



HAL
open science

Faire bouger les frontières de la citoyenneté: un combat voué à l'échec? Retour sur le droit de vote des résidents étrangers en France

Danièle Lochak

► To cite this version:

Danièle Lochak. Faire bouger les frontières de la citoyenneté: un combat voué à l'échec? Retour sur le droit de vote des résidents étrangers en France. Bruno Perreau; Joan Scott. Les défis de la République: genre, territoires, citoyenneté, Presses de Sciences Po, pp.57-86, 2017, Académique, 978-2-7246-1995-9. 10.3917/scpo.perre.2017.01.0057. hal-01647242

HAL Id: hal-01647242

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01647242>

Submitted on 22 Jun 2021

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.

Paru dans Bruno Perreau, Joan W. Scott et alii, *Les défis de la République : genre, territoire, citoyenneté*, Presses de SciencePo, 2017

**Faire bouger les frontières de la citoyenneté :
un combat voué à l'échec ?
Retour sur le droit de vote des résidents étrangers en France**

Danièle Lochak

La revendication du droit de vote pour les résidents étrangers, formulée pour la première fois en France à la fin des années 1970, s'inscrivait dans une revendication plus générale visant à assurer l'égalité entre nationaux et étrangers dans tous les domaines de la vie sociale. Portée à l'origine par le milieu associatif, elle a été reprise à leur compte par les partis de gauche. Trente-cinq ans plus tard, malgré une mobilisation militante soutenue et la présence à plusieurs reprises de la gauche au pouvoir, elle n'a toujours pas abouti. Comment expliquer ce blocage, cette impossibilité apparente, dans le contexte français, de faire bouger les lignes de la citoyenneté en la déconnectant de la nationalité, alors que la majorité des autres pays européens ont franchi le pas ? Par-delà les enjeux politiques et les calculs électoralistes, il faut aussi faire la part d'une forte opposition idéologique, favorisée par la persistance de schémas mentaux profondément enracinés dans les représentations collectives, qui s'exprime à travers l'invocation d'un « modèle républicain », largement fantasmatique, mais érigé en dogme intangible.

Après avoir rappelé comment s'est forgé le lien entre citoyenneté et nationalité dans l'histoire constitutionnelle française, les étapes du combat pour faire aboutir la revendication du droit de vote seront retracées : les avancées et les reculs qui l'ont jalonné, les obstacles sur lesquels il a à plusieurs reprises échoué. La consistance et la pertinence des arguments invoqués du côté de ses partisans comme de ses opposants seront ensuite analysées.

Le lien entre citoyenneté et nationalité dans la tradition constitutionnelle française

Au sens le plus classique, la citoyenneté se définit par référence à une communauté politique et par son attribut essentiel : le droit de participer, directement ou indirectement, à l'exercice du pouvoir. Dans le cadre de l'État-nation, le citoyen, présumé titulaire d'une parcelle de la souveraineté nationale, doit être membre de la nation, ce qui exclut *ipso facto* les étrangers des prérogatives attachées à la citoyenneté.

On reconnaît là la conception française traditionnelle de la citoyenneté, qui lie celle-ci, étroitement et indissolublement, à la nationalité. L'origine de ce lien remonte à la Révolution française : à ce moment-là, en effet, le mot « citoyen » se charge d'un sens supplémentaire : il ne désigne plus simplement l'habitant du pays, mais le membre de la nation, cette entité collective formée par l'ensemble des citoyens et seule dépositaire de la souveraineté dans l'État. D'où un paradoxe : en transférant la souveraineté de la tête du roi à la nation et donc à l'ensemble des citoyens en tant que membres de cette nation, la Révolution a créé les conditions futures de la démocratie ; mais elle a simultanément posé les bases de l'État-nation qui, instaurant une frontière étanche entre étrangers et nationaux, réserve à ces derniers le monopole des droits civiques.

Si la conception actuelle de la citoyenneté trouve son origine dans l'idéologie révolutionnaire, c'est à deux réserves près. La première, qui n'est évidemment pas anodine, c'est qu'il a fallu encore plus d'un siècle et demi pour que l'instauration du suffrage universel masculin *et* féminin fasse mieux coïncider les frontières de la nationalité avec celles de la

citoyenneté¹. La seconde, qui concerne directement notre sujet, c'est que la transformation de l'idée nationale en mécanisme d'exclusion à l'encontre des étrangers n'a pas été immédiate.

En effet, aux débuts de la Révolution, une conception ouverte et universaliste de la nation a prévalu : fidèles à l'idéologie cosmopolite de la fin du XVIII^e siècle, les révolutionnaires ont accordé généreusement la citoyenneté française aux étrangers, dont certains – comme Thomas Paine ou Anacharsis Cloots – ont siégé à la Convention. De façon significative, les constitutions révolutionnaires se sont moins attachées à définir qui est « national » qu'à déterminer les conditions d'accès à la qualité de citoyen. La Constitution de 1791 prévoit que les personnes nées hors du royaume de parents étrangers et qui résident en France « deviennent citoyens français, après cinq ans de domicile continu dans le royaume, s'ils y ont, en outre, acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique » (titre II, article 3) ; elle prévoit également que « le pouvoir législatif pourra, pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autres conditions que de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique » (titre II, article 4). Selon la Constitution de 1793, est admis à l'exercice des droits de citoyen français « 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. »

Cette conception ouverte et universaliste de la citoyenneté se rétrécit progressivement². La Constitution de l'an III, outre qu'elle subordonne la citoyenneté au paiement d'une contribution, introduit une distinction plus nette entre les citoyens français d'origine, nés en France d'un père français, et les étrangers, qui peuvent devenir citoyens français après sept ans de résidence, à condition de posséder une propriété foncière ou un établissement d'agriculture ou de commerce ou d'avoir épousé une femme française. La Constitution de l'an VIII prévoit que l'étranger devient citoyen français après avoir résidé en France pendant dix ans.

Les constitutions suivantes – qu'il s'agisse des Chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830 ou de la Constitution de 1848 – ne parlent plus que des droits des Français. Les prérogatives découlant de la citoyenneté, qu'elles soient restreintes sous les régimes monarchiques ou plus étendues sous la République, sont réservées à ceux qui ont la nationalité française dont les conditions d'attribution sont définies par le code civil. Pour celui qui n'est pas français de naissance, la citoyenneté suppose la naturalisation préalable, accordée discrétionnairement. Même si, tout au long du XIX^e siècle, l'accès à la nationalité française s'ouvre progressivement, à mesure qu'une place de plus en plus importante est faite à la naissance et à la résidence en France pour l'attribution de la nationalité française, le lien entre nationalité et citoyenneté ne se démentira plus.

L'incapacité politique des étrangers reste donc aujourd'hui le principe. L'article 3 de la Constitution de 1958, dans son titre premier consacré à la souveraineté, réserve le droit de vote aux « nationaux français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques ». Il en résulte que les étrangers ne peuvent participer ni à l'élection des députés et sénateurs, ni celle du président de la République, ni aux référendums. Le code électoral, de son côté, réserve aux Français le droit de vote et l'éligibilité pour l'élection des conseillers

1. Cette coïncidence n'est pas intégrale, mais elle est de mieux en mieux assurée. Ne sont aujourd'hui privées du droit de vote, parmi les nationaux majeurs, que certaines personnes sous tutelle ou ayant fait l'objet d'une condamnation pénale. Dans ce dernier cas, il n'existe plus, comme naguère, d'exclusion automatique et définitive des listes électorales : l'interdiction des droits civiques et plus spécifiquement du droit de vote est une peine complémentaire prononcée de façon facultative et dont la durée, même en matière criminelle, ne peut être supérieure à dix ans.

2. Jean-Yves Guimard, *L'Idéologie nationale*, Paris, Champ libre, 1974.

municipaux, généraux et régionaux, ce qui signifie que l'incapacité politique des étrangers dépasse le cadre de l'expression de la souveraineté nationale. La seule exception, on le sait et on y reviendra, concerne les citoyens de l'Union européenne qui sont électeurs et éligibles au niveau municipal, sans pouvoir toutefois exercer les fonctions de maire ni d'adjoint.

