

Résidents étrangers,
citoyens !

Plaidoyer pour une
citoyenneté
européenne de
résidence.

Paul Oriol


2003

Si le texte ci-après vous a intéressé, vous pouvez l'imprimer et le faire connaître.
Vous pouvez aussi le commander.
Il a été imprimé sous forme d'un livre de 130 pages, vendu au prix de 12€ port
compris.

Résidents étrangers, Citoyens! Plaidoyer pour une citoyenneté européenne de résidence.

Adresser les commandes (inclure un chèque de 12€) à :
ASECA 10, rue Jean XXIII F-80000 AMIENS.

Résidents étrangers, citoyens !
Plaidoyer pour une citoyenneté européenne de
résidence.

 *e suis homme par nature et français par hasard. Si je savais quelque chose qui me fût utile et qui fût préjudiciable à ma famille, je le rejetterais de mon esprit. Si je savais quelque chose utile à ma famille et qui ne le fût pas à ma patrie, je chercherais à l'oublier. Si je savais quelque chose utile à ma patrie et qui fût préjudiciable à l'Europe ou bien qui fût utile à l'Europe et préjudiciable au Genre humain, je le regarderais comme un crime”.*

MONTESQUIEU

Je tiens à remercier Anne Couteau, Bernard Delemotte, Françoise Galland pour leur relecture attentive et leurs suggestions. Et aussi toute l'équipe de *MIGRATIONS Société* qui m'a permis de publier nombre d'articles dont l'essentiel est repris ici. P.O.

Chapitre 1

INTRODUCTION

“Si tu veux danser, commence où tu es”

(Intervention d'un résident étranger lors d'une réunion publique).

Parler du droit de vote des résidents étrangers dans le pays qui se targue d'avoir proclamé la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) en 1789, c'est, souvent, réveiller des passions voire de vieilles peurs. Pourtant la DDHC est limpide : *“Les hommes naissent et demeurent égaux en droits”*. Elle ne dit pas comme les Constitutions de 1814 ou de 1830 : *“Les Français sont égaux devant la loi”*. C'est donc en toute connaissance de cause que les Constituants de 1946 et de 1958 ont rappelé leur attachement à la DDHC. De même la devise nationale est bien *“Liberté, égalité, fraternité”*. Sauf à gérer ces valeurs comme un fonds de commerce, il faut admettre que le droit de vote des résidents étrangers n'est qu'une application de ces principes : égalité de tous devant la loi. Et les Révolutionnaires de 1789 n'ont cessé de dire que ces principes étaient valables pour tous les pays et pour tous les temps. Même s'ils n'en ont pas toujours tiré les conséquences, ni ceux qui se recommandaient d'eux. A une époque qui a produit une déclamation *“universelle”* des droits de l'homme, où les politiques mettent en avant les *“droits de l'homme”*, y compris pour intervenir militairement loin au delà de leurs frontières, il serait temps d'appliquer ces droits, pleinement, à domicile.

La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) affirme : *“Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays”* (art.21). Il n'est pas question de nationalité et *“son pays”* n'est pas défini mais quelle est la définition la plus judicieuse ? Est-ce le pays dont on a la nationalité ou celui où l'on vit ? La même déclaration affirme : *“Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés par la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'appartenance politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation”* (art.2). La DUDH ouvre donc une possibilité de participation à des personnes sans distinction d'origine nationale. Il n'est pas encore question de nationalité mais seulement d'origine nationale (encore que *“de toute autre situation”*) et la DUDH n'est pas du domaine du droit positif. Elle n'indique pas moins la direction.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice en 2000, comporte de ce point de vue deux articles fort intéressants : *“Toutes les personnes sont égales en droit”*

(art.20) ; *"Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières des dits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite"* (art.21-2). L'égalité est bien la règle, l'inégalité l'exception (*"dispositions particulières"*).

C'est entendu, la personne humaine est porteuse de droits, de tous les droits. Toutes les personnes sont égales devant la loi. Ces principes affirmés comme horizon, il convient *"d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives"* comme le prescrit le préambule de la DUDH. Telle ou telle avancée est fonction des circonstances, du rapport de forces. A la suite du traité de Maastricht qui a mis en place la citoyenneté de l'Union européenne, la prochaine avancée pourrait porter sur cette citoyenneté de l'Union et notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes de façon à traiter également tous les résidents étrangers quelle que soit leur nationalité.

Le droit de vote se rattache à la citoyenneté. Il ne résume pas la citoyenneté. Mais donner le droit de vote, c'est donner le droit d'avoir des droits, d'en revendiquer de nouveaux. Quand une personne a le droit de vote, les autres droits, de parler, d'écrire, de se réunir, de manifester lui sont implicitement reconnus. Il devient alors difficile d'expulser quelqu'un pour ses opinions ou sa participation à telle ou telle manifestation. Le droit de vote est une reconnaissance nouvelle, confirmée du droit de séjour. La lutte pour le droit de vote est la suite logique de la lutte pour le droit à la stabilité du séjour conduite, il y a 20 ans, pour la *"carte unique, valable 10 ans, renouvelable automatiquement"* obtenue à la suite de la *"marche pour l'égalité"* de 1983.

Bien entendu le droit de vote est inséparable de l'éligibilité. Mais le droit de vote et d'éligibilité ne suffit pas à faire le citoyen. Être citoyen, c'est participer à la vie de la cité, c'est prendre ses affaires en main dans le respect du bien commun. Le droit de vote est une façon de participer. Ce n'est pas la seule. Les ressortissants étrangers peuvent déjà, de multiples façons, participer à la vie de la cité comme tous les autres citoyens. Et bien des personnes, qui ont le droit de vote, n'ont pas un comportement citoyen. Si elles ne votent pas.

Pour celles qui votent, le degré de citoyenneté peut être très variable, la citoyenneté de représentation, celle qui se contente d'élire ses représentants une fois tous les cinq ou six ans, est loin de la citoyenneté de participation. Celle-ci, plus exigeante, demande la participation à la vie quotidienne de la cité. Elle peut exister sans le droit de vote. Une partie des résidents étrangers, dépourvus du droit de vote, n'en sont pas moins très actifs dans la vie de la cité. D'autres, comme nombre de Français, se contentent d'y vivre.

Si le droit de vote est une nécessité pour être citoyen à part entière, il ne résout pas tous les problèmes. En France, la classe ouvrière a le droit de vote depuis 1848, les femmes l'ont depuis 1944, la question ouvrière, la question féminine n'ont pas encore trouvé de réponse satisfaisante. Le droit de vote des résidents étrangers, demain, ne résoudra pas tous leurs problèmes, cela leur permettra cependant d'être mieux entendus. On ne peut reprocher à un candidat ou à un élu d'être plus sensible à la parole, aux revendications d'un électeur !

Pour certains, ce n'est jamais le bon moment d'avancer vers l'égalité. Quand il s'agit du droit de vote des résidents étrangers, si l'Extrême droite est forte, ce n'est, bien sûr, pas possible ; si elle est faible, ce n'est, évidemment, pas le moment de la réveiller. Ce qui implique que l'Extrême

droite serait l'arbitre de la démocratie en France. Les choses semblent être en train de changer. Récemment, un député de droite, Yves Jégo (UMP, Seine et Marne) a soulevé la question par un rapport au ministre de l'Intérieur. Le secrétaire général de l'UMP, Philippe Douste-Blazy a lui aussi pris position en sa faveur. Le sujet n'est donc plus tabou même pour la Droite. Il faut se rendre à l'évidence : les résidents étrangers ne sont pas de passage. Ils ont souvent des enfants qui sont français et participent à la vie de la cité avec tous les droits des citoyens. Il faudra de plus en plus compter avec eux. Ce n'est pas un hasard si les personnalités de droite qui ont soulevé la question sont des maires Gilles de Robien, Jean-Louis Borloo, Yves Jégo.

Il n'y a rien de honteux à vouloir étendre chaque jour davantage les valeurs démocratiques dont, en principe, tout un chacun se réclame. Des "*sans-papiers*" au droit de vote, du droit de vote aux élections locales au droit de vote à toutes les élections, il y a continuité. Il y a le long chemin vers l'égalité. Seul le rapport de forces en donne les étapes.

Les "*sans-papiers*", citoyens sans droits, sans aucun droit, le 18 mars 1996, à quelques centaines, avec femmes et enfants, occupent l'église Saint Ambroise. Quel citoyen raisonnable aurait misé le moindre espoir dans cette aventure ? Après bien des péripéties et la complicité involontaire du gouvernement de l'époque, notamment du ministre de l'Intérieur, muni de sa hache et de son certificat d'hébergement, ils ont été à l'origine du plus grand mouvement d'insoumission civique depuis la guerre d'Algérie ou les manifestations pour la libéralisation de l'avortement. Ils vont contribuer à la chute d'un gouvernement et obtenir la régularisation de plus de 80 000 "*sans-papiers*".

L'exemple des "*sans-papiers*" montre bien qu'il est possible de participer de façon très importante à la vie de la cité sans avoir le droit de vote. Il est aussi clair qu'avoir le droit de vote, c'est à dire être reconnu dans sa citoyenneté, facilite bien des choses. Alors que les "*immigrés*" sont souvent comme dit Catherine Wihtol de Wenden "*en quelque sorte, des groupes de pression sans le vouloir, parfois sans le savoir et le plus souvent, malgré eux, une force politique par procuration, par partis ou leaders politiques interposés*" (**Les immigrés et la politique. Presses de la Fondation nationale de Sciences politiques, Paris 1988**), les "*sans-papiers*", sans droit de vote, sont devenus des acteurs importants du jeu politique. En 1997, Lionel Jospin leur doit, partiellement, son arrivée au gouvernement. Il leur doit aussi, probablement, pour l'avoir oublié, pour avoir été incapable de traiter cette question de façon décente (régularisation des "*sans-papiers*", "*double peine*", lenteur dans la ratification des accords franco-algériens, refus d'aborder clairement la question du droit de vote) son échec lors de la dernière élection présidentielle. Et la Droite semble l'avoir compris !

Certains, à cause des difficultés des résidents étrangers, de multiples problèmes qui se posent à la société, d'autres, par suite de leur opposition à l'extension du droit de vote, pensent qu'il vaudrait mieux... Quand une revendication apparaît, il est toujours quelque bonne volonté pour dire que la question n'est pas là, qu'il vaut mieux faire telle ou telle chose. Mais le plus souvent, ceux qui revendiquent pour le droit de vote sont aussi mobilisés sur ces autres questions, tout aussi urgentes. Il n'est pas question de nier qu'il est urgent de lutter contre le chômage, d'augmenter les minima sociaux, d'ouvrir à tous les résidents les emplois réservés aux nationaux ou aux Européens, de régulariser les "*sans-papiers*"... Personne ne dit le contraire. Donc, supprimons le chômage, augmentons les minima sociaux, ouvrons les emplois réservés,

régularisons les “*sans-papiers*” et donnons le droit de vote aux résidents étrangers. Il ne faut pas mettre en concurrence de légitimes revendications mais lutter pour faire aboutir les unes et les autres. L’argument “*il vaudrait mieux*” a été employé à satiété par les parlementaires de droite à l’Assemblée nationale quand ils étaient dans l’opposition. Il ne reste plus qu’à espérer que la Droite va passer à l’action maintenant qu’elle est aux Affaires. S’ils pensent que d’autres mesures sont plus utiles ou plus urgentes, ils ont les moyens de les adopter.

Depuis trente ans, la politique concernant l’immigration est clairement énoncée par les gouvernements successifs : fermer les frontières à de nouvelles arrivées de main d’oeuvre, assurer l’intégration des étrangers qui sont là, contribuer au développement des pays d’origine. Malheureusement, les décisions prises concernent, plus souvent, la fermeture des frontières et leur succès tout relatif conduit, à chaque fois, à des mesures plus répressives. Avec pour conséquence de compromettre le deuxième volet en déstabilisant des personnes installées de longue date, en revenant sur des acquis, en nuisant à l’intégration. Donner le droit de vote fait partie du deuxième volet, intégrer ceux qui sont là. Mais ce n’est jamais le moment d’en parler et encore moins de le faire. Cependant, la revendication du droit de vote est revenue sur la scène politique française. Elle n’est pas près d’en sortir.

D’autres trouvent largement insuffisante la revendication du droit de vote aux seules élections municipales : c’est effectivement insuffisant. Lutter contre les inégalités, c’est lutter contre toutes les inégalités et, sur cette question, pour le droit de vote et d’éligibilité à toutes les élections ! Mais, il n’est pas interdit de participer aux campagnes en fonction des possibilités du moment. Depuis le traité de Maastricht, les ressortissants de l’Union européenne ont le droit de vote aux élections municipales et européennes. Une première étape dans le long chemin vers l’égalité pourrait être l’attribution, dans les mêmes conditions, du droit de vote aux élections municipales et européennes à tous les étrangers quelle que soit leur nationalité. Dans les faits, les campagnes en cours portent, essentiellement, sur le droit de vote aux élections municipales, il n’est pas question de laisser passer la caravane. Tout en sachant que l’obtention du droit de vote aux élections municipales n’est qu’une étape qui laisserait subsister une différence de traitement entre étrangers européens et ressortissants des Etats tiers. Qu’une éventuelle victoire fera baisser le niveau revendicatif pour les étapes suivantes comme si la question était réglée. La régularisation très imparfaite des “*sans-papiers*” a rendu difficilement audible par l’opinion publique le cri de ceux qui n’ont pas été régularisés et qui peuvent avoir autant ou plus de motifs de régularisation que certains qui l’ont été ! Parce que des dizaines de milliers de “*sans-papiers*” sont laissés sur le bord de la route devait-on refuser la régularisation de ceux qui pouvaient l’être ? Cruelle question qui se pose à chaque instant de la lutte ! Toute victoire partielle est bonne à prendre à condition de ne pas s’en satisfaire et d’en faire le point de départ de l’étape suivante.

Chapitre 2

DE MULTIPLES ÉVOLUTIONS

La revendication du droit de vote pour les résidents étrangers se situe dans un environnement qui lui est favorable. Le droit de vote aux élections locales est déjà en vigueur dans plusieurs pays d'Europe. Au delà des initiatives de tel ou tel Etat, les institutions européennes, Conseil de l'Europe, Parlement européen, Comité économique et social européen, ont pris nettement position sur la participation des résidents étrangers à la vie publique au moins au niveau local.

Il existe aussi des évolutions propres à la France qui peuvent donner quelque espoir : extension du suffrage universel, alignement des droits des étrangers sur les droits des nationaux, évolution de l'opinion publique et des politiques. Quant aux organisations de résidents étrangers ou de solidarité, la plupart sont désormais acquises à cette idée.

2.1 Un temps de retard

Dans cette avancée lente vers le suffrage universel, la France est en retard sur bien des pays comme cela a déjà été le cas pour le droit de vote des femmes reconnu seulement par l'ordonnance du 21 avril 1944 et la Constitution de 1946 : Nouvelle Zélande (1893), Finlande (1906), Allemagne (1918), Royaume Uni (1918 pour les femmes de plus de 30 ans, en 1929 égalité avec les hommes), Suède, Autriche, Luxembourg (1919), Turquie (1930), Espagne et Portugal (1931). Pour que la France se décide, encore a-t-il fallu des circonstances exceptionnelles ! Dans cette triste histoire, la majorité conservatrice du Sénat a joué un rôle, caricatural, de frein au progrès démocratique : il a bloqué, à six reprises, la proposition d'attribution du droit de vote aux femmes ! Qui, aujourd'hui, voudrait revenir en arrière ? Demain, il en sera de même pour le droit de vote des résidents étrangers. Car, comme le disait Victor Hugo, cité par Noël Mamère : *“Le suffrage universel, au milieu de toutes nos oscillations dangereuses, crée un point fixe. Et pour qu'il soit bien le suffrage universel, il faut qu'il n'ait rien de contestable, c'est à dire qu'il ne laisse personne, absolument personne en dehors du vote ; qu'il fasse de la cité, la chose de tous, sans exception ; car, en pareille matière, faire une exception, c'est commettre une usurpation ; il faut, en un mot, qu'il ne laisse à qui que ce soit le droit redoutable de dire à la société ; je ne le connais pas”* (Débats parlementaires, J.O. 3 mai 2000).

En Europe, ont déjà donné le droit de vote à tous les étrangers pour les élections locales le canton de Neuchâtel (1849, avant même de le donner aux femmes) et celui du Jura (1978) en Suisse, l'Irlande (1963), la Nouvelle Zélande (1975 à toutes les élections), La Suède (1975), le Danemark (1981), la Norvège (1982), les Pays-Bas (1985), la Finlande (1992), la Lituanie, la Slovénie (2002) et, tout récemment, en 2003, le Luxembourg.

En 1975, la Suède (450 000 étrangers, 5% de la population) a accordé à tous les étrangers le droit de vote et déligibilité pour les Conseils municipaux et de comté, après une résidence de 3 ans. Par ailleurs, les résidents étrangers ont pu participer en 1980, à un référendum sur l'avenir du nucléaire. La participation des étrangers aux élections législatives a été évoquée mais, faute de consensus national et malgré une majorité social-démocrate favorable, les choses en sont restées là. Le 1er janvier 1992, une nouvelle loi sur le gouvernement local est entrée en vigueur, supprimant l'exigence d'une durée de résidence de 3 ans pour les citoyens de l'Union, d'Islande et de Norvège. Ce délai de présence est maintenu pour les autres nationalités, introduisant par là une inégalité entre les ressortissants étrangers en fonction de leur nationalité.

En Finlande, les citoyens des pays nordiques ont obtenu le droit de vote aux élections municipales en 1976 à condition d'avoir leur résidence dans la commune depuis deux ans au moment du scrutin. Les autres étrangers ont eu le droit de vote en 1992 après 4 ans de résidence dans la commune. Les citoyens de l'Union ont les mêmes droits aux élections municipales que les Finlandais depuis 1995. Les citoyens de l'Islande et de la Norvège sont assimilés aux citoyens de l'Union. En 1995, les autres étrangers ont pu voter après avoir habité la même commune pendant deux ans.

Aux Pays-Bas en 1985, le droit de vote était accordé aux ressortissants étrangers vivant sur leur territoire, sans distinction de nationalité. Pour cela, les Pays-Bas ont dû modifier leur Constitution. Cela s'est fait de façon consensuelle, Droite et Gauche confondues.

Au Royaume-Uni, la loi de 1949 sur la représentation du peuple accorde droit de vote et d'éligibilité pour les élections locales (conseils de comtés et de districts) mais aussi pour les législatives aux Irlandais et aux citoyens du Commonwealth, sous condition d'une durée de résidence suffisamment longue, laissée à l'appréciation du juge. L'article 79 de la loi du gouvernement local de 1972 accorde à ces mêmes citoyens résidant dans la circonscription depuis au moins un an, le droit d'éligibilité. Par ailleurs, la loi sur la représentation du peuple de 1983 empêchait la participation des autres étrangers. Mais ce n'était qu'une loi ordinaire, le Royaume n'ayant pas de Constitution. L'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'Union s'est faite par voie législative en 1995. L'élargissement de cette législation à tous les étrangers a été proposé par un député travailliste, Harry Barnes, en 1999 mais a été rejeté. Néanmoins aujourd'hui, si la France avait la même législation que le Royaume-Uni, tous les ressortissants des anciennes colonies françaises, de l'Algérie à Madagascar, du Sénégal au Vietnam, auraient le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections !

D'autres pays en Europe, ont une législation plus ouverte que la France : en Espagne, une loi organique de 1985, dit : *“pourra être reconnu le droit de suffrage actif aux étrangers résidents, dans les termes et conditions qui, remplissant les critères de réciprocité, seront établis par traité ou par la loi aux étrangers dans le pays d'origine correspondant”*. Même si elle n'est pas totalement satisfaisante, notion de réciprocité, droit de vote mais non d'éligibilité, cette

législation a permis de donner le droit de vote, avant le traité de Maastricht, aux Danois, Néerlandais et Suédois et, actuellement, aux Norvégiens qui ne font pas partie de l'Union. Mais fait remarquer, Pierre-Yves Lambert, dans une lettre envoyée aux responsables espagnols : *"Je ne comprends pas pourquoi les ressortissants des pays suivants (liste non limitative) ne bénéficient pas du droit de vote municipal en Espagne : Estonie, Islande, Venezuela, Pérou, Argentine, Uruguay, Chili, Israël, Nouvelle-Zélande, Burkina Faso, Guinée-Conakry"*. Alors que cela pourrait être fait par *"traité ou loi"* (communication personnelle).

Au Portugal peuvent voter et être élus les nationaux des autres Etats membres de l'Union et, sous condition de réciprocité, les nationaux des pays de langue officielle portugaise, ayant leur résidence légale au Portugal depuis plus de 2 ans pour être électeurs et plus de 4 ans pour être éligibles : nationaux du Brésil en 1971 et du Cap Vert en 1997. Sous condition de réciprocité, les nationaux d'autres pays peuvent être électeurs après 3 ans de résidence légale et éligibles après 5 ans. C'est le cas pour les nationaux d'Argentine, Israël, Norvège, Pérou et Uruguay (**Guia de direitos e deveres dos estrangeiros. SOS-Racismo Portugal 1998**).

En Allemagne (7 millions d'étrangers, soit 9% de la population), certains Länder comme Hambourg ou le Schleswig-Holstein, ont voulu ouvrir le droit de vote aux résidents étrangers en s'appuyant sur la loi fondamentale qui dit, dans son article 28 : *"dans chacun des Länder, Kreise et communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel direct, libre, égal et secret"*. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe a considéré cette interprétation de la loi fondamentale comme inconstitutionnelle (31 octobre 1990). L'accès des résidents étrangers au suffrage municipal nécessite donc une révision de la Constitution. C'est ce qui a été fait pour accorder le droit de vote aux citoyens de l'Union en application du traité de Maastricht. Mais, la coalition Grünen-SPD (Verts, Parti Social Démocrate) avait annoncé dans son programme électoral la modification du code de la nationalité avec l'instauration du droit du sol et du code électoral avec l'attribution du droit de vote à tous les résidents étrangers pour les élections locales. Le Gouvernement Grünen-SPD a changé le code de la nationalité qui, depuis 1913, reposait sur le droit du sang. La nouvelle législation permet à des centaines de milliers de personnes de demander la nationalité allemande et d'acquérir ainsi le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections. Mais, il a dû renoncer à ouvrir le droit de vote local à la suite d'une violente campagne de la CDU (démocrates chrétiens) et d'une défaite électorale qui a fait perdre au SPD la majorité au Bundesrat (Chambre haute). Il faut cependant noter que ce changement d'orientation du code de la nationalité constitue un bouleversement culturel profond et intéresse, directement, des centaines de milliers de personnes jusque là condamnées à demeurer étrangères bien que vivant quelquefois de longue date en Allemagne.

En Belgique, la mise en conformité du droit belge avec le traité de Maastricht a été l'occasion de changements importants concernant citoyenneté et nationalité. Le nouvel article 8 de la Constitution permet désormais d'accorder le droit de vote par une loi qui nécessite une majorité simple. Dans un premier temps pour les Européens. Depuis 2001, il est possible de l'attribuer aux non membres de l'Union. La Belgique a profité du traité de Maastricht pour faire une véritable ouverture. Elle doit la concrétiser par une nouvelle loi, non une nouvelle modification de la Constitution, pour permettre la participation de tous les résidents étrangers aux élections municipales de 2007. Le débat a été vif durant l'hiver 2001-2002 mais n'a pas abouti pour des raisons internes de contrat de gouvernement. Une campagne par pétition a été lancée, un

nouveau gouvernement a été formé à la suite des dernières élections mais aucune décision n'a encore été prise. A l'automne 2003, les discussions sont en cours. Cette réforme aboutira-t-elle avant 2007 ?

Pour l'attribution de la nationalité belge, une loi a été adoptée en 2000 qui reconnaît le droit à la nationalité. Désormais le mode principal d'acquisition de la nationalité est la déclaration à l'administration communale, avec trois ou quatre documents exigés seulement, et surtout sans enquête concernant *“l'intégration”* du demandeur, y compris linguistique (par exemple un Turc ne parlant pas un mot de néerlandais, de français ou d'allemand pourra devenir belge). Ainsi, à condition d'avoir 18 ans, pourra *“acquérir la nationalité belge en faisant une déclaration l'étranger qui a fixé sa résidence principale en Belgique depuis au moins sept ans, et qui, au moment de la déclaration, a été admis ou autorisé à séjourner pour une durée illimitée dans le Royaume, ou a été autorisé à s'y établir. La déclaration est faite devant l'officier de l'état civil du lieu où l'intéressé a sa résidence principale; une copie de la déclaration est immédiatement communiquée pour avis par l'officier de l'état civil au parquet du tribunal de première instance du ressort. Le procureur du Roi en accuse réception sans délai. Dans un délai d'un mois à compter de l'accusé de réception, le procureur du Roi peut émettre un avis négatif sur l'acquisition de la nationalité belge lorsqu'il existe un empêchement résultant de faits personnels graves, qu'il doit préciser dans les motifs de son avis. A l'expiration du délai d'un mois et à défaut d'avis négatif du procureur du Roi ou de transmission d'une attestation signifiant l'absence d'avis négatif, la déclaration est inscrite d'office...”* Cette loi, votée en février 2000, est rapidement entrée en application. Dès les élections municipales du mois d'octobre suivant, les nouveaux Belges ont pu participer à la consultation. Certains en ont été empêchés par suite de l'encombrement d'une administration incapable de faire face à la demande et qui a, quelquefois, des exigences non prévues par la loi.

En France, dans sa brochure, *“Pour une nouvelle politique de l'immigration et de l'intégration”*, le Parti socialiste en 1997 se refusait à aller *“dans le sens de la création d'un droit à la nationalité qui, à notre sens, n'existe dans aucun pays”*. Si c'est là son argument fondamental, le Parti socialiste doit revoir rapidement sa position.

La question du droit de vote a été beaucoup discutée en Italie qui a signé et ratifié la Convention (n°144) du Conseil de l'Europe mais avec une restriction sur le droit de vote. Cette *“Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local”*, proposée par les Etats membres du Conseil de l'Europe, le 5 février 1992, n'est, malheureusement, signée que par 9 Etats membres et ratifiée seulement par 6 d'entre eux : la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède. A ce rythme, il faudra 70 ans pour que les 43 pays du Conseil de l'Europe l'aient tous signée ! Peut-on espérer que la France ne sera pas le 43ème ? Cette Convention stipule que les parties contractantes s'engagent : *“à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant les cinq ans précédant les élections”* (art. 6). Bien sûr, le Gouvernement français n'a pas signé cette convention mais, dans sa grande générosité, il *“n'a pas estimé devoir s'opposer à l'ouverture à la signature de cette convention, laissant ainsi les Etats qui le souhaitent, contracter les obligations contenues dans ce texte”* (J.O. du 24 septembre 1992). Elle engage aussi, dans son article 5, les Etats signataires “à

encourager et faciliter la création de tels organismes consultatifs ou la mise en oeuvre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel pour la représentation des résidents étrangers par les collectivités locales ayant sur le territoire un nombre significatif de résidents étrangers". Des initiatives sont en préparation au niveau municipal, à Gènes, à Venise mais surtout au niveau régional, en Toscane.

D'après ce rapide panorama, les pays nordiques sont en avance sur la France comme sur bien d'autres questions de société ou de démocratie. Cependant dans la plupart des pays, les élections locales sont des élections administratives, les élus locaux ne participent pas, même de manière indirecte, à la définition de la politique nationale comme c'est le cas en France à travers l'élection indirecte des sénateurs. Cela a probablement facilité les choses. Mais, depuis une vingtaine d'années, le réformisme "*national*" semble en panne dans les pays de l'Union.

Le traité de Maastricht, créant la citoyenneté de l'Union, a été un moment fort concernant le droit de vote et d'éligibilité. Il faut noter cependant qu'il a introduit un clivage entre étrangers qui n'existait pas auparavant : certains pays avaient introduit le droit de vote pour les résidents étrangers, pour tous les résidents étrangers (avec une étape intermédiaire dans les pays nordiques pour les seuls Scandinaves), d'autre ne l'avaient introduit pour aucun. Avec le traité de Maastricht, il existe deux catégories d'étrangers ayant des droits différents : les citoyens de l'Union qui ont les mêmes droits que les nationaux pour les élections municipales et européennes et les ressortissants des Etats tiers qui ont conservé leur ancien statut !

Finalement, la France se retrouve dans la compagnie peu glorieuse des pays qui se contentent du service minimum pour le traité de Maastricht, à savoir l'Autriche et la Grèce. Les pays qui prétendent avoir inventé la démocratie et les droits de l'homme semblent se rejoindre dans la difficulté à assumer leur mythique passé.

2.2 Progression des droits des étrangers

Les droits des étrangers résidant en France tendent progressivement vers l'égalité. Cela devrait conduire à l'obtention de nouveaux droits notamment politiques. Certes, les résidents étrangers, surtout non communautaires, sont encore victimes de nombreuses discriminations comme les interdictions professionnelles dans la fonction publique, dans les entreprises publiques ou dans certaines professions, sans aucune raison apparente. On pourrait, à la rigueur, comprendre que des fonctions régaliennes, armée, diplomatie, soient réservées aux nationaux mais on comprend mal qu'un étranger ne puisse être employé directement, par l'Education nationale (sauf dans l'Enseignement supérieur qui est désormais ouvert aux étrangers), l'Edf ou exercer certaines professions, si ce n'est par défense corporatiste ou malthusienne.

Depuis quelque temps, une campagne est menée contre les discriminations, notamment les discriminations à l'embauche. L'Etat, par deux lettres ministérielles de 1979 et 1980, soumettait à condition de nationalité, le recrutement des "*agents qui assurent de manière directe et effective la gestion du service public de la protection sociale*". Le GISTI est intervenu pour faire disparaître ces restrictions contraires au principe d'égalité affirmé par le Conseil d'Etat. Par une circulaire, Elisabeth Guigou, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a annulé ces deux

lettres ! Il n'aura pas fallu moins de 21-22 ans pour faire ce pas en avant ! Immédiatement suivi d'un pas en arrière ! Car dans le même temps, les banques sont autorisées par le même Conseil d'Etat à prendre en compte la nationalité comme un élément parmi d'autres pour apprécier une demande de crédit ! Faudra-t-il attendre 21-22 ans pour faire annuler une telle mesure discriminatoire ?

Il ne faut pas oublier que des étrangers ont pu avoir de très hautes fonctions, longtemps avant la République, sous l'Ancien régime, que la Légion étrangère dont personne ne soupçonne le loyalisme est comme son nom l'indique. Et que le fait d'être français ne fournit aucune garantie sur la loyauté de la personne. Les champs de bataille et la longue histoire de la France, de Solférino à Bir Hakeim, de la prise de la Bastille à la Résistance, montre bien que, quand il a été question de mourir pour de bonnes (ou moins bonnes) causes, la France n'a pas hésité à faire appel à des étrangers tandis que de "*bons Français de souche*" pouvaient s'égarer. Là encore, une récente victoire, partielle, est à noter : la révision des pensions des anciens combattants des anciens territoires sous domination française qui étaient bloquées, en punition, depuis les indépendances.

