes voici quarante ans.



L'argument de la naturalisation comme alternative au droit de vote a été affaibli par la difficulté accrue d'y accéder, celui de la réciprocité met en parallèle des situations peu comparables (celles des Français, peu nombreux, aux séjours plus courts et à la situation économique souvent plus favorisée dans les pays de départ des migrants que les étrangers non européens en France) et soumet l'échéance à la conclusion, souvent longue, de conventions internationales. Celui du communautarisme est démenti par les faits dans les autres pays européens où le vote « de classe » prévaut, tout comme chez les jeunes issus de l'immigration devenus français. L'argument selon lequel le consentement à l'impôt devrait exiger une représentation politique, utilisé aux États-Unis à la veille de l'indépendance en 1787 (« *No taxation without representation* ») a été peu utilisé en France, puisque les étrangers paient des impôts. Enfin, l'opinion publique non favorable, exhibée à plusieurs reprises dans les débats politiques, fait l'objet de fluctuations où les « pour » et les « contre » tendent vers l'égalité des positions, alors que d'autres décisions, comme l'abolition de la peine de mort, ont été prises au sein d'une opinion publique majoritairement défavorable. Enfin, la frilosité manifestée à l'égard de la citoyenneté locale des étrangers s'inscrirait dans la faible volonté en France de mettre en œuvre tous les

instruments d'intégration préconisés par l'Europe, ce qu'illustre la publication, en février 2013, du rapport Thuot sur les déficits de la politique d'inclusion à la française, ou, plus encore, dans la réticence des élus locaux à élargir leur électorat, conduisant à une « démocratie confisquée ».

Reste l'argument de la citoyenneté de résidence, selon lequel le droit de vote ne devrait pas concerner seulement les résidents européens, mais l'ensemble des femmes et des hommes qui vivent depuis longtemps en Europe, suivant en cela l'idéal d'un citoyen européen qui se reconnaîtrait moins dans le fait d'être né quelque part, que dans celui de participer au projet de construction d'une communauté politique moderne, creuset d'une humanité élargie et non de repli, s'appuyant sur l'égalité des résidents étrangers communautaires et non communautaires devant les urnes. La citoyenneté locale des étrangers reste-t-elle une utopie? Soixante-cinq pays du monde sur cent quatre-vingt-treize accordent aujourd'hui le droit de vote local aux étrangers et quinze pays européens l'ont fait sur vingt-huit. Pas la France³⁴.

34 Voir sur ce point le dossier « Droit de vote local des étrangers », *Migrations Société*, mars-avril 2013 et LE COUR GRANDMAISON Olivier, WIHTOL DE WENDEN Catherine (dir.), *Les Étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.