Le droit de vote : un enjeu politique et électoral

La revendication du droit de vote pour les résidents étrangers est donc loin d'aller de soi lorsqu'elle émerge, dans les années 1970, au vu du constat de la sédentarisation de la population immigrée. Si la figure dominante de l'étranger a été pendant des décennies, avant la guerre puis dans l'après-guerre, celle du travailleur immigré qui a vocation à retourner tôt ou tard dans son pays d'origine, il est devenu clair, surtout après la fermeture des frontières à l'immigration de main-d'œuvre en 1974, que les immigrés sont durablement installés dans leur pays d'accueil. Il convient donc de prendre les mesures propres à favoriser leur « insertion » ou leur « intégration »³. Progressivement, entre 1972 et 1986, les étrangers se voient reconnaître le droit de vote à toutes les élections perçues comme non politiques⁴. À l'instar de ce qui s'est passé dans l'entreprise, où les travailleurs étrangers ont obtenu en plusieurs étapes, entre 1972 et 1982, à égalité avec les travailleurs français, l'éligibilité aux instances représentatives du personnel, il n'existe pas ou plus de conditions de nationalité pour l'accès à l'électorat et à l'éligibilité dans tous les secteurs où a été instituée la participation des usagers dans les services publics : dans les universités (1984), dans les lycées et collèges (1985), dans les écoles ; dans les conseils d'administration des offices publics de HLM (1983) et des OPAC (1986) ; dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale (1982) et des caisses de mutualité sociale agricole (1984) ; dans les organes d'administration des sociétés mutualistes (1985), etc. Une forme de « citoyenneté sociale » est ainsi reconnue aux étrangers de façon de plus en plus large. Elle trouve sa limite lorsque l'exercice de l'autorité publique ou de fonctions dites de « souveraineté » est en jeu : les étrangers restent inéligibles aux conseils de prud'hommes bien qu'ils participent à leur désignation.

La participation aux élections locales peut sembler s'inscrire dans la continuité de cette évolution. D'autant que les élections municipales et cantonales ont toujours été présentées par les juristes, au prix d'une part évidente de fiction, comme de nature administrative et non politique, puisque débouchant sur la désignation d'organes – le conseil municipal, le maire et ses adjoints – qui sont juridiquement de simples organes administratifs. Les choses ont tourné autrement en raison de la radicalisation des positions sur la question de l'immigration avec de l'irruption du Front national sur la scène électorale en 1983. A Dreux, en mars, la liste socialiste sortante, conduite par Françoise Gaspard, a remporté le scrutin de justesse face une liste du RPR-Front national. Le scrutin est annulé. Une élection partielle se tient en

3. Jusqu'au milieu des années 1980, c'est le terme « insertion » que privilégient les responsables des politiques publiques, avant que celui d'« intégration » ne soit officiellement consacré. On peut sur ce point se reporter à l'analyse de Françoise Gaspard qui, s'appuyant sur les débats parlementaires, les discours des ministres et les circulaires, met en lumière les enjeux liés à ces questions sémantiques et la façon dont les termes circulent entre la gauche et la droite entre la fin des années 1970 et le début des années 1990 : « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour "devenir français" », *Hommes et Migrations*, 1154, mai 1992.

4. C'est à dessein qu'on introduit ici la nuance « perçu comme ». En effet, alors que les accords d'Évian accordent aux ressortissants algériens en France les mêmes droits qu'aux Français dans tous les domaines, à l'exclusion des droits politiques, on leur conteste, sur la base de cette exception, l'éligibilité aux comités d'entreprise, à une époque où cette éligibilité est réservée aux nationaux. Il faut un arrêt de la Cour de cassation pour dire que l'éligibilité au comité d'entreprise constitue « un droit professionnel, privé, social et non politique » (Cass. soc., 18 mai 1971, plusieurs espèces, *Droit social*, 1972 p. 311.

septembre. Le Front national présente, au premier tour, une liste conduite par Jean-Pierre Stirbois qui obtient 17% des suffrages. Un tel score est une première..

L'émergence d'une revendication

La revendication du droit de vote émerge progressivement avant d'occuper une place croissante, que ce soit dans les mobilisations associatives et dans le débat politique. Dès 1973, le PSU puis la LCR se déclarent en faveur du droit de vote des étrangers, en mettant en avant à la fois la perspective d'égalité entre Français et étrangers et le renforcement de la participation démocratique. Mais, pour que la revendication « prenne », il faut aussi qu'elle coïncide avec le vœu des intéressés eux-mêmes. Or beaucoup d'organisations de travailleurs immigrés restent mobilisées avant tout par la perspective d'un changement politique et l'obtention du droit de vote dans le pays d'origine. Le parti communiste, comme la CGT et le MRAP se montrent pour cette raison longtemps réticentes, voire hostiles, à cette revendication, dans laquelle ils voient une volonté d'assimilation des immigrés, qui restent d'abord citoyens de leur pays, et de les détacher « de leur solidarité vis-à-vis des intérêts de leur peuple »⁵. L'installation durable en France, l'éloignement de la perspective du retour vont modifier cet état d'esprit et les organisations d'immigrés seront bel et bien partie prenante du mouvement pour le droit de vote des étrangers en France.

La Ligue des droits de l'homme adopte, lors de son congrès de 1980, une résolution demandant que « tout étranger exerçant une activité professionnelle continue dans un pays depuis un nombre d'années à déterminer et ayant fait le choix de rester dans ce pays, se voit ouvrir, sans recourir à la procédure de naturalisation, des droits politiques, notamment municipaux ». À ses yeux, la sédentarisation des travailleurs immigrés remet en cause la distinction traditionnelle entre le national et l'immigré et « la légitimité d'un statut dérogatoire dans le domaine des droits politiques pour les travailleurs immigrés qui ont fait le choix de rester dans le pays d'accueil ».

À cette époque, toutefois, la question n'est pas encore constituée en enjeu politique et beaucoup voient dans l'octroi d'un droit de vote aux élections locales un moyen d'intégration parmi d'autres. Au point que Jacques Chirac lui-même, en 1979, alors maire de Paris et président du RPR, se déclare favorable à cette éventualité : puisqu'« un travailleur immigré est concerné par les structures sociales et économiques de cette cité, au même titre qu'un Français [...], on pourrait parfaitement concevoir que le droit de vote, pour l'élection des municipalités, soit donné tout naturellement aux résidents et non pas aux nationaux⁶ ».

Politisation des enjeux et premiers reculs tactiques

La proposition d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers au niveau local, qui fait partie des 110 propositions du candidat à l'élection présidentielle de 1981, ne suscite pas de réaction particulière. Mais très vite et très brutalement, après l'arrivée de la gauche au pouvoir et plus encore à partir de 1983, la thématique sort de sa marginalité et fait l'objet « d'une sorte de dramatisation politique » en étant érigé, notamment par ses détracteurs, en « enjeu national pour l'ensemble de la société française »⁷. La politisation du débat va figer les positions sur un axe droite-gauche très marqué et y introduire des considérations étroitement électoralistes.

On arrive à une situation contrastée et apparemment paradoxale : d'un côté, la revendication en faveur des droits politiques des étrangers se diffuse de plus en plus

5. Déclaration de Jean Colpin dans *L'Humanité*, 13 août 1981 (cité par Yvan Gastaut, *L'Immigration et l'Opinion en France sous la V^e République*, Paris, Seuil, 2000, p. 537).

6. Déclaration faite à l'Association internationale des maires francophones à Bruxelles, 15 octobre 1979, rapportée par Philippe Boucher, « Mazarin et les OS », *Le Monde*, 18 octobre 1979.

7. Catherine Wihtol de Wenden, « Le discours politique sur le droit de cité des immigrés, *Après-Demain*, 286, juillet-septembre 1986.

largement, puisque l'ensemble du milieu associatif et syndical la reprend désormais à son compte et que tous les partis de gauche l'inscrivent à leur programme ; de l'autre, les objections gagnent en vigueur, tandis que l'action de la gauche de gouvernement se caractérise par une grande frilosité.

Le premier recul intervient dès l'été 1981 : après une déclaration du ministre des Affaires extérieures, Claude Cheysson, faite lors d'une visite officielle en Algérie, annonçant que, conformément aux engagements du candidat Mitterrand, la réforme accordant le droit de vote aux immigrés serait effective pour les élections municipales de 1983, les réactions hostiles à cette annonce conduisent le gouvernement à faire immédiatement machine arrière.