Cette évolution vers l'égalité Français-résidents étrangers concerne aussi le droit de vote et d'éligibilité à de multiples élections, hier considérées comme politiques : élection des représentants du personnel mais non éligibilité (1946), éligibilité comme délégués syndicaux (1968), membres des comités d'entreprises, délégués du personnel à condition de "*savoir lire et écrire en français*" (1972), réserve qui devient "*pouvoir s'exprimer en français*" (1975). Ils peuvent avoir des fonctions d'administration ou de direction d'un syndicat mais sous diverses conditions (1975), conditions qui sont ensuite supprimées. Encore un verrou à faire sauter, ils sont électeurs mais ne sont pas éligibles aux élections prud'homales.

Avec l'arrivée de la Gauche au pouvoir, en 1981, les lois Auroux leur ont donné le droit d'éligibilité dans les instances et fonctions de représentation du personnel. Ils peuvent prendre toute leur place dans les associations soumises à la loi de 1901 (la loi du 9 octobre 1981 supprime l'exigence d'autorisation préalable pour les associations étrangères en vigueur depuis 1939). Ils obtiennent le droit d'être administrateurs dans les structures publiques comme les Caisses de sécurité sociale, les OPAC, les OPHLM (1982) et bien sûr droit de vote et d'être élu, pour les ressortissants de l'Union, aux élections européennes et municipales (1992) mais exercé pour la première fois en 1994 pour les européennes et en 2001 pour les municipales.

La prochaine étape devrait être l'extension de ces droits à tous les résidents étrangers et l'éligibilité aux élections prud'homales trop souvent oubliée. Mais peut-être les élections municipales et européennes sont-elles non politiques quand il s'agit d'autoriser les Européens et demeurent politiques pour les non communautaires !!! Restent les autres élections, cantonales (plus politiques que les municipales ?), régionales, législatives, présidentielles. On peut noter en passant que, lors des extensions précédentes, le droit de vote n'a pas été découpé en tranches et qu'il a été attribué aux femmes, aux militaires, aux 18-21 ans à toutes les élections et non, dans un premier temps, aux élections municipales.

C'est le général de Gaulle qui a donné le droit de vote aux femmes en 1944 et Giscard d'Estaing aux 18-21 ans en 1974. En faisant adopter le traité de Maastricht, la Gauche a fait un petit pas (un petit faux-pas ?) en avant mais elle a laissé sur le bord de la route une part importante

des résidents étrangers. Elle a ajouté ainsi une nouvelle exclusion de droit pour des populations qui subissent déjà le plus d'exclusions de droit et de fait. Il est permis de rêver et de penser que les temps sont mûrs pour que Droite et Gauche, dans une décision consensuelle, ouvrent la citoyenneté à tous les résidents étrangers en situation régulière comme cela a été le cas dans les pays nordiques.

2.3 L'élargissement du suffrage dit universel

L'accession des résidents étrangers au droit de vote peut être considérée comme la prochaine étape d'un long cheminement vers un suffrage réellement universel. En effet, en France, le suffrage dit universel a été ouvert aux hommes en 1848, étendu aux femmes en 1944, aux militaires en 1945, aux 18-21 ans en 1974, aux étrangers originaires d'un des pays de l'UE avec le traité de Maastricht par l'instauration de la citoyenneté de l'Union en 1992. Cette extension du suffrage universel est en marche dans la plupart des pays démocratiques. Elle témoigne d'une évolution de la conception même de la démocratie. Si, en Grèce, la citoyenneté était réservée aux hommes d'une caste qui devaient être assez riches pour pouvoir vivre sans travailler et ainsi se consacrer à la vie de la cité, si elle était réservée aux "*nationaux*" de la cité, les Révolutionnaires de 1789 ont mis dans la même déclaration et l'homme et le citoyen, les droits du citoyen garantissant une certaine efficacité dans la défense des droits de l'homme. Cet aspect a longtemps été obscurci par une gestion nationaliste de la citoyenneté, fortement attachée à la nationalité. Mais des droits considérés hier comme politiques et réservés à certaines catégories de la population sont, de plus en plus, étendus à toutes les personnes vivant sur le même territoire dans les pays démocratiques.

Chapitre 3

LA CITOYENNETÉ APRÈS MAASTRICHT

Le traité de Maastricht a modifié sensiblement la situation en obligeant tous les Etats membres à donner de nouveaux droits aux citoyens de l'Union européenne, en créant une division entre citoyens de l'Union et ressortissants des Etats tiers, en modifiant l'éclairage du vieux débat nationalité-citoyenneté.

La Version consolidée du Traité portant création de la Communauté européenne reprend la citoyenneté telle qu'elle a été instituée par le traité de Maastricht : *“Est citoyenne de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas”* (art.17).

3.1 Les droits des citoyens

Ce sont les articles 18 et suivants qui définissent les droits des citoyens de l'Union :

- *“Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application”* (art.18).
- *“Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat”* (art.19).
- *“Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat”*(art.19).
- *“Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat. Les Etats membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations interna-*

tionales requises en vue d'assurer cette protection" (art.20).

· "Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen ... Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur ... Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 7 dans l'une des langues visées à l'article 314 et recevoir une réponse rédigée dans la même langue" (art.21).

Tous les Etats membres ont accordé ces droits à des ressortissants étrangers notamment le droit de vote, pour les ressortissants de l'Union européenne, aux élections européennes qui n'était accordé dans aucun pays et le droit de vote aux municipales qui ne l'était que dans certains. Plusieurs ont dû modifier, pour cela, leur constitution.

Le Traité a introduit une discrimination entre étrangers en fonction de leur nationalité :

- les ressortissants d'un Etat membre ont le droit de vote aux élections européennes, au choix, dans le pays de résidence ou dans le pays dont ils ont la nationalité. Les ressortissants des Etats tiers n'ont ce droit dans aucun Etat membre.

- dans les pays qui avaient donné le droit de vote aux élections municipales, ce droit avait été attribué à tous les étrangers quelle que soit leur nationalité. Désormais, les citoyens de l'Union européenne peuvent exercer ce droit dans les mêmes conditions que les nationaux. Les conditions particulières qui existaient auparavant ont été maintenues pour les ressortissants des Etats tiers. Dans les pays qui n'avaient pas accordé le droit de vote aux élections municipales, seuls les citoyens de l'Union l'ont obtenu. Les autres doivent se contenter du droit de pétition prévu par l'article 194 du Traité.

Certes, dans les pays nordiques, le droit de vote avait été accordé, dans un premier temps, aux seuls ressortissants des autres pays nordiques mais cette mesure a ensuite été étendue à tous les étrangers. Par la notion de réciprocité, par les considérations qui ont entouré son élaboration, par sa mise en application, il n'en est pas de même pour le Traité. En France, une extension de la citoyenneté de l'Union ou seulement l'attribution du droit de vote municipal demandera une nouvelle modification de la Constitution. Avec de probables difficultés au Sénat malgré l'évolution d'une partie de la Droite.

En créant la citoyenneté de l'Union, le Traité a mis en place une citoyenneté de castes : les nationaux vivant dans le pays dont ils ont la nationalité où ils ont tous les droits politiques et peuvent donc participer à toutes les élections (Français en France, Italiens en Italie). Les nationaux de l'un des Etats de l'Union qui vivent dans un autre Etat de l'Union dont ils n'ont pas la nationalité (Italiens en France, Français en Allemagne) qui bénéficient de la citoyenneté de l'Union. Les nationaux des Etats tiers qui ont (Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) ou n'ont pas (Allemagne, Autriche, France, Grèce, Italie) le droit de vote aux élections locales, suivant la bonne volonté et la législation du pays dans lequel ils résident. Le Traité ne les a pas complètement oubliés mais ils devront se contenter du droit de présenter des pétitions au Parlement européen et de saisir le médiateur. Reste bien sûr les hors castes que sont les "*sans-papiers*" de tous les pays.

3.2 Une application laborieuse

En 1992, le Traité a été approuvé, en France, par référendum et la législation a été mise en conformité avec le Traité (**Loi n°94-104 du 5 février 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, nouvel article 88-3 ajouté en 1993 à la Constitution et loi organique n°98-404 du 25 mai 1998 pour le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales**). Ainsi, les citoyens de l'Union ont pu participer aux élections européennes de 1994 et de 1999 et aux élections municipales de 2001. Désormais, les citoyens de l'Union, résidant en France, *“peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français”*. Ils *“doivent être inscrits, à leur demande, sur une liste électorale complémentaire”*. Pour cela, le citoyen de l'Union doit faire une *“déclaration écrite précisant sa nationalité, son adresse sur le territoire de la République, qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans l'Etat dont il est le ressortissant”*. Au total, pour voter comme pour être éligible, le citoyen de l'Union européenne doit remplir les mêmes conditions que le citoyen français : il n'est pas plus question pour lui que pour le citoyen français, de durée de séjour, de degré d'intégration.

Il ne s'agit pas de l'attribution de nouveaux droits à des *“étrangers”* mais de l'institution d'une citoyenneté qui peut s'exprimer (seulement) à l'occasion des élections européennes et municipales, indifféremment dans l'Etat de résidence ou l'Etat d'origine, suivant la volonté des citoyens. La non-discrimination entre ressortissants de l'Union qui est la règle, connaît cependant des exceptions : dans les pays où le vote est obligatoire, cette obligation ne touchera que les citoyens de l'Union qui se seront inscrits, volontairement, sur les listes électorales.

En créant la catégorie *“citoyens de l'Union européenne”*, le traité de Maastricht a fabriqué de l'exclusion et entériné une inégalité : exclusion des personnes qui n'ont pas la citoyenneté et qui, de ce fait n'ont pas le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes ; inégalité sur le territoire de l'Union entre ressortissants des Etats tiers qui ont des droits différents suivant la législation du pays dans lequel ils résident.

Au Luxembourg, où le nombre de résidents communautaires est particulièrement élevé (32,3% de la population est constituée d'étrangers, nationaux de l'un des pays de l'Union européenne), il était prévu une certaine durée de résidence avant de pouvoir être électeur ou éligible : *“Si dans un Etat membre, à la date du 1er janvier 1993, la proportion de citoyens de l'Union, qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter, dépasse 20% de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, cet Etat membre peut réserver...”*

a) *le droit de vote aux électeurs communautaires qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut dépasser 5 ans;*

b) *le droit d'éligibilité aux électeurs communautaires qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut dépasser 10 ans.”* (**Directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants. J.O. des Communautés européennes L 329 du 30 décembre 1993**).

En février 2003, la loi électorale a été modifiée : désormais, pour les élections européennes, les citoyens de l'Union peuvent être électeurs et candidats après 5 ans de résidence au lieu de 10 auparavant ; pour les communales, tous les résidents étrangers, communautaires ou non, après 5 ans de résidence peuvent être électeurs, seuls les communautaires peuvent être candidats après 5 ans de résidence (au lieu de dix auparavant). Le Luxembourg a fait un pas en avant pour revenir sur les dérogations qu'il avait obtenues lors du traité de Maastricht. Il a profité de l'occasion pour donner le droit de vote aux ressortissants des Etats tiers aux élections communales sans cependant leur accorder l'éligibilité.

3.3 Incohérences constitutionnelles ?

En France, pour mettre la législation en conformité avec le Traité, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il fallait modifier la Constitution (**Décision n°92-308 du Conseil constitutionnel du 6 avril 1992**) puisque, par suite du mode d'élection des sénateurs au scrutin indirect, *“la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs”*; *“qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire, le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale”*. Le Conseil constitutionnel a statué que ce n'était pas l'élection des conseils municipaux, en soi, qui posait problème mais, à travers elle, l'élection indirecte des sénateurs. Il aurait donc été possible de répondre à l'objection du Conseil constitutionnel en modifiant le mode d'élection des sénateurs. Cela n'a pas été le cas. De ce fait, des ressortissants étrangers élisent des conseillers municipaux, peuvent être conseillers municipaux. Ils ne peuvent être ni maire, ni maire-adjoint. Par ailleurs, l'interdiction faite aux ressortissants de l'Union d'exercer des fonctions de maire ou d'adjoint, a été interprétée largement par le Conseil constitutionnel qui y a inclus toute délégation de fonctions : les citoyens de l'Union ne peuvent donc être conseillers municipaux délégués.

Cette particularité n'est pas exclusivement française. Par exemple, en Allemagne, les fonctions de maire et d'adjoint sont réservées aux seuls ressortissants allemands. Aux Pays-Bas, le bourgmestre qui préside le Conseil municipal, n'est pas un élu mais un fonctionnaire nommé par le Gouvernement sur proposition du commissaire de la Reine (**Le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales en France, Mémoire de Irène Hedrich, réalisé dans le cadre du séminaire “La France et l'Union européenne”, Université Pierre Mendès France, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, septembre 2001**).

Au total, les résidents étrangers peuvent, en votant, faire changer la majorité d'une municipalité, ils peuvent être conseillers municipaux. En participant à l'élection du maire et des maires-adjoints, ils élisent des *“grands électeurs”* des sénateurs mais ne peuvent élire les *“grands électeurs”* supplémentaires. Quoi qu'il en soit, des étrangers contribuent à la définition de la souveraineté nationale en participant indirectement à l'élection de sénateurs!!!

Par ailleurs, le Conseil de Paris est, à la fois, Conseil municipal et Conseil général. Certains ont voulu, de ce fait, exclure les nationaux de l'Union de l'élection du Conseil de Paris. Le Conseil constitutionnel (**Avis du 20 mai 1998**), en a décidé autrement. Dés lors, les ressortissants de

l'Union ont des pouvoirs différents selon qu'ils habitent à Paris où ils participent à l'élection du Conseil de Paris ou dans une autre commune de France où ils sont exclus des élections cantonales et ne participent à aucun Conseil général. Il y a là une entorse au principe d'égalité.

Pour le droit de vote et d'éligibilité au Parlement, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé nécessaire de réformer la Constitution. Il a estimé que *“ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale; que le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents Etats membres des communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française”* (**Décision n°92-308 du 6 avril 1992**). Le Conseil constitutionnel persévère dans cette voie quand il affirme à propos de la loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux : *“Les compétences spécifiques exercées par le Parlement européen sont différentes de celles de l'Assemblée nationale et du Sénat de la République qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale en vertu de l'article 3 de la Constitution”* (**Décision du 30 mars 2000**). Pour le Conseil constitutionnel, le Parlement européen ne touche pas à la souveraineté nationale. Alors que nombre de lois votées par le Parlement français ne sont que la mise en conformité du droit français avec la législation européenne. Avec cette décision du Conseil constitutionnel, une simple loi a suffi pour adapter la législation française aux exigences du Traité (**Loi n°94-104 du 5 février 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement**) ; une loi simple devrait suffire pour étendre le droit de vote et d'éligibilité au Parlement à des résidents étrangers ressortissants d'un pays non membre de l'Union.

Certains pensent cependant qu'il faudrait une modification du Traité car celui-ci stipule : *“Est citoyenne de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre”* (art.17). Cependant le Traité ne dit pas que *“seuls”* les nationaux sont citoyens et un texte national pourrait très bien élargir la citoyenneté aux résidents étrangers des Etats-tiers. De plus, il semble possible d'attribuer le droit de vote sans donner la citoyenneté de l'Union. C'est ce qu'a proposé, au Royaume-Uni, un député travailliste, Harry Barnes, en 1999. Sans succès. Malheureusement, aucun parlementaire, en France, n'a profité de l'avis du Conseil constitutionnel pour essayer d'étendre ce droit de vote à tous les résidents étrangers. Quoi qu'il en soit, désormais, un résident étranger, Daniel Cohn-Bendit par exemple qui n'a pas la nationalité française même s'il appartient à l'histoire de France au moins depuis 1968, ne peut être maire d'une commune de 350 habitants mais peut représenter la France au Parlement européen.

3.4 Et réticences

Conformément à la demande du Conseil constitutionnel, la Constitution a donc été modifiée. Si la façon de donner vaut plus que ce qui est donné, il faut citer intégralement le nouvel article de la Constitution : *“Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à la désignation des électeurs*

sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article". En quelques lignes, un maximum de réticences sont exprimées.

Parmi ces réticences, la première n'est pas seulement de forme. En incluant dans le texte constitutionnel "*sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité*", les Parlementaires n'ont pas seulement enfoncé une porte ouverte, ils permettent un éventuel retour en arrière : la modification constitutionnelle n'est faite que dans le cadre de l'application du Traité. Si le Traité venait à ne plus être appliqué par tel ou tel Etat, le droit de vote et déligibilité de ses ressortissants ne serait plus conforme à la Constitution.

D'après Christophe Caresche, (député PS, rapporteur lors du débat), le président Mitterrand est entré dans une vive colère, lorsque le Sénat, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1992, a introduit l'expression "*les seuls citoyens*". Il lui a été alors expliqué que c'était un prix à payer pour que le Sénat se rallie à la révision. François Mitterrand a fini par accepter cette rédaction (**Compte-rendu analytique officiel 2ème séance du mercredi 7 janvier 1998. Discussion en deuxième lecture de la loi organique relative à l'exercice du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales**). Ce n'était pas le seul motif d'indignation possible!! Si d'aucuns ont pu penser que le Traité pouvait être une première avancée vers une nouvelle définition de la citoyenneté non par la nationalité mais par la résidence, la réponse est, ici, claire. Il s'agit d'une ouverture à cran d'arrêt. Le but n'est pas seulement de bloquer toute évolution future car pour ouvrir davantage la citoyenneté, il faudra de toutes façons une nouvelle modification de la Constitution mais de bien faire percevoir la volonté névrotique de fermeture. La loi organique a été votée 6 ans après la signature du traité, le 25 mai 1998. Encore une façon de montrer la mauvaise volonté du Parlement français et d'éviter ainsi, en contradiction avec l'esprit du traité, l'application de la directive aux élections municipales de 1995 comme il aurait été possible de le faire puisque la transposition a été faite, dans toute l'Europe, pour les élections européennes de 1994. La France brille ainsi, une fois de plus, par sa lenteur dans la progression vers plus de démocratie et sa mauvaise volonté.

La Belgique, placée dans les mêmes conditions, obligée de modifier sa Constitution pour la mettre en harmonie avec le Traité, a fait en sorte qu'il ne sera pas nécessaire de la modifier à nouveau pour étendre le droit de vote aux élections municipales aux ressortissants des Etats-tiers. Ainsi la porte est ouverte.

La loi organique témoigne encore de cette mauvaise volonté que le débat parlementaire a parfaitement illustrée. Elle stipule ainsi : "*Chaque fois qu'une liste comporte la candidature d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, la nationalité de celui-ci est portée sur la liste en regard de l'indication de ses nom, prénoms, date et lieu de naissance*". Ici encore, le Conseil constitutionnel si chatouilleux à l'ordinaire sur les principes républicains n'a rien trouvé "*de discriminatoire*" dans cette identification nationale des candidats. Ce qui néanmoins semble en contradiction avec l'esprit du traité de Maastricht, plus "*républicain*" que nos sages, qui dit que les élections doivent se dérouler "*dans les mêmes conditions*". Bien entendu, il est toujours possible d'avancer que tout le monde est traité de la même façon puisque la nationalité des étrangers étant signalée ceux dont la nationalité n'est pas indiquée

sont donc des nationaux !

La discrimination entre résidents suivant leur nationalité est appréciée de façon diverse par les politiques. Certains ont condamné le traité notamment à cause de cette discrimination entre les Européens et les autres étrangers. Pour le sénateur Charles Lederman (PC), cette discrimination entre deux catégories dérangés est inacceptable pour tout démocrate et antiraciste ajoutant : *"nous réprouvons et rejetons catégoriquement cette forme d'euro-racisme"*. C'est le même argument qu'utilise M. Pasqua mais pour refuser ces nouveaux droits à tous. D'autres ne rechignent pas à cet *"euro-racisme"*. Jean Lecanuet (UDF) affirme : *"pour moi, un Européen membre de la Communauté n'est pas un étranger comme un autre, ce n'est pas un métèque"*. Mais Jean Lecanuet est-il si loin de Jacques Chirac quand celui-ci (**Libération, 9 janvier 1992**) déclare pour s'opposer au droit de vote des citoyens de l'UE. Puisque d'ici l'an 2 000, *"nous ne serons probablement plus 12 mais 20 ou 22"*, cela implique *"que nous acceptions le principe que tous les Européens - y compris les Turcs - auront le droit de vote. Ce n'est pas conforme à une idée de saine gestion"*. Il persiste quand il affirme que ce serait la porte ouverte au droit de vote de *"tous les Européens, y compris probablement des Turcs... Comment pouvez vous imaginer sérieusement qu'on donne le droit de vote aux Turcs, s'ils entrent dans la CEE ?"* (**Le Monde, 14 janvier 1992**). Sans commentaire.

Au niveau des instances de l'Union européenne, l'application du traité s'est faite sans hâte excessive. Le traité a été signé le 7 février 1992, la dernière ratification a eu lieu le 12 octobre 1993, il n'est entré en vigueur que le 1er novembre 1993, la Directive a été adoptée le 6 décembre 1993 et est parue au Journal officiel, le 30 décembre 1993. Cependant, les citoyens européens ont pu exercer leur droit de vote pour la première fois lors des élections européennes de 1994 dans l'ensemble de l'Union.

Pour les élections municipales, les choses se sont faites en ordre dispersé, les élections municipales n'ayant pas lieu à la même date dans tous les pays. En France, des citoyens européens ont pu participer pour la première fois à une élection municipale à l'occasion de l'élection partielle de Saint Martin d'Hères en janvier-février 1999 et ce n'est qu'en 2001 qu'ils ont pu prendre part à des élections municipales générales, après 2 élections européennes, 1994 et 1999, et après avoir *"sauté"* les municipales de 1995. Neuf ans pour que le traité soit enfin appliqué aux élections municipales !

Par ailleurs, le Parlement européen a demandé *"une campagne de sensibilisation et d'information sur les élections européennes et la participation des citoyens à la prise de décision au niveau européen"* (**Résolution du 20 janvier 1994**), car nul n'est sensé ignorer la loi, certes, mais nul n'a la science infuse et une information européenne sur les droits des nouveaux citoyens, y compris le droit de pétition pour les ressortissants des pays tiers aurait été utile. Notamment, pour la démocratie. Mais ces campagnes ont été fortement discrètes, du moins en France, aussi bien en 1994 et 1999 pour les élections européens qu'en 2001 pour les municipales.

Les Gouvernements, les organisations politiques, les municipalités n'ont pas fait de l'excès de zèle. En France, rien d'étonnant de la part de ministres successifs de l'Intérieur dont l'opposition au traité de Maastricht et encore plus à une citoyenneté européenne est connue : Charles Pasqua était ministre de l'Intérieur au moment de l'élection européenne de 1994, Jean-Pierre Chevènement, au moment de l'élection de 1999. Mais les Parlementaires, de droite ou de gauche,

favorables à l'Europe n'ont guère été plus dynamiques. Tous ces politiques qui *“sautent comme des cabris en criant : Europe ! Europe !”* ont été étrangement silencieux comme si, quand il s'agit de citoyenneté, ils avaient l'Europe honteuse.

Chapitre 4

DE QUELQUES ARGUMENTS APRÈS MAASTRICHT

Le traité de Maastricht a rendu obsolètes nombre d'arguments autrefois opposés à l'extension du droit de vote aux résidents étrangers. Les exigences qui ne sont pas dans le Traité, qui n'ont pas été avancées pour les citoyens de l'Union, ne devraient pas être formulées pour attribuer le droit de vote aux ressortissants des pays tiers. On voit mal quelle justification elles pourraient avoir. Seul principe de base qui devrait être appliqué, égalité de tous les résidents étrangers. Mais la logique n'est pas toujours le raisonnement dominant dans ce genre de question où l'irrationnel fait florès.

Patrick Devedjian (député UMP, maire d'Anthony), dans un entretien au Monde, résume la plupart des arguments avancés pour s'opposer au droit de vote :

Ce sujet est connu et on sait que les Français y sont hostiles. La vraie ouverture, c'est l'intégration et l'accès à la nationalité. Le droit de vote pour les étrangers pose des problèmes considérables : d'abord son acceptation nécessiterait un changement de la Constitution.

Ce scrutin est par ailleurs indissociable d'un problème de souveraineté nationale et de réciprocité politique. Que je sache les Français qui vivent dans les pays de source de l'immigration ne peuvent y voter. En revanche, ce droit est accordé aux Européens parce que nous construisons une communauté politique avec des droits dont celui de voter. Mais surtout on n'aborde pas le sujet de fond : qu'est-ce qui fait une nation ? C'est un passé commun qui suppose un minimum d'intégration et d'appartenance à une culture nationale. Avec ce débat sur le droit de vote, on est en train de diluer l'identité nationale déjà entamée par la mondialisation.

Ce qu'on ne dit pas en citant sans cesse l'exemple des pays de l'Europe du nord, c'est que ce droit est pour eux un moyen de refuser l'accès à la nationalité. C'est un faux semblant de citoyenneté, contraire à l'intégration ! Donc un exemple à ne pas suivre.

La France accorde 100 000 naturalisations par an. Chez nous, l'accès à la nationalité est possible pour tous et c'est le meilleur moyen d'accéder à la citoyenneté.

L'intégration est un long chemin. Je considère que ceux qui, habitant depuis des années en France, refusent la naturalisation ne jouent pas le jeu de l'intégration.

Je suis donc philosophiquement très hostile à cette démarche du droit de vote qui emprunte le vocabulaire de la générosité. La vraie générosité, c'est l'accès à la nationalité"

(Le Monde, 7 décembre 2002).

4.1 Aboutissement ou facteur d'intégration

S'il y avait une vraie volonté d'intégration de la part des gouvernements, ils n'ajouteraient pas une nouvelle exclusion légale des non-communautaires aux autres exclusions de droit ou de fait. Ne pas leur donner le statut de citoyen, c'est dire par la loi, le contraire de la politique que l'on proclame. Il faut se demander si *"le droit de vote doit être l'aboutissement d'une intégration réussie"* comme certains opposants au droit de vote le proclament ou s'il s'agit d'un facteur d'intégration. Avoir le droit de vote permet de peser sur les élus pour qu'ils prennent en charge les problèmes des électeurs. Qu'ils améliorent les conditions de vie de certains quartiers et de tous leurs habitants, résidents étrangers et français, solidairement. Si une partie de la population n'a pas le droit de vote, c'est le poids électoral du quartier où elle habite, de la couche sociale à laquelle elle appartient qui est diminué. Et le quartier, la couche sociale seront défavorisés par rapport aux autres. Et étrangers et Français, piégés dans de plus mauvaises conditions de cohabitation, entraînant la mal vie, les divisions, les soupçons, les repliements. Le poids des électeurs est une des conditions de leur prise en considération. Qui peut penser que cela ne serait pas apprécié à la fois par les résidents étrangers et les résidents français des mêmes quartiers et que cela ne favoriserait pas un dialogue quelquefois difficile. Le droit de vote et d'éligibilité, le fait de se sentir, à la fois reconnus et représentés, serait pour ces résidents, souvent déjà dans des situations sociales difficiles un signe important que même dans ces situations, même dans ces quartiers, ils font partie de la communauté politique et que leur situation ne laisse pas indifférent. Qui peut penser que le droit de vote ne modifiera pas le regard que portent sur la société française ces résidents étrangers même s'ils ne l'exerçaient pas tous. C'est le système démocratique qui a permis l'intégration de la classe ouvrière malgré l'exclusion dont elle a longtemps été victime et qui n'a pas complètement disparue. Le droit de vote n'a pas été une récompense au bon comportement de la classe ouvrière. Il a plutôt été un facteur d'intégration. Dans le Traité, il n'est nullement question d'intégration réussie, de connaissance de la langue ou des coutumes françaises pour voter en France (c'est évidemment valable pour tous les pays de l'Union), d'ancienneté de séjour, les Allemands, Britanniques, Espagnols sont citoyens parce qu'ils sont ici, parce qu'ils sont résidents. Pourquoi ce qui est valable pour les uns ne serait pas valable pour les autres ?

4.2 Passé ou destin commun ?

Si ce qui justifie l'attribution de la citoyenneté, "*c'est un passé commun qui suppose un minimum d'intégration et d'appartenance à une culture nationale*", on voit mal en quoi un Allemand, un Finlandais, un Britannique et demain, un Slovène ou un Hongrois sont plus aptes qu'un Algérien, un Sénégalais ou un Vietnamien à l'obtenir.

Certains pensent encore que les résidents étrangers ne devraient pas participer à la vie politique parce que la durée de leur séjour est limitée, parce qu'ils ne sont que de passage, parce qu'ils ne veulent pas, ne peuvent pas s'intégrer. C'est une vue profondément erronée de l'immigration. Longtemps partagée par les immigrés eux-mêmes. Car bien des immigrés viennent pour un temps restreint et s'installent progressivement. Quant il s'agit d'étrangers originaires de l'Union, ni la durée du séjour, ni leur projet d'installation ou de non installation ne sont invoqués pour leur attribuer la citoyenneté européenne. Ils sont citoyens européens quoi qu'il en soit. De toute façon, le droit de vote n'est pas une assurance-vie et nul ne s'engage à vivre pour supporter les conséquences de ses choix politiques.

Derrière cette idée d'intégration, il y a la notion d'appartenance. Autrefois, étranger voulait dire aussi ennemi. Il en reste encore quelque chose. L'étranger qui vit ici et qui n'a pas la nationalité française ou qui refuse la nationalité française, d'une certaine façon dit, par là, son appartenance, son attachement à une autre communauté culturelle. Il ne refuse pas de reconnaître la souveraineté du pays d'accueil dont il accepte les lois mais il refuse de s'arracher totalement à ses origines, d'oublier, de renier, de "*trahir*" son histoire. En cela, refuse-t-il d'appartenir aussi à la communauté politique dans laquelle il vit ? D'en partager le destin ? Le fait de participer à des activités associatives, la revendication de la citoyenneté, l'inscription volontaire sur les listes électorales, le fait d'aller voter, sont autant d'actes positifs qui montrent ou montreraient justement cette volonté de participer à ce destin commun. La société française ne peut-elle accueillir ces histoires multiples ? A-t-elle, à ce point, peur de l'avenir qu'elle ne puisse accepter les gens tels qu'ils sont ? Qu'a-t-elle perdu dans le passé en accueillant ?

Elle dispose de plusieurs moyens de faire entrer dans la communauté : elle peut leur offrir le passage par la nationalité qui n'est pas toujours facile, que certains ont, un moment, voulu rendre encore plus difficile. Elle peut offrir des "*passages protégés*", une certaine progressivité, permettre de ne pas casser leur histoire, tout en reconnaissant le maximum de droits. C'est, au delà des vicissitudes politiciennes quotidiennes, la tendance générale vers l'égalité des droits. Elle peut, au contraire, maintenir dans une situation d'infra droit, refusant toute possibilité de promotion, cantonnant aux besognes subalternes, sans droit aucun ou avec un minimum de droits, dans une sorte d'apartheid. Il n'est pas sûr que ce soit l'intérêt de quiconque, à part celui de quelques négriers des taudis et des ateliers clandestins.

4.3 L'accès à la nationalité

Qu'en est-il du refus supposé de la nationalité française ? Que pensent les résidents étrangers de la naturalisation ? En 1990, 51% des étrangers sondés répondaient positivement à la question

“Si vous pouviez facilement l’obtenir, aimeriez-vous avoir la nationalité française ?”, mais seuls 43% des ressortissants communautaires répondaient oui contre 46% des Maghrébins, 71% des Africains noirs et 83% des Asiatiques (**Sondage Sofres-L’Express réalisé du 3 au 13 mars 1990 et publié dans l’Express du 20 mars 1990**). Le traité de Maastricht, signé en 1992, a pénalisé ceux qui étaient les plus favorables à l’acquisition de la nationalité française et donné une prime à ceux qui la voulaient le moins !

La facilité d’accès à la nationalité française n’est pas aussi établie que certains veulent bien le dire et la facilitation des naturalisations est, justement, demandée. Jean-Pierre Chevènement a utilisé cet argument. Mais personne n’a jamais entendu, Jean-Pierre Chevènement, pendant son passage dans différents gouvernements, demander qu’on fasse du chiffre dans les naturalisations comme il a su le faire pour les expulsions. La Gauche de retour aux Affaires n’a pas été capable de revenir au code tel qu’il était avant la loi Méhaignerie. Jean-Pierre Chevènement a paru tout à coup se souvenir des relations particulières qui ont régné entre la France et l’Algérie. Si le double droit du sol a été rétabli pour l’Algérie, les anciennes possessions d’Afrique noire ont été oubliées. Quand, logique avec la doctrine du MDC, Jean-Pierre Michel, député, dépose une proposition de loi, il demande que les étrangers puissent acquérir automatiquement la nationalité française après une durée de résidence déterminée, cette acquisition leur conférant le droit de vote sans les priver des droits politiques dans le pays d’origine grâce à la double nationalité. La proposition de loi qu’il a déposée “*Pour faciliter l’accès à la nationalité française*” est cependant bien modeste. Il a expliqué les motivations : “*La présente proposition de loi vise à compléter le dispositif légal actuel pour faciliter l’accès à la nationalité française à ceux qui, de par leur durable implantation, ont choisi de partager le destin de notre pays. Il s’agit d’ouvrir une nouvelle voie d’acquisition de la nationalité par déclaration pour les étrangers justifiant d’une résidence régulière en France de dix ans au moins... La déclaration sera souscrite auprès du juge d’instance, et accompagnée des mêmes documents que ceux exigés par la procédure de naturalisation. L’État aura la possibilité de s’opposer à la déclaration dans un délai de six mois. Au-delà de ce délai, si aucune opposition n’a été notifiée, l’acquisition de la nationalité sera définitive.*” Autrement dit, alors qu’aujourd’hui il faut 5 ans de résidence pour pouvoir demander la nationalité française et qu’il faut attendre 2 ans en moyenne après avoir déposé son dossier pour avoir une décision, Jean-Pierre Michel propose, avec les mêmes démarches administratives, 10 ans avant de pouvoir déposer un dossier qui devra être traité dans les 6 mois. L’avantage d’une telle mesure ? passer de 7 ans à 10,5 n’est pas une grande avancée ! L’avancée est ailleurs : l’instauration d’un début de droit à la nationalité. Encore, les motifs éventuels de refus par l’Etat ne sont pas explicités.

Plus récemment, en 2002, l’idée de faciliter les naturalisations a aussi été avancée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin dans le cadre des contrats d’accueil et d’intégration. Là encore, au terme des contrats d’accueil (3 ans ?) et d’intégration (5 ans ?) pour ceux qui auront passé avec succès ces deux “*examens*”. Cela en diminue beaucoup la réalité.

4.4 Une échelle colorimétrique

Concernant les demandes de naturalisation des faits graves ont pu être constatés : *“Si 3 candidats sur 4 obtiennent satisfaction, les avis défavorables varient énormément en fonction de l’origine : le taux va de 9,84% pour les Portugais à 48,34% pour les Sénégalais !*

En moyenne, les Européens (Portugais, Italiens, Espagnols, Polonais, Yougoslaves) ont moins de réponses défavorables (12,01%) - à l’exception des Roumains (22,62%) - que les originaires des autres continents. Les Chiliens ont un taux “européen” de 13,47%.

Viennent ensuite les ressortissants de la péninsule indochinoise (20,82% d’avis défavorables) et les Mauriciens (20,37%). Les Maghrébins (24,83%) obtiennent la moyenne tandis que les taux montent pour les originaires du Proche-Orient (33,44%). Ces sont les Orientaux (36,12%) et les Africains noirs (36,5%) qui ont le taux le plus important. Les Sénégalais avec un avis défavorable environ une fois sur deux détiennent le record.

L’éventail des rejets est-il le reflet de l’échelle colorimétrique de l’intégration à la française ? “

A cette question, le ministère a répondu en supprimant la ventilation des ajournements et des refus par nationalité dans les brochures concernant les années 1998 et 1999 publiées en 1999 et 2000! Signaler un dysfonctionnement devrait, en République, permettre de voir où se situe le problème et d’y porter remède. Censurer des données chiffrées revient à couvrir ce dysfonctionnement et peut faire croire qu’il s’agit là d’une politique honteuse mais consciente! (**Les naturalisations de 1992 à 1995, Migrations Société n°57 mai-juin 1998, L’autruche républicaine! Migrations société N°77 septembre-octobre 2001**)

Suite à une question écrite de Martine Billard (députée, Les Verts), ces chiffres ont été confirmés pour les années 1998-2001. Il est particulièrement intéressant d’apprendre par la réponse du ministère que *“ces taux de rejet et d’ajournement des demandes de naturalisation ne sont pas prédéfinis à l’avance”*. Leur constance est cependant inquiétante. Les rejets et ajournements seraient *“essentiellement dus au manque d’insertion professionnelle ainsi qu’au défaut d’assimilation à la communauté nationale, notamment sur le plan linguistique”*. Faut-il en conclure que l’échelle colorimétrique des rejets et des ajournements ne fait que traduire l’échelle colorimétrique du défaut d’insertion professionnelle et d’assimilation? qu’entériner les discriminations sociales? Sur le plan linguistique, appartenir à un pays francophone ne paraît pas un facteur favorisant! Quant à affirmer que *“les personnes qui font l’objet de telles décisions sont le plus souvent naturalisées françaises lors du renouvellement de leur demande”*, c’est fort possible. Mais, avec de telles différences dans les taux qui perdurent, il sera difficile aux Sénégalais de rattraper les Portugais.

Contrairement à ce qui est souvent avancé, le refus vient moins des candidats potentiels que de l’administration : les exclus de la citoyenneté européenne ont plus de difficultés que les autres à obtenir la nationalité. Les ressortissants des pays autrefois sous administrations françaises sont loin d’avoir un traitement de faveur alors qu’ils proviennent de pays dont la langue officielle est souvent le français et que, pour Jean-Pierre Chevènement ou Philippe Seguin, ils ne sont pas des étrangers comme les autres. On est loin du Royaume-Uni où tous les ressortissants du Commonwealth ont la pleine citoyenneté dès lors qu’ils sont sur le territoire.

4.5 Des delais trop longs

Dés février 1997, la brochure du Parti socialiste *“Pour une nouvelle politique de l’immigration et de l’intégration”* attirait l’attention sur les dysfonctionnements mis à jour par le Livre blanc de la CFDT : délais de 2 mois en Charente à 18 mois dans le Nord ou 20 mois dans les Bouches du Rhône pour que le dossier de demande de naturalisation soit transmis au ministère chargé des naturalisations. Au total, de 3 à 5 ans, en cas de réponse favorable, pour que le nouveau Français obtienne tous ses papiers ! Même le président Jacques Chirac s’est étonné de la longueur de ses délais.

A droite, Patrick Devedjian n’est pas le seul à parler de faciliter les naturalisations comme contre-feu au droit de vote. Claude Goasguen, porte-parole de Démocratie libérale, dans un entretien au Journal du dimanche du 26 décembre 1999, propose *“d’assouplir le processus de naturalisation”* des étrangers qui souhaitent acquérir la nationalité française. *“Les délais sont trop longs : 5 ans de résidence, plus 18 mois de procédure que l’administration dépasse allègrement. Il faudrait diminuer non seulement les conditions juridiques d’accès à la naturalisation mais aussi les délais administratifs”*. Pourtant la Droite au pouvoir ne s’est pas distinguée, c’est un euphémisme, de Chalandon en Méhaignerie, par une ouverture du code de la nationalité. Encore récemment, derrière Jean-Christophe Lagarde, des députés de droite parmi lesquels Claude Goasguen, ont déposé deux propositions de loi : la première *“visant à allonger le délai d’acquisition de la nationalité française par mariage avec un citoyen français”* (**Proposition de loi de M. Jean-Christophe LAGARDE, déposée le 7 novembre 2002, n° 361**), la seconde *visant à limiter la possibilité d’acquisition automatique de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France* (**Proposition de loi de M. Jean-Christophe LAGARDE déposée le 28 novembre 2002, n°412**)

4.6 Dans les autres pays

Les pays qui donnent le droit de vote seraient ceux qui refusent d’ouvrir la nationalité. En 1990, si l’on se réfère aux pays européens de l’OCDE, le nombre de naturalisations rapportées au *“stock”* de population étrangère de l’année précédente apparaît le plus élevé en Suède (3,7%). Viennent ensuite la Norvège (3,4%), l’Autriche et le Royaume-Uni (2,9%) et la France (2,5%) : les 2 pays qui donnent le plus leur nationalité aux étrangers ont aussi donné le droit de vote aux résidents étrangers (**Population et sociétés n°275, janvier 1993**). Pierre Gineste a repris les données chiffrées, fournies par Eurostat, des 15 pays de l’Union européenne, pour la période 1981-1997. Il obtient le classement suivant, dans l’ordre décroissant, de taux d’acquisition de la nationalité pour 1000 habitants : Suède, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Autriche, Royaume-Uni, France, Danemark, Allemagne, Finlande, Espagne, Grèce, Irlande, Italie et Portugal. Autrement dit la France est en 7ème position. Ici encore, les 2 pays qui arrivent en tête ont aussi donné le droit de vote à leurs ressortissants étrangers et la France ne se situe qu’au milieu du tableau ! L’affirmation d’un lien négatif entre droit de vote et naturalisations ne semble pas devoir être retenue.

4.7 La Constitution

Parmi les arguments avancés, la nécessaire modification de la Constitution a beaucoup servi. Le droit de vote des résidents étrangers est contraire à la Constitution. Argument brandi comme si la Constitution était intouchable. Comme si n'étaient pas prévus, dans la Constitution elle-même, les mécanismes de sa modification. Bien des choses peuvent être légitimes qui ne sont pas possible à cause de la Constitution qu'il faut modifier en conséquence. Mais, l'argument a perdu de sa force depuis quelque temps car les modifications de la Constitution sont de plus en plus fréquentes. Claude Goasguen (Démocratie libérale) (**Politis du 4 novembre 1999**), est contre le droit de vote pour des "*raisons juridiques*", ce qui est bien étrange pour quelqu'un qui est chargé de faire la loi et donc éventuellement de la changer. Pour donner le droit de vote aux citoyens de l'Union européenne, la Constitution a été changée. La République est toujours en place!

4.8 La réciprocité

C'est aussi avoir une piètre idée de la démocratie que d'avoir une exigence de réciprocité. La réciprocité ne peut s'exercer qu'entre systèmes proches. Et encore, cette réciprocité n'a jamais été invoquée pour étendre le droit de vote, elle est toujours avancée pour empêcher cette extension. Car ceux qui en parlent aujourd'hui n'ont pas encore déposé de proposition ou de projet de loi pour donner le droit de vote aux élections locales aux Norvégiens, aux Suisses des cantons de Neuchâtel ou du Jura ou à toutes les élections aux Néo-zélandais qui l'ont donné aux résidents français.

En l'exigeant pour des personnes qui viennent de pays non-démocratiques, on est ainsi assuré de n'avoir jamais à le donner. Plus grave, cela conduit à faire dépendre la qualité de la démocratie en France d'un despote quelconque (avec lequel la France entretient par ailleurs souvent d'excellentes relations). Cela conduit à reconnaître un droit de regard de ces dictateurs sur les libertés, ici, de personnes qui ont quitté leur pays quelquefois après en avoir combattu le régime! Quel crime ont-ils commis pour être déchus des droits civiques là-bas et ici?

Quand les Pays-Bas ont attribué le droit de vote aux élections municipales à leurs ressortissants étrangers, Hassan II, alors roi du Maroc, a demandé à ses ressortissants de ne pas entrer dans ce jeu et de rester Marocains. Tous les "*grands démocrates*" qui ont voulu s'opposer à la participation de leurs ressortissants se taisent désormais. Ils savent que les choses sont en train de changer.

Si "*nos ancêtres*" de 1789 avaient attendu la réciprocité pour proclamer la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'il fallait attendre la réciprocité pour appliquer les lois aux étrangers vivant en France! Il n'y aurait jamais eu de déclaration, ces lois seraient différentes suivant l'origine des personnes. Si ces personnes sont là pour une longue durée, il y a tout intérêt à les intégrer le plus rapidement possible dans le système politique, inutile de multiplier les obstacles. Si elles doivent repartir un jour, leur permettre de juger, par l'expérience, des avantages de la gestion démocratique de la cité (qui ne se résume pas cependant au droit de

vote et d'éligibilité mais dont ces droits font partie) devrait être considéré comme un devoir pour l'Etat français, comme pour tout Etat démocratique. Cela peut servir de travaux pratiques, de terrain d'expérience, de lieu d'apprentissage. Dans tous les cas, ils s'en souviendraient lors du retour au pays d'origine. On ne voit pas quel danger, il peut y avoir, on perçoit facilement les bénéfices qu'on peut en retirer pour l'image de la démocratie.

4.9 La souveraineté

L'attribution du droit de vote aux étrangers serait une atteinte à la souveraineté de la nation ! Participer aux élections municipales met en danger la souveraineté mais non la prise de participations financières dans les fleurons de l'industrie nationale ! La France met-elle ainsi en danger la souveraineté nationale de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Suisse ? Et les citoyens de l'Union européenne mettent-ils la nation en danger ?

4.10 Le risque communautaire

Par une bizarre perversion de l'esprit, d'aucuns agitent le risque communautaire dans le droit de vote. Toutes les expériences étrangères montrent le contraire. Que l'exercice du droit de vote conduit les électeurs et les élus à voir différemment les questions qui se posent et à prendre en charge les problèmes dans leur généralité et non dans leur particularisme. Ce "*risque communautaire*" est essentiellement fonction de la non-intégration dans la société d'accueil. Le "*risque communautaire*" n'est-il pas plus grand en cas de discrimination ? Si les principes universalistes proclamés par la République et la devise républicaine s'arrêtent à certaines portes, ne sont pas appliqués à tous également, sont-ils universels ? Le rejet ne justifie-t-il pas la recherche d'autres lieux de reconnaissance ? Si les valeurs de la République ne sont pas accueillantes qui pourra reprocher à ceux qui sont rejetés de chercher ailleurs ? L'exclusion de la citoyenneté qui constitue une forme de communautarisme, d'intégrisme communautaire français, est dangereux car il devient un aliment pour un communautarisme allogène. La citoyenneté oblige au dialogue qui peut passer par les communautés quand elles sont ouvertes. Le rejet justifie la recherche d'un refuge dans des communautés qui ont tendance à se fermer, à s'enfermer. La France a déjà fait cette erreur à l'époque coloniale. Elle a refusé l'égalité quand des peuples la demandaient, la suite est connue.

4.11 Sont-ils intéressés ?

Il peut paraître paradoxal de revendiquer le droit de vote au moment où ceux qui peuvent voter ont tendance à ne pas s'inscrire sur les listes électorales ou à s'abstenir. Surtout dans les couches sociales les plus défavorisées. Celles qui ont le plus intérêt à se faire entendre, à user de leurs droits pour peser. Cette augmentation des abstentions est regrettable. Elle ne justifie en rien l'exclusion de ceux qui n'ont pas ce droit. Dans les pays où les résidents étrangers ont le droit

de vote et d'éligibilité, leur taux d'abstention est en général supérieur à celui des nationaux. Ceux qui se sentent exclus du système participent moins que les autres. Ouvrir la possibilité, c'est commencer à desserrer l'étau de l'exclusion. Le droit de vote et d'éligibilité est facteur d'intégration d'abord politique.

Le taux de participation témoigne du degré d'intégration et de la volonté réelle d'intégration (pas seulement chez les résidents étrangers). Le nombre d'électeurs potentiels de l'Union européenne a été estimé à 1 067 563 (**Elections municipales : vers une participation des résidents communautaires ? Rapport d'information sur la proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité (n°E233) n°1350 André Fanton**). Lors de l'élection européenne de 1994, il n'y a malheureusement pas eu de raz de marée, 4,4% seulement se sont inscrits sur les listes électorales complémentaires constituant ainsi 0,12% de l'électorat. En 1999, ils ont été environ 7% à le faire et 16% lors des élections municipales de 2001. Cette démocratie à 4%, 7% ou 16% ne semble gêner personne. C'est aux élections européennes que le taux d'abstention des Français est le plus élevé. Mais il y a eu une progression dans le taux de participation des Européens entre 1994, 1999 et 2001, par progression "*naturelle*" ? parce que le facteur élections municipales, élections de proximité a joué ? parce que les citoyens européens peuvent voter aux municipales et ici et là-bas ? Ce ne sont certainement pas l'information dispensée au niveau national, ni les facilités d'inscriptions (nécessité de s'inscrire en 1999 pour les européennes et à nouveau en 2001 pour les municipales!!) qui ont favorisé la croissance de la participation.

Les citoyens européens, ayant le choix, ont pu préférer voter dans le pays dont ils ont la nationalité. Mais aucune campagne d'information correcte pour leur expliquer les possibilités, les modalités n'a été entreprise. De temps en temps, dans les discours, tel ou tel politique se plaint du "*déficit démocratique*" de l'Europe. Ils ne se font jamais entendre, ils ne se plaignent jamais du manque de démocratie au moment le plus favorable, au moment propice à l'inscription sur les listes électorales à la veille des élections ! Leur démocratie est peu exigeante.

4.12 Et s'ils votaient ?

Il a déjà été dit que le droit de vote changerait le point de vue des élus et des résidents étrangers eux-mêmes, sur les quartiers et sur la société. Quoi qu'il en soit, d'après le recensement de 1999, il y avait en France 1 650 000 étrangers, adultes, ressortissants de pays n'appartenant pas à l'Union européenne. Si on prend, comme exemple, le taux de participation des citoyens de l'Union résidant en France, le nombre de participants aux élections serait bien moindre. Localement, cet électorat non communautaire pourrait avoir un certain poids, en effet la proportion de résidents étrangers peut atteindre 10, 15 ou 20% de la population.

En Suède qui a une longue expérience, le taux de participation des résidents étrangers est toujours inférieur à celui des nationaux et semble aller en diminuant comme s'il y avait une déception sur l'importance du vote dans les populations étrangères. Ce taux est différent suivant les pays d'origine, la participation est plus grande pour les personnes appartenant aux

nationalités les mieux *“intégrées”* ou provenant des pays les plus démocratiques. Lors des premières élections, les résidents étrangers ont voté plus en faveur des sociaux-démocrates mais rapidement, leur vote s’aligne sur celui du milieu social auquel ils appartiennent.

Aux Pays-Bas, le taux de participation aux élections locales parmi les minorités ethniques est en augmentation pratiquement constante depuis les premières élections locales ouvertes aux étrangers en comparant 1986, 1990, 1994. *“Le comportement électoral des étrangers doit davantage être considéré comme un vote motivé par l’offre politique des partis traditionnels et par les profils idéologiques de chacun de ceux-ci que par rapport à une logique communautaire ethnique”* (Bousetta Hassane, **Participation et représentation politiques locale des étrangers : l’expérience néerlandaise** Nouvelle Tribune 1997).

Marianne a publié un sondage sortie des urnes lors du premier tour de l’élection présidentielle de 2001, chez les électeurs ayant au moins un ascendant (parent ou grand parent) d’origine étrangère. Lionel Jospin arrive en tête avec 20,5% (contre 15% chez les électeurs sans ascendance étrangère), suivi de Chirac 18% et de Le Pen (14%). Cette faveur de l’électorat ayant une ascendance étrangère s’accroît quand ces ascendants sont d’origine maghrébine ou turque avec 29% pour Jospin, 12% pour Chirac et 7% pour Le Pen. Mais viennent s’interposer dans ce trio, Mamère (13%), Besancenot, Laguiller et Saint Josse (9%).

L’étude des professions de foi dans les élections municipales en France permet de constater que les thèmes retenus ne sont guère différents, pour une même formation politique qu’il y ait ou non présence de candidats *“d’origine immigrée”*. La constitution de listes *“immigrées”* est rare et leurs professions de foi sont peu différentes sur la question de l’immigration des listes habituelles. Ce qui témoigne d’une volonté *“républicaine”* d’être présents et de ne pas faire de l’immigration la question centrale, la constitution de la liste se suffisant à elle-même.

Etudiant les élus d’origine maghrébine des élections municipales de 1989, Vincent Geisser a montré l’ambiguïté de leur situation : *“Les futurs élus doivent incarner une certaine réussite personnelle et être des modèles pour l’ensemble des membres de la communauté. On observe ici que l’assimilationnisme, type Troisième république, se trouve étrangement combiné à l’affirmation d’une ethnicité symbolique. On exige des élus d’origine maghrébine qu’ils soient conformes aux idéaux républicains tout en espérant qu’ils jouent un rôle de médiateurs entre les pouvoirs publics et leur dite communauté... Les candidats élus aux municipales de 1989 sont quasiment inconnus des populations d’origine maghrébine. Ils ont été cantonnés dans des domaines bien spécifiques : l’immigration, la jeunesse, l’emploi et la politique de la ville”* (Des élus d’origine maghrébine dans les conseils municipaux : une avancée ambiguë pour la démocratie locale, Vincent Geisser, Journée d’étude de la *Lettre de la Citoyenneté*, “Immigrés, citoyenneté et démocratie locale”, Amiens 9 décembre 1994). Cette ambiguïté n’est pas le propre des élus d’origine maghrébine, elle fait partie du non-dit de la République quant à la représentation des populations en fonction de leur origine ou de leur religion. Chacun y pense, agit en conséquence et nul ne le dit clairement. Ici cependant, un petit glissement est perceptible dans le rôle qu’on réserve à certains de ces élus, en quelque sorte celui de *“grands frères”*.

De façon assez inattendu, un autre argument a été avancé par Claude Bartolone, alors ministre délégué à la Ville (Forum de Radio J, 5 décembre 1999) : *“Je souhaite que pour nos listes*

Ont voté pour	Français sans ascendants étrangers	Français avec au moins un ascendant	Français ayant au moins un ascendant étranger			
			Seulement grands parents	Parents et grands parents	Originaire d'Europe	Originaire d'Afrique du nord ou de Turquie
CHIRAC	21	18	19,5	17	15	12
LE PEN	18	14	18	12	15	7
JOSPIN	15	20,5	16	24	18	29
BAYROU	7	6	7	5	6	3
LAGUILLER	6	6	6	6	8	9
CHEVENEMENT	5	5	5,5	5	6	7
MAMERE	5	6,5	5	7	6	13
BESANCENOT	4	6	4	6	6	9
SAINT JOSSE	4	4	4	3	3	3
MADÉLIN	4	2,5	4	2	3	2
HUE	3	4,5	4	5	6	1
MEGRET	3	2	2	2	3	-
TAUBIRA	2	2	2	2	2	1
LEPAGE	2	2	2	2	2	3
BOUTIN	1	1	1	2	1	1
GLUCKSTEIN	?	?	?	?	?	?
Total	100	100	100	100	100	100

TAB. 4.1 – Sondage réalisé le 21 avril 2002 par l'institut CSA pour *"Marianne"* à la sortie des bureaux de vote auprès d'un échantillon de 5352 personnes dont 750 ont au moins un grand parent étranger (*"Marianne"* 29 avril/ 5 mai 2002)

des élections municipales, nous ayons aussi des listes à l'image de toute la population". Il a estimé que cette revendication était plus pressante chez ces jeunes qui sont français, que celle du vote de leurs parents aux élections municipales. "Ils nous disent, nous qui sommes français, montrez nous que liberté-égalité-fraternité veut dire quelque chose. Vous avez loupé le rendez-vous avec nos parents, mais ne loupez pas le rendez-vous avec leurs enfants et permettez que nous soyons représentés sur les listes ". Pourquoi faut-il que de telles déclarations apparaissent comme diversion au droit de vote de tous les résidents ? Car le rendez-vous a déjà été manqué à plusieurs reprises. Dans la France républicaine, parler de l'origine des personnes est fortement et légitimement contesté. Malheureusement, la réalité est encore plus contestable : et sous prétexte d'égalité, on ferme les yeux sur de graves inégalités. Il ne faut pas que le "républicanisme" serve de cache-misère à la réalité. Il ne faut pas non plus que le républicanisme conduise à ignorer à la fois la présence de ces jeunes (et moins jeunes) Français issus de l'immigration et des personnes qui ne possèdent pas la nationalité française mais participent à la vie de la cité.

Chapitre 5

LE DROIT DE VOTE ET LES SONDAGES

Longtemps, *“l'état des mœurs”*, comme disait François Mitterrand, a semblé justifier l'immobilisme des politiques. Cette raison peut désormais difficilement être invoquée. Depuis 1994, la *“Lettre de la Citoyenneté”* demande à CSA de poser la même question : *“Les étrangers des pays de l'Union européenne résidant en France ont désormais le droit de vote aux élections municipales et européennes. Personnellement, seriez-vous très favorable, assez favorable, assez opposé ou très opposé à l'extension du droit de vote pour les élections municipales et européennes aux résidents étrangers non-membres de l'Union européenne vivant en France ?”* Lors du dernier sondage, publié par la *“Lettre”* de septembre 2003, 57% des sondés se sont déclarés assez ou très favorables (contre 38% assez ou très opposés). Ce résultat vient confirmer ceux de 2002 (54% contre 40%), de 1999 (52% contre 45%) après la chute de 2001 (40% de favorables contre 57% d'opposés), résultat probablement à mettre en rapport avec les événements du 11 septembre, le sondage ayant été réalisé en novembre 2001.

Il faut toujours se méfier des sondages surtout quand ils sont favorables. Mais, l'évolution des réponses au cours des ans à la même question fait penser qu'il s'agit là d'un mouvement de fond qui, certes, n'est pas irréversible mais n'est pas dû à une poussée aiguë, émotionnelle dont témoignent probablement les résultats de 2001. En 1994, 95, 96, le pourcentage de réponses favorables à l'extension du droit de vote était faible avec une tendance à la baisse (32, 30 et 28%), en 1997, un redressement : 39% de favorables, redressement qui va se confirmer en 1998, 44% (sans que presse ou politiques en prennent note publiquement) et 1999 avec 52%.

Le résultat de 1999, 52%, correspondait exactement aux résultats des sondages publiés les deux années précédentes par la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur une question un peu différente : *“52% des sondés pensent qu'accorder le droit de vote aux élections municipales aux étrangers résidant depuis un certain temps serait utile contre le racisme ; ils étaient 31% en 1991”* (**Le Monde 25 mars 1999**).

Dans son rapport (**1999. La lutte contre le racisme et la xénophobie. Discriminations et droits de l'homme. La documentation française, Paris, 2000**), la Commission nationale consultative des droits de l'homme avance des résultats bien moins favorables : 39%

seulement des sondés répondent qu'ils sont tout à fait ou plutôt d'accord pour "donner le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers non européens résidant en France depuis un certain temps". La différence dans les taux de réponses positives tient, peut-être, dans la formulation des questions et dans le contexte dans lequel elles sont posées. Dans le sondage de la Commission consultative, la question porte sur le droit de vote des étrangers non-communautaires en supposant connu le fait que les communautaires l'ont déjà. Si les sondés pensent que donner le droit de vote est une éventualité seulement envisagée pour les résidents non européens, il est évident que la question tire les réponses positives vers le bas. Au contraire, dans le sondage de "La Lettre de la Citoyenneté", la question porte sur une extension aux non-communautaires d'un droit déjà acquis par les citoyens européens et ainsi tire les réponses vers le haut. Pour la Commission consultative, la question est incluse dans une enquête sur le racisme. La question est ainsi rédigée : "Voici des opinions que nous avons recueillies. Dites-moi, pour chacune, si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord ou pas d'accord du tout ? La France ne peut accueillir toute la misère du monde. L'argent occupe une place trop importante dans notre société aujourd'hui. L'immigration est la première cause de l'insécurité. Les Maghrébins qui vivent en France seront un jour des Français comme les autres." Vient ensuite la phrase sur le droit de vote. Cette place après des questions qui portent sur les fantasmes de la société française "misère du monde", "insécurité", "Maghrébins" peut jouer négativement. De plus, le rapport de la Commission consultative ne donne pas l'évolution des réponses par rapport aux années précédentes. Quoiqu'il en soit, le sondage de la "Lettre de la citoyenneté" est repris chaque année depuis 1994 et donne quelque pertinence sinon aux taux bruts du moins à leur évolution.

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Opposé	63	66	69	53	51	45	57	40	38
Favorable	32	30	28	39	44	52	40	54	57

TAB. 5.1 – Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003. Sondages CSA/"Lettre de la Citoyenneté" /ATS. **"Lettre de la citoyenneté" n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003**

La lecture faite par la presse du résultat du sondage de la "Lettre de la citoyenneté" est cependant fort instructive sur l'état d'esprit des politiques et des journalistes. En effet, la question posée au cours des ans porte toujours sur "les municipales et européennes". Les 52% de réponses favorables en 1999, les 54% en 2002 ou les 57% en 2003 portent donc sur les deux types d'élection et nul dans la presse n'a parlé des élections européennes. Mieux en 1999, le sondage avait aussi une question sur la participation aux élections législatives (43% de favorables) et présidentielles (37% de favorables). Personne n'a repris ces résultats ! Ils ne manquent pourtant pas d'intérêt !

Le taux de réponses favorables est plus élevé chez les jeunes (82% chez les 18-24 ans), les cadres (77%), les diplômés (71% bac+2 et au dessus), chez les proches de la Gauche (71%), les personnes de l'agglomération parisienne (69%). Le taux le plus bas se trouve chez les retraités (42%), les 65 ans et plus (44%) et les proches de la Droite (46%).