La revendication refait surface en 1985. C'est l'année où le MRAP et le PCF s'y rallient, l'année aussi où le maire de Mons-en-Barœul prend l'initiative de faire élire des conseillers associés représentant les communautés étrangères et qui assisteront aux séances du conseil municipal – l'exemple sera suivi par d'autres municipalités : Amiens (1987), Cerizay (1989), Longjumeau et Les Ulis (1990)⁸. En 1985, devant le congrès de la Ligue des droits de l'homme, François Mitterrand réaffirme que « la participation des immigrés [...] à la gestion locale pour disposer de droits correspondant à ceux des citoyens, dès lors que leur vie en est affectée, me paraît être une revendication fondamentale qu'il faudra réaliser », mais il ajoute immédiatement que l'opinion n'y est pas prête – prétexte hypocrite pour, une fois de plus, ne pas agir, car c'est bien contre l'opinion de la majorité des Français qu'on a voté l'abolition de la peine de mort en octobre 1981. En novembre 1985, la Marche pour les droits civiques, venant après la Marche pour l'égalité de 1983 et Convergence 84, met le droit de vote au centre de ses revendications.

D'autres urgences vont, dans les années suivantes, mobiliser les organisations sur le terrain de la défense des droits des étrangers, notamment la lutte contre les lois Pasqua et contre le projet de réforme du code de la nationalité. À l'occasion du bicentenaire de la Révolution française, SOS Racisme lance une campagne « 89 pour l'égalité », visant à obtenir le droit de vote des immigrés aux élections locales. La Ligue des droits de l'homme, de son côté, prend l'initiative d'une campagne, « Liberté, égalité, citoyennetés », et suscite dans la foulée la constitution d'un collectif qui réunit plus de 250 associations sous le sigle : « J'y suis, j'y vote ». L'objectif est d'obtenir avant la fin de la législature l'adoption d'une loi sur le droit de vote des résidents étrangers à toutes les élections locales ; un des moyens pour y parvenir est d'encourager la multiplication des initiatives locales visant à faire élire, comme à Amiens ou à Mons-en-Barœul, des conseillers municipaux étrangers associés, non pas comme *la* réponse au problème, mais comme un levier permettant d'accélérer le mouvement en faveur de la reconnaissance du droit de vote.

Alors même que la pression associative s'intensifie, c'est le moment que choisit le gouvernement socialiste dirigé par Michel Rocard pour annoncer, à l'occasion du débat sur l'immigration à l'Assemblée nationale, en mai 1990, qu'il renonce « dans l'immédiat » au projet d'instaurer le droit de vote des étrangers aux élections locales.

Maastricht, une occasion (délibérément) manquée

L'adoption du traité de Maastricht, en 1992, crée un nouveau contexte, puisque, en prévoyant d'accorder le droit de vote au niveau local aux citoyens de l'Union, il contraint le législateur français à modifier – au minimum – les règles du code électoral.

Mais l'occasion ne sera pas saisie de rompre avec le modèle classique. On aurait pu imaginer une citoyenneté européenne dissociée de la nationalité et incluant tous ceux qui résident et travaillent sur un même territoire, plutôt que de perpétuer un mode de constitution des identités et des appartenances qui aboutit à transposer à l'échelle de l'Europe le modèle

8. Ces expériences furent de brève durée, prenant fin en même temps que le mandat des équipes qui les avaient mises en place et leur légalité fut contestée avec succès devant le juge administratif (voir *infra*).

clos de l'État-nation. Et la réforme de la Constitution à laquelle il a fallu procéder en France pour transposer la nouvelle réglementation européenne aurait pu être l'occasion de lever une fois pour toutes l'obstacle constitutionnel. Or, c'est la solution inverse qui a été choisie, tant au niveau européen qu'au niveau français.

« Il est institué une citoyenneté de l'Union », énonce solennellement le traité de Maastricht. Cette citoyenneté confère au citoyen de l'Union le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections locales dans l'État membre où il réside. Mais cette citoyenneté n'est qu'en apparence affranchie de la nationalité : outre que les « citoyens » de l'Union européenne ne sont pleinement citoyens que dans le pays dont ils ont la nationalité, ils doivent – a minima – avoir la nationalité d'un État membre. C'est donc bien la nationalité qui continue à servir de ligne de démarcation entre, d'un côté, les citoyens et, de l'autre, les non-citoyens que sont les ressortissants des États tiers.

Si le traité de Maastricht a malgré tout ouvert une brèche dans le système qui réservait le droit de vote aux seuls nationaux, tous les acteurs ont conjugué leurs efforts pour que subsiste l'exclusion des ressortissants des États tiers.

Le premier acte s'est joué devant le Conseil constitutionnel. S'il ne faisait aucun doute que la Constitution, telle qu'elle était rédigée, ne permettait pas d'accorder le droit de vote aux étrangers aux élections nationales, on pouvait en revanche hésiter en ce qui concerne l'attribution du droit de vote au niveau local. Certes, l'article 3 de la Constitution réserve la qualité d'électeur aux « nationaux français » ; mais cet article figure à l'intérieur du titre intitulé « De la souveraineté » et ne concerne donc que les élections où la souveraineté nationale est en jeu : on pouvait donc estimer qu'il ne s'appliquait pas, *a priori*, aux élections locales. Un obstacle résultait de ce que les élus locaux participent à l'élection des sénateurs, mais on pouvait imaginer un dispositif permettant, lorsqu'une assemblée locale comporte des élus de nationalité étrangère, de les remplacer au sein du collège sénatorial par des délégués de nationalité française. Une dernière objection surgissait, tenant à ce que les sénateurs sont réputés élus au suffrage universel indirect : au moins fictivement, lorsqu'on vote pour désigner ses élus locaux, on participe indirectement à la désignation des sénateurs, et donc à l'exercice de la souveraineté nationale. C'est cette interprétation stricte qu'a retenue le Conseil constitutionnel, saisi par le gouvernement afin qu'il dise si la ratification du traité de Maastricht supposait une révision préalable de la Constitution, dans sa décision *Maastricht I* du 9 avril 1992. On ne peut pas exclure que si la question lui avait été posée dès 1981, pendant « l'état de grâce » qui a suivi l'arrivée de la gauche au pouvoir, il n'aurait pas, dans un contexte où l'opinion était plus favorable aux étrangers, donné la réponse inverse.

Pour arriver à la conclusion qu'une révision constitutionnelle était nécessaire, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur le mode de désignation des sénateurs et sur le fait que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », reconnaissant par là même que la souveraineté nationale n'était pas en jeu aux élections locales. L'obstacle constitutionnel réside donc dans le mode d'élection des sénateurs, et non dans une impossibilité de principe de faire participer les résidents étrangers à des élections locales⁹. Les opposants au droit de vote des étrangers ne s'y sont pas trompés, relevant, pour le déplorer, que le Conseil constitutionnel avait ouvert une brèche par laquelle pourrait se glisser le droit

9. Sa position est en cela plus souple que celle des cours constitutionnelles allemande et autrichienne. Le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a en effet jugé, dans une décision du 30 octobre 1990, qu'un *Land* ne pouvait pas conférer à des étrangers le droit de vote, même au niveau de la commune ou du quartier, au motif que c'est toujours le peuple allemand qui s'exprime aux élections et que ce peuple ne peut être composé que de nationaux allemands. De même, en Autriche, en 2004, la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution la réforme introduite par le *Land* de Vienne tendant à accorder le droit de vote aux conseils d'arrondissement aux étrangers résidant dans la commune depuis plus de cinq ans : elle a estimé qu'elle contrevenait au principe d'homogénéité applicable à tous les organes représentatifs, y compris à ceux qui ne sont pas explicitement régis par une loi fédérale.

de vote des étrangers au niveau local dans le cas où serait modifié le mode d'élection des sénateurs.

Le deuxième acte s'est joué au moment de la révision constitutionnelle. Dès lors qu'elle était inévitable, on aurait pu opter pour une nouvelle rédaction de l'article 3, précisant que la condition de nationalité s'imposait pour les seules élections nationales, qui, en levant l'obstacle constitutionnel, aurait laissé ensuite le législateur libre de modifier les conditions d'accès à l'électorat et à l'éligibilité et de supprimer le cas échéant la condition de nationalité pour certains scrutins locaux. C'est un tout autre choix qui a été fait, excluant la possibilité d'élargir ultérieurement le droit de vote à l'ensemble des résidents étrangers, sauf à réformer à nouveau la Constitution. Laissant en l'état l'article 3, la réforme a consisté à introduire dans le titre XV, intitulé « De l'Union européenne », un article 88-3 ainsi rédigé : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. » Cette disposition est conçue comme une dérogation ponctuelle, sur le mode de la réciprocité et au seul profit des citoyens de l'Union européenne, à l'application des articles de la Constitution qui font obstacle au droit de vote des étrangers. Toute réforme visant à conférer le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants des États tiers nécessite donc de procéder préalablement à une nouvelle révision de la Constitution.