A gauche, les proches du PS (73% en 2003 contre 62% en 2002) arrivent en tête comme si le

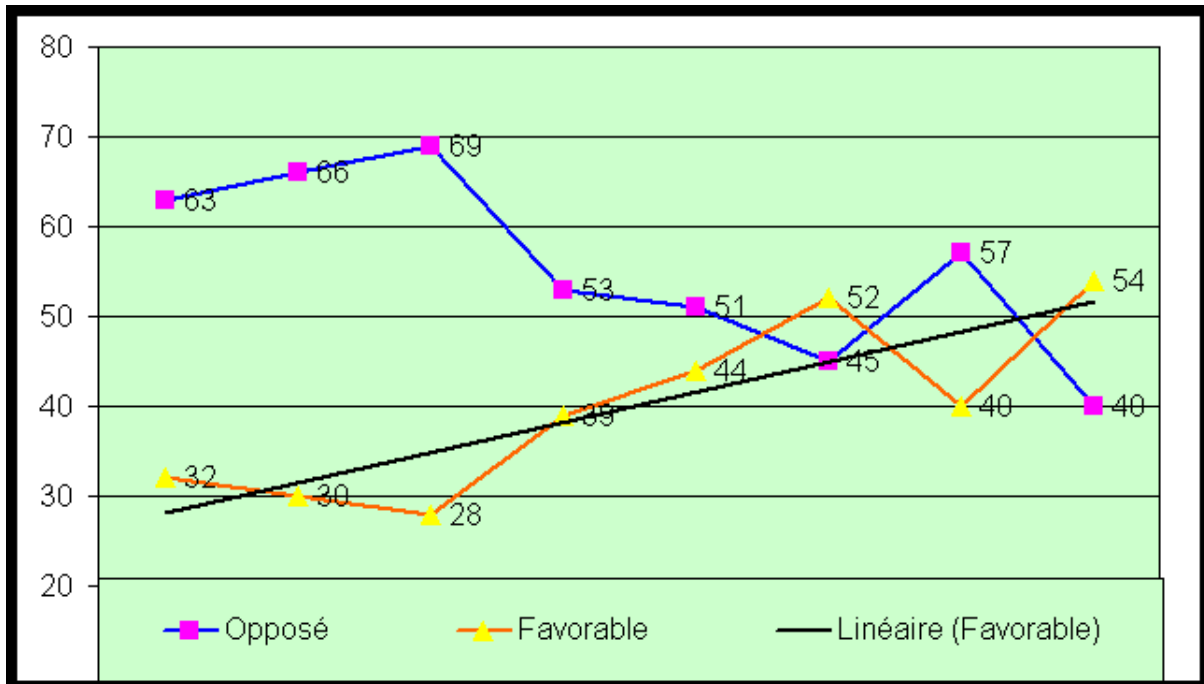


FIG. 5.1 – GRAPHIQUE 1 - Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003. Sondages CSA/"*Lettre de la citoyenneté*" /ATS. "*Lettre de la citoyenneté*", n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003.

passage à l'opposition les avait libérés devant les proches des Verts et du PC. A droite, avec 46%, les favorables sont encore minoritaires (52% d'opposés). Cependant, 31% des proches des FN/MNR sont favorables au droit de vote même si cette catégorie a le taux d'opposés (69%) et surtout de très opposés (45%) le plus élevé.

Le pouvoir de décision concernant le droit de vote est entre les mains des élus et notamment des sénateurs. Or les sénateurs sont en majorité des hommes, âgés, ruraux et de droite, c'est dire qu'ils appartiennent aux catégories les plus opposées. De plus, ils sont élus par les grands électeurs, notamment des maires dont un sondage l'Humanité-CSA réalisé entre le 19 mai et le 14 juin 2000 (*Lettre de la citoyenneté* n°46 de juillet-août 2000) nous dit qu'ils sont opposés au droit de vote des résidents non-communautaires à 55% contre 43% de favorables. Il faut noter que ces maires sont d'autant plus opposés que leur commune compte moins d'étrangers dans la population (56% d'opposés si leur commune comporte 0% des résidents extra-communautaires, 50% si 0,1 à 4% , 40% si plus de 4%) !

5.1 Pourquoi cette évolution

L'évolution, la cassure qui se produit dans les résultats des sondages de la "*Lettre de la citoyenneté*" entre 1996 et 1997, cette montée en puissance des réponses favorables, conduisent

à se poser la question du pourquoi. Cette évolution n'est pas due au travail des partis qui se disent, le plus souvent avec beaucoup de discrétion, favorables à cette mesure ! Il suffit de lire leurs professions de foi à travers les différentes élections. Lors des élections législatives, 762 professions de foi de 82 circonscriptions en 1993 et 1268 de 103 circonscriptions en 1997 ont été dépouillées. Le nombre de fois où apparaissaient les mots "*immigration*", "*immigré*", "*immigrant*" ou "*étranger*" a été recherché. Si l'Extrême droite en fait une large utilisation (11,4 fois par liste en 1993 et 8,4 fois en 1997), la Gauche est quasiment muette (3 fois pour 184 professions de foi en 1993 et 30 fois pour 250 profession de foi en 1997). L'Extrême gauche est plus loquace mais ne se présente pas partout (19 citations pour 77 professions de foi en 1993 et 97 pour 150 en 1997). En pratique, le droit de vote n'est jamais évoqué à gauche, il l'est régulièrement par la Ligue communiste révolutionnaire, jamais par Lutte ouvrière, quelquefois par Les Verts ou les écolo-alternatifs (**La question de l'immigration lors des élections législatives de 1997, Migrations- Société n°63, vol 11, mai-juin 1999**). Des constatations semblables ont été faites pour les autres élections.

Diverses propositions ont été avancées pour expliquer cette évolution : des proches du gouvernement Jospin ont invoqué "*l'apaisement*" sur les questions d'immigration grâce à la politique équilibrée du Premier ministre. Mais le retournement de tendance se produit avant "*l'apaisement*", si apaisement, il y a eu. Pour d'autres, c'est du à la diminution du chômage, or elle survient postérieurement. Peut-être, tous ces événements ont-ils joué dans la poursuite de l'embellie. Mais le chômage est reparti à la hausse, Jospin s'est retiré et les résultat de 2002 et 2003 sont plus favorables que les précédents ! Pour d'autres enfin, depuis les événement de 1995, l'opinion publique serait plus favorable aux mouvements sociaux et donc à la revendication du droit de vote.

Ne serait-ce pas plutôt, l'apparition en mars 1996 des "*sans-papiers*" sur la scène politique ? Ces sans-droits, ces sans-voix, en prenant leurs affaires en main à travers manifestations, occupations, grèves de la faim, ont fait un acte citoyen qui n'a pas été sans conséquence. Ils ont modifié l'image de l'immigration : des gens qui étaient considérés comme des délinquants sont devenus des "*double-peine*", des personnes qui étaient qualifiés, hier, de clandestins, d'illégaux, sont devenus des "*sans-papiers*". Au delà de la formulation de la question, peut-être aussi, les Français ont-ils pris conscience progressivement à travers les élections européennes de 1994, 1999 et les municipales de 2001 du fait que les uns votaient et les autres non. Comment comprendre aussi que les enfants "*qui ne se sont donnés que la peine de naître*" aient le droit de vote à leur majorité alors que leurs parents qui sont là depuis des années, qui ont donné leur peine, quelquefois leur santé, en sont exclus ? Il est souvent dit que les Français sont attachés au principe d'égalité, ils peuvent alors difficilement comprendre que l'origine soit suffisante pour garantir des droits aux uns et en exclure les autres. Que les enfants puissent voter et non leurs parents. Peu à peu, l'idée fait son chemin. Les résidents étrangers qui vivent en France ne sont plus réellement des étrangers. Ils vivent ici depuis longtemps, ils ont leur vie familiale ici. Ils rencontrent les mêmes difficultés que tout le monde. Pourquoi ne pourraient-ils pas dire leur mot au moment des élections municipales ou autres comme ils peuvent le faire au syndicat, à l'assemblée des locataires ou à l'association des parents d'élève. Leur présence n'y est pas incongrue. Ils y sont à leur place.

Des événements forts peuvent-ils jouer sur l'évolution de la courbe ? Le Mondial par exemple,

avec “*l’effet Zidane*” et la ferveur “*black blanc beur*” autour de l’équipe victorieuse. L’événement avait lieu en juillet 1998, le sondage de novembre 1998 ne montre qu’une montée de 5 points entre 1997 et 1998 alors qu’elle était de 11 points entre 1996 et 1997 et de 8 points entre 1998 et 1999. La même équipe de France est rentrée sans gloire de Corée et les opinions favorables continuent de monter. Le Mondial ne semble pas avoir joué un rôle significatif.

Quelle est la responsabilité des attentats du 11 septembre sur les résultats de 2001 qui témoignent d’une chute de 12 points par rapport à ceux du sondage précédent d’octobre 1999 ? Probablement importante mais de courte durée correspondant au côté très émotionnel puisque le sondage de 2002 remonte à 54%.

En novembre-décembre 2000, la “*Lettre*” avait commandé un sondage européen qui ne portait que sur la question, commune aux 15 pays de l’UE, du droit de vote aux élections européennes : en France, 45% des sondés se sont dits très ou assez favorables à l’extension de ce droit aux ressortissants des Etats tiers et 51% opposés. La question n’étant pas la même, les résultats sont difficilement comparables avec les autres sondages. Ils semblent témoigner que la présence des élections municipales dans la question favorise les réponses positives.

Le tableau 5.1 permet de constater que, lors des différents sondages de 1994 à 2003, les personnes qui se disent proches de la Gauche se déclarent aussi plus favorables (de 21 à 33 points suivant les années) que celles proches de la Droite. Les convictions de la Gauche s’effondrent de 24 points en 2001 mais les réponses favorables sont encore supérieures de 4 points à celles des personnes proches de la Droite.

Phénomène particulièrement intéressant qui devrait donner à réfléchir aux politiques de droite, la montée constante des réponses favorables chez les sondés proches de la Droite qui, 5-6 ans après ceux de gauche, atteignent 46% (52% opposés) alors que les personnes sans préférence partisane se déclarent favorables dans 49% des cas (38% opposées) !

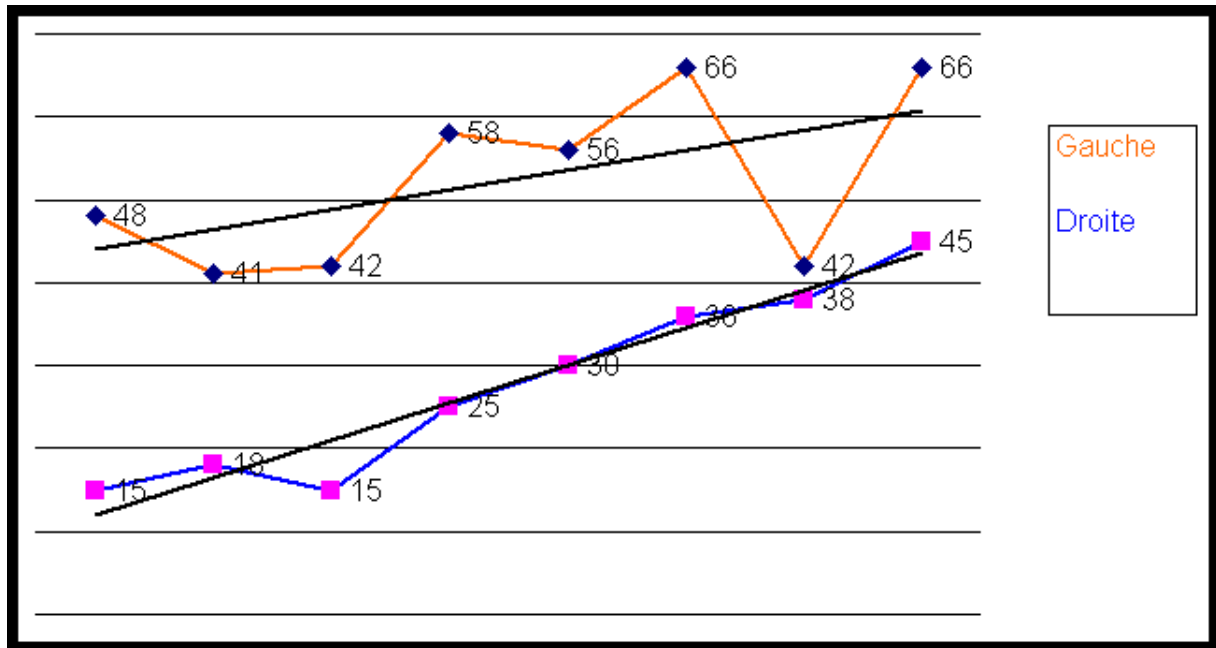


FIG. 5.2 – GRAPHIQUE 2 : Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003 en fonction de l'orientation partisane. Sondages CSA/*Lettre de la citoyenneté* /ATS, *Lettre de la citoyenneté*, n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Proches de la Gauche	48	41	42	58	56	66	42	66	71
Proches de la Droite	15	18	15	25	30	36	38	45	46

TAB. 5.2 – Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003 en fonction de l'orientation partisane. Sondages CSA/*"Lettre de la citoyenneté"* /ATS, ***"Lettre de la citoyenneté"***, n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003

Chapitre 6

POSITIONS DES POLITIQUES

Il a fallu les résultats du sondage annuel de la *"Lettre de la Citoyenneté"* de 1999 avec une majorité de réponses favorables à l'extension du droit de vote pour que les politiques qui ne se déterminent plus au doigt mouillé, multiplient les prises de position. Contre, à droite, avec quelques francs-tireurs courageux et pour, à gauche, avec des réserves des responsables du PS et du gouvernement de l'époque notamment sur la faisabilité de cette réforme.

6.1 Des propositions de loi

A gauche, dans les semaines qui ont suivi la publication du sondage, le PS, le PRG, les Verts ont déposé une proposition de loi constitutionnelle. Le PC avait déposé la sienne avant la publication du sondage, comme il l'a fait à de multiples reprises depuis 1989. Mais déposer une proposition de loi constitutionnelle, même en tir groupé, ne sert à rien si ce n'est à faire savoir que les députés signataires ont fait semblant d'agir sur une question qui intéresse particulièrement tel électeur ou telle association. Les propositions de loi vont, discrètement, à la corbeille à papier car le Gouvernement est maître de l'ordre du jour du Parlement. Le PC a organisé une conférence de presse pour présenter sa proposition, ce qui est un acte politique quand on pense aux années de silence de la Gauche lors des campagnes électorales. Un pas de plus, les Verts ont utilisé leur temps d'initiative parlementaire, la *"niche parlementaire"*, qui permet aux groupes parlementaires de soumettre à la discussion de l'Assemblée une proposition de loi.

La proposition du PRG déposée par Roger-Gérard Schwarzenberg reprend, partiellement, le texte introduit dans l'article 88-3 à la suite du traité de Maastricht : *"Sous réserve de réciprocité, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux résidents étrangers établis régulièrement en France depuis plus de cinq ans"*. Cette proposition contient deux limitations qui seraient incluses dans la Constitution : la nécessité d'une installation depuis cinq ans et la notion de réciprocité. C'est une façon de ne rien donner du tout : la condition de réciprocité ne sera remplie qu'exceptionnellement. De plus, on comprend mal comment les conditions de résidence et de réciprocité contribueront à prévenir le risque communautaire ou communautariste, cité trois fois, qui semble obséder l'auteur.

Le PC argumente sur le rôle joué par les étrangers dans la construction du pays et même dans sa défense et sur le principe d'égalité de tous les étrangers. Il propose de modifier l'article 3 de la Constitution pour attribuer aux résidents étrangers qui ne l'ont pas le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les mêmes conditions que pour les citoyens de l'Union européenne.

Pour le PS, les étrangers constituent 7% de la population française alors que le recensement de 1999 estime ce pourcentage à 5,6! De plus, la réforme ne concerne pas les étrangers qui ont la nationalité de l'un des Etats membres de l'Union qui sont déjà citoyens de l'Union. Quoiqu'il en soit, le PS veut que la France rattrape son retard sur les autres pays européens qui ont déjà donné le droit de vote et d'éligibilité à tous les étrangers et surtout traiter également les ressortissants de l'Union et les extra-communautaires dans le but de réussir le pacte républicain et l'intégration. La proposition, signée massivement par les députés qui savent qu'elle ne viendra jamais à l'ordre du jour, est destinée à occuper le terrain et ainsi rédigée : *“Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Ils ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à l'élection des sénateurs”*.

La proposition des Verts est aussi signée par tout le groupe. L'exposé des motifs est le seul à affirmer clairement que le lien nationalité-citoyenneté *“n'est plus adapté à la situation”* et pose la question de la logique d'une Constitution qui fait sienne la Déclaration des droits de l'homme et qui s'empresse de la bafouer dès son article 3 en réservant la citoyenneté aux seuls nationaux. C'est donc un problème de démocratie que d'avancer vers le rétablissement de cette égalité. Dans un article unique qui intéresse tous les résidents étrangers quelle que soit leur nationalité, originaires de l'Union européenne ou non, les Verts proposent d'attribuer le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections locales et non aux seules élections municipales : *“Peuvent être électeurs et éligibles pour les élections aux conseils des collectivités territoriales les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France, dans les conditions déterminées par une loi organique”*. Cette proposition est celle qui va le plus loin.

6.2 Des prises de position

Au delà des propositions de loi, les prises de position de Jean-Pierre Chevènement méritent une attention particulière étant donnée la place qu'il occupe comme idéologue de la République. Jusque là, J.-P. Chevènement refusait le droit de vote aux résidents étrangers en privilégiant l'accès à la nationalité. Prenant acte du traité de Maastricht, il a enfin admis, deuxième miracle de la République, que le droit de vote pouvait être étendu à des résidents étrangers extra-communautaires. Il est difficile de savoir ce qui revient dans cette conversion au poids du sondage et à la logique du principe d'égalité. Cependant, ses déclarations doivent être considérées attentivement : *“Un Algérien vivant en France depuis des années devrait plus avoir le droit de vote qu'un Finlandais. On pourrait le faire et, à mon avis, uniquement pour peut-être des étrangers qui ont une carte de résident de dix ans et au moment du renouvellement”*.

Cette déclaration contient de nombreuses réticences. Plus grave, le chantre de l'égalité républi-

caine, après avoir affirmé contre ce principe qu'un Algérien devrait avoir plus de droits qu'un Finlandais (décidément très exotique), s'empresse de lui en donner moins!!! Car si le Finlandais, du fait du traité de Maastricht, a le droit de vote dès son installation en France, pour les résidents non-européens, J.-P. Chevènement propose de l'attribuer seulement au moment du renouvellement de la carte de résident. Comme il faut au minimum trois ans de présence régulière pour avoir une carte de résident, que ce titre est valable dix ans, c'est après 13 ans de présence, dans le meilleur des cas, que ce droit pourra être demandé. Mais cette procédure est très dangereuse. C'est la meilleure façon de n'avoir ni la carte de résident, ni le droit de vote! Depuis que la carte de résident, valable 10 ans, renouvelable automatiquement, a été créée, par un vote à l'unanimité de l'Assemblée nationale, en 1984, la plupart des lois votées ont eu pour conséquence de limiter les conditions de son attribution ou de son renouvellement. La surcharger du droit de vote, comme le demande aussi, sur un mode plus modéré, Gilles de Robien, serait une raison supplémentaire d'inciter à son démantèlement. Un gouvernement ou même l'administration pourraient, sans revenir sur la loi attribuant ce droit, simplement en changeant les conditions d'attribution ou de renouvellement de la carte, jouer sur le droit de vote. Il serait préférable que J.-P. Chevènement propose le droit de vote après 5, 10, 15 ou 20 ans de présence régulière en France. La durée du séjour en situation régulière est une réalité, relativement, objective. Le renouvellement d'un titre de séjour dépend énormément de l'arbitraire administratif. Décidément, la conversion est encore partielle.

Le plus important, en fonction de la situation politique du moment, Lionel Jospin était alors Premier ministre, demeure la position du parti socialiste. Celui-ci a déposé sa proposition de loi. Laurent Fabius a fait une déclaration importante : *"on ne peut parler de démocratie locale sans vouloir la participation pleine de tous les habitants de la cité régulièrement installés depuis au moins 5 ans chez nous. Pour ma part, après réflexion approfondie, j'y suis favorable"* (**Libération, 26 novembre 1999, Le Monde, 27 novembre 1999**). Dix ans plus tôt, en 1989, Laurent Fabius, avait déclaré : *"De toute façon, notre démarche européenne sera clairement antiraciste"* (**Le Monde, 29 mars 1989**) ce qui n'a pas empêché le traité de Maastricht de donner des droits seulement aux Européens de l'Union européenne avec l'approbation de Laurent Fabius. François Hollande, premier secrétaire du PS, s'est déclaré *"favorable"* au droit de vote aux élections locales pour les étrangers *"qui ont résidé régulièrement sur notre territoire depuis 5 ans"*. Il a précisé : *"cette revendication est dans la plate-forme socialiste depuis des années"*. Bien entendu, cette réforme ne pouvait être mise en oeuvre en 2001 car il faut *"une révision constitutionnelle"*. Or, *"toute la Droite, sauf quelques personnalités comme Gilles de Robien ou Jean-Louis Borloo"* y reste opposée (**Le Monde, 1er décembre 1999**). Et pour que tout le monde comprenne bien : *"Si on ne peut pas faire avec la majorité des trois cinquièmes, c'est le président de la République qui en décide. Donc je crois qu'il faut peut-être changer le président de la République le moment venu mais ce n'est pas une question d'actualité, ce sera posé en 2002"*. *"Ce processus doit trouver son aboutissement et réussir en 2007"* (**Libération, 30 novembre, 1999**). Quant à Lionel Jospin, alors chef du gouvernement, personnellement favorable au droit de vote, il a déclaré : *"Ne soyons pas hypocrites. Ne laissons pas croire que cette réforme est possible avant les prochaines élections municipales de 2001. En tout état de cause, ce ne sera pas le cas"* (**Libération, 8 décembre 1999**), le sujet *"n'est pas mûr"*. *"On a trop reproché à François Mitterrand de jouer avec cela. Moi, je ne le ferai pas, je ne prendrai*

pas ce risque” (**Le Monde, 21 décembre 1999**).

Les choses sont claires : *“Pour le moment rien n’est possible, votez pour le candidat socialiste à la prochaine élection présidentielle et nous ferons le reste”*. Sans remonter au programme commun de 1972 qui prévoyait : *“les travailleurs immigrés bénéficieront des mêmes droits que les travailleurs français. La loi garantira leurs droits politiques, sociaux et syndicaux”*, sans reprendre les multiples déclarations qui jalonnent les dernières années (**Les immigrés devant les urnes, 1992, CIEMI-L’Harmattan**), ce nouvel épisode du feuilleton pourrait s’intituler *“Vingt ans après”* ou, de façon plus pessimiste, *“demain, on rasera gratis”*. En effet, il y a plus de 20 ans, un président socialiste a été élu, suivi d’une vague rose exceptionnelle dans l’histoire et rien n’est venu malgré l’engagement électoral. L’arrivée d’un nouveau président socialiste aux commandes n’aurait guère changé les données.

Avec l’approche de la présidentielle, sentant enfin la demande et peut-être le vent tourner dans certaines couches de la population considérées comme acquises, les déclarations de L.Jospin ont changé. Il a observé que les *“esprits avaient commencé à évoluer”*, qu’ *“à partir du moment où les citoyens européens pouvaient voter aux élections locales”*, il pouvait y avoir un sentiment de *“discrimination”*. Mais, pour permettre le vote des étrangers hors Union européenne, il faut un *“changement de la Constitution”* et donc un consensus entre l’Assemblée nationale et le Sénat (**13 octobre 2001, AFP**). Quelques mois plus tard, dans un entretien au Monde, à la question : *“François Mitterrand, en 1984, n’a-t-il pas imposé l’abrogation de la peine de mort à un moment où les Français n’y étaient pas majoritairement favorables ?”*, le candidat à l’élection présidentielle répondait : *“Rares sont dans une démocratie les sujets qui appellent une telle contradiction. J’en vois un peut-être : le vote des étrangers aux élections locales. Je le préconise. Je souhaite que les étrangers vivant en France depuis 10 ans dans des conditions régulières puissent être “des citoyens de la cité”, des acteurs de la vie municipale”* (**Le Monde, 2 mars 2002**). Ni le journaliste, ni Lionel Jospin ne doivent connaître les résultats des sondages de la *“Lettre de la citoyenneté”*! Et 17 jours plus tard, dans son projet, le candidat socialiste proposait de donner *“le droit de vote aux étrangers régulièrement installés sur notre sol depuis 5 ans aux élections locales”* (**Le Monde, 19 mars 2002**). Dix ans, 5 ans! A cette vitesse, le changement est impressionnant! Il est regrettable que la campagne n’ait pas duré plus longtemps, Lionel Jospin aurait donné le droit de vote avant l’élection. C’est d’ailleurs ce que lui demandaient les nombreuses associations qui faisaient campagne en ce sens. Elles lui demandaient même beaucoup moins. Simplement de mettre à l’ordre du jour du Sénat la proposition de loi votée à l’Assemblée nationale.

Car il y a une véritable difficulté : il faut modifier la Constitution. La méthode pour cela se trouve dans la Constitution : *“Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n’est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement réuni en Congrès ; dans ce cas le projet de révision n’est approuvé que s’il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés”* (**Les Constitutions de la France depuis 1789. GF-Flammarion**). Il faut donc une majorité à l’Assemblée nationale, ce qui était le cas quand la Gauche était au pouvoir et une majorité au Sénat, ce qui ne l’était pas. L’élection d’un socialiste à la présidence de la République n’aurait pas joué sur la composition du Sénat. Comment obtenir une majorité au

Sénat et une majorité qualifiée au Congrès ? Bien sur, Lionel Jospin avait parlé de réformer le Sénat. Ceux qui s'y sont attaqués n'ont pas rencontré un succès tel qu'il puisse paraître un encouragement pour les successeurs.

Reste une très hypothétique évolution d'un Sénat toujours en retard de plusieurs longueurs sur la société. De cela, il ne faut cependant pas complètement désespérer : la position d'un certain nombre d'élus de droite témoigne d'un changement. Il y a là un terrain à labourer, longtemps négligé par les associations de résidents étrangers, les organisations de solidarité. Le droit de vote des résidents étrangers ne sera pas obtenu sans l'appui d'une partie de la Droite.

Quelle confiance peut-on accorder au PS quant à sa détermination ? Il serait beaucoup plus crédible s'il avait adopté certaines réformes qui n'exigent pas une modification de la Constitution, qui ne sont pas révolutionnaires.

6.3 Des actions concrètes

Rien n'empêche les municipalités de mettre en place des structures de consultation (conseillers municipaux associés, commissions consultatives des étrangers) des populations exclues par la loi du suffrage. C'est encore une vieille promesse rarement réalisée. C'est aussi une recommandation de la Convention 144 du Conseil de l'Europe qui demande à chaque Etat de *“veiller à ce qu'aucun obstacle juridique ou d'autre nature n'empêche les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers de créer des organismes consultatifs ou de prendre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel encourager et faciliter la création de tels organismes consultatifs ou la mise en oeuvre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel pour la représentation des résidents étrangers par les collectivités locales ayant sur le territoire un nombre significatif de résidents étrangers”* (art.5). Cette Convention recommande aussi le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers après 5 ans de présence. Elle n'a pas été signée par la France.

La participation à la vie communale est possible dans des structures prévues par la loi : la Commission consultative des services publics locaux, obligatoire, doit comprendre des représentants d'usagers ; Comités consultatifs facultatifs sur les questions locales, composés sur proposition du maire. Les étrangers peuvent participer à travers les associations aux Commissions extra-municipales, en principe ouvertes à tous. Ou dans les Comités ou conseils de quartier. Il existe aussi des Conseils - appelés, selon les cas, locaux, municipaux ou communaux - d'enfants ou de jeunes. Le premier date de 1979, il y en avait 40 en 1987, 200 en 1990 et près de 800 en 1996. Quelques uns se sont faits remarquer en refusant de faire voter les enfants qui n'avaient pas la nationalité française !

La *“Commission extra-municipale des immigrés”* est une forme spécifique de participation : les Cemi les plus anciennes datent de 1977 (Saint Germain, Mons en Baroeul, Creil, Bourges, Valentigney). Actuellement très discrètes, elles sont en voie de disparition plus que de banalisation. Probablement par suite d'une certaine lassitude de intéressés qui pensaient que c'était là un premier pas vers un droit de vote qui n'est pas venu. D'autres par suite d'un certain manque d'intérêt des élus. Par ailleurs, avec le droit de vote accordé aux citoyens de l'Union européenne,

l'importance numérique de la population intéressée par ce type de structures a nettement diminué. Mais il existe d'autres structures consultatives de parties de la population qui, par ailleurs, ont le droit de vote comme les commissions "d'anciens". Peut-être faudrait-il mettre dès maintenant en place des commissions anti-discrimination auprès de toutes les instances élues. Elles auraient une autre base et un autre but : mettre en évidence toutes les discriminations qu'elles touchent des Domiens, des Tomiens, des Français d'origine étrangère ou des étrangers. Encore faudrait-il que les élus aient conscience que ces discriminations existent ailleurs que dans les discothèques, notamment dans les administrations dont ils sont responsables.

Pour les maires qui veulent aller plus loin, d'un point de vue politique, l'expérience des conseillers municipaux associés est certainement la plus intéressante dans la mesure où elle se veut transition vers le droit de vote et d'éligibilité. Des Conseillers municipaux associés ont été élus à Mons en Baroeul (1985), Amiens (1987), Cerizay (1989), Les Ulis, Longjumeau, Vandoeuvre les Nancy (1990), Portes lès Valence (1992). Il est regrettable que ces expériences n'aient pas été généralisées dans les communes où vivent des étrangers en nombre significatif. En effet, il a été constaté dans ces villes "une évolution des mentalités, une participation plus importante des immigrés dans les conseils d'écoles, les comités de locataires" (DELEMOTTE Bernard **Les immigrés et la participation à la vie locale, Ecartés d'identité, n°99, juin 1999**). La participation aux activités du Conseil municipal à travers ces conseillers associés a entraîné une certaine reconnaissance, a banalisé la participation aussi bien aux yeux de la population française que des résidents étrangers favorisant l'insertion de ces derniers dans les autres structures participatives. Autrement dit, l'obtention d'un nouveau droit a revitalisé des droits acquis sous-utilisés jusque là.

À Amiens, les conditions d'élection étaient aussi proches que possible de celles d'une élection municipale : nombre de sièges, conditions d'âge, de résidence... L'inscription sur les listes électorales "spécifiques" était volontaire : le taux des inscriptions a été relativement faible, de l'ordre de 20%. Comme dans les autres expériences du même type 28% à Longjumeau, moins de 10% à Vandoeuvre (avec un taux de participation des inscrits de 80% à Amiens, 60,5% à Longjumeau, 81% aux Ulis et 80% à Vandoeuvre). Mais cette faiblesse, quelquefois invoquée pour contester ces expériences, est relative. Il faut se rappeler que le taux d'inscription officiel des citoyens de l'Union pour les élections européennes en 1994 était de 4,4%, de 7% en 1999 et de 16% pour les municipales de 2001.

De nouvelles structures participatives, appelées Conseil consultatif des étrangers, ont été mises en place à Strasbourg et Bourg en Bresse et, après les municipales de 2001, à Grenoble, Paris, Bordeaux, Nantes.

À Paris, on ne peut réduire la popularité du nouveau maire de Paris à cette initiative. On peut constater qu'elle est loin de lui nuire. Sa position en faveur du droit de vote, la mise en place du Conseil de la citoyenneté des résidents non-communautaires, le soutien de la mairie à l'opération "votation citoyenne" lancée par le mouvement associatif montrent bien qu'un autre comportement que celui du gouvernement Jospin est possible.

Certes, ces structures, consultatives, peuvent servir d'alibi, certes celles qui ont été mises en place en France et en Belgique où elles étaient beaucoup plus nombreuses, ont périclité par suite d'un changement de majorité, par manque de volonté politique des maires. Mais si, au lieu de

quelques villes, au lendemain des élections de mars 2001, un nombre significatif de communes avaient mis en place simultanément de telles structures, avec une coordination nationale, cela aurait constitué un événement politique. Nul doute que cela aurait donné quelque crédibilité à la Gauche. Il y a sur l'ensemble du territoire suffisamment de communes gérées par la Gauche où vit une proportion significative de résidents étrangers.

Certaines critiques, justifiées, ont été faites à ces structures, notamment, à la mise en place par élection de Conseillers municipaux associés. Par l'Extrême droite : c'est normal. Par certains groupes de gauche qui ont parlé de double collège faisant référence ainsi à l'époque coloniale : il est vrai que ces Conseillers municipaux associés n'ont qu'un rôle consultatif. Mais c'est surtout le collège électoral particulier qui pose problème. Il y a là un véritable paradoxe : pour obtenir un droit "*universel*", utiliser une méthode qui fait appel au particularisme. Pour lutter contre le risque de repli communautaire, faire élire des Conseillers municipaux par des "*communautés*". Quoi qu'il en soit, ces expériences n'auraient eu leur véritable signification et, éventuellement, leurs inconvénients, que si un nombre important avait été mis en place. Cela n'a pas été le cas.

Renouant avec une pratique de la Troisième République, quand les femmes n'étaient ni électrices, ni éligibles, certains maires ont proposé de prendre sur leur liste des résidents étrangers qui n'ont ni le droit de vote, ni le droit d'être élus. Là encore, si des maires s'étaient engagés en nombre dans une telle opération, cela aurait été un événement politique important. Une opération en ce sens a été organisée à Paris par les Verts mais n'a pas été conduite jusqu'au bout pour éviter l'invalidation des listes présentées et l'exclusion de l'élection.

6.4 Et au niveau national

Les parlementaires pouvaient aussi prendre des mesures qui ne demandaient pas une réforme de la Constitution mais une loi simple. Depuis 2001, les jeunes Français arrivant à la majorité sont inscrits d'office sur les listes électorales. A terme donc, tous les Français par la naissance. Seuls ceux qui ont fait un acte volontaire pour avoir la nationalité française devront encore faire un nouvel acte volontaire pour pouvoir exercer leur rôle de citoyen. Pourquoi ne pas instituer l'inscription d'office des Français par acquisition au moment où cette acquisition prend effet ? Ce serait plus facile à faire que pour les jeunes qui ont souvent changé de domicile depuis leur naissance. Ce serait un geste symbolique que nul ne peut refuser de voter. Quand certains veulent donner une certaine solennité aux naturalisations, la remise de la carte d'électeur au moment de l'attribution de la nationalité donnerait du poids à la naturalisation. D'une certaine façon, une telle manifestation renforcerait même le lien nationalité-citoyenneté.

Jusqu'en 1992, par suite d'un vide juridique, le maire pouvait consulter par référendum tout ou partie des habitants de sa commune sur une question d'intérêt local. Sous un gouvernement de gauche, une loi a été votée (**Loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République. J.O. du 8 février 1992**) qui permet au maire de consulter seulement les électeurs, non les habitants. Il ne s'agit pas là d'un *lapsus calami* mais d'une tractation obscure qui a fait disparaître le mot "*habitant*" de l'avant-projet pour le remplacer par "*électeur*" malgré les lettres de protestations envoyées au président Mitterrand

et à quelques ministres. Ces référendums locaux ne mettent pas en question la souveraineté nationale, la définition de la politique nationale. Cette consultation n'est que consultative, le Conseil municipal peut passer outre. Le gouvernement de gauche a fermé une possibilité, certes peu utilisée mais symbolique. Ce qu'une loi malheureuse a fait une autre loi aurait pu le défaire. Des maires n'ont d'ailleurs pas tenu compte de ce texte et ont organisé des consultations d'intérêt local intéressant tous les habitants quelle que soit leur nationalité, à Arcueil, Stains ou l'Île Saint Denis. Le mauvais exemple est plus facile à suivre que le bon, la Droite refait la même chose dans le cadre de la décentralisation pour des référendums locaux qui auront pouvoir de décision et ne seront ouverts qu'au citoyens.

Le Conseil constitutionnel a statué que, pour attribuer le droit de vote aux élections européennes, il n'était pas nécessaire de modifier la Constitution. Il a donc suffi d'une simple loi pour donner le droit de vote pour les élections européennes aux ressortissants communautaires. Pourquoi ne pas voter une loi pour ouvrir ce scrutin à tous les résidents étrangers? Certes il y aurait un appel au Conseil constitutionnel. Qui aurait été probablement embarrassé. Qui aurait pu arguer de multiples raisons pour refuser aux uns ce qu'il avait accepté pour les autres. Mais les Parlementaires, le Gouvernement auraient montré que, pour eux, cette bataille était essentielle.

Le Gouvernement de gauche n'a pas pris de telles mesures. Les députés n'ont pas fait de propositions de loi, n'ont pas utilisé de "*niches parlementaires*" pour des textes qui ne pouvaient être facilement refusés. Pour gagner un combat politique, il faut le mener. Celui-ci a-t-il été mené? Qui a l'intention de le mener?

Lors de l'élection européenne de 1994 seulement 4% des citoyens européens potentiels s'étaient inscrits sur les listes électorales. Conscient de l'échec démocratique que constituait un aussi faible pourcentage, un collectif s'est constitué en 1998 : "*Pour une véritable citoyenneté européenne*". Ce collectif a essayé d'attirer l'attention, notamment du Gouvernement sur la nécessité d'une campagne d'information. Ce que le Gouvernement a fait, à la radio, négligeant la télévision : "*Le média télévisuel n'a pu être retenu pour plusieurs raisons dont la principale est financière*" a expliqué le cabinet du ministre chargé des Affaires européennes! Au vu de la publicité qui a été faite au moment du passage à l'Euro, en 1999, alors que les citoyens n'avaient rien de particulier à faire, cette pénurie financière laisse penser que le Gouvernement était plus favorable à l'Euroland, pays de l'Euro, qu'à l'Union européenne, union des Européens. Le Gouvernement aurait pu rattraper ce nouveau loupé en lançant une campagne intense d'incitation à l'inscription sur les listes électorales pour les municipales de 2001. D'autant que les citoyens de l'Union pouvaient voter en France pour les municipales et, le moment venu, dans le pays d'origine. Cela n'a pas été le cas!

Pour modifier la Constitution et étendre le droit de vote aux résidents étrangers quelle que soit leur nationalité, le Sénat constitue un obstacle sérieux. Il sera donc peut-être nécessaire, à défaut d'une conversion soudaine des sénateurs, d'une réforme du Sénat ou de sa disparition, de trouver un autre moyen de promouvoir une réforme nécessaire. Pour donner le droit de vote aux femmes, la question n'a pas été posée aux hommes. C'est d'abord par une ordonnance qu'il a été attribué. C'est ensuite une disposition de la Constitution de 1946 qui a été acceptée par référendum. Personne ne pense aujourd'hui à revenir en arrière. Pour créer la citoyenneté

européenne qui donne le droit de vote aux élections municipales et européennes aux nationaux de l'Union résidant en France, la question, isolée, n' a pas été posée aux Français. Cette mesure faisait partie du Traité de Maastricht, approuvé par référendum. Elle n'a pas été le sujet de grandes discussions publiques. Aujourd'hui, ce droit est entré dans les moeurs et aucun parti n'a mis à son programme un retour en arrière. C'est un acquis. Le Sénat, à son corps défendant, a dû participer à la mise en conformité de la législation française avec le Traité. Faudra-t-il attendre un nouveau traité pour faire un pas en avant ?

6.5 La droite évoluée

Reste la possibilité d'une évolution à droite. Des déclarations de Nicolas Sarkozy, d'Alain Juppé (Bordeaux a mis en place un conseil consultatif) ou de Charles Pasqua ont montré qu'ils avaient bien conscience d'avoir commis des erreurs sur les questions touchant l'immigration. Mais, lors du débat de 1999-2000, la majorité de la Droite est bien restée dans son rôle traditionnel d'opposition frontale même si des prises de position favorables se sont faites entendre. Notamment de la part de certains maires. Cela peut s'expliquer par la proximité, le contact avec la population, par réalisme aussi. Dans certaines communes, il y a une forte proportion d'étrangers et donc, souvent, d'électeurs d'origine étrangère. Cette proportion augmente avec les naturalisations et l'arrivée des jeunes qui sont français et en âge de voter. La majorité dans une commune tient quelquefois à quelques centaines de voix.

Parmi les personnalités de droite qui ont pris position en faveur du droit de vote des résidents étrangers, Gilles de Robien, (député, maire d'Amiens, devenu ministre) qui se dit *"guidé par une inébranlable foi en la démocratie"*, et déclare : *"permettre aux résidents non européens, titulaires d'une carte de résident depuis au moins 5 ans, de participer à la vie de la cité par l'expression d'un vote aux élections municipales ne me semble pas aberrant... Cette révision aurait le mérite de clore le chapitre des commissions extra-municipales des étrangers, symbole en trompe l'oeil d'une démocratie à deux vitesses. Faut-il permettre à un étranger d'être élu maire ou conseiller municipal ? Le débat reste ouvert. Des accords de réciprocité avec le pays d'origine peuvent être étudiés... Un nombre d'années de résidence suffisant pourrait être défini pour être autorisé à se présenter. La légitimation par le suffrage universel ferait le reste... Allons-nous nous laisser déborder aujourd'hui par la majorité pour dire trois ans après, ils ont eu raison ?"* interroge le maire d'Amiens pour lequel le droit de vote des étrangers pour les élections locales représente *"un chemin fantastique de la reconquête de la crédibilité, de la légitimité et donc du pouvoir"* (**Libération, Le Monde, 30 novembre 1999**). Cependant, il faut tempérer l'enthousiasme de Gilles de Robien, l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ne supprimerait pas les multiples vitesses de la citoyenneté.

A l'UDF, il n'était pas totalement isolé. Ainsi, Dominique Paillé, délégué général, a pu dire : *"les immigrés devraient pouvoir voter au bout de 6 ans de résidence"*. Prenant conscience des erreurs passées, il affirmait : *"A l'UDF, nous avons loupé tous les wagons - le PACS, la parité - on ne peut pas être contre tout, il est de la responsabilité de notre famille de tracer le chemin sur les questions de société"*. D'autres ont parlé d'en débattre comme Mouloud Ould Yahoui, délégué à l'intégration : *"Une bonne intégration ne passerait-elle pas par la possibilité de voter ?"* (**Le**

Monde, 30 novembre 1999) ; ou André Rossinot, maire de Nancy qui trouvait que *“quand des gens paient des impôts ; il faut trouver moyen de les intégrer”* (**Libération, 29 novembre 1999**) ; Anne-Marie Idrac, députée des Yvelines *“n’est pas contre”* mais *“ce débat doit avoir lieu dans la sérénité et sans être instrumentalisé par la Gauche. Réfléchir calmement à l’hypothèse d’accorder, sous certaines conditions, le droit de vote aux immigrés n’est pas forcément idiot. Toute la question est le calmement”* précise-t-elle en faisant référence à *“l’utilisation polémique qui a été faite de ce sujet dans le passé notamment par François Mitterrand”* (**Libération, 29 novembre 1999**). Pour Maurice Leroy, député du Loir et Cher, maire de Le Poislay : *“Le FN a implosé. Il n’y a pas de risque en relançant ce débat, de dérouler un tapis rouge devant le FN comme l’avait fait François Mitterrand”* (**Le Monde, 30 novembre 1999**).

Si les François Bayrou et Philippe Douste-Blazy ont un moment pu faire penser que le débat allait être ouvert, qu’il convenait *“de parler de ces choses ensemble”*, qu’il fallait *“consulter globalement le groupe”*, cela n’a guère duré sous la pression des Hervé de Charrette, Renaud Donnedieu de Vabres, Pierre Albertini, Pierre-Christophe Bagnat... Finalement, Philippe Douste-Blazy a battu en retraite : *“le droit de vote reste l’aboutissement du processus d’intégration dans la mesure où il reste indissolublement lié à la nationalité française”* et François Bayrou, après avoir humé le vent, a déclaré : *“Le vote est lié à la citoyenneté qui, elle même, est liée à la nationalité”* (**Le Monde, 2 décembre 1999**).

Mais François BAYROU évolue et, dans un entretien (**RTL, 28 mai 2001**), il déclarait : *“Je pense que, de plus en plus, les élections locales iront vers l’implication de tous ceux qui vivent sur le sol. Pour gérer une commune, pour participer à la gestion d’une commune. J’ai très longtemps été réticent à cette idée, parce que citoyenneté et droit de vote pour moi, c’était la même chose. Mais on voit bien aujourd’hui, que des citoyens qui paient leurs impôts, des citoyens qui participent à la gestion, à la vie d’une collectivité locale d’un quartier, d’une rue, on ne pourra pas les exclure du vote dans la vie locale, je le répète. Et c’est d’ailleurs le cas dans la plupart des pays européens. C’est Gilles de Robien qui avait défendu cette idée. Je m’étais raidi contre cette idée. Je pense qu’il faut évoluer sur ce point.”* Un pas de plus et l’UDF adoptait le 26 janvier 2002, lors de son Conseil national, un projet dans lequel *“elle défend le droit de vote et d’éligibilité des étrangers aux élections municipales après 10 années de présence en France”* (**Le Monde, 29 janvier 2002**).

En 1999, la Droite dans son ensemble était loin de cette position. Claude Goasguen (DL), accuse ceux qui parlent du droit de vote (**Politix, 4 novembre 1999**) d’en faire une *“utilisation politique qui attise des réactions de rejet vis à vis des étrangers”*. M.Goasguen ne semble pas s’inquiéter des lois, des circulaires, des contrôles au faciès, des renvois groupés parce que, bien sûr, ils n’attisent pas l’hostilité vis à vis des étrangers. Il accusait les partis de la majorité d’alors de *“surenchérir”* dans ce domaine *“pour conserver (leur) électorat à la veille des municipales. Les partis de gauche se comportent en nostalgiques d’un temps où le FN leur permettait de remporter les élections grâce à des triangulaires”* (**Le Monde, 28 décembre 1999**). Si Mitterrand a utilisé le droit de vote pour susciter l’Extrême droite et battre la Droite, celle-ci utilise l’Extrême droite pour éviter de répondre à la question qui est posée.

6.6 Une annonce mais...

Cette opposition au droit de vote des résidents étrangers est probablement un combat d'arrière-garde, y compris à droite. En effet, récemment, la question de l'extension du droit de vote aux élections municipales a été mise à nouveau sur la place publique par la Droite qui ne craint plus de faire le jeu de l'Extrême droite. Yves Jégo (UMP, Seine et Marne, maire de Montereau-Fruault-Yonne) a ouvert le débat. Dans un rapport remis au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur et au ministre des Affaires sociales, *"Pour une nouvelle politique d'intégration"*, il propose un *"contrat d'accueil"* d'une *"durée de 3 ou 4 ans"* qui permettrait de fixer les droits des étrangers en définissant *"un certain nombre d'obligations et de règles"* telles que l'apprentissage de la langue française, le respect des lois ou l'obligation de trouver un emploi légal et rémunéré. Ce premier contrat serait suivi d'un *"contrat d'enracinement"*, étendu sur une durée de 10 à 15 ans. L'étranger se verrait proposer des *"droits nouveaux tels que le droit de vote et la possibilité d'acquérir plus facilement la nationalité française au terme de cette période"* (Le Monde, 11 octobre 2002 et 27 novembre 2002).

Ce texte a fait beaucoup de bruit. A travers les contrats, il réintroduit, discrètement, les anciennes cartes de séjour qui ont été supprimées par la mise en place de la *"carte unique"* en 1984 et qui est démantelée à chaque nouvelle législation. Il propose *"la possibilité d'acquérir plus facilement la nationalité française"* pour les personnes qui auront souscrit aux deux contrats annoncés et après 13 à 15 années de séjour. La législation actuelle permet de demander la nationalité française après 5 ans de séjour !!! C'est bien à cela que pense Etienne PINTE (député UMP, maire de Versailles) : *"Une période d'accueil, suivie d'un contrat d'intégration de 10 ans, permettant aux intéressés qui le souhaitent d'obtenir la naturalisation et donc, le droit de vote"* (Le Monde, 26 novembre 2002). Une fois de plus, la *"générosité"* est toute dans l'effet d'annonce. Sauf que quelles que soient les conditions ou le délai exigés, l'idée de donner le droit de vote aux élections locales à des étrangers a été, cette fois, soulevée par la Droite. Reste qu'avec le *"contrat d'intégration"* qui permettrait le droit de vote, les questions de souveraineté nationale, de réciprocité apparaissent comme des arguments de circonstances puisqu'ils disparaissent après 15 ou 20 ans de séjour !

Philippe Douste-Blazy, secrétaire général de l'UMP, a une fois de plus essayé de faire une proposition : *"Il faut une sorte de pacte, de programme d'intégration dans ce pays, dans lequel il y aura en effet le droit de vote des immigrés qui vivent depuis plus de 10 ans dans notre pays"* (Le Monde, 22 octobre 2002). Mais les réactions n'ont pas manqué. Le *"bon ton"* a été donné, comme il se doit, par le président de la République, rapporté par Damien MESLOT (député UMP) : *"Moi, le droit de vote, comme disait Chirac, ça m'en touche une sans faire bouger l'autre. Nous étions au moins 90% des députés présents à rejeter cette proposition. J'ai été choqué par la proposition de Douste. Il semblait avoir oublié qu'il était secrétaire général de l'UMP et, vis à vis de l'opinion, s'exprimait en notre nom. Je lui ai dit que son intervention parasitait le discours de Troyes du président de la République. Vachard, il a rappelé à Douste-Blazy qu'il exerçait ses fonctions "par intérim" jusqu'au congrès fondateur de l'UMP le 17 novembre"* (Libération, 29 octobre 2002). D'autres réactions ont suivi : *"Ce n'est pas le moment d'en parler L'opinion n'est pas encore prête. Comme Nicolas Sarkozy, je lie la question du droit de vote à l'accès à la nationalité. Je crois à l'intégration par naturalisation. C'est*

tout le sens du contrat d'intégration proposé par Jacques Chirac" (Thierry MARIANI, député UPM) (**Libération**, 29 octobre 2002). "*Notre conception de la citoyenneté est liée à la nationalité, une nationalité choisie. Le meilleur moyen d'intégrer un étranger est de lui conférer la nationalité française*" (MARIANI Thierry) (**Le Monde**, 27 novembre 2002). Dans le même temps, ce député se joint à une soixantaine de ses collègues pour déposer deux propositions de loi visant à limiter la possibilité d'acquisition automatique de la nationalité française en raison de la naissance et de la résidence en France (**déposée le 28 novembre 2002, n° 412**) ou proposant d'allonger le délai d'acquisition de la nationalité française par mariage avec un citoyen français (**déposée le 7 novembre 2002, n°361**).

Tout est finalement rentré dans l'ordre, pour le moment. Ce n'était qu'un rapport, qu'une proposition. Car si Nicolas Sarkozy a parlé du droit de vote dans un livre de campagne (non seulement municipal mais aussi cantonal!) où il avoue "*ne pas être outrageusement choqué par la perspective de voir des étrangers, y compris non communautaires, voter pour les scrutins cantonaux et municipaux. A compter du moment où ils paient des impôts, où ils respectent nos lois, où ils vivent sur notre territoire depuis un temps minimum, par exemple 5 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*" (**Libre**, Ed. Fixot-Laffont, 2001). Si Jean-Pierre Raffarin a pu écrire : "*Un authentique décentralisateur ne peut pas être opposée à un débat sur le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers résidant depuis plusieurs années dans une commune*" (**Pour une nouvelle gouvernance**, L'Archipel, 2001). Le président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur ont beaucoup parlé d'intégration et ont oublié le droit de vote.

"N'ouvrons pas la porte du droit de vote aux étrangers pour refermer celle de l'accès à la nationalité. Ce ne serait pas conforme à nos traditions : simplifions plutôt le labyrinthe administratif qui dissuade les mieux disposés et suscite en réaction des replis communautaires" a déclaré le Premier ministre, décentralisateur, en installant le Haut Conseil à l'Intégration. Il a aussi estimé que "*le sujet principal, c'est de faire en sorte que ceux qui ont la nationalité française l'exercent pleinement. Le droit de vote (seul), ça donne un label, sans donner de sens. Ça donne une nationalité de seconde zone*". Son proche entourage indiquait que le droit de vote n'est "*pas central*", en soulignant qu'il ne serait pas accordé sous cette législature (**Libération**, 25 octobre 2002).

Certains discours de droite et de gauche se ressemblent étrangement : nous ne sommes pas contre mais l'opinion n'est pas prête, ce sera pour la prochaine fois! M. Raffarin, comme M. Jospin, se dit, à titre personnel, ouvert sur cette question. Le Premier ministre Raffarin rejoint l'ex-Premier ministre Jospin ; ce sera pour la prochaine fois. Seule différence, celui-ci en parlait pour 2007, celui-la n'envisage pas de lancer cette réforme d'ici à 2007. Tout en gommant ainsi ce point de crispation potentielle avec sa propre majorité, Jean-Pierre Raffarin a largement emboîté le pas au chef de l'Etat et donné une tonalité nouvelle au discours de la Droite. Il faut faire une politique "*équilibrée et prudente*", on croit entendre Lionel Jospin! Jean-Pierre Raffarin préfère la naturalisation au droit de vote des étrangers (**Le Monde**, 25 octobre 2002). "*Le débat sur le droit de vote, a-t-il assuré, ne doit pas occulter celui, plus essentiel, sur l'acquisition de la nationalité. S'agissant des étrangers vivant en France depuis longtemps et qui aspirent à participer plus activement à la vie locale, la réponse la plus adéquate consiste à clarifier et à*

donner du sens aux conditions d'attribution de la nationalité française.” Observant que les pays européens qui accordent aux étrangers le droit de vote “*ne [leur] donnent pas la nationalité, c'est-à-dire la citoyenneté pleine et entière*”. Une fois de plus, ceux qui veulent freiner l'évolution vers le droit de vote font semblant d'opposer l'ouverture de la nationalité et de la citoyenneté pour fermer les deux. Cela n'a pas échappé à Yves Jégo qui a récusé l'argument, jugeant qu’*“on ne peut opposer le droit de vote et la naturalisation, qui ne sont pas antinomiques”*.

Le ministre de l'Intérieur, condescendant : *“J'ai beaucoup d'amitié pour Yves Jégo. On ne pourra évoquer cette question qu'après avoir débattu de la politique d'immigration que souhaite la France. C'est donc prématuré pour moi de répondre à cette question (Le Monde, 24 octobre 2002)*. Quant à François Fillon, ministre des Affaires sociales, il reprend l'antienne ! *“Notre politique comporte 4 volets : l'accueil des étrangers en situation régulière, la mise en place du contrat d'intégration, la naturalisation et une lutte efficace contre les discriminations avec la mise en place d'une haute autorité indépendante. Yves Jégo connaît bien ces sujets, je ne le rejoins pas. En revanche, il faut faciliter l'accès à la naturalisation. Le président de la République l'a souligné : les délais sont beaucoup trop longs. Il faut rendre plus rapide le processus d'acquisition de la nationalité française afin de maintenir cette idée fondamentale que nationalité et citoyenneté ne sont pas séparées” (Libération, 24 octobre 2002)*.

Après avoir nommé deux ministres d'origine maghrébine, la Droite avait pourtant un bon coup à jouer pour déstabiliser la Gauche. En faisant voter une loi sur le droit de vote aux élections municipales que la Gauche n'aurait pu récuser. Sentant le danger, le PS a fait de la surenchère et s'est ridiculisé en déposant une proposition de loi irréfléchie.

6.7 Où en est le P.S ?

En effet, Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste ont déposé, le 5 novembre 2002, à l'Assemblée nationale une proposition de loi constitutionnelle (n°341) *“visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France”*. Dans un long exposé des motifs, on a ainsi le plaisir d'apprendre que les résidents étrangers *“participent aux élections prud'homales”*, encore qu'il aurait été bon de rappeler qu'ils ne sont pas éligibles. Qu'il faut *“revenir sur une législation discriminante et néfaste pour la cohésion sociale par une réforme de la double peine”*. Qu'il faut *“favoriser l'accès à la nationalité française de tous les jeunes arrivés avant l'âge de dix ans”*. Le PS dans l'opposition retrouve de l'imagination !

Il propose un statut de *“citoyenneté de résidence qui pourrait être acquis au terme de cinq ans de résidence régulière en France”*. Le PS note : *“les citoyens de l'Union européenne résidant en France bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. Cette évolution ne rend que plus indigne la discrimination à l'égard des citoyens non ressortissants de l'Union, souvent installés dans notre pays depuis de longues années”*. Partant du principe qu'il *“est inconcevable que la citoyenneté soit ainsi réservée à certaines catégories de la population et interdite à d'autres”*, le PS a donc décidé de déposer une proposition de loi qui *“prévoit d'accorder aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France le droit*

de vote et d'éligibilité pour l'élection des conseils des collectivités territoriales. Les conseils visés par cet article sont les conseils municipaux, généraux, régionaux, l'assemblée de Corse et les conseils des collectivités territoriales d'outre mer". Mais en "oubliant" les élections européennes !

Avec l'adoption d'une telle proposition de loi, il y aurait 3 catégories de citoyens :

- les nationaux qui ont le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections ;
- les citoyens de l'UE qui ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales mais ne sont ni électeurs ni éligibles aux autres "*conseils des collectivités territoriales*";
- les résidents des Etats tiers qui auraient le droit de vote et d'éligibilité à tous "*les conseils des collectivités territoriales* " mais ne seraient ni électeurs ni éligibles aux élections européennes.

Dans l'exposé des motifs, les parlementaires socialistes, de façon toute désintéressée à la veille du congrès des Verts, rendent hommage à Noël Mamère qui avait été rapporteur de la loi votée le 3 mai 2000. Ce faisant, ils oublient de signaler qu'ils ont fait amender la loi que celui-ci avait déposée et qui disait : "*Peuvent être électeurs et éligibles pour les élections aux conseils des collectivités territoriales, les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France*". Pleins de remords, semble-t-il, ils ont repris son texte mais de telle façon que, voté en l'état, il aurait exclu les citoyens de l'Union des élections locales autres que municipales tout en ne reconnaissant pas le droit de vote aux élections européennes aux ressortissants des Etats tiers !!!

Lors de la discussion de cette proposition de loi, le PS a utilisé sa première "*niche parlementaire*", M. Bernard Roman, rapporteur de la commission des lois, a dit, s'adressant à la Droite : "*Vous faites un dogme du lien entre nationalité et citoyenneté. Pas moi. Cela se conçoit lorsqu'il s'agit d'élections nationales, mettant en jeu l'exercice de la souveraineté, mais il s'agit ici d'élections locales*" (**Assemblée nationale, Compte -rendu analytique officiel de la séance du 26 novembre 2002 "Vote et éligibilité des étrangers"**). Le rapporteur de la Commission des lois ne veut pas voir que les élections locales participent à l'exercice de la souveraineté nationale par l'élection indirecte des sénateurs. Ce qui ne lui ait même pas reproché par la Droite tellement que le débat est ailleurs que sur les arguments avancés par les uns ou les autres.

Certes Jean-Marc Ayrault a battu de vitesse Yves Jégo mais dans quel état est-il à l'arrivée ? Est-ce du mépris pour ce type d'élection ? Pour ce type de citoyen ? Des propositions, irréfléchies ne feront pas remonter le PS dans l'estime des électeurs !

Il pouvait faire plus simple et plus juste du temps où le PS était au pouvoir par des projets de loi plus réalistes, il peut le faire encore mais avec beaucoup moins de chance de succès. La loi votée à l'Assemblée nationale, le 3 mai 2000, a été bloquée sur le bureau du Sénat : ni la Conférence des présidents du Sénat, ni Lionel Jospin quand il était Premier ministre, ni le groupe des sénateurs socialistes n'ont jugé utile de la mettre à l'ordre du jour du Sénat parce qu'elle n'avait aucune chance de passer. Mais la proposition de loi de Jean-Marie Ayrault avait-elle une chance d'être même discutée ? Après le vote de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, les sénateurs socialistes auraient pu obtenir sa discussion en urgence au Sénat. En effet, des sénateurs (communistes, MDC et la sénatrice des Verts) avaient signé une demande de mise à l'ordre du jour. Malheureusement, leur nombre était insuffisant : les sénateurs socialistes avaient refusé de signer !

S'agissant du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes, il est difficile de savoir où en est le PS. Dans le cadre de la préparation de son projet pour les élections de 2002, un "*document de travail à usage interne*" de 29 pages a été rédigé sous la houlette du responsable des affaires internationales, l'ancien ministre Henri Nallet. Il y était question d'accorder le droit de vote pour les élections européennes aux résidents non communautaires séjournant dans l'Union européenne depuis au moins 5 ans (**Libération, 7 mai 2001**). Cette proposition n'a pas eu de suite. Pourtant, les socialistes au Parlement européen votent régulièrement depuis 1998 en faveur du droit de vote pour les ressortissants des Etats tiers aux élections municipales et européennes après 3 ou 5 ans de séjour.

Par exemple, le 15 janvier 2003 une résolution a été adoptée recommandant "*d'étendre le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes à tous les citoyens des pays tiers qui sont en séjour légal dans l'Union européenne depuis au moins 3 ans*"

Résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union (2001) (2001/2014(INI)).

Le même jour, les députés socialistes français du Parlement européen, à l'exception de Harlem Désir, rejetaient un amendement à ce texte présenté par la GUE qui stipulait : "*Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyenne de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ou résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre...*". Quelques semaines plus tard, des parlementaires européens socialistes dont Pervenche Berès, présidente du groupe socialiste français au PE et Olivier Duhamel, proposaient un amendement de l'article 7 de la future Constitution préparée par la Convention sur l'avenir de l'Europe : "*La citoyenneté européenne peut être attribuée aux ressortissants des pays non membres de l'Union ou apatrides résidant légalement plus de cinq ans sur le territoire de l'Union et qui en partagent les valeurs*". Il faut se féliciter d'une telle démarche, encore que le dernier membre de phrase est problématique : il dénote une certaine suspicion à l'égard de ces résidents qui pourraient ne pas partager nos valeurs. Il va de soi que, par essence, les nationaux des Etats membres actuels et à venir les partagent sans discussion. Il sera cependant compliqué de dresser des confessionnaires pour faire passer des examens de conscience aux ressortissants des Etats tiers et sonder les curs et les reins.

Quoi qu'il en soit, les esprits évoluent notamment chez les politiques de gauche ou de droite qui ont des responsabilités dans les communes où la présence de résidents étrangers est forte. La Droite prendra-t-elle une initiative sur la question ? C'est ce qu'a semblé craindre le PS fin 2002. Etant données ses prises de position variées sur la question et connaissant l'opportunisme politique de Jacques Chirac, après la nomination de deux ministres d'origine maghrébine, après ses positions lors de la guerre contre l'Irak, ce serait une façon de faire basculer tout un électorat d'origine étrangère, notamment maghrébine, qui est sociologiquement de gauche mais de droite sur les questions sociétales. La période 2004-2007, sans élection, pourrait être un moment favorable.

Chapitre 7

LES ALLIÉS

7.1 En France

Depuis des années, de nombreuses organisations se sont engagées dans différentes campagnes de “89 pour l’égalité” à la “votation citoyenne” en passant par “j’y suis, j’y vote”. Des collectifs (“un(e) résident(e), une voix”, “même sol, mêmes droits, même voix”, “pour une véritable citoyenneté européenne”) ont regroupé de nombreuses organisations, associations de solidarité avec les résidents étrangers, associations de résidents étrangers ou issus de l’immigration, syndicats, partis politiques...