Le législateur, à son tour, a participé à cette entreprise de verrouillage : lorsque des formes de consultation directe au niveau communal ont été introduites dans la législation, rien ne se serait opposé à ce que l'on accorde à l'ensemble des habitants de la commune le droit d'y participer. Or les règles régissant la consultation des électeurs et les référendums locaux ont été calquées sur celles qui régissent les élections locales : seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale concernée et, s'il s'agit d'une commune, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales.

Le juge administratif, enfin, a censuré les expériences lancées par plusieurs communes, entre 1985 et 1992, relatées plus haut, qui visaient à associer directement des représentants élus par la population immigrée, selon des modalités proches d'un scrutin municipal ordinaire, aux travaux du conseil municipal. Le schéma généralement adopté était le suivant : ces représentants participaient aux débats, mais les séances étaient formellement suspendues lorsqu'ils prenaient la parole et ils ne participaient pas au vote. Malgré toutes ces précautions juridiques, les tribunaux administratifs, lorsqu'ils ont été saisis, ont jugé que la simple participation aux débats des conseillers associés, même sans voix délibérative, viciait les conditions de fonctionnement du conseil municipal. Le Conseil d'État, à son tour, a estimé qu'un conseil municipal ne pouvait pas modifier les conditions de fonctionnement de l'assemblée municipale telles qu'elles sont fixées par la loi¹⁰.

La relance du débat dans les années 2000

Si la révision constitutionnelle est intervenue dès 1992, ce n'est qu'en 1998 qu'a été finalement adoptée la loi organique fixant les modalités concrètes de participation des citoyens de l'Union aux scrutins municipaux. Ce nouveau contexte législatif et l'horizon des élections municipales de 2001 vont fournir l'occasion d'une relance de la mobilisation en vue de réclamer un égal accès de tous les étrangers au droit de vote.

10. CE, 2 avril 1993, n° 127020, *Commune de Longjumeau*.

Trois nouveaux collectifs voient le jour, en 1999 et en 2000, dans la perspective des élections municipales de 2001, mettant en avant des revendications distinctes mais convergentes : le collectif Même sol : mêmes droits, même voix, constitué à l'initiative du MRAP et de la Fédération Léo Lagrange et réunissant 65 organisations ; le collectif Un(e) résident(e), une voix, rassemblant des associations d'immigrés, les autres organisations membres étant présentes en tant que soutiens, qui réclame le droit de vote pour tous les résidents étrangers non seulement aux élections locales, mais aussi aux élections européennes ; enfin, le collectif Pour une véritable citoyenneté européenne, qui entend œuvrer, au-delà du droit de vote, pour le renforcement des droits du citoyen européen et la promotion d'une citoyenneté de résidence. À partir de 2002, l'ensemble de ces organisations, réunies au sein du collectif national Votation citoyenne, organisa chaque année, dans une centaine de municipalités, des votations permettant à plusieurs dizaines de milliers de personnes d'exprimer leur adhésion au projet¹¹.

Des élus locaux se mobilisent également : « L'appel de Nîmes, 2001, année de la citoyenneté » est lancé le 17 octobre 1999, qui réclame, outre l'extension du droit de vote à tous les résidents étrangers aux élections municipales et européennes, l'ouverture des fonctions de maire et de maire adjoint à tous les élus et l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections cantonales ; en novembre de la même année, le Conseil consultatif des étrangers de la ville de Strasbourg et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe lancent l'« appel de Strasbourg » pour le droit de vote et d'éligibilité de tous les résidents étrangers au niveau local en Europe.

Une proposition de loi constitutionnelle déposée par les Verts est votée, le 4 mai 2000, par l'Assemblée nationale. Elle tend à compléter l'article 3 de la Constitution en y ajoutant la disposition suivante : « Peuvent être électeurs et éligibles pour les élections aux conseils des collectivités territoriales les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France ». Le gouvernement annonce immédiatement son intention de ne pas inscrire à l'ordre du jour du Sénat la proposition de loi adoptée par l'Assemblée : la proposition est donc enterrée. Il faudra le changement de majorité sénatoriale issu des élections de 2011 pour que le Sénat s'en saisisse à son tour et l'adopte.

Le débat se poursuit après les élections municipales de 2001 et pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2002. Le positionnement des candidats se cale sur un axe clairement droite-gauche : tous les candidats d'extrême gauche et de gauche se disent favorables au droit de vote des étrangers, de même que Jean-Pierre Chevènement, qui y a longtemps été hostile, et François Bayrou, qui se présente à l'élection avec l'étiquette centriste. Les candidats de droite – Jacques Chirac et Alain Madelin – et d'extrême droite – Jean-Marie Le Pen et Bruno Mégret – sont contre.

Mais les lignes de démarcation au sein de la classe politique en général sont plus floues : d'une part, un certain nombre de personnalités de droite ou du centre se prononcent en faveur du droit de vote ; d'autre part, ces positions ont tendance à fluctuer en fonction de la conjoncture électorale. Ainsi, Gilles de Robien, à l'époque député-maire UDF d'Amiens, et Jean-Louis Borloo, député-maire UDF de Valenciennes, ont voté la proposition de loi constitutionnelle déposée par les Verts en 2000. Nicolas Sarkozy dans son livre, *Libre*, paru en 2001, n'hésite pas à écrire : « J'avoue ne pas être outrageusement choqué par la perspective de voir des étrangers, y compris non communautaires, voter pour les scrutins cantonaux et municipaux. À compter du moment où ils paient des impôts, où ils respectent

11. À partir de 2012, le collectif Droit de vote 2014 prend la suite de la Votation citoyenne. Regroupant plus de 120 organisations, il lance, parallèlement aux initiatives des collectifs locaux – votations, débats publics, etc. –, une pétition nationale. L'objectif est de maintenir la pression sur le gouvernement issu des élections de 2012 pour qu'il engage la procédure de révision constitutionnelle permettant aux étrangers non communautaires de voter et d'être élus dès les municipales de 2014.

nos lois, où ils vivent sur notre territoire depuis un temps minimum, par exemple de cinq années, je ne vois pas au nom de quelle logique nous pourrions les empêcher de donner une appréciation sur la façon dont est organisé leur cadre de vie quotidien. »

Le débat est relancé à droite par la divulgation, en octobre 2002, d'une note d'Yves Jego, député UMP de Seine-et-Marne : intitulée « Pour une nouvelle politique d'intégration », elle préconise, en contrepartie d'obligations strictes imposées à chaque nouvel immigrant en matière d'intégration, l'octroi du droit de vote aux élections municipales au bout d'un certain nombre d'années. Globalement rejetée par son propre camp, la proposition reçoit néanmoins le soutien explicite de quelques personnalités, comme Gilles de Robien, mais aussi Philippe Douste-Blazy, député-maire UMP de Toulouse, ou François Bayrou, qui dit explicitement avoir modifié son point de vue sur la question¹². Charles Pasqua, interrogé à la radio, prétend qu'il n'a jamais été « fermé » sur cette question et Nicolas Sarkozy lui-même, ministre de l'Intérieur, s'y déclare favorable – une position qu'il réitère encore à l'automne 2005¹³, alors qu'il se prépare à être candidat à l'élection présidentielle, voyant dans le droit de vote un moyen de « renforcer la chance de l'intégration pour les étrangers en situation légale ».

Un nouvel enterrement

Ces ouvertures sont très vite oubliées une fois la présidentielle passée, même si, en 2008, le chef de l'État trouve encore l'occasion de se dire favorable « à titre intellectuel » au vote des étrangers non européens aux élections locales « sur la base de la réciprocité », tout en constatant qu'il n'existe « pas de majorité pour faire passer » cette mesure. Et la droite se dresse, unanime, contre la proposition de loi constitutionnelle lorsqu'elle est discutée au Sénat en 2011¹⁴. Nicolas Sarkozy, sans crainte d'être pris en flagrant délit de contradiction, qualifie la proposition d'« hasardeuse » et martèle devant le congrès de l'Association des maires de France : « Je crois depuis longtemps que le droit de voter et le droit d'être élu doit demeurer un droit attaché à la nationalité française, étendu pour les élections municipales et européennes aux citoyens européens qui partagent avec nous une communauté de destin¹⁵. »

À la suite de la victoire de François Hollande, l'espoir de voir enfin adopter cette réforme que la gauche disait appeler de ses vœux depuis 1981 a une fois de plus fait long feu. La mesure figurait pourtant parmi les engagements du futur président et la démarche pouvait paraître facilitée par l'existence d'une proposition de loi constitutionnelle adoptée par les deux assemblées, même s'il restait encore à la faire entériner, soit par le Congrès à la majorité des 3/5^e, soit par référendum.