Les campagnes ont pris des formes diverses : manifestations, signature de pétitions, réunions d’informations, campagnes d’inscription sur les listes électorales en direction des jeunes et notamment des jeunes issus de l’immigration, vote par des conseils municipaux de résolutions, interpellations de élus depuis les élus municipaux jusqu’au président de la République, rencontres avec les partis politiques, le président du Sénat, colloques à l’Assemblée nationale, au Sénat...

La dernière en date a été l’opération “votation citoyenne” qui s’est déroulée les 6, 7 et 8 décembre 2002, dans plus de 70 villes de France et s’est traduite par le dépôt dans une urne de bulletins pour ou contre le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales. Cette opération a obtenu le soutien d’un certain nombre de mairies qui ont prêté des urnes, notamment à Paris où le Maire a aussi informé la population par les panneaux lumineux de la ville. Cette opération a reçu un excellent accueil médiatique et a recueilli les bulletins de près de 40 000 personnes. La participation, l’accueil de la presse viennent conforter les résultats des sondages. La situation est mure pour passer aux travaux pratiques.

Cette opération a cependant été appréciée diversement à droite. Claude Goasguen, président du groupe UMP au Conseil de Paris, a jugé qu’ “ouvrir les mairies dans de telles conditions constitue une grave dérive de leur utilisation à des fins partisans” (**Libération, 6 décembre 2002**). Plus finement, Yves Jégo a préféré en voir la signification car il sait inéluctable, quel que soit le moment de sa réalisation, cette réforme : “Cette votation se déroule dans des villes dans

lesquelles je n'ai pas de responsabilités directes. Je n'y participerai donc pas mais je regarde cette opération d'un oeil tout à fait bienveillant. Il est bien qu'une expression de la démocratie puisse se manifester sur ce sujet. Elle traduit une attente. Cependant la problématique de l'intégration ne se limite pas à la question du droit de vote. En France, aujourd'hui, il y a ceux qui ont une vocation à s'intégrer à la communauté nationale. Et puis il y a aussi des gens qui ont vocation à vivre la République sans pour autant se fondre dans la nation... Tout ce travail de clarification conduira, me semble-t-il, inéluctablement à se reposer la question du droit de vote des étrangers. Accentuée par le PS, la stigmatisation de la question du vote des étrangers a enfermé le débat sous une de ces chapes de plomb qu'il est difficile de soulever. Le vrai progrès, c'est que tout le monde est désormais d'accord pour dire qu'il faut en parler et que tous les autres problèmes liés à la question de l'immigration doivent être traités dignement dans ce pays" (Libération, 6 décembre 2002).

Théoriquement, la majorité des forces politiques en France sont favorables à l'extension du droit de vote aux résidents étrangers non communautaires pour les élections municipales ou locales : l'Extrême gauche, la Gauche dans son ensemble (PC, PS, PRG, les Verts), l'UDF et même certaines personnalités de l'UMP ! Lors de la dernière élection présidentielle, 9 candidats (Bayrou, Besancenot, Chevènement, Gluckstein, Hue, Jospin, Laguiller, Mamère, Taubira) sur 16 étaient y étaient favorables même s'ils n'ont pas fait campagne sur le sujet !

7.2 ... Et en Europe

Au niveau européen, nombreuses sont les ONG qui ont pris position en faveur de l'extension de la citoyenneté de l'Union européenne aux résidents ressortissants des pays tiers. ENAR (réseau européen contre le racisme) propose, dans son "*Appel de Madrid*" (31 mai-1er juin 2002) une nouvelle rédaction de l'article 17 de la Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne : "*est citoyenne de l'Union européenne toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ou résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre*" et a lancé une campagne pour que cette rédaction soit adoptée à l'occasion de la mise en place de la Constitution de l'Union. Mais on peut citer d'autres organisations qui vont dans le même sens : ECAS (Action au service des citoyens européens), la Fédération internationale des Ligues des droits de l'Homme, le Forum permanent de la société civile...

La Conférence européenne des Villes pour les droits de l'homme qui rassemble des maires en situation de responsabilité, affirme dans la "*Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*" : "*Les villes signataires encouragent l'élargissement du droit de suffrage et d'éligibilité dans le domaine municipal à tous les citoyens résidents majeurs non nationaux, après une période de résidence de trois ans maximum*" (18 mai 2000).

Le Conseil de l'Europe (**Convention (144) sur la participation des étrangers à la vie publique locale du 5 février 1992**) recommande la mise en place de structures consultatives des résidents étrangers et le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers lors des élections communales. Les 5 et 6 novembre 1999, le Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté "*l'Appel*

de Strasbourg” adressé $\frac{1}{2}$ ”aux Etats membres du Conseil de l’Europe pour qu’ils permettent aux résidents étrangers sans distinction de nationalité d’obtenir le droit de vote et d’éligibilité au niveau local”. Cet appel, très ferme, affirme, dans son point 4 : “Dans cet esprit, les participants estiment discriminatoire une citoyenneté limitée aux seuls ressortissants de l’Union européenne”. Il avance par ailleurs que “la démocratie, la liberté et la prospérité en Europe passent par l’engagement de tous les citoyens-résidents à participer à l’édification d’une Europe démocratique pour tous”. Cet appel met en avant la notion de citoyen-résident. Il n’est rien dit pour les élections européennes qui ne sont pas du ressort du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Le Parlement européen, particulièrement intéressé par la question, s’est prononcé, à plusieurs reprises, en faveur du droit de vote aux élections municipales et européennes, que sa majorité soit de gauche ou de droite. Dernières occasions, lors de la discussion du rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l’Union européenne en 2001 (adopté le 15 janvier 2003) et lors du débat annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l’Union où le Parlement européen a encore confirmé sa position en adoptant, le 4 septembre 2003, un amendement du groupe GUE/NGL précisant : “Le Parlement européen estime nécessaire aussi d’étendre le concept de citoyenneté européenne au-delà de la seule référence à la nationalité des Etats membres et d’étendre aux résidents légaux de longue durée (trois années) ressortissants des Etats tiers le droit de vote et d’éligibilité aux élections locales et au Parlement européen” (paragraphe 130 de la résolution). Il a également demandé à de nombreux Etats membres (dont la France) “de signer et de ratifier la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie politique au niveau local”.

Le Comité économique et social européen a pris position de façon nette et argumentée : “L’Europe des citoyens ne saurait compter en son sein une autre Europe composée de non-citoyens. Les personnes résidant de manière stable dans l’espace de l’Union européenne doivent faire l’objet de la même considération et se voir reconnus, dans le contexte communautaire, les mêmes droits et les mêmes obligations que ceux des ressortissants des Etats membres. Le Comité propose que dans le cadre de la Convention pour la réforme des traités, la possibilité d’accorder la citoyenneté européenne aux ressortissants des pays tiers ayant le statut de résident de longue durée soit étudiée. Ne pas accorder le droit de vote à une partie de la population revient à lui signifier, d’une certaine façon, qu’elle ne fait pas partie de cette société, ce qui compromet toute approche d’intégration sociale. Le Comité préconise d’envisager, dans le cadre de la convention pour la réforme des traités la reconnaissance du droit de vote aux élections locales et du Parlement européen pour les ressortissants des pays tiers ayant le statut de résident de longue durée” (**Avis sur “L’immigration, l’intégration et le rôle de la société civile organisée”, Bruxelles, les 20 et 21 mars 2002 (CESE 365/2002)**). Un pas de plus et le “Comité propose à la Convention que l’article 7 (La citoyenneté de l’Union) accorde la citoyenneté de l’Union non seulement aux ressortissants des Etats membres mais aussi à toutes les personnes qui résident de manière stable ou depuis longtemps dans l’UE.” (**Avis sur “La citoyenneté de l’Union européenne”, Bruxelles 14-15 mai 2003 CESE 593/2003**).

Romano PRODI, président de la Commission, va dans le même sens quand il déclare : “La Convention et la Conférence intergouvernementale qui lui fera suite devront lancer un grand projet politique dans lequel les citoyens puissent se reconnaître. Il s’agit de jeter les bases d’une authentique démocratie supranationale. Le concept de citoyenneté européenne doit être au cur

même du projet européen, quelle que soit la forme qu'il prenne. Mais en fait, construire une société démocratique européenne ne veut pas dire construire un super État. Cela veut dire au contraire enrichir le concept de citoyenneté d'une dimension nouvelle. La citoyenneté européenne doit devenir aussi un important facteur d'intégration sociale de tous les immigrants légaux dans l'Union. Nous devons donc identifier un certain nombre de droits et d'obligations à reconnaître à tous les résidents légaux sur tout le territoire de l'Union. Ce serait notamment un moyen d'atténuer la tension croissante entre les lois sur la nationalité et sur la citoyenneté et le phénomène de l'immigration" (**Contribution de Romano Prodi, président de la Commission européenne, au Colloque " Une constitution pour le futur de l'Europe " FONDATION CARIPLO Milan, 15 juillet 2002**).

Reste à faire évoluer l'opinion des chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'Union qui, seuls, ont le pouvoir pour qu'une nouvelle étape soit franchie.

Chapitre 8

NATIONALITÉ CITOYENNETÉ

8.1 Nationalité

Les notions de nationalité et de citoyenneté sont tellement liées que ces deux mots sont souvent utilisés indifféremment. La citoyenneté est accordée, le plus souvent, aux seuls nationaux, à quelques exceptions près. Au Royaume-Uni, tous les ressortissants du Commonwealth ont la pleine citoyenneté avec le droit de vote à toutes les élections. Une législation équivalente donnerait le droit de vote à toutes les élections en France aux Algériens, Maliens, Malgaches, Vietnamiens. En Nouvelle Zélande, tous les résidents ont le droit de vote à toutes les élections, seuls les citoyens du Commonwealth sont éligibles. En Irlande, les Britanniques ont le droit de vote à toutes les élections.

Dans les autres pays, la participation des résidents étrangers est limitée aux élections municipales ou locales. Ces élections sont souvent considérées comme administratives. En France, la situation est plus complexe car les élus locaux participent à l'élection des sénateurs et, de ce fait, à la souveraineté nationale. C'est ce qui a justifié, pour le Conseil constitutionnel, la nécessité de modifier la Constitution (**Décision n°92-308 du 6 avril 1992**).

Quoi qu'il en soit, en France et en Europe, les choses n'ont guère bougé depuis 1992 et l'adoption du traité de Maastricht. Seuls deux pays membres de l'Union européenne, la Finlande et le Luxembourg, ont accordé depuis le droit de vote aux ressortissants des Etats tiers pour les élections municipales, et deux pays candidats à l'entrée dans l'Union, la Slovénie et la Lituanie, ont modifié leur Constitution pour qu'en 2004, tous les résidents étrangers puissent participer aux élections locales (**La "Lettre de la Citoyenneté" n°61, janvier-février 2003**).

Au niveau des mots, l'exemple le plus frappant de cette confusion entre nationalité et citoyenneté est dans le traité de Maastricht. Si en allemand, en anglais, en français deux mots différents sont employés pour dire "*citoyenneté*" et "*nationalité*", en italien le mot "*cittadinanza*" est utilisé dans les deux sens bien que le mot "*nationalita*" existe. Cette "*particularité*" extrême ne fait que refléter ce qui se passe dans les autres langues, notamment en anglais avec "*citizenship*" et en français avec "*citoyenneté*". De son côté, une note du Conseil de l'Europe à propos de l'Europe centrale et orientale relève : "*La plupart des pays d'Europe centrale et orientale emploient*

le terme “citoyenneté” qui a la même signification que le terme “nationalité” dans la Convention” (Convention européenne sur la nationalité STE n°166. Rapport explicatif 6 novembre 1997).

Dans un pays, il y a des nationaux et des étrangers. Mais qui dit qui est national et qui ne l'est pas ? L'Etat. En fonction de quels critères ? Le mot nationalité définit l'appartenance (juridique) et/ou le sentiment d'appartenance (culturel) à une communauté. En France, il désigne essentiellement l'appartenance juridique : la nationalité est “le lien juridique et politique qui rattache une personne, physique ou morale, à un Etat” (Lexique des termes juridique Dalloz 1999). Dans tous les pays, les lois établissant la nationalité résultent de la combinaison de 4 mécanismes : droit du sang ou filiation (est national l'enfant d'un national), droit du sol (est national à la naissance ou devient national, l'enfant d'étranger né sur le territoire national), mariage (peut devenir national l'étranger épousant un national), naturalisation (l'étranger peut acquérir, à sa demande, une nationalité nouvelle, le plus souvent celle de l'Etat sur le territoire duquel il réside). Il en ressort que ce lien juridique est rarement choisi. Il est dans la majorité des cas, attribué, imposé par le droit de la nationalité et impossible à défaire tant que la personne vit sur le territoire de l'Etat dont elle a la nationalité. Lors d'une cession de territoire, les habitants changent de nationalité sauf à quitter leur pays (cession de l'Alsace, indépendance de l'Algérie). Seules choisissent leur nationalité les personnes qui s'exilent et demandent la nationalité du nouveau pays de résidence. C'est le cas des étrangers qui obtiennent la nationalité française par mariage ou naturalisation. Encore, en France, il n'est pas de règle qui oblige l'Etat à accorder la nationalité française à l'étranger qui vit sur son sol et qui la demande. C'est l'Etat qui décide. La nationalité est donc un statut juridique attribué par l'Etat, qui sépare eux et nous, qui hiérarchise, qui inclut et exclut.

A coté de cette nationalité, appartenance juridique, existe une autre utilisation du mot nationalité qui qualifie le sentiment d'appartenance à un groupe qui partage certaines références culturelles. On passe du juridique, de l'objectif, au culturel, au subjectif. Avec, introduisant une confusion supplémentaire, que l'un n'est pas sans influence sur l'autre. La nationalité juridique peut coïncider ou non avec la nationalité culturelle entraînant différentes situations :

- soit tous les ressortissants d'un Etat ont la même nationalité juridique et culturelle. C'est l'exception. C'est le mythe fondateur de l'Etat nation. Un seul peuple (il n'y a pas de peuple corse suivant le Conseil constitutionnel, ni alsacien, basque, breton, catalan, corse, guadeloupéen, guyanais, martiniquais, occitan, réunionnais) constitué de personnes ayant la même origine (nos ancêtres, les Gaulois) et appartenant au même Etat (la République, une et indivisible).
- soit, beaucoup plus souvent, des personnes de nationalités culturelles diverses vivent dans le même Etat ou sont réparties dans deux ou plusieurs Etats et ont des nationalités juridiques différentes. Les personnes de telle nationalité peuvent être majoritaires dans les deux Etats (Corée) ou majoritaires dans l'un et minoritaires dans l'autre (Hongrie, Roumanie) ou minoritaires dans les deux (Basques, Catalans). Elles peuvent aussi avoir, dans le même Etat, des droits différents (Palestiniens en Israël).

8.2 Citoyenneté

Le citoyen est *“l’individu jouissant, sur le territoire de l’Etat dont il relève, des droits civils et politiques”* (Lexique des termes juridique Dalloz 1999). Encore faudrait-il définir ce que sont les droits civils et politiques. La DDHC dit dans son article 6 : *“La loi est l’expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation”*. Le citoyen a le droit de participer à l’élaboration des lois mais la Déclaration ne dit pas que son pouvoir se limite à cela. Il n’en demeure pas moins que c’est là le point important et qui fait problème quand il s’agit d’étendre la citoyenneté aux résidents étrangers. Il faut aussi faire attention aux qualificatifs accolés au mot citoyenneté, notamment le mot participatif qui tend parfois à faire passer en douceur ce qui n’est qu’une citoyenneté consultative. Car il y a une grande différence entre la citoyenneté consultative (sans pouvoir de décision), la citoyenneté délibérative (avec participation à la décision) et la citoyenneté participative (avec participation à l’élaboration du projet, à son adoption, au contrôle de sa réalisation).

Au delà de cette notion juridique de la citoyenneté attribuée par la loi ou la Constitution, il en existe une autre, celle d’une citoyenneté en action. La citoyenneté de ceux qui se sentent partie prenante de la vie de la cité, qui veulent avec les autres participer à sa gestion. En ce sens, de nombreux citoyens suivant la loi, qui ont *“des droits civils et politiques”*, sont très peu citoyens car ils ne sont pas acteurs mais seulement consommateurs de droits. D’autres qui, d’un point de vue légal, ne sont pas citoyens, qui n’ont pas les droits attachés à la citoyenneté, se comportent en véritables citoyens en participant aux activités sociales, sportives, culturelles, politiques de la cité. Actuellement, pour être citoyen français, il faut avoir la nationalité française et l’étranger ne peut être citoyen français. Mais parmi les nationaux, certains sont quelquefois très peu citoyens tandis que d’autres parmi les résidents étrangers ont parfois de réelles activités citoyennes. De ce point de vue, les *“sans-papiers”*, en prenant leurs affaires en main, ont fait un acte citoyen. Le cas extrême est constitué par ceux qui, sous une dictature, n’ont officiellement aucun droit mais luttent au nom de droits imprescriptibles pour la démocratie. Qui est le plus *“citoyen”* celui qui n’a pas la citoyenneté juridique mais participe à la vie de la cité ou celui qui a tous les droits et se comporte en citoyen *“dormant”* ?

Mais la citoyenneté a pris depuis 1989 une seconde jeunesse, tout peut désormais devenir citoyen : le consommateur, l’usager, l’administré même l’entreprise peut être citoyenne !

S’il y avait un doute quant à la non superposition des notions de nationalité et de citoyenneté, il devrait être levé par la situation dans l’Union européenne : il existe 15 nationalités (juridiques) et de multiples citoyennetés : citoyenneté de l’Union, citoyennetés nationales, citoyennetés locales dans certains pays. C’est seulement au niveau national que nationalité et citoyenneté se confondent. En Suisse, au niveau fédéral, nationalité et citoyenneté nationales se recouvrent mais la participation au niveau cantonal et municipal est de la compétence des cantons qui peuvent ouvrir la citoyenneté locale à des non nationaux. Il est possible qu’il en soit de même dans quelque temps en Belgique et que le droit des ressortissants étrangers ne soit pas le même en Flandres et en Wallonie. De toute façon, jamais la citoyenneté n’a recouvert exactement la nationalité. Bien des nationaux ont été longtemps exclus de la citoyenneté ou n’ont pu bénéficier

que d'une citoyenneté partielle : vote censitaire, femmes, enfants, droit de vote et non éligibilité ou différences dans l'âge du droit de vote et du droit d'éligibilité.

8.3 Le lien nationalité citoyenneté

La nationalité répond à la question "*Qui sommes nous ?*" avec des réponses multiples car les appartenances sont diverses : situation familiale, profession, religion, sexe, âge (nationalité-appartenance). Il n'est pas question de nier, de sous-estimer les liens culturels quelquefois très forts qui existent entre personnes d'un même groupe social, d'une même communauté, d'une même nationalité. Même si ces liens font souvent référence à des mythes, comme dans la nationalité où des ancêtres supposés communs fondent l'attachement de certains au droit du sang.

François Julien-Laferrière insiste sur cette notion identitaire de la nationalité et en montre l'intérêt : "*L'atteinte à l'identité même de l'être humain - dont la nationalité est sans conteste un élément - ne peut donc être justifiée que par des impératifs d'une exceptionnelle gravité*". C'est avec la nécessité pour tout être humain de bénéficier d'une protection étatique, ce qui explique que l'article 15 de la DUDH proclame "*tout individu a droit à une nationalité*" (**La convention européenne sur la pluralité de nationalités, Migrations Société, vol.14, n°80, mars-avril 2002**).

La citoyenneté est aussi une réponse partielle à la question "*Qui sommes nous ?*". Elle répond beaucoup plus à la question "*Que faire ensemble ?*". "*Comment vivre ensemble sur le même territoire ?*" (citoyenneté-participation). La citoyenneté implique une relation aux autres, peut-être conflictuelle mais égalitaire. Les hommes ne sont égaux qu'en dignité et en droits. Chacun doit pouvoir participer à la construction d'un avenir commun par son apport professionnel, sportif, artistique, démographique mais aussi au moment des prises de décision. La participation aux décisions est facteur de cohésion sociale. Peut-on imaginer une réelle égalité dans l'application de la loi sans égalité au niveau de son élaboration ? A la citoyenneté de fait qui s'exprime déjà à travers la militance syndicale, associative, la vie du quartier, de l'entreprise, du club sportif doit s'ajouter la citoyenneté de droit qui la légitimerait. A la citoyenneté vécue doit correspondre la citoyenneté légale. Sous peine de voir naître des frustrations. Donner le droit de citoyenneté, c'est surtout ce connaître la légitimité de la présence.

La citoyenneté fait référence à la cité, à un territoire. Le citoyen participe à la gestion de cet espace. C'est la possibilité de participer à la gestion associative, syndicale, politique à l'intérieur d'un territoire et finalement à la gestion de toutes les structures de ce territoire. Si les droits de l'homme sont des droits théoriques, moraux, les droits du citoyen sont des droits qui répondent à la volonté du législateur et/ou du citoyen lui-même.

Le lien nationalité-citoyenneté est un lien puissant qui se veut exclusif, sacralisé par le mythe de la nationalité. La question est de savoir qu'elle est la meilleure façon d'entrer dans la communauté de destin, de contribuer à l'élaboration des règles du vivre ensemble, d'organiser un avenir que l'on sait commun : passer par la nationalité, c'est à dire une communauté culturelle et pour certains ethnique ou par la citoyenneté, c'est à dire par la participation politique, par l'intégration dans le processus démocratique. En un sens, faire de la nationalité qui sépare, qui

hiérarchise les droits, qui exclut, le critère unique de l'attribution de la citoyenneté n'est que la forme nationale du repli communautaire si décrié par ailleurs. Bien des inégalités entre nationaux et résidents étrangers (en fait, de plus en plus entre ressortissants de l'Union européenne et résidents ressortissants des pays tiers, sous la pression des traités européens et des instances européennes) ne sont que des intérêts corporatistes qui se cachent derrière une citoyenneté, une nationalité mythiques dont les seuls Français seraient dignes : interdictions professionnelles dans la fonction publique, la SNCF, l'EDF et de nombreuses autres professions.

8.4 Sacrée nationalité !

Le caractère ressenti comme sacré, incréé, "*essentiel*" de la nationalité semble donner une légitimation définitive au lien nationalité-citoyenneté. Pourtant...

Quand Patrick Weil étudie l'origine des mécanismes d'attribution de la nationalité (**Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution. Grasset, 2002**), il fait remonter l'introduction du droit du sol et du droit du sang au XVIème siècle : c'est en 1515 que, pour la première fois, le Parlement de Paris affirme que le fait de naître et de vivre en France donne la nationalité française. C'est en 1576, que le même Parlement reconnaît comme française, une fille née en Angleterre de parents français à condition qu'elle revienne en France. Dans les deux cas, le droit du sol et le droit du sang sont invoqués pour justifier la nationalité française nécessaire pour hériter ! Ainsi, les deux règles fondamentales de la législation ont été introduites en France pour régler une question de gros sous. On est bien loin des envolées lyriques.

Il faut reconnaître que le lyrisme est aussi absent à l'Assemblée nationale quand Etienne Pinte (député UMP) justifie sa propre demande de la nationalité française, non pour obtenir le droit de vote mais parce que sa "*préoccupation première était alors d'intégrer la fonction publique*". Et si des résidents étrangers vont à la mairie, "*A aucun moment, ces étrangers n'ont réclamé le droit de vote. S'ils souhaitent obtenir notre nationalité, c'est souvent moins pour bénéficier du droit de vote que d'une protection juridique au cas où les autorités de leur pays d'origine leur chercheraient des ennuis lorsqu'ils y retournent pour retrouver leur famille...*" (Assemblée nationale, Compte-rendu analytique officiel, Session ordinaire de 2002-2003 - 30ème jour de séance, 78ème séance, Séance du 26 novembre 2002). Avec une telle vision utilitaire de la nationalité, on voit mal ce qui justifie un tel acharnement de la Droite à refuser une citoyenneté qui se place sur d'autres bases, la volonté de participation notamment !

Hervé Le Bras (**Coup de soleil n°21**) a relevé le côté "*arbitraire*" du dénombrement des étrangers : il y avait 3 263 000 étrangers en France d'après les résultats du dernier recensement de l'INSEE en 1999. Avec le droit du sol, tel qu'il est appliqué aux Etats-Unis (toute personne née aux Etats-Unis est étasunienne dès la naissance), 510 000 de ces étrangers, nés en France, seraient français, il n'y aurait plus que 2 753 000 étrangers ! Comme 2 110 000 étaient déjà en France lors du recensement de 1990, avec la législation de pays d'Amérique latine, ils auraient la nationalité du pays d'accueil. Le nombre d'étrangers en France serait alors de 643 000 soit 1% de la population du pays ! On peut ajouter qu'avec le droit de la nationalité tel qu'il existait,

il y a peu, en Allemagne ou tel qu'il existe en Suisse, le nombre d'étrangers serait en France de 7 ou 8 millions car seraient étrangères des personnes qui ont eu la nationalité française à la naissance ou à la majorité. Ainsi, avec la même population, suivant la législation appliquée, le nombre d'étrangers en France varie de 1 à plus de 10!!! Un pas de plus, il y a 1 500 000 Français hors de France. Nombre de ceux-ci ne seraient pas Français si seul le droit du sol était appliqué comme c'est le cas dans certains pays d'Amérique du sud qui ne reconnaissent pas le droit du sang! Le caractère "sacré" de la nationalité en est quelque peu atténué. L'adoption de la récente loi sur la possibilité d'acquérir la nationalité par simple déclaration après 7 ans de présence va faire diminuer le nombre d'étrangers en Belgique. Tout ceci montre bien que le droit de la nationalité n'est pas intouchable, il varie dans le temps, dans l'espace en fonction de l'intérêt conjoncturel des Etats : les pays d'émigration font en général une part plus large au droit du sang, les pays d'immigration au droit du sol.

Y-a-t-il parfaite adéquation entre le national et le citoyen dans le droit français? Bien évidemment non! De multiples exemples peuvent illustrer cette différence. Le droit colonial est de ce point de vue fort instructif. Pendant toute une période, l'Algérie était française, les habitants de l'Algérie étaient des nationaux français mais n'étaient pas des citoyens au sens plein du terme! Ainsi, le sénatus consulte du 14 juillet 1863 stipule : "*L'indigène musulman est français; néanmoins, il continuera d'être régi par la loi musulmane. Il peut servir dans les armées de terre et de mer. Il peut être appelé à des fonctions et emplois civils en Algérie L'indigène israélite est français : néanmoins, il continue à être régi par son statut personnel L'étranger qui justifie de trois années de résidence en Algérie peut être admis à jouir de tous les droits de citoyen français*". Et l'exposé des motifs explique les choses avec une naïveté (?) impossible aujourd'hui : "*les différences de races, de moeurs, de lois, de religions l'antagonisme de peuples et de civilisation... La nationalité française accordée au peuple arabe est la consécration des liens formés sur les champs de bataille. Désormais, l'indigène arabe, déclaré Français, est, en quelque pays qu'il se trouve, sous la protection de la France*" mais "*le plein exercice des droits de citoyen français est incompatible avec la conservation du statut de musulman*" (Cité par Jean-Robert Henri, L'identité saisie par l'imaginaire juridique, in Cartes d'identité, FNSP, 1985). Cet exemple montre bien que l'on peut être national pour bien des choses dont "*servir dans les armées de terre et de mer*" sans être citoyen, que la protection diplomatique est attribuée non au citoyen mais au national, que les qualités de national ou de citoyen sont bien attribuées en fonction des intérêts réels ou supposés de l'Etat. Particulièrement remarquable, le fait que l'étranger peut devenir national, seulement au bout de 3 ans, car il est supposé venir renforcer le peuplement "*européen*" tandis que le national est condamné s'il garde son statut de musulman à rester un national non citoyen, appelé aussi un "*sujet français*". Autre avantage, faire des Français à partir des Espagnols, des Italiens coupe l'herbe sous les pieds de l'Espagne ou de l'Italie pour une éventuelle revendication territoriale. L'Etat a une conception très utilitariste de la nationalité et de la citoyenneté. Il faut noter que si, en Algérie, le national indigène devait abandonner son statut personnel pour bénéficier pleinement de la citoyenneté française, les habitants de quatre communes du Sénégal ont obtenu, en 1916, le droit d'acquérir la citoyenneté sans renoncer au statut personnel. Et, heureusement, les Français musulmans ont aujourd'hui en France les mêmes droits que les Français catholiques.

Le statut de l'indigène israélite ne durera pas longtemps et le décret Crémieux du 24 octobre

1870 en fera des citoyens français. En 1940, le maréchal Pétain abroge ce décret : “110 000 juifs d’Algérie ont été ramenés du statut de citoyen à celui de sujet” (Patrick Weil). Cette vision ethniciste n’est pas l’exclusivité de certains régimes. Dans l’immédiate après-guerre, le général de Gaulle, à propos des naturalisations recommandait “de subordonner le choix des individus aux intérêts nationaux dans les domaines ethnique, démographique, professionnel et géographique. Sur le plan ethnique, limiter l’afflux des méditerranéens et des Orientaux” (Patrick Weil). La nature ethnique (culturelle? raciale?) apparaît ici sans fard comme en Allemagne, avec les “Aussiedler”, en Finlande avec les “Ingriens” ou au Royaume-Uni, avec les “patrials”. Depuis 1971, seules ont le droit de vivre et d’aller et venir au Royaume-Uni et dans ses colonies, les “patrials”, personnes qui sont nées d’un citoyen du Royaume-Uni. L’entrée dans le devenir commun par la nationalité, par la naturalisation est, souvent, une entrée par l’ethnicité.

Les femmes jusqu’en 1944 étaient bien françaises mais n’avaient pas la pleine citoyenneté puisqu’elles étaient exclues du droit de vote et d’éligibilité. Et les militaires jusqu’en 1945. Et les enfants aujourd’hui ne sont que des citoyens potentiels pour des raisons “capacitaires” qui ont beaucoup servi en d’autres époques pour exclure les uns ou les autres! Les femmes par exemple, même si on les appelait citoyennes et si on les guillotinaient à l’occasion pour des raisons politiques.

Jusqu’en 1983, l’étranger naturalisé, donc français, avait un stage de 5 ans avant de pouvoir voter et de 10 ans avant d’être éligible! Ces 5 ans et ces 10 ans reviennent quand il s’agit de donner le droit de vote et d’éligibilité aux résidents étrangers sans plus de justification qu’à l’époque pour les nouveaux français. Les lois des 8 et 20 décembre 1983 ont mis le droit électoral en conformité avec le code de la nationalité qui stipule que “la personne qui a acquis la nationalité française jouit de tous les droits et est tenue à toutes les obligations attachées à la qualité de Français, à dater du jour de cette acquisition”.

Mais des exemples inverses existent aussi dans l’Histoire de France. Le 26 août 1793, un décret a attribué le titre de citoyen à 18 étrangers. La Constitution de 1946 proclame : “Tous les ressortissants des territoires d’outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole et des territoires d’outre-mer”.

La nationalité et le droit de vote sont régis par des textes de nature très différente. La nationalité par la loi, le droit de vote par la Constitution. Pour donner la nationalité, il suffit d’une loi, d’une majorité simple à l’Assemblée nationale. Pour étendre le droit de vote, il faut changer la Constitution et donc une procédure beaucoup plus complexe. Alors que dans l’imaginaire, la nationalité a une place importante, les verrous sont placés sur le droit au suffrage. Ce qui explique les difficultés rencontrées hier pour donner le droit de vote aux femmes, aujourd’hui aux résidents étrangers. Encore que la difficulté puisse être tournée : une loi simple suffirait pour attribuer la nationalité française à tous les résidents et ainsi leur donner le droit de vote à toutes les élections ce qui n’était pas possible pour les femmes. Par contre, pour donner le droit de vote aux seules élections municipales au bout de 5, 10 ou 50 années de résidence aux étrangers, il faut réformer la Constitution! Cela tient à l’Histoire et, probablement, à une grande méfiance du suffrage universel.

Actuellement, la nationalité est une condition nécessaire mais non suffisante pour l’attribution de la citoyenneté. Nationalité et citoyenneté sont attribuées par l’Etat sur des critères dont les fondements ne sont pas très objectifs quand ils ne sont pas officiellement vénaux comme à la

Grenade qui a suspendu son programme permettant aux étrangers d'acheter des passeports à la suite des attentats du 11 septembre 2001 ; cette pratique risquait trop d'être utilisée par des terroristes ! Il faut ajouter que les droits rattachés à la citoyenneté sont tout aussi variables. Hier, les résidents étrangers étaient exclus de droits jugés politiques qui leur sont aujourd'hui reconnus.

8.5 La citoyenneté pour qui ?

La question est de savoir sur quel critère attribuer la citoyenneté. Jusqu'au traité Maastricht, la nationalité française était absolument nécessaire pour pouvoir voter aux élections "*politiques*" des municipales aux présidentielles. Avec la citoyenneté de l'Union européenne, "*complémentaire*" de la citoyenneté nationale, tous les citoyens ne sont pas obligatoirement des nationaux. Le critère nationalité française a disparu pour les élections municipales et européennes. Actuellement, pour avoir la citoyenneté française, il faut avoir la nationalité française. Mais cela n'est pas nécessaire pour avoir la citoyenneté de l'Union et pouvoir voter aux élections municipales et européennes en France. La question qui peut être posée, ce n'est plus de supprimer le critère nationalité française pour avoir, en France, la citoyenneté européenne, ce qui est déjà fait, mais faut-il ou non supprimer tout critère de nationalité pour attribuer la citoyenneté notamment européenne ?

Quel est le meilleur chemin, une "*préférence nationale honteuse*" ou une "*préférence citoyenne*" (Noël Mamère, **Compte-rendu intégral des séances du 2 mai 2000, discussion de la proposition de loi constitutionnelle relative au droit de vote et d'éligibilité des étrangers, J.O. du 3 mai 2000**). Sous la Révolution, c'était l'adhésion aux principes révolutionnaires. Le moment est peut être favorable, pour remettre à l'honneur cette citoyenneté d'adhésion aux principes démocratiques. La citoyenneté fabrique du lien social et la refuser, surtout quand elle est revendiquée, c'est refuser ce lien accepté. En faisant venir des travailleurs, on a fait venir des hommes et des femmes, il faudra prendre conscience que ce sont aussi des citoyens. Leur refuser la citoyenneté, c'est les cantonner dans un monde trop souvent fait d'exclusion sociale et d'exploitation économique. Hier, les travailleurs étrangers ont été intégrés dans les syndicats, dans la classe ouvrière. Et la classe ouvrière a été intégrée, notamment, par le suffrage universel. Aujourd'hui, dans une société éclatée, la citoyenneté demeure, au moins au niveau symbolique, un lien intégrateur qu'il est dangereux de négliger.

Une raison supplémentaire d'attribuer le droit de vote aux résidents étrangers est avancée par Eric Peuchot (**Droit de vote et condition de nationalité. Revue de droit public 1994, n°6, 481-524**). Nombre d'étrangers sont privés du droit de vote, amputés de cette partie de la citoyenneté par les constitutions des pays d'origine : soit qu'elles ne reconnaissent pas du tout le droit de vote, soit qu'elles refusent le droit de vote par procuration, par correspondance ou tout simplement pour séjour trop prolongé hors des frontières. Autrement dit, ces personnes sont privées du droit de citoyenneté. En attribuant le droit de vote aux résidents étrangers, la France ne ferait pas un acte charitable mais un acte de justice en supprimant une discrimination. Les Etats s'entendent pour éviter les cas d'apatridie ; pourquoi ne feraient-ils pas de même pour la citoyenneté ? Toute personne qui vit en France et qui n'a pas de nationalité peut avoir la

nationalité française, pourquoi toute personne qui est privée de fait ou de droit de citoyenneté (sauf bien entendu celles qui ont été déchues de leur citoyenneté pour des raisons non politiques) ne serait-elle pas citoyenne française ?

8.6 Les droits du citoyen européen

Les droits attachés à la citoyenneté de l'Union européenne méritent quelques réflexions qui ne sont pas sans rapport avec la discussion précédente sur la confusion des mots nationalité/citoyenneté.

Ces droits sont pour le citoyen : droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ; droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat, protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat ; droit de pétition devant le Parlement européen, de s'adresser au médiateur", d'écrire à toute institution".

De ces droits, deux appartiennent incontestablement à la citoyenneté : le droit de vote et d'être élu aux élections municipales et européennes.

Les autres ne sont pas des droits de citoyenneté au sens strict, le droit de participer à la chose publique dans un cadre institutionnel. Le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres qui n'existe pas encore totalement pour les citoyens de l'Union est prévu depuis le traité de Rome pour les travailleurs. En quittant un Etat membre pour travailler dans un autre Etat membre, certains ressortissants communautaires perdaient, de droit ou de fait, leurs droits de citoyen, la possibilité de voter dans leur pays. Cela a incité la Commission à demander le droit de vote aux élections communales dans le pays de résidence. Par ailleurs, l'extension aux ressortissants des Etats tiers est déjà annoncée par la Charte européenne des droits fondamentaux qui dit : *"La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants des Etats tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre"* (art. 45-2). Ce droit est, en réalité, un droit de la personne, le droit d'aller et de venir...

Le droit de pétition au Parlement européen est reconnu par la Version consolidée à *"tout citoyen de l'Union, ainsi qu'à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre"* (art.194). De même, ces personnes physiques ou morales peuvent s'adresser au médiateur nommé par le Parlement européen (art.196-1). Ici, plus que de citoyen, il s'agit de droits reconnus aux administrés, aux usagers.

La protection consulaire et diplomatique n'est pas un droit de citoyen mais de national. François Julien-Laferrière le dit clairement dans un article déjà cité : *"L'Etat doit protection à ses ressortissants ce qui se traduit par la protection diplomatique et consulaire exercée à l'égard des nationaux se trouvant à l'étranger"*. Par ailleurs, ce droit s'il crée une obligation pour les Etats membres n'apporte rien de nouveau par rapport à la pratique habituelle. Il n'en serait pas de même si la personnalité juridique était reconnue à l'Union ce qui lui permettrait alors d'assurer directement la protection de tous les ressortissants des Etats membres. Mais l'Union

franchirait là, discrètement, un cap que beaucoup refusent. Elle ferait du citoyen de l'Union, un national de l'Union et donc de l'Union européenne une entité qui s'apparenterait à un Etat nation européen.

Si les critères d'attribution de la citoyenneté de l'Union sont bien définis, les droits qui lui sont attachés amènent à penser que la notion de citoyenneté de l'Union n'est pas aussi claire qu'elle devrait : citoyen-personne ? citoyen-usager ? citoyen-national ? ou tout simplement citoyen ? En rattachant la citoyenneté de l'Union à la résidence, cette ambiguïté pourrait être, en partie, levée.

Chapitre 9

RÉSIDENCE CITOYENNETÉ

Toute personne est porteuse de droits, de tous les droits. Les droits sont attachés à la personne, ils doivent la suivre. Il faut alors prévoir un cadre à leur exercice : c'est la résidence y compris pour les gens du voyage qui ont une commune de rattachement. Le droit de vote est, habituellement, attaché à la nationalité mais son exercice l'est à la résidence. En France, en cas de déménagement, il est recommandé de s'inscrire rapidement sur les listes électorales à la mairie de la nouvelle résidence. Si les droits sont attachés à la personne, pourquoi leur exercice ne serait-il pas rattaché à la résidence. Pourquoi, passant d'un pays à l'autre, ne serait-il pas aussi recommandé de s'inscrire sur les listes électorales pour participer aux consultations ? Parce que l'exercice de la citoyenneté demeure attaché à la nationalité ? Y compris au sein de l'Union européenne qui, cependant, proclame les principes d'égalité, de solidarité, d'universalisme. A Paris, lors des municipales de 1995, de nombreux citoyens n'ont pu voter : ils avaient été rayés sur les listes électorales de leur ancien domicile et ils avaient négligé de s'inscrire à la mairie de leur nouveau. Dans certains pays, les citoyens perdent leurs droits en vivant à l'étranger. Reste donc à faire en sorte que les principes soient appliqués. Le chemin du suffrage réellement universel sera long. Il a fallu un siècle pour faire reconnaître la citoyenneté des femmes. Combien faudra-t-il de temps pour faire admettre la pleine citoyenneté de toutes les personnes ?

La nationalité n'est pas le seul critère d'attribution de droits, y compris politiques. Le travail et, de plus en plus, la résidence jouent ce rôle, depuis les droits des *"sans-papiers"* jusqu'au droit d'accès à la nationalité en passant par les droits sociaux, syndicaux, culturels et même politiques. Les *"sans-papiers"* ont des droits du seul fait qu'ils sont là. Ces droits sont minimes, souvent inappliqués mais ils existent. Ils peuvent être régularisés après 10 ans de présence (illégal) dans le pays ! La résidence légale donne droit d'accès à la nationalité : ainsi, avec 7 années de présence, il est possible d'acquérir, par simple déclaration, la nationalité belge et donc tous les droits des nationaux. En France, après 5 ans de présence, il est seulement permis de la demander. Mais si la personne n'obtient pas la nationalité, ici comme en Belgique, ces années de séjour ne lui permettent pas de voter même lors des élections municipales.

Des droits politiques sont reconnus aux résidents étrangers : s'associer, s'exprimer, manifester, se syndiquer. Au point que, même dans certains textes officiels, le mot citoyen en vient à remplacer les mots *"usager"* ou *"administré"*. C'est le cas de la loi sur les relations avec l'administration

(Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. J.O. 13 avril 2000). Ici le citoyen est celui qui vivant dans une société, y exerce ses droits et en accepte les règles. Car cette loi n'intéresse pas seulement les citoyens au sens strict du terme, elle n'intéresse pas seulement les nationaux qu'ils soient citoyens ou non. Elle intéresse aussi les non-nationaux qui ne sont pas, au sens strict des citoyens. On voit bien que, par l'emploi de ce terme, le législateur reconnaît au résident quelle que soit sa nationalité un certain degré de citoyenneté. Cette évolution de la terminologie montre qu'on ne peut plus cantonner les personnes dans une situation de passivité, dans le seul rôle de consommateur, d'usager ou d'administré. Même s'il existe encore trop de cas où le droit reste subordonné à la nationalité.

La résidence donne aussi des droits politiques au sens strict du terme. En France, les partis sont de simples associations. Le droit d'association étant le même pour les étrangers et les nationaux, un étranger peut en être membre ou même président. Il en est de même dans d'autres pays qui n'accordent pas le droit de vote (Allemagne, Belgique). Cela va devenir la loi commune à l'Union avec l'intégration de la Charte dans la future constitution de l'Union européenne. La Charte proclame en effet dans son article 12 : *“Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique”*. Mais seul le citoyen de l'UE peut voter à une élection municipale!!!

Quoi de plus naturel que de participer à la vie de la cité là où on vit, habite, travaille? Mais il n'est pas question de remplacer la citoyenneté de nationalité par la citoyenneté de résidence mais d'ajouter un nouveau critère d'attribution de la citoyenneté. Il n'est pas question d'exclure des nationaux de la citoyenneté sous prétexte qu'ils résident à l'étranger. C'est le cas dans certains pays. Au contraire, en France, les nationaux résidant à l'étranger ont une double représentation : d'une part, ils ont une représentation en tant que *“résident à l'étranger”*, d'autre part, ils peuvent être domiciliés dans une commune de France et participer à toutes les élections.

Actuellement, la résidence ne donne pas de droit de vote pour l'intéressé quand il est étranger. Mais le montant de la dotation globale de fonctionnement, une des principales sources de financement des communes, est attribuée par l'Etat en fonction du nombre d'habitants et non du nombre d'électeurs. Tout le monde bénéficie de sommes attribuées par l'Etat du fait de la présence sur le territoire de la commune d'étrangers exclus du droit de vote qui ne peuvent donc peser sur l'utilisation de cet argent. De même, le nombre de conseillers municipaux dans la commune dépend de l'importance de la population, y compris des résidents étrangers. Par exemple, Grenoble compte 59 conseillers municipaux. Si la population étrangère n'était pas prise en compte, ils ne seraient que 55. Quatre conseillers municipaux sont donc élus grâce à la présence de personnes qui n'ont pas leur mot à dire sur leur élection!

Si la citoyenneté était rattachée à la résidence quelle devrait en être la durée pour pouvoir voter? Les délais proposés n'ont aucune justification logique et sont très variables. Pour les nationaux, c'est un devoir de s'inscrire le plus rapidement possible. Le traité de Maastricht ayant décidé d'aligner les citoyens de l'Union sur les nationaux; en France, ils peuvent donc s'inscrire sur les listes électorales complémentaires dès qu'ils aménagent dans une commune. Pour respecter le principe d'égalité, la règle devrait être la même pour tous les résidents. Il faudrait traiter alors du *“domicile de citoyenneté”* qui pourrait être abordé dans le même esprit

que le *“domicile de nationalité”*. Il est évident que pourraient être exclues du droit de vote, par la loi, certaines personnes comme les touristes, les personnes qui n'ont qu'un visa de courte durée, les étrangers séjournant en France au service d'un gouvernement étranger.

En France, le vote n'est pas obligatoire, ni l'inscription sur les listes électorales nationales ou complémentaires (pour les résidents, citoyens de l'Union) mais, à terme, tous les Français par la naissance seront inscrits sur les listes électorales. On peut dire qu'à partir du moment où la citoyenneté juridique sera reconnue à tous les résidents étrangers, leur citoyenneté réelle reposera sur leur volonté de participation. L'instauration du droit de vote pour les citoyens de l'Union ou pour tous les résidents étrangers dans divers pays européens a permis de constater que tous les résidents étrangers ne se précipitaient pas pour s'inscrire et voter. Le taux de participation est le plus souvent inférieur à celui des nationaux. Seuls se présentent pour s'inscrire et voter ceux qui ont un intérêt pour la chose publique. La volonté de participer est un gage supplémentaire d'engagement dans la société. L'inscription sur les listes électorales sera un signe et la participation un facteur d'intégration politique supplémentaire.

Actuellement, la notion de citoyenneté de résidence progresse. Il faut cependant être très méfiant quand une notion est reprise trop facilement par tout le monde. Derrière la citoyenneté de résidence, certains ne veulent mettre en place qu'une citoyenneté de proximité et réduire cette citoyenneté de résidence aux seules élections municipales ou locales. Cela semble le cas du rapporteur socialiste de la proposition de loi discutée en novembre 2002 à l'Assemblée nationale : *“Au niveau local, la citoyenneté se fonde sur la résidence, non la nationalité”*. Sommant la Droite de justifier les discriminations qu'elle accepte au niveau municipal : *“Si ce qui est vrai pour les ressortissants européens ne peut l'être pour les autres, il faut que vous expliquiez le sens donné à cette différenciation - ou plutôt à cette discrimination”*. Il oublie qu'il accepte sans mot dire cette discrimination entre résidents étrangers, Européens et non-Européens concernant les élections européennes.

A cette occasion, le groupe communiste et républicain par la voix de M. André Gerin a aussi revendiqué le droit de vote à ces élections (**Assemblée nationale, Compte-rendu analytique officiel de la séance du 26 novembre 2002**) *“Vote et éligibilité des étrangers”*.

9.1 Pour une citoyenneté européenne de résidence

L'Europe s'est construite pour qu'il n'y ait plus de guerre *“entre nous”*, comme si les autres n'étaient pas nous, mais aussi contre l'Union soviétique, avec un mur à l'est. Aujourd'hui que l'Union soviétique s'est effondrée, l'Union européenne se construit avec un mur au sud, compris au sans large. Elle se bâtit en forteresse. Et ses murs se prolongent à l'intérieur, séparant ceux qu'il faudrait unir dans la vie quotidienne. Si, avec la citoyenneté de l'Union, le lien nationalité-citoyenneté de chaque Etat a été partiellement rompu, c'est pour le remplacer par le lien nationalité d'un Etat de l'Union-citoyenneté de l'Union. Ou peut-être plus : *“le droit de vote municipal dans l'Etat membre de résidence devrait être étendu à tous les ressortissants des Etats membres afin de conduire à l'émergence d'éléments d'une nationalité communautaire”*, c'est ce qu'affirme ingénument une proposition de directive (**Proposition modifiée de directive du**

Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence Com(89) 524 final 17 octobre 1989).

C'est cette idée que reprend Michel Rocard : *"L'Europe doit donc, de plus en plus dans l'avenir, se conduire comme une nation"* (Le Monde, 24 avril 1992). Il n'est pas le seul et ce n'est pas là une vue de l'esprit. C'est par refus d'une telle évolution que le Danemark a fait préciser après le premier rejet par référendum du traité de Maastricht *"aucune disposition du traité de l'Union n'implique ni prévoit un engagement visant à créer une citoyenneté de l'Union au sens de citoyenneté d'un Etat nation"*. Mais cet additif n'est pas inclus dans le Traité et n'engage personne. C'est une précaution oratoire pour faire adopter le traité au second référendum danois. Comme l'affirmait Pierre Bourdieu : *"On n'aurait pas gagné grand chose si l'eurocentrisme venait se substituer aux nationalismes blessés des vieilles nations impériales"* (Le Monde, 4 janvier 1992).

Derrière la citoyenneté ou le droit de vote par la résidence, la nationalité par le droit du sol, c'est du choix de la voie d'accès à l'Europe dont il est question. L'intégration dans les sociétés européennes passe-t-elle par la citoyenneté ou par la nationalité. Par le vivre ensemble ou par l'appartenance à un groupe national plus ou moins fermé. Par le droit attaché à la résidence ou par la faveur attachée à la nationalité. Finalement, veut-on une Europe profondément ouverte, démocratique ou, à travers un apartheid discret, veut-on construire une Europe ethnique ?

L'élargissement de l'Union européenne va entraîner l'attribution de la citoyenneté de l'Union à la quasi totalité des Européens. Les étrangers venus d'Afrique, d'Amérique, d'Asie seront les seuls *"ressortissants des Etats tiers"*. La discrimination apparaîtra alors encore plus comme ethnique, raciale. Peut-on oublier l'élargissement vers l'intérieur et laisser à l'écart des millions de personnes qui vivent ici, quelquefois depuis longtemps.

Se préoccupant d'intégration, la Commission européenne a pu affirmer : *"En outre, les ressortissants des autres Etats membres s'intègrent à l'activité économique et sociale de leur pays d'accueil, d'autant mieux qu'ils jouissent déjà de droits identiques à ceux des nationaux. Il est plus logique, sinon justifié, de prendre part au scrutin organisé dans la commune de résidence même si l'on a la nationalité d'un autre Etat membre, plutôt que de continuer à participer au scrutin dans une commune où l'on ne réside plus mais dont on a la nationalité"* (**Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence COM (88) 371 final 24 juin 1988**). Si le droit de vote est reconnu comme un facteur d'intégration, il est difficile de comprendre pourquoi des politiques qui proclament, haut et fort, leur volonté d'intégrer se privent de cette mesure. Est-ce par volonté d'intégrer les uns et non les autres ? Qui a intérêt à la présence de populations non intégrées socialement, économiquement, politiquement ? Donner le droit de vote aux seuls ressortissants de l'Union, c'est dire qu'il y a les bons résidents étrangers à intégrer et les autres.

Bien que les codes de la nationalité évoluent pour faire plus de place au droit du sol, bien que l'Union affirme vouloir doter les ressortissants des Etats tiers de droits aussi proches que possible de ceux des nationaux (Conclusions de Tampere), le chemin est long et difficile vers l'égalité de tous les résidents. Pourtant, avec 15 millions de personnes, les ressortissants des Etats tiers constituent la 7ème force démographique de l'Union avant le Luxembourg (0,45),

l'Irlande (3,8), la Finlande (5,2), le Danemark (5,4), l'Autriche (8,1), la Suède (8,9), le Portugal (10), la Belgique (10,3) ou la Grèce (10,9). Il faudra bien un jour les pendre en considération au niveau de la citoyenneté. Des 13 pays candidats, seules la Pologne, la Roumanie, la Turquie ont une population supérieure en nombre! Dans la future Constitution telle qu'elle apparaît dans le projet de la Convention, ces résidents, ces Européens de fait, ne seront pas citoyens de l'Union. Exclus de droit ou de fait de la citoyenneté dans leur pays d'origine, oubliés ici, ils sont orphelins de citoyenneté.

Le changement de définition de la citoyenneté de l'Union est une *"urgence constitutionnelle"* : en 2004, sera mise en place une Constitution. Si rien n'est fait, la définition actuelle donnera une force constitutionnelle à cette discrimination qui risque d'être définitive! C'est pourquoi, de nombreuses organisations non gouvernementales, sont intervenus dans le débat sur la future constitution de l'Union européenne pour demander une nouvelle rédaction de l'article 17 du Traité consolidé instituant la Communauté européenne.

9.2 Celui qui est intégré

Comme la citoyenneté de l'Union européenne est tributaire de la nationalité de l'un des Etats membres, la citoyenneté de l'Union est, indirectement, attribuée par les Etats. D'où des incohérences.

Deux frères viennent de Turquie, l'un s'installe en Belgique, l'autre en Allemagne. Le premier devient belge au bout de 7 ans, par simple déclaration. L'autre, en Allemagne, reste turc car il est difficile pour un Turc de devenir allemand, ni l'Allemagne, ni la Turquie ne reconnaissant la double nationalité. Si le travailleur belge, d'origine turque, rejoint son frère en Allemagne, il jouira de la citoyenneté de l'Union, dès son arrivée, sans aucune acculturation, alors que son frère, vivant en Allemagne, parfaitement intégré, en sera exclu! Il pourra lui servir de guide!

En application du principe de subsidiarité, il semble normal que chaque Etat puisse dire qui est national et qui ne l'est pas. Et tout aussi normal que l'Union dise qui est citoyen de l'Union et qui ne l'est pas, sans devoir passer par la nationalité.

Les Polonais sont actuellement exclus de la citoyenneté de l'Union. Demain, la Pologne sera admise à l'Union. Du jour au lendemain, les Polonais deviendront des citoyens de l'Union. Seront-ils mieux intégrés parce que leur Etat aura signé le traité d'adhésion à l'Union? Qui pourra encore proclamer que *"la citoyenneté, la possibilité de participer aux décisions politiques, est l'aboutissement d'une intégration réussie"*? Il est évident que tout est possible quand il existe une volonté politique. Que les arguments maintes fois avancés, ne sont que des arguties.

Si, au niveau national, l'histoire d'un peuple monocolore, ayant une origine, une culture communes est du domaine du mythe, que dire au niveau européen. L'Union européenne n'est pas un Etat au sens classique du terme et encore moins un Etat-nation même si elle a un drapeau, un territoire, une monnaie, un parlement... Elle est, par nature, multiculturelle. Elle ne peut construire une communauté politique se réclamant de la démocratie, de l'égalité, de l'universalisme en excluant des millions de personnes! Elle doit être une communauté de citoyens. D'ailleurs, la Commission reçoit un nombre non négligeable de demandes pour obtenir la ci-

toyenneté de l'Union sans passer par la citoyenneté d'un Etat membre (**Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union européenne COM(2001) 506 Final 7 septembre 2001**).

Si la résidence donnait droit à la citoyenneté de l'Union, les choses deviendraient plus claires. La nationalité aurait une signification identitaire. Elle définirait une appartenance (ethnique, confessionnelle, culturelle) et la citoyenneté un mode d'agir ensemble, de participer à une communauté de destin. Encore faut-il que l'Union accepte réellement et la variété des cultures et l'universalisme qu'elle proclame. Elle ne peut se contenter d'un multiculturalisme et d'un universalisme mesquins sans en subir, un jour, les conséquences quand ceux qui sont rejetés aujourd'hui par cet universalisme se tourneront vers d'autres valeurs.

Le droit communautaire européen est en train de faire naître une citoyenneté fondée sur une conception, commune à tous les Européens, d'égalité, de solidarité et de justice sociale (?) qui touche tous les résidents. La société est constituée au point de vue économique et social avec la participation des résidents étrangers. Peut-on maintenir les ressortissants des Etats tiers comme participant à la seule vie économique, en les évacuant du projet politique? En tant que société politique, l'Union se construit sur la citoyenneté, elle a donc une vocation universaliste. Et ce lien civique, la citoyenneté, passe avant les particularités régionales ou nationales ou religieuses. Pourquoi ne passerait-il pas avant la diversité des origines?

Pour Dominique Schnapper : *“La société fondée sur la citoyenneté affirme contre l'expérience sociale concrète, l'égalité civile, juridique et politique d'individus divers et inégaux par leurs origines, leurs capacités. La citoyenneté est une utopie créatrice. Elle fait inévitablement appel à la notion de communauté, de langue, d'histoire.”* (**“Qu'est-ce que la citoyenneté”, Folio Actuel**). Il est étonnant que cette *“utopie créatrice”* se replie sur une vue partielle de l'Histoire pour oublier les acquis et les avancées en matière d'égalité sociale et fermer la porte à la poursuite des progrès vers l'égalité politique!

L'Etat nation a précédé la citoyenneté démocratique et a probablement permis son épanouissement. Mais il n'y a pas un peuple européen, il n'y a pas un Etat nation européen. La diversité est constitutive de l'Union. Pourquoi ne pas fonder *“l'Européanité”* sur la citoyenneté, sur l'adhésion aux principes fondateurs, sur la participation aux décisions? L'identité européenne ne peut être ethnique, elle peut être citoyenne. L'adhésion par la nationalité, c'est l'adhésion à une communauté mythique constituée. L'adhésion par la citoyenneté, c'est l'engagement dans un projet politique porté par la raison, par la volonté de construire ensemble.

C'est ce que semble annoncer le Parlement européen quand il affirme : *“La citoyenneté européenne est un type nouveau de concept qui a cessé de se fonder exclusivement sur un sentiment d'appartenance à une communauté nationale pour s'élargir au sentiment d'appartenir à une Communauté plus vaste d'Etats, pour des raisons soit de nationalité, soit de simple résidence, ainsi qu'aux valeurs partagées par cette Communauté”* **Rapport sur le Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union (COM(2001)506 - C5-0656/2001 - 2001/2279(CQZ) Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures. Final A5-0241/2002 daté du 20 juin 2002, adopté le 5 septembre 2002)**. Les propos du président de la Commission, déjà cités, vont dans le même sens.

Au moment de l'élargissement, il serait difficilement compréhensible que les 15 millions de ressortissants des Etats tiers, citoyens de fait, ne deviennent pas des citoyens de droit. Rien n'empêche que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes ne leur soit étendu. Sauf, peut-être, le principe de subsidiarité pour les élections municipales. En effet, certains pourraient exciper de ce principe pour dire que ce n'est pas l'Union qui doit dire comment doivent être gérées les communes. C'est du domaine de chaque Etat. Encore que l'exemple suisse montre qu'on pourrait aller plus loin dans la mise en pratique de ce principe et faire prendre la décision à un échelon plus proche de la population. Mais, le Traité de Maastricht ayant fait du droit de vote aux élections municipales un droit du citoyen de l'Union sans aucune opposition, on peut considérer que désormais ce droit n'appartient plus à la citoyenneté nationale mais à la citoyenneté de l'Union. Le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes est, sans discussion, du domaine de la citoyenneté de l'Union. Il serait bon que l'Union adopte une définition de la citoyenneté qui montre qu'elle est réellement démocratique, qu'elle ne veut pas se construire en forteresse, qu'elle prend au sérieux les principes qu'elle énonce.

Certains objectent que, à chaque fois que la citoyenneté a été détachée de la nationalité, cela a conduit à distinguer des citoyens de deuxième zone, un deuxième collège. Mais ce deuxième collège est déjà créé avec une citoyenneté de l'Union qui ne donne qu'une citoyenneté partielle à 5 millions de citoyens de l'Union résidant dans un pays membre dont ils n'ont pas la nationalité. En oubliant 15 millions de ressortissants des Etats tiers. En réalité, l'attribution de la citoyenneté de l'Union à tous les résidents quelle que soit leur nationalité aboutirait à la suppression du troisième collège : celui des personnes qui n'ont même pas ces droits rattachés à la citoyenneté de l'Union. Il ne ferait que rétablir l'égalité entre étrangers résidant sur le territoire de l'Union. Egalité entre étrangers de nationalité différente vivant dans un même Etat membre. Egalité entre étrangers de même nationalité vivant dans des Etats membres ayant des législations différentes sur la nationalité.

Chapitre 10

RÉVÉLATEURS

“A ceux qui penseraient que l’obtention de la nationalité est l’alpha et l’oméga de l’intégration, l’exemple des Antillais, citoyens français et victimes de discriminations, montre qu’il n’en est rien” (Philippe DEVITTE, Hommes et migrations, n°1237, mai-juin 2002). Il en est de même de la citoyenneté.

En reprenant les résultats de plusieurs publications sur les candidats et les élus à des élections de nature diverse en France, il est possible de montrer qu’il ne suffit pas d’avoir des droits pour qu’ils soient appliqués. Les multiples discriminations qui existent en pratique dans la société civile le prouvent. Mais il existe aussi des discriminations au niveau politique. On dit souvent : *“L’immigration est le révélateur des dysfonctionnements de la société”*. Alors que révèle l’immigration quant aux discriminations politiques ?

Le traité de Maastricht date de 1992 et il a fallu attendre mars 2001 pour que la citoyenneté entre dans les faits en France, dernier pays de l’Union européenne à faire participer les citoyens de l’Union aux élections municipales. Ceci témoigne de la profonde mauvaise volonté des politiques dans l’application d’un traité en faveur duquel s’était prononcé, lors du référendum, toute l’élite politique, journalistique du pays et qui avait été approuvé par référendum par le peuple français.

10.1 Les Français d’origine maghrébine ou subsaharienne

Les Français d’origine maghrébine ou subsaharienne ont le droit de vote et d’éligibilité à toutes les élections. Sont-ils correctement représentés dans les instances élues du pays ? C’est certes une question *“incorrecte”* du point de vue républicain. Qui ne se poserait pas si les *“républicains”* dans quelque parti qu’ils soient, de droite ou de gauche, faisaient leur travail. La parité n’a été revendiquée que parce que 50 années d’égalité républicaine maintenaient la France en dernière place en Europe quant au nombre de femmes élues. Faire l’autruche risque d’amener dans des impasses et est beaucoup plus dangereux que de porter un regard lucide sur la situation.

A l’Assemblée nationale, aucun député originaire, à la première ou énième génération, d’Afrique subsaharienne ou du nord si ce n’est européen. Kofi Yamgnane, le seul député noir élu en 1997, a été battu en 2002.