Très vite après l'élection, un processus de rétropédalage est amorcé. En novembre 2012, le président de la République annonce qu'il n'utilisera pas la voie du referendum, jugée trop périlleuse sur un tel sujet ; en mars 2013, la mesure est écartée de la future réforme constitutionnelle, au motif qu'il serait trop difficile d'obtenir sur ce point la majorité des 3/5^e au Congrès ; en mai 2013, le président indique que le texte sera soumis au Parlement après les élections municipales de 2014, « pour ne pas donner l'impression que nous chercherions, avant les municipales, à utiliser cette question du droit de vote des étrangers pour entretenir je ne sais quel malentendu » ; un an plus tard, le président réaffirme son intention de faire voter le texte... après les élections européennes ; les européennes passées, et au vu de leurs résultats marqués par une nouvelle poussée du Front national, la mesure est repoussée aux calendes grecques. Certes, le 6 mai 2014, le président de la République réaffirme qu'un texte législatif

12. « Un député UMP relance le débat sur le droit de vote des étrangers », *Le Monde*, 10 octobre 2002.

13. Dans un entretien accordé au *Monde*, 25 octobre 2005.

14. Esther Benbassa, rapporteure de la proposition de loi devant le Sénat, ne s'est pas fait faute de rappeler à ses détracteurs les prises de positions antérieures de plusieurs personnalités de droite, y compris celles du président de la République (Débats Sénat, séance du 8 décembre 2011).

15. *Le Monde*, 23 novembre 2011.

sur ce droit de vote sera « de nouveau proposé », avant la fin du quinquennat, « pour que, dans la préparation des élections municipales dans six ans, il puisse y avoir cette réforme », mais quelques jours plus tard, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, interrogé par les journalistes¹⁶, semble enterrer définitivement cette promesse en constatant qu'« il n'y a pas de majorité constitutionnelle pour faire cela » et donc que « ce n'est pas la peine de poser des questions dont on sait qu'on n'a pas les moyens de les résoudre ». Le Premier ministre, Manuel Valls, sonne définitivement le glas de la réforme lorsque, le 4 novembre 2015, intervenant devant les étudiants de Sciences Po, il déclare que cette réforme n'est plus une priorité et qu'« il ne faut pas courir derrière les totems ».

Ce recul, comme tous les précédents, montre que les considérations électoralistes continuent à peser plus lourd que les engagements pris. Le contraste reste frappant entre, d'un côté, une mobilisation en faveur du droit de vote qui ne faiblit pas et une opinion qui semble de mieux en mieux accepter cette éventualité¹⁷, et, de l'autre, un blocage des réformes au niveau politique. La droite n'a eu de cesse d'accuser la gauche d'agiter le « chiffon rouge » pour faire monter l'extrême droite et asseoir ainsi sa prédominance électorale. À supposer que ce calcul ait existé chez certains dirigeants socialistes, l'instrumentalisation de la question du droit de vote a été plus encore le fait de la droite, qui en a fait un marqueur de l'affrontement droite-gauche, avec en arrière-plan la présence du Front national qui tétanise la gauche comme la droite dès qu'il s'agit d'immigration. Le processus amorcé en 1983, avec l'apparition du Front national sur la scène électorale, n'a fait que s'aggraver avec la montée en puissance de ce parti. Or l'expérience a montré que marcher sur les plates-bandes de l'extrême droite n'était pas, sur ce terrain comme sur d'autres, la meilleure façon de la combattre.

Le droit de vote au centre des controverses idéologiques

Dans l'affrontement entre défenseurs et détracteurs du droit de vote, les grands principes ont été invoqués : la démocratie, l'égalité, l'équité, d'un côté, la fidélité à la tradition et au modèle républicains de l'autre. Invocation sincère, parfois, camouflage de visées étroitement électoralistes, souvent. Les opposants à la réforme ont surtout tenté de placer le débat sur le terrain idéologique, alors que les défenseurs du droit de vote ont plutôt cherché à éviter d'entrer dans ce type de querelles en mettant plus volontiers en avant des arguments pragmatiques.

Défendre le droit de vote : entre pragmatisme et radicalité

Soit par conviction, soit pour des raisons tactiques, les considérations pragmatiques sont celles qui apparaissent avec la plus grande fréquence dans les argumentaires en faveur du droit de vote : le droit de vote au niveau local est présenté comme un aménagement du système existant, dont on attend qu'il favorise l'intégration des immigrés sur leur lieu de résidence. Plus rarement, il est appréhendé comme le point de départ d'une révolution juridico-politique susceptible de déboucher à terme sur la définition d'une nouvelle forme de

¹⁶ Lors de l'émission « Questions d'info », LCP/France Info/Le Monde/AFP, 28 mai.

¹⁷ Alors que la proposition d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers ne recueillait que 32 % d'opinions favorables en 1997, ce pourcentage est progressivement monté à 39 % en 1997, 44 % en 1998, 52 % en 1999. Deux sondages réalisés respectivement en décembre 2011 et en novembre 2011 indiquaient même respectivement que 55 % et 61 % des personnes interrogées y étaient favorables. Depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir, la tonalité qui ressort des sondages est moins optimiste : deux sondages réalisés au mois de septembre 2012 faisaient ainsi état d'une inversion de la tendance, avec 61 % d'opinions défavorables. Mais les résultats de ces sondages, réalisés dans un contexte de très forte polarisation de l'affrontement droite-gauche, doivent être interprétés à la lumière de ce contexte.

citoyenneté déconnectée de la nationalité et sur l'octroi à tous et sans restriction de tous les droits politiques.

Favoriser et prendre acte de l'intégration des résidents étrangers

Cet argument est celui qui est systématiquement avancé. Comme on l'a rappelé plus haut, la revendication est née du constat que les étrangers étaient pour la plupart établis durablement en France, avec leur famille, et sans perspective de retour, sinon à très long terme, dans leur pays d'origine. Leurs enfants, souvent nés en France, ont acquis la nationalité française. Accorder le droit de vote aux résidents étrangers, c'est leur donner la possibilité de prendre part aux décisions qui les concernent, prolongeant ainsi les droits qu'ils ont acquis comme travailleurs dans l'entreprise ou comme usagers des services publics, et faciliter leur participation à la vie de la cité. C'est aussi renforcer leurs chances de voir leurs intérêts et leurs besoins mieux pris en compte par les élus, plus sensibles aux demandes émanant des habitants lorsqu'ils sont électeurs.

L'intégration a aussi une dimension symbolique. Donner aux résidents étrangers le droit de participer aux élections, c'est reconnaître qu'ils font partie de la cité, qu'il existe bien une communauté d'intérêts et de destin entre tous les habitants d'une même ville, indépendamment de leur nationalité. Car l'acte de voter est investi d'une valeur symbolique au moins aussi déterminante que sa portée pratique : en votant, on exerce une prérogative importante, on participe aux choix de ses représentants, mais on prouve aussi en actes son appartenance à la collectivité. En permettant aux étrangers, exclus des lieux d'expression de la démocratie, d'accéder aux bureaux de vote et de mêler leurs bulletins à ceux des Français, on crée un lien entre tous les habitants et on contribue à atténuer le fossé qui les sépare sur la base de leur nationalité.

On fait aussi valoir que l'ouverture du droit de vote aux étrangers contribue à l'intégration de leurs enfants qui, même lorsqu'ils ont, comme c'est souvent le cas, la nationalité française, sont peu incités à exercer un droit dont leurs parents sont privés : soit parce qu'ils n'ont jamais accompagné leurs parents dans un bureau de vote et que le vote ne fait pas partie des pratiques familiales, soit parce qu'ils auraient le sentiment, en allant voter, de se désolidariser de leurs parents. En votant, les parents étrangers donneront l'exemple à leurs enfants français et les inciteront à exercer eux aussi pleinement leur citoyenneté.

Mettre fin à une discrimination fondée sur l'origine

L'inégalité traditionnelle entre nationaux et étrangers au regard du droit de vote a pris une coloration nouvelle avec l'adoption du traité de Maastricht et l'instauration d'une citoyenneté européenne, dès lors que celle-ci confère aux ressortissants des États membres un droit dont les ressortissants des États tiers sont privés.

D'abord, cette différence de traitement conduit à des situations paradoxales, voire iniques : comment faire admettre qu'un Allemand ou un Italien établi en France depuis quelques années, et qui n'envisage pas nécessairement de s'y établir définitivement, puisse voter aux élections locales, voire être élu conseiller municipal, mais non la personne de nationalité algérienne ou sénégalaise qui vit dans la même commune depuis dix, vingt, voire trente ans ? On peut bien sûr invoquer l'appartenance des premiers à l'Union européenne pour expliquer juridiquement cette différence de traitement, mais on n'empêchera pas qu'elle soit vécue comme discriminatoire.

Ensuite et surtout, la citoyenneté européenne conduit à substituer à l'ancien partage, fondé sur un critère purement juridique, la distinction national-étranger, une distinction bien plus ambiguë puisqu'elle conduit à distinguer, sinon en droit, du moins en fait, les personnes originaires du Nord – les Européens – des personnes originaires du Sud, donc à entériner un partage fondé sur l'origine. La « citoyenneté européenne » engendre ainsi une nouvelle forme

d'exclusion, qui vient redoubler l'exclusion économique et sociale dont sont déjà victimes les ressortissants des États tiers, et souvent du tiers-monde. Ce constat a amené un certain nombre d'anciens opposants de gauche au droit de vote, qu'on trouvait par exemple parmi les chevènementistes, parmi lesquels Patrick Weil, à modifier leur position : dès lors que l'octroi du droit de vote aux ressortissants de l'Union européenne revient à abandonner le lien théoriquement indissoluble entre nationalité et citoyenneté sur lequel se fondait le « modèle républicain », il leur est apparu que l'exclusion des ressortissants des États tiers constituait une discrimination difficilement justifiable, car fondée essentiellement sur l'origine.

Ne pas rester à la traîne des pays européens

L'exemple des autres pays a été systématiquement invoqué lui aussi, pour démontrer l'absence d'impossibilité de réaliser la réforme. De fait, au sein de l'Union européenne, huit États seulement continuent à n'accorder aucun droit de vote aux résidents étrangers. Ce sont, outre la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, l'Italie, la Lettonie et la Pologne¹⁸. Douze États ont reconnu, les uns depuis longtemps, les autres plus récemment, le droit de vote aux élections locales, parfois accompagné de l'éligibilité, à tous les résidents étrangers, avec une condition de durée de résidence variable : l'Irlande (1963), la Suède (1975), le Danemark (1981), les Pays-Bas (1985), l'Estonie (1993), la Finlande (1996), la Lituanie (2002), la Slovaquie (2002), la Slovénie (2002), le Luxembourg (2003), la Belgique (2004), la Hongrie (2004). Cinq États accordent le droit de vote aux ressortissants de certains États tiers : le Royaume-Uni l'attribue aux ressortissants du Commonwealth, d'autres le font sous couvert d'accords bilatéraux assortis d'une condition de réciprocité – c'est le cas du Portugal, de l'Espagne, de Malte et de la République tchèque¹⁹. La France n'a au demeurant ni signé ni ratifié la convention 144 du Conseil de l'Europe de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, qui oblige les États parties à accorder le droit de vote et – éventuellement – l'éligibilité aux élections locales à toute personne étrangère qui a résidé légalement et habituellement sur son territoire pendant cinq ans.

Refonder la citoyenneté sur une autre base que la nationalité

À mesure que l'aspiration à la démocratie s'est faite plus exigeante, on a pris conscience que le droit de vote ne suffisait pas à assurer l'émancipation des citoyens dans tous les domaines de l'existence, ce qui a engendré le développement, en deçà du politique, d'autres formes de participation à la vie collective. Celles-ci, consacrées par le droit, qui confèrent aux salariés dans les entreprises ou aux usagers des services publics une certaine emprise sur les décisions, ont contribué à remettre en cause la conception traditionnelle de la citoyenneté, limitée au champ politique. Les prérogatives liées à cette citoyenneté « sociale » ne sont plus réservées aux nationaux, de sorte que la ligne de démarcation étanche qui sépare encore nationaux et étrangers dans la sphère politique se trouve ainsi estompée.

On ne peut oublier non plus que les étrangers se sont vus reconnaître les grandes libertés phares dans une société démocratique, dont l'exercice leur avait été pendant longtemps dénié ou restreint. Leur liberté d'expression, qui permet une prise de parole y compris dans le champ politique, est sortie renforcée de l'abrogation du régime dérogatoire qui résultait des deux décrets-lois de 1939 sur les associations et les publications étrangères²⁰. Parallèlement,

18. La situation de la Grèce est particulière : en effet, une loi, votée en 2010 et mise en application la même année, permettait aux étrangers de voter aux élections municipales, mais elle a été déclarée inconstitutionnelle par le Conseil d'État, ce qui a conduit à son abrogation.

19. Au Portugal et en Espagne, ce système ouvre le droit de vote aux ressortissants d'une dizaine d'États, mais en ce qui concerne Malte et la République tchèque, aucun accord n'a été passé par la suite, de sorte que ce droit reste très théorique.

20. L'abrogation du décret de 1939 instaurant un régime dérogatoire des associations étrangères a été décidée en 1981 dès l'arrivée de la gauche au pouvoir. En revanche, il a fallu un long combat juridique et une condamnation

la menace d'expulsion qui hypothéquait leurs libertés d'expression, de réunion ou de manifestation, même en l'absence de toute disposition limitant ces libertés dans le droit positif, s'est atténuée avec le tarissement de la pratique des expulsions pour motif politique à partir des années 1980²¹. Cette évolution tient aux transformations du contexte législatif qui a restreint les possibilités d'expulsion ; elle reflète aussi une tolérance accrue des pouvoirs publics à l'égard de l'activité politique des étrangers et l'abandon implicite de la doctrine qui leur imposait la neutralité.

Enfin, et surtout, la revendication du droit de vote pour les résidents étrangers s'est accompagnée d'une tentative de refonder théoriquement la citoyenneté sur une autre base que la nationalité. Les premières prises de position laissaient entendre que ce fondement résidait dans la qualité de travailleur et la participation à la vie économique, à l'enrichissement du pays. Ainsi, la résolution de la Ligue des droits de l'homme de 1980 mettait en avant le fait que « les travailleurs immigrés et leurs familles ont acquis en France, soit par leur travail et leur participation à l'essor économique, soit par les acquisitions et les innovations culturelles dont ils sont porteurs, des droits politiques ».

Par la suite, c'est le concept de « citoyenneté de résidence » qui a été le plus souvent mis en avant, comme le montrent les slogans des campagnes successives en faveur du droit de vote : « J'y suis, j'y vote » ; « Tous résidents, tous citoyens, tous égaux » ; « Même sol : mêmes droits, mêmes voix ». On a aussi regretté que la citoyenneté de l'Union instaurée par le traité de Maastricht n'ait pas rompu avec le modèle traditionnel et n'ait pas été conçue comme une citoyenneté ouverte qui aurait inclus l'ensemble des personnes ayant acquis le droit de résider dans l'espace européen, sans considération de nationalité. La notion exprime l'idée que les étrangers sont impliqués dans la vie économique, sociale, culturelle et que l'inscription dans la société, la solidarité de fait qui se tisse entre les habitants d'une ville, d'une région ou d'un pays, crée un droit à participer aux décisions qui concernent ces habitants et dont le sort est solidaire. Utilisé sans réserve par les militants engagés dans ces campagnes, le concept a fait l'objet de peu de tentatives de théorisation, sinon pour faire remarquer qu'elle renouait en somme avec la conception des débuts de la Révolution française qui faisait découler la citoyenneté de la résidence sur le territoire et de la volonté de participer à l'œuvre révolutionnaire concrétisée par le serment civique²².

Pour une rupture radicale ?

Si l'on se met à imaginer une citoyenneté découplée de la nationalité pour faire prévaloir une conception de la démocratie impliquant le droit de tous les habitants, dont le sort est, de fait, solidaire, de participer à la gestion des affaires collectives, il devient difficile de justifier la limitation de ces droits politiques au niveau local et de ne pas étendre le droit de vote aux élections nationales. À titre d'exemple, l'argument souvent mis en avant, selon lequel il est anormal que les étrangers, tenus d'acquitter des impôts, soient privés du droit de consentir à

de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour obtenir l'abrogation du décret-loi de 1939 sur les publications étrangères.

21. Les seuls cas significatifs d'expulsion pour motif politique, à l'heure actuelle, concernent des personnes impliquées dans des activités terroristes ou soupçonnées de l'être, ou encore, sur la base de leur engagement idéologique même si aucun fait précis ne leur est imputé, des étrangers répertoriés comme « proches » de groupes prônant le recours à la violence ou de groupes islamistes.

22. Brigitte Fichet, « La citoyenneté de résidence à l'épreuve du Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg », dans Anne Gotman (dir.), *Villes et Hospitalité*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 471-484. Voir aussi Paul Oriol, *Résidents étrangers, citoyens ! Plaidoyer pour une citoyenneté européenne de résidence*, Paris, Pluriel, 2003. Pour un essai d'analyse critique de la notion, voir la thèse d'Hervé Andrès, *Le Droit de vote des étrangers. État des lieux et fondements théoriques*, thèse Paris-7, 2006, p. 209 et suiv., téléchargeable à l'adresse suivante : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>

l'impôt, solennellement proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, vaut autant au niveau national qu'au niveau local.

Telle est bien l'orientation qui se dégage de la résolution adoptée en 1980 par la Ligue des droits de l'homme lorsqu'elle propose de « remettre en question la légitimité d'un statut dérogatoire dans le domaine des droits politiques pour les travailleurs immigrés qui ont fait le choix de rester dans le pays d'accueil » et demande que « tout étranger exerçant une activité professionnelle continue dans un pays depuis un nombre d'années à déterminer et ayant fait le choix de rester dans ce pays se voit ouvrir, sans recourir à la procédure de naturalisation, des droits politiques, *notamment municipaux* » (souligné par nous) : le droit de vote au niveau municipal était clairement présenté comme un aspect – et un aspect seulement – des droits politiques que l'on revendiquait pour les étrangers.

Cette revendication radicale n'a guère été entendue pendant les campagnes, pour plusieurs raisons. D'abord, si l'obtention du droit de vote au niveau local fait consensus dans le milieu associatif et les partis de gauche et permet de rassembler largement autour de ce mot d'ordre, seule une minorité est vraisemblablement prête à franchir le pas d'une dissociation intégrale entre nationalité et citoyenneté. C'est aussi une façon de contourner plus facilement l'obstacle constitutionnel – puisque le Conseil constitutionnel a reconnu que la souveraineté nationale n'est pas en jeu au niveau local –, sans pour autant l'effacer, puisque la réforme suppose préalablement une révision constitutionnelle. Enfin, on peut juger préférable de se fixer un objectif limité auquel il est possible d'accéder, comme une étape vers de possibles conquêtes ultérieures, qu'un objectif qui est manifestement, pour l'heure, hors d'atteinte. De surcroît, tactiquement, il est plus facile de réclamer pour les ressortissants des États tiers ce qu'ont déjà obtenu les ressortissants des États membres, même si cela revient à mettre la barre très bas en se limitant aux élections municipales et en renonçant à réclamer l'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint. Reste qu'à force de mettre en avant une revendication minimale, on risque d'oublier de défendre les idées au nom desquelles on se bat.

Combattre le droit de vote : discréditer une revendication

La contestation de la réforme s'appuie sur une série d'arguments imbriqués les uns dans les autres – le refus d'une citoyenneté de seconde zone, la fidélité à la tradition républicaine, le risque de porter atteinte au modèle républicain et d'ouvrir la porte au communautarisme – qui tous débouchent sur la conclusion que l'acquisition de la nationalité française doit rester le seul mode d'entrée dans la citoyenneté.

Le refus d'une citoyenneté de seconde zone et la priorité à la naturalisation

Pour discréditer la revendication, on a fait valoir que l'attribution du seul droit de vote local créerait une « citoyenneté de seconde zone ». Pierre-André Taguieff n'a pas hésité à évoquer la création d'une « classe de sous-citoyens, de quasi-métèques ou de demi-citoyens », qui ne pourrait que renforcer les attitudes de mépris et l'imaginaire inégalitaire à l'encontre des populations concernées²³. L'argument est sophistique, car, quelle que soit l'insatisfaction engendrée par cette restriction, on ne voit guère pourquoi ce droit de vote limité serait plus stigmatisant que l'absence totale de droit de vote.

Si l'on veut attribuer plus généreusement la citoyenneté, la voie choisie n'est donc pas la bonne : « La vraie générosité républicaine consiste non pas à concéder du bout des lèvres une petite citoyenneté locale, mais à proposer aux étrangers de devenir de vrais citoyens français par la voie de la naturalisation », a fait valoir un sénateur UMP au cours de la discussion de la proposition de loi constitutionnelle en 2011²⁴. Plutôt que d'accorder le droit de vote aux

23. Pierre-André Taguieff, « Nationalité et citoyenneté », Table ronde entre Danièle Lochak, Pierre-André Taguieff et Patrick Weil, *Hommes et Migrations*, 1139, janvier 1991.

24. Bruno Retailleau, *Débats Sénat*, séance du 8 décembre 2011, p. 9519.

résidents étrangers, mieux vaut encourager l'acquisition de la nationalité française. Plusieurs voix, y compris au sein du PS, ont prêché pour un assouplissement des conditions d'accès à la nationalité française comme alternative à l'octroi du droit de vote. Outre que cette alternative n'est pas une réponse pertinente à la revendication qui vise justement à dissocier la citoyenneté de la nationalité, elle est soit naïve, soit hypocrite : l'acquisition de la nationalité française apparaît, plus que jamais, comme un parcours d'obstacles, que ce soit par les voies du mariage ou de la naturalisation²⁵. Celle-ci est subordonnée à une condition de niveau et de stabilité des ressources qui exclut nombre de candidats et à une condition d'assimilation appréciée de plus en plus strictement, qu'il s'agisse du niveau de connaissance requis de la langue française ou de l'histoire et des institutions françaises, sans même évoquer le préjugé systématiquement défavorable envers toute personne dont l'appartenance à la religion musulmane est avérée ou supposée.

Une remise en cause de la tradition républicaine et du modèle républicain

La réforme, non seulement irait à l'encontre de la tradition républicaine, qui fait dépendre la citoyenneté de la nationalité, mais elle risquerait de mettre à mal notre modèle républicain, en faisant basculer la France dans le communautarisme.

Pierre-André Taguieff a fait valoir, en 1991²⁶, qu'on ne peut pas changer par décret les mentalités, la « tradition », l'imaginaire social et politique des Français, qu'il faut les laisser évoluer lentement. Il est toujours douteux d'invoquer « les mentalités » pour repousser des réformes. Au demeurant, à supposer même que cette objection ait pu avoir un sens à l'époque, il est clair, vingt-cinq ans plus tard, si l'on se fie à l'importance des mobilisations, au ralliement à cette idée de l'ensemble des partis de gauche et même de personnalités influentes du centre et de la droite, aux sondages, enfin, que les mentalités ont suffisamment évolué pour qu'une telle réforme soit acceptable par les Français.

Plus généralement, prétexter la tradition républicaine n'est pas sans poser problème. À quelle République, d'abord, fait-on référence ? Le droit de vote, façon 1793, c'est justement le droit de vote pour les étrangers... mais pas pour les femmes ! Il est exact, historiquement, que la conception de l'État-nation issue de la Révolution française a conduit à subordonner la citoyenneté à l'appartenance à cette nation ; ce constat implique-t-il de récuser par avance toute évolution, en imposant la prétendue pureté du modèle républicain à toute revendication d'élargissement des droits civiques aux résidents étrangers ? Pureté très relative, puisque la République a elle-même consenti dans le passé beaucoup d'entorses – en sens inverse – à ce modèle censé lier solidairement nationalité et citoyenneté, en refusant avec constance d'accorder le droit de vote aux femmes et aux colonisés. En sens inverse, comme le relève Esther Benbassa dans son rapport sur la proposition de loi constitutionnelle, faisant référence à la Révolution et à la Résistance : « À rebours de la conception de la citoyenneté défendue par les tenants de ce “modèle républicain”, l'histoire de France est jalonnée d'événements au cours desquels des étrangers ont joué un rôle crucial et ont contribué à fonder l'identité et les valeurs de notre pays²⁷. »

De la défense de la tradition républicaine, on passe insensiblement à celle du modèle républicain. Cette notion a fait son apparition dans le débat public au début des années 1990 sous la forme d'un argument savant qui permettait à la fois de hisser une controverse politique à un niveau plus théorique et de mieux asseoir la légitimité des positions hostiles au droit de

25. Voir « Le dossier noir des naturalisations », sur le site du Gisti : www.gisti.org/dossier-noir-des-naturalisations

26. Pierre-André Taguieff, « Nationalité et citoyenneté », art. cité.

27. Rapport Benbassa, *Document Sénat*, 142, 30 novembre 2011, p. 27.

vote – comme du reste à la parité, aux statistiques ethniques ou au port du foulard islamique²⁸. On constate ici la porosité des frontières entre le discours savant et le discours politique, ce dernier ayant tout intérêt à utiliser la référence savante au modèle républicain pour conforter ses thèses. On note à cet égard la façon dont les parlementaires, dans le débat sur le droit de vote, se sont parfois abrités derrière les contributions académiques : « Dans notre histoire, à chaque génération, la question s’est posée de faire vivre ensemble des individus issus de collectivités historiques et culturelles très différentes. La réponse française est invariablement, pour reprendre le beau titre du livre de Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens*²⁹. »

Le modèle républicain est donc devenu une arme rhétorique brandie pour légitimer son propre point de vue et disqualifier celui de l’adversaire, inexorablement rejeté du côté des partisans du communautarisme. Comme le souligne Claude Nicolet dans *L’Idée républicaine en France*, le mot « républicain » a une valeur idéologique, il « garde intacts certaines capacités émotionnelles » et, quand on invoque la république, dans le discours politique français, « sont en cause [...] des choses vraiment fondamentales »³⁰. Ne pourrait-on pas, renversant la proposition, faire l’hypothèse que l’invocation de la république et du modèle républicain sert à imprimer dans les esprits que des « choses vraiment fondamentales » sont en cause, si fondamentales qu’on ne saurait imaginer de les soumettre à discussion ou d’en réexaminer le bien-fondé ? Autrement dit, que la mobilisation des ressources de la rhétorique vise ici à camoufler le dogmatisme de l’argument d’autorité sous-jacent ?

Car la défense du modèle républicain consiste à mettre en avant ses avantages, ce qu’il a permis dans le passé, sa capacité d’intégration, sans expliquer de façon convaincante en quoi accorder le droit de vote aux étrangers menacerait cette capacité d’intégration – dont on constate au demeurant qu’elle est en crise. Le modèle républicain repose sur « une citoyenneté abstraitement définie par un ensemble de droits et de devoirs et le principe d’une stricte laïcité³¹. Évitant « l’éclatement, le morcellement de la nationalité française en communautés mutuellement exclusives³² », il a fait historiquement la preuve de son efficacité pour intégrer les flux d’immigrants successifs et ne saurait être remplacé sans risques par un modèle pluriculturel de type américain. Et s’il subit désormais une crise en raison de l’incapacité de l’école et de l’armée à assurer leur mission d’intégration et de transmission des valeurs, toute politique de reconnaissance politique des communautés risque d’affaiblir, sinon de dissoudre, le lien national et social : dans ce contexte, la reconnaissance du droit de vote aux étrangers, en portant atteinte au principe de la citoyenneté, ne peut avoir que des effets désintégrateurs ; il comporte « le danger de dissoudre l’unité nationale et de voir les identités “ethniques” prendre le pas sur l’appartenance à la nation³³ ».

On le voit, l’argumentation est tout entière articulée sur l’opposition dichotomique entre un modèle républicain assez largement fantasmé³⁴ et le communautarisme, laissant supposer que toute distance prise par rapport au premier fait inéluctablement basculer du côté du second,

28. Danièle Lochak, « Le “modèle républicain” dans le débat public. Usages rhétoriques et reconstitution mythique », dans Bertrand Badie, Yves Deloye et Pierre Birnbaum, *Le Temps de l’État. Mélanges en l’honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 398-407.

29. Bruno Retailleau, *Débats Sénat*, séance du 8 décembre 2011, p. 9520.

30. Claude Nicolet, *L’Idée républicaine en France*, Paris, Gallimard, 1982, p. 10-11.

31. Dominique Schnapper, « Contre le droit de vote des étrangers », *Pouvoirs locaux*, 10, octobre-novembre 1991.

32. Pierre-André, Taguieff, « Nationalité et citoyenneté », art. cité.

33. Dominique Schnapper, « Contre le droit de vote des étrangers », art. cité.

34. Serge Berstein et Odile Rudelle rappellent que le modèle républicain, bien que conçu comme un système parfait et définitif par les hommes de la Troisième République, n’a été qu’un moment de l’histoire de la République. Ils insistent donc sur la nécessité d’« historiciser » ce modèle, invalidant ainsi la démarche qui consiste à se référer à un modèle républicain, comme s’il était unique, éternel et indépassable (*Le Modèle républicain*, Paris, PUF, 1992).

sans que soit autrement explicité en quoi l'octroi du droit de vote aux résidents étrangers signifierait la victoire d'un communautarisme tout aussi fantasmé que le modèle républicain, puisque jamais défini, ou lui ouvrirait la voie.

Le spectre du communautarisme

L'argument a été largement repris pendant les débats au Sénat. « Dissocier le droit de vote de la nationalité française, c'est prendre le risque de communautariser le débat public » (François Fillon) ; « Accorder le droit de vote sans demander d'adhérer à nos valeurs de la République, c'est prendre le risque d'ouvrir la porte à tous les communautarismes et au vote identitaire dans notre pays » (Bruno Retailleau) ; « Je le dis solennellement, offrir la possibilité d'une représentation communautaire au sein des conseils municipaux ouvre la voie au communautarisme » (Claude Guéant) ; « En bradant le droit de vote, vous accélérez la communautarisation des territoires français à la seule fin de récupérer quelques réserves électorales » (Pierre Charon) ; etc.

On a du mal à comprendre comment, en autorisant les résidents étrangers à entrer dans le même bureau de vote que tous les autres habitants, à pénétrer dans l'isoloir puis à glisser dans l'urne leur bulletin, choisi parmi ceux offerts à l'ensemble des électeurs, on favoriserait le communautarisme. Le droit de vote est un droit individuel, il atomise, il est par essence anticomunautariste ; dans le secret de l'isoloir, l'attache « communautaire » ne compte plus et toute pression éventuelle est réduite à néant.

On invoque l'idée que des négociations pourraient s'engager avec les leaders des communautés pour obtenir des paquets de votes en faveur de tel ou tel candidat ou de telle ou telle liste ou pour donner des places sur les listes à des candidats qui miseraient sur l'appartenance ethnique et obtiendraient ainsi l'onction du suffrage universel. Outre qu'elle repose largement sur un fantasme – où sont les leaders et de quelles communautés parle-t-on ? –, elle traduit une singulière méfiance vis-à-vis du personnel politique local, puisqu'on soupçonne qu'il n'hésiterait pas à se livrer à de telles tractations. L'argumentation fonctionne à la façon d'un syllogisme dont les prémisses ne sont pas démontrées : le droit de vote rompt avec le modèle républicain, le modèle républicain est à l'opposé du modèle communautaire, donc accorder le droit de vote favorise le communautarisme.

Requiem pour une cause défunte ?

Au moment de conclure cette analyse rétrospective, on se prend à se demander s'il n'aurait pas été plus juste, ou plus réaliste, d'intituler cette contribution : « Requiem pour une cause défunte ». Non pas que la conviction des combattants ait faibli ou que la cause ait perdu de sa pertinence. Mais la perspective de faire bouger les frontières de la citoyenneté semble plus éloignée que jamais : la revendication est-elle audible, en effet, dans un contexte où l'intégration n'apparaît plus comme un objectif dont la responsabilité incombe aux pouvoirs publics, mais comme une injonction adressée aux étrangers qu'on maintient dans une situation précaire aussi longtemps qu'ils n'ont pas donné des gages de leur « intégration républicaine » ? Où la politique migratoire est tout entière polarisée sur la fermeture des frontières et la mise à distance des migrants et où les réfugiés eux-mêmes sont considérés comme indésirables ? Où la stigmatisation de l'islam – et, à travers lui, des musulmans – pénètre ouvertement les institutions ? Où, finalement, nos gouvernants encouragent quotidiennement, par leurs discours et par leurs actes, la montée des sentiments xénophobes ?