Quant au Sénat... Parmi les élus aux régionales, on en trouve 4, soit 0,24%. Et 150 parmi les élus municipaux dans les communes de plus de 50 000 habitants, soit 3,4%. Parmi les élus français au Parlement européen, il y avait deux élus d'origine maghrébine en 1989, aucun en 1994. Ils sont 4 (Yasmine Boudjenah, Alima Boumedienne, Sami Nair, Fodé Sylla), en 1999 soit 5%.

Seul pourcentage honorable! (**Les Français d'origine étrangère parmi les candidats aux élections, *Migrations Société*, vol.13, n°75-76, mi-août 2001**).

Type d'élection	Date	Nombre d'élus	%
Européennes	1994	0	0
Législatives	1997	1	0,17
Régionales	1998	4	0,24
Européennes	1999	4	5
Municipales(villes de + de 50 000)			
Maghreb/Afrique noire	2001	150	3,4
UE	2001	16	0,36
Législatives	2002	0	0

TAB. 10.1 – Elus originaires du Maghreb ou d'Afrique noire à différentes élections

La France s'enorgueillit de sa législation sur la nationalité (quand elle n'essaie pas de la remettre en question), du droit du sol qui permet l'intégration dans la nationalité des enfants nés en France de parents étrangers, à leur naissance ou à leur majorité. Il n'y a cependant aucun élu métropolitain noir ou d'origine maghrébine à l'Assemblée nationale. Il y a 3 députés d'origine turque au Bundestag allemand alors que, jusqu'ici, l'Allemagne ne connaissait que le droit du sang et qu'il y a beaucoup moins de nationaux d'origine turque en Allemagne qu'en France de nationaux d'origine maghrébine. Il y a encore beaucoup de chemin à faire.

Au Royaume-Uni, il y a 9 députés d'origine pakistanaise, antillaise ou africaine et Tony Blair a anobli Lord Paul, d'origine indienne, milliardaire et travailliste, qui rejoint à la Chambre des Lords Lord Bagri, lui aussi d'origine indienne, président de la Bourse des métaux de Londres.

Au Pays-Bas, le nombre d'élus "*allochtones*" va croissant, 42 élus locaux en 1986, 47 en 1990, 66 en 1994, 75 en 1998. A la Chambre des députés, 3 élus "*allochtones*" en 1989, 8 en 1994, 9 en 1998. Et 13 en 2003 : 4 d'origine surinamienne, 3 d'origine turque, 2 d'origine marocaine, 1 d'origine antillaise, capverdienne, iranienne, somalienne. Fait remarquable ces élus appartiennent à 6 formations politiques différentes : travaillistes 4, démocrates chrétiens 3, libéraux de droite, 3, écologistes de gauches, socialistes de gauche et populistes 1 chacun! (***Lettre de la citoyenneté* n°61 mars-avril 2003**).

Le Conseil municipal de Copenhague, élu en 1997, comprend 55 membres d'origine étrangère, 6 sont d'origine arabe, turque ou pakistanaise.

En Belgique, les citoyens d'origine étrangère apportent une importante contribution à la vie politique (tableau 10.2) .

Certes ces données sont hétérogènes, ce n'est pas la même chose d'être étranger ou d'origine étrangère; repérer l'origine des élus par le nom et le prénom "*étrangers*" est contestable et conduit à sous-estimer car ne sont pas prises en compte les personnes issues de couple mixte

Mai 2001	Sièges	Elus d'origine étrangère identifiables par le patronyme ou la mention de l'origine dans les médias
Parlement européen	25	3 (Italie, Luxembourg, France)
Chambre des députés	150	3 (Italie, Maroc, Algérie)
Sénat	71	6 (Italie, Turquie, Maroc, Colombie)
Parlement flamand	124	1 (Maroc)
Parlement (régional) wallon	75	1 (Italie)
Parlement (régional) bruxellois	75	12 (Italie, Pologne, Maroc, Tunisie, Israël, Grèce)
Parlement de la Communauté allemande	25	0?
Parlement de la Communauté française	94	6 (Maroc, Italie)

TAB. 10.2 – Les personnes d'origine étrangère dans les assemblées politiques belges Pierre-Yves LAMBERT, *Migrations -Société*, Vol. 13, n° 77, septembre-octobre 2001

dont la mère est étrangère et le père national. Peu importe la façon d'aborder la question, la France assimilatrice, républicaine n'est pas en bonne place. Heureusement pour la France, il est difficile de parcourir tous les parlements européens pour faire un classement.

Au total, sauf pour les élections européenne de 1999, Noirs et Maghrébins de France sont nettement sous représentés dans les instance politiques élus démocratiquement. Pourquoi? On pourrait dire que cette sous-représentation, tient au refus de la société française, au refus des électeurs de voter pour des candidats "allogènes". Mais ce sont les partis qui choisissent les candidats, les Noirs et Maghrébins sont rares parmi les candidats, surtout lors des scrutins uninominaux (législatives) et plus nombreux mais souvent mal placés dans les scrutins de liste (**Les Français d'origine étrangère parmi les candidats aux élections, *Migrations Société*, vol.13, n°75-76, mi-août 2001**).

Alors faut-il croire que ce sont les partis eux-mêmes qui font de la discrimination? C'est le "syndrome du commerçant" qui refuse d'embaucher un employé "parce que la clientèle ne comprendrait pas".

Les cadres des partis politiques ne sont pas soumis à une élection populaire mais sont promus, à l'interne, dans les partis. En France, environ 7% de la population est d'origine africaine maghrébine ou subsaharienne. Sur 915 cadres de 10 partis politiques, 19 sont d'origine maghrébine ou noire africaine (2,1%). Ici , le "syndrome" ne peut expliquer la situation. Ils ont des postes de responsabilité dans l'intégration (4), la citoyenneté (3), l'école et le périscolaire (2), la cohésion nationale, le contrat-ville, les harkis, la délinquance, la pauvreté-précarité, la vie quotidienne, les communautés venant des DOM TOM, la formation, les commissions. Il semble que ces membres des partis sont assignés à des tâches identitaires! C'est particulièrement grave car ce sont les partis politiques qui détiennent, en théorie et en pratique, les clés de la citoyenneté (**Les discriminations politiques, *Migrations Société*, vol.14 n°81-82, mai-août 2002**).

Parti	Cadres	"maghrebins"	"noirs africains"	%
MNR	142	0	0	0
RPF	51	0	0	0
FN	119	1	0	0,84
LES VERTS	117	1	0	0.85
UDF	100	1	0	1
RPR	63	1	0	1
TOTAL	916	17	2	2,08
PS	185	4	0	2,16
MDC	39	4	0	10,25
PC(*note 1)	65	5	2	10,77

TAB. 10.2 – : les "maghrébins" et "noirs africains", cadres des partis politiques

1

Il faut donc en conclure que s'il y a discrimination, ce n'est pas de façon directe (rejet par les électeurs) ou indirecte ("*syndrome du commerçant*") de la part des électeurs. La question doit être posée aux organisations elles mêmes. Faut-il expliquer cette situation par un racisme larvé, plus ou moins inconscient ? Par le passé colonial de la France ? Mais le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas ont aussi un passé colonial plus ou moins tourmenté et ne sont pas dans des positions aussi regrettables.

Lors du Congrès du PS de 2003, pour les contributions A, B et C, parmi les signataires, 67 sur les 3 357 étaient d'origine africaine soit 2%. Viennent dans l'ordre, la motion B ("*Utopia*") avec 4,5 %, C ("*Pour un nouveau parti socialiste*") avec 3% et A ("*Pour un grand parti socialiste : clarifier, rénover, rassembler*") avec 1%. En plus de ces motions, ont été publiées des "*Contributions générales*" qui recueillent 116 signatures dont 1 seule d'un militant d'origine africaine (0,9%).

De nombreuses contributions thématiques ont aussi été publiées. Elles ont rassemblé 1684 signatures dont 83 (4,9%) d'adhérents d'origine africaine donc proportionnellement plus que les motions ou contributions générales. Ces contributions ont été regroupés en 44 thèmes sans tenir compte de la tendance des signataires : 25 ont recueilli 802 signatures mais aucune d'adhérents d'origine africaine : Retraite/Vieillesse (0/120), Gauche (0/94), Europe (0/87), Agriculture/Pac (0/71), Entreprise/Economie (0/59), Transformation sociale (0/53), Santé/Ethique (0/41), Culture (0/35), Calvados (0/32), Services publics (0/32), Travail (0/25), Ecologie/Développement durable (0/24), Mer (0/21), Normandie (0/20), Défense (0/19), Réformes (0/17), Décentralisation/Corse/Territoires (0/14), ESC (0/12), Information (0/10), Proche-Orient/Irak (0/9), Régionales (0/7), Socialisme (0/6), Transports (0/5), Unité de la République (0/5), Sécurité (0/2).

¹Sur la liste des élus au Conseil national publiée par le journal, l'Humanité, à la suite du congrès de 2001, on trouve 7 personnes "d'origine maghrébine" et 5 "noire africaine" sur 240

Le texte le plus signé, en nombre (19 signatures) comme en pourcentage (38%) par des adhérents d'origine africaine s'intitule "*Lutter contre les discriminations politiques au sein du Parti socialiste*". Il témoigne de ce que les adhérents ressentent : la difficulté pour eux d'accéder aux postes de responsabilité et de représentation du parti qui s'ajoute aux discriminations vécues dans la société française.

L'étude des signatures des différents textes soulève une autre question : les personnes d'origine étrangère signent moins souvent les motions ou contributions générales que les contributions thématiques et, dans les contributions thématiques, les signatures se retrouvent préférentiellement sur les harkis (2/7), l'immigration (17/63), la banlieues et les quartiers (13/49), le pacte républicain (4/18). S'agit-il d'une auto-assignation identitaire ? ou la signature de ces militants n'est-elle pas sollicitée ?

Dés lors se pose la question de savoir qu'elle est la part relative de responsabilité des militants étrangers ou d'origine étrangère, eux-mêmes dans cette assignation identitaire. Il est, bien entendu, hors de question de nier les discriminations dont ils sont victimes. Mais comment échapper à ces discriminations ? Est-ce suffisant de les dénoncer ? Ou faut-il entrer dans les partis, participer aux batailles qui s'y déroulent, se prononcer sur toutes les questions ou ne s'occuper que de "*certaines*" questions ? Et est-ce possible ?

10.2 Les citoyens de l'Union européenne

D'après un rapport de la Commission (**Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales CCE Bruxelles, 30.05.2002 COM(2002)260 final**), les citoyens de l'Union en France constituent 2,4% de la population, ils ne constituent d'après le ministère de l'Intérieur que 0,24% des élus dans les villes de 3 500 habitants ou plus. Dans une étude portant sur les villes de plus de 50 000 habitants, il y avait 16 élus (0,36%). Le dénombrement des citoyens de l'Union, candidats et élus aux élections municipales, est facilité par l'obligation légale de porter leur nationalité les bulletins de vote (**Les personnes d'origine étrangère aux élections municipales de 2001, Migrations Société, vol.13, n°77, septembre-octobre 2001**). Aucun citoyen de l'Union n'est membre du Conseil de Paris ou des conseils municipaux de Lyon et de Marseille (**Les élus d'origine étrangère aux élections municipales de mars 2001 : Paris, Lyon et Marseille, Migrations Société, vol.15, n°83, septembre-octobre 2002**).

Il serait plus juste de comparer le pourcentage d'élus, au pourcentage d'électeurs inscrits. En effet, les citoyens de l'Union ont été peu nombreux à s'inscrire sur les listes électorales et donc à pouvoir voter et être élus. Lors des dernières municipales, ils ont constitué 0,4% du corps électoral et 0,24% des élus. Ils sont donc toujours sous-représentés. Ici, il est difficile d'invoquer l'histoire coloniale ou le racisme. Les partis ne sont que partiellement responsables si les personnes intéressées ne s'inscrivent pas sur les listes, ne s'engagent pas. A l'élection européenne de 1999, un seul élu sur 87, citoyen de l'Union n'ayant pas la nationalité française,

Nature de la contribution	Signataires d'origine maghrébine ou subshararienne	Signataires toutes origines.	% de signataires d'origine maghrébine ou subsaharienne
Discriminations PS	19	50	38,0%
Harkis	2	7	28,6%
Immigration	17	63	27,0%
Banlieues/Quartiers	13	49	26,5%
Pacte républicain	4	18	22,2%
Cumul	3	19	15,8%
Egalité	2	14	14,3%
Exclusion/Pauvreté	4	56	7,1%
Nord/sud	3	46	6,5%
Saint-Denis	2	33	6,1%
Ville	1	17	5,9%
Mondialisation	1	22	4,5%
Femmes	5	116	4,3%
Homo	1	25	4,0%
Savoir/connaissance	1	30	3,3%
Méditerranée	1	40	2,5%
Démocratie/Citoyenneté	1	53	1,9%
Parti	2	133	1,5%
Ecole/Education	1	91	1,1%
Autres	0	802	0
TOTAL	83	1684	4,9%

TAB. 10.3 – Signataires des contributions thématiques pour le Congrès du PS de 2003

Daniel Cohn-Bendit.

10.3 Les femmes

Les femmes élues sont peu nombreuses : 12% à l'Assemblée nationale et 16% au Sénat, après 50 années de suffrage ouvert aux femmes et malgré la loi sur la parité qui a entraîné des sanctions financières pour les partis qui ne la respectaient pas ! Pour l'Assemblée, il s'agit d'une élection au suffrage universel et uninominal mais pour les élections sénatoriales, c'est un scrutin de liste où les grands électeurs sont eux aussi des élus !

Ici, il ne s'agit plus de racisme ou de xénophobie mais de discrimination sexuelle malgré la loi sur la parité que les partis, qui l'ont votée au Parlement, se sont empressés de tourner moyennant quelques amendes et des "*listes dissidentes*" lors des élections sénatoriales. Tout ceci a permis la réélection de notables qui ne voulaient pas céder leur place.

Parti	Femmes	Total	%
UDF	1	29	4
UMP	38	362	10
TOTAL	69	573	12
NI	2	13	15
PS	24	147	16
PC	4	22	18

TAB. 10.4 – Femmes élues à l'Assemblée nationale

Parti	Femmes	Total	%
UMP	7	167	4
Ras. Dém/ Soc. Eur	1	17	6
TOTAL	34	321	10
Soc	10	82	12
Union centriste	5	27	18
NI	1	5	20
Com. Rep. Cit.	10	23	43

TAB. 10.5 – Femmes élues au Sénat

Dans les organigrammes des partis, les femmes plus nombreuses ne constituent encore que 35% des cadres.

Parti	Femmes	Total	%	Nature
MNR	2	24	8	BN+ 3direction
UDF	5	36	14	
RPF	11	36	20	BN
FN	30	115	26	Comité central
PS	16	55	29	BN
TOTAL	208	592	35	
UMP	26	67	39	Pt, VP, Sec, T, conseillers pol., sec adjoints
PC	38	95	40	Commissions
LES VERTS	55	114	48	CNIR
RAD DE G	25	50	50	BN

TAB. 10.6 – Les femmes parmi les cadres des partis politiques

Ces différentes énumérations de chiffres, l'examen de situations différentes montrent que la revendication de la citoyenneté de résidence, le droit de vote pour tous, ne résout pas tous les problèmes, même au seul niveau de la représentation. Ces tableaux permettent de penser qu'il serait réducteur de tout ramener au racisme. Peut-être serait-il plus juste de dire que la société politique française n'est ni démocrate ni républicaine. Quelle est aux mains d'une oligarchie qui tend à se reproduire et qui a une défense très corporatiste des situations acquises. Dans cette optique, tous les arguments sont utilisables, l'incompréhension des électeurs quand les sondages montrent le contraire, le manque de compétence supposé des uns, la notoriété des autres. Et

l'étude devrait être faite aussi en considérant l'origine sociale des élus.

C'est de cela que semble avoir conscience François Hollande quand il déclare : *"Pour faire rentrer des camarades, il faut en faire sortir d'autres. Il y a un moment où il faut faire mal"* (cité par **Faouzi Lamdaoui dans "Les Français maghrébins réclament une véritable intégration politique", Politis 15 mai 2003**). Ce n'est pas le recrutement à un niveau élevé, du président de SOS-Racisme ou la nomination de deux ministres par Jacques Chirac qui résoudra le problème.

Pour le moment, tous les chiffres montrent encore que la Gauche fait plus de place, aux Français d'origine noire ou maghrébine, aux citoyens de l'Union, aux femmes que la Droite. Mais c'est un gouvernement de droite qui a nommé deux ministres d'origine maghrébine. Et la Gauche a trop cru que l'électorat d'origine immigrée lui était acquis. A la suite des promesses non tenues de la Gauche, des déceptions d'un certain nombre de candidats à la candidature lors des dernières élections, des événements récents, la Gauche risque de connaître des jours difficiles.

Pour être élu, à droite encore plus qu'à gauche, il vaut mieux être un homme, blanc, énarque que femme, noir ou maghrébin, ouvrier!!!

Un combat est à mener pour la démocratie :

- Des regroupements des discriminés sont en cours dans ou autour de différents partis. Mais le danger existe qu'ils se constituent ou soient perçus comme un bureau de placement ou un syndicat des recalés, sans aucune colonne vertébrale idéologique. Ils doivent faire pression pour faire reconnaître leurs *"quartiers militants"* comme on dit quartier de noblesse.
- Les articles *"sans complexes"* publiés récemment : *"la Gauche n'a pas voulu de nous, nous sommes allés à droite"*, montrent que pour certains, il ne s'agit pas de politique mais de places.
- Les discriminés ont aussi intérêt à unir leurs forces pour peser davantage.
- La question mérite d'être posée en termes de démocratie : lutter pour l'interdiction absolue du cumul des mandats, pour leur non renouvellement à perpétuité.

A la question posée au départ, *"que révèle la discrimination politique de la société française ?"*, il est possible de répondre que la société politique a besoin d'une profonde démocratisation, d'une ouverture vers des pans entiers de la société qui sont et se sentent exclus du jeu politique.

Lors du premier tour de la dernière élection présidentielle, le candidat le mieux placé a recueilli environ 20% des suffrages exprimés mais seulement 12% des voix des adultes du pays. Ceci témoigne de la qualité de la démocratie en France. Les politiques devraient être les premiers, non les seuls, à s'en inquiéter.

Chapitre 11

CONCLUSION

Les gouvernements successifs ont plus souvent voulu répondre aux phantasmes en les confortant qu'aux vraies questions touchant à la société française. Trop souvent Gauche et Droite ont préféré le silence, laissant à l'Extrême droite et à la Droite extrême le monopôle de la parole. La montée des personnes issues de l'immigration, comme celle de femmes, dans les différentes instances politiques et dans les partis politiques, si elle n'est pas une garantie absolue, devrait cependant favoriser la prise en considération de questions négligées jusque là. Si elles y arrivent, elles auront rendu un fier service à la démocratie française.

Il ne peut pas y avoir sur un même territoire des populations qui vivent dans les mêmes conditions, partagent les mêmes problèmes, ont les mêmes devoirs, en ayant des droits très différents sans qu'un jour ou l'autre des problèmes graves ne se posent. L'extension du suffrage universel est la meilleure façon de pacifier les conflits et les oppositions qui existent dans toute société.

La question du droit de vote des résidents étrangers en France est posée, elle est dans l'actualité, elle n'en sortira plus. Parce que les nationaux de l'Union européenne ont déjà le droit de vote aux élections municipales et européennes. Parce que la question est déjà réglée, pour les élections municipales, dans certains pays de l'Union qui peuvent difficilement faire marche arrière. Si un jour l'Europe va vers l'harmonisation des consultations électorales, comment penser que le droit de vote puisse être retiré à ceux qui l'ont déjà ! Parce que l'opinion a beaucoup évolué aussi bien celle des Français que celle des résidents étrangers, des associations et même des partis politiques. Parce que cette revendication n'émane pas seulement des résidents étrangers eux-mêmes ou des organisations de solidarité mais aussi d'institutions aussi respectables que le Parlement européen, le Comité économique et social européen ou le Conseil de l'Europe. Parce qu'elle n'est que la mise en pratique des principes mêmes dont se réclament et la République française et l'Union européenne.

La question n'est plus de savoir si cela se fera mais comment et quand cela se fera. Et avec quel retard en France. Il faudra donc un long et profond travail. En direction des parlementaires, notamment des sénateurs qui détiennent la clé de la réforme constitutionnelle indispensable.

En direction de l'Europe où une nouvelle définition de la citoyenneté européenne permettrait de mettre sur le même pied tous les résidents étrangers quelle que soit leur nationalité. Les

élections européennes de 2004 seront un moment favorable pour que le débat soit porté sur la place publique.

Sur le fond, rattacher la citoyenneté européenne à la résidence et non exclusivement à la nationalité témoignerait d'une Europe ouverte, démocratique, sûre d'elle-même. Encore faudrait-il que les membres de l'Union acceptent cette avancée. Cela ne pourra se faire qu'après un large débat sur le type d'Europe que veulent les membres de l'Union, sur le type de démocratie que veulent instaurer les peuples de l'Union. Cela touche au coeur même de la définition de l'Europe.

Il semble qu'au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement des évolutions soient en cours. Les 15 à Tempere ont établi un *"tableau de marche"*. Une politique plus énergique, en matière d'intégration y est préconisée : les étrangers en situation régulière *"doivent avoir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne"*. Certes, il n'est pas, (pas encore ?) question de droits politiques. Mais ils sont annoncés dans la Charte européenne des droits fondamentaux. Les discussions au niveau européen autour du statut des ressortissant des Etats tiers, résident de longue durée, va dans le même sens.

Si les citoyens, les organisations se mobilisent, les chefs d'Etat et de gouvernement pourront-ils rester longtemps indifférents à cette exigence d'égalité qu'ils proclament si souvent et qui n'est toujours pas appliquée ?

Etre favorable au droit de vote des résidents étrangers, à la citoyenneté des résidents étrangers est un choix de principe. Intéressé. Pour vivre dans un pays démocratique et non dans un pays partiellement démocratique. Parce qu'il n'y pas de démocratie tant que des personnes sont exclues de la prise des décisions qui les concernent.

Chapitre 12

APRÈS PROPOS

La seule façon de faire taire l'Extrême droite, c'est de faire entendre la Gauche.

L'étude des professions de foi, lors de diverses élections, permet de constater que, en règle générale, plus les candidats sont de droite, plus ils parlent d'immigration. La Gauche assume mal les questions qui se posent à la société française. De ce fait, la parole dominante sur l'immigration, depuis plus de 20 ans, est celle de la Droite et de l'Extrême droite ; la Gauche, sous influence, honteuse, défensive, s'aligne sur des discours et, finalement, des positions qui ne devraient pas être les siennes.

Le débat sur la loi Chevènement, à l'Assemblée nationale, était, de ce point de vue, caricatural. Droite et Gauche se sont invectivées en permanence : la Gauche, au lieu d'avoir un discours positif à partir de ses propres valeurs, reprochait à la Droite de parler comme l'Extrême droite et la Droite déclarait que la Gauche faisait le jeu de cette même Extrême droite. L'Extrême droite avec un seul député, absent, a dominé les débats. Malheureusement, ce n'est pas qu'à l'Assemblée nationale.

Pour éviter cela, certains demandent que l'immigration soit exclue du débat électoral. Que certaines questions ne soient pas abordées de peur de faire le jeu de l'adversaire. A les écouter, la politique ne doit traiter que des sujets qui ne prêtent pas à discussion ! D'autres, enfin, se réfugient derrière la loi pour poursuivre tel propos, telle affirmation. Hier, le tribunal de l'Inquisition certifiait l'existence de Dieu. Aujourd'hui, ce sont les tribunaux républicains qui doivent trancher de ce qu'on peut ou ne peut dire. Il y a là un délit de fuite devant les responsabilités. La démocratie est en danger si sa défense repose plus sur les tribunaux que sur les démocrates.

Quelle régression ! Dans les années 70, quand l'Extrême droite avait lancé le mot d'ordre "*Halte à l'immigration sauvage*", la Ligue communiste avait organisé une contre manifestation. Aujourd'hui, il est interdit de débattre de libre circulation et encore plus de libre installation sous peine d'être accusé, de générosité inconséquente, d'irresponsabilité. Alors que, mondialisation oblige, il faut accepter sans rechigner la libre circulation des capitaux et des marchandises.

Quand une question nouvelle se pose, elle est rarement soulevée par les grosses organisations, plus souvent par de petites, quelquefois marginales ou extrémistes, nées d'un mécontentement, d'une plainte non perçus. Nier ne sert à rien. Il faut réagir, proposer des solutions en partant

de ses propres valeurs sans, obligatoirement, reprendre à son compte les mots, les phrases, la façon dont est posée la question, surtout si c'est par un adversaire. Nier la question ou la traiter policièrement est tout aussi dangereux. Un ancien ministre de l'Intérieur a dit : *"à chaque fois qu'on fait intervenir la police, c'est que, quelque part, un ministre n'a pas fait son travail!"* Stigmatiser les *"irresponsables"*, envoyer la police, ne donne pas un logement, ni des papiers. Cela peut étouffer, un moment, le problème qui, s'il est réel, resurgit peu après sous une autre forme, peut-être plus dure. Quand des voitures brûlent, quand des logements vides ou des églises sont occupés, quand éclatent des grèves de la faim, c'est regrettable, ce n'est pas toujours légal, c'est dangereux, cela trouble l'ordre public... Quand des propos racistes sont tenus, des actes racistes sont commis, c'est scandaleux, c'est dangereux pour la République. Rétablir l'ordre public, ce n'est pas seulement envoyer la police (même si cela peut être nécessaire parce qu'il est trop tard et qu'un ministre n'a pas fait son travail au moment opportun). En démocratie, c'est reprendre le dialogue, là où il a été rompu, là où il aurait dû commencer, et chercher ensemble des solutions. Les deux choses sont aussi difficiles l'une que l'autre. Mais refuser de voir, de parler, se contenter de réprimer, c'est traiter le symptôme. Ce n'est pas s'occuper de la question. Seul avantage, le successeur devra le faire!

La lutte des *"sans-papiers"* est, de ce point de vue, exemplaire. Ils n'existaient pas. Travailleurs au noir, invisibles, sans droit. Ils sont apparus. Ils ont obligé à se situer par rapport non aux clandestins mais aux *"sans-papiers"*, à faire prendre conscience qu'ils avaient souvent été fabriqués par la réglementation, que par leur présence, par leur travail, par leurs parents, ils avaient des droits. Grâce à eux, *"l'immigration zéro"* a battu en retraite et même *"l'immigration clandestine zéro"*. L'une et l'autre impossibles. La loi prévoit même la régularisation de celui qui peut prouver *"par tous moyens"* sa présence en France depuis 10 ans. Les ministres de l'Intérieur reconnaissent, par là, implicitement, qu'on peut entrer en France de façon plus ou moins légale, s'y maintenir en situation illégale, malgré l'efficacité de leurs services, pendant 10 ans et bénéficier, en récompense, d'une prime, le droit au séjour! On le sait bien. De tout temps, hier comme aujourd'hui, du temps des frontières *"ouvertes"* comme depuis leur *"fermeture"*, pour des dizaines, des centaines de milliers de personnes le droit au séjour a, très souvent, été obtenu par régularisation et non par introduction même si c'est la voie souhaitée par les ministères.

Au moment de son apogée, la lutte des *"sans-papiers"* a rendu le discours anti-immigrés inaudible. Selon les sondages, la population était majoritairement pour leur régularisation même si, dans le même temps, elle était pour l'arrêt de toute nouvelle introduction de travailleurs étrangers, arrêt qui est la source principale de production de *"sans-papiers"*!

Il en est de même des *"double-peine"*. Oubliés de tout le monde. Des délinquants! A expulser! Ils ont réussi à faire comprendre combien leur situation, tout délinquants qu'ils aient pu être, était en contradiction avec des principes fondamentaux. Partant de là, ils ont revendiqué le droit de rester y compris quand ils avaient commis autre chose que des peccadilles. Ils ont popularisé la notion de *"double peine"* et se sont faits reconnaître sous cette appellation. Chacun doit maintenant se déterminer pour ou contre la *"double peine"* et non pour ou contre l'expulsion d'anciens délinquants!! Car cette double peine est absolument scandaleuse. Si un Français commet un délit, aussi grave soit-il, il est condamné. Sa peine accompli, il peut reprendre sa place dans la société. L'étranger, né ou arrivé ici âgé de quelques mois, pour le même délit, est condamné à une peine souvent plus sévère. En plus, il peut être condamné à quitter le

territoire! C'est cette peine supplémentaire qui est contestée. Car il s'agit d'un étranger au point de vue juridique mais d'une personne socialisée ici : rien ne justifie son expulsion qui est un bannissement! Souvent, toute sa famille est ici et c'est elle qu'on punit aussi. Il est renvoyé dans un "*pays d'origine*" qu'il ne connaît pas, où il n'a aucun attaché, dont il ne parle pas la langue!

Cette "*double peine*" est contestée aussi pour des raisons de principe. Pourquoi la peine accomplie par le national est-elle réparatrice et la même peine accomplie par un étranger ne l'est-elle pas? Est-il délinquant "*par nature*" et "*irrécupérable*" parce qu'étranger? S'il y a erreur dans l'éducation, dans la socialisation, est-ce la faute du "*pays d'origine*"? Est-ce au "*pays d'origine*" de réparer? Cette personne, socialisée ici, doit être réinsérée ici. La double peine est humainement, socialement, injuste. De plus, elle ne résout rien. Beaucoup refusent de partir ou reviennent illégalement. Sans papiers, dans ce qui est leur pays, même s'ils n'en ont pas la nationalité.

Les "*sans-papiers*", les "*double-peine*", sans droit légal, ont pris en main la situation qui leur était faite, l'ont portée, énergiquement quelquefois, sur la place publique. Et, grâce à eux, des situations scandaleuses, oubliées de tous, doivent maintenant être réglées. Ici!

La question est du même ordre s'agissant de la "*préférence nationale*" ou de la "*préférence européenne*". Il faut la remettre en cause, à partir du principe d'égalité, là où elle existe comme dans la fonction publique. Est-il juste qu'un étranger, non communautaire, ne puisse travailler dans la fonction publique? Qu'il puisse enseigner les mathématiques dans l'éducation nationale comme maître auxiliaire, qu'il puisse être médecin vacataire aux urgences des hôpitaux? jamais titularisé? Et toujours sous payé, moins protégé socialement!! La RATP vient d'ouvrir le recrutement aux résidents étrangers mais beaucoup reste encore à faire.

L'article premier de la DDHC de 1789, partie intégrante de la Constitution, affirme : "*Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune*". Cette discrimination instaurée entre nationaux et étrangers exerçant la même profession, dans les mêmes conditions, au nom de quoi peut-elle être justifiée? Sont-ils donc inutiles? Où est passé le principe "*à travail égal, salaire égal*"? En tout cas, l'administration fait des économies.

Le raisonnement peut s'étendre au droit de vote. Avec Maastricht, désormais, les ressortissants de l'Union ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales quel que soit leur degré d'intégration. Les ressortissants des États tiers non, même s'ils sont là depuis des lustres. Sont-ils inutiles? Voici installé un système de castes. Les citoyens français, les citoyens européens et les autres, citoyens pétitionnaires d'une Europe en construction qui nie ses propres principes démocratiques. La France et l'Europe ne doivent pas jouer avec la démocratie, les sentiments égalitaires. Elles doivent les défendre. Et les appliquer, ici et maintenant!

Le débat doit être porté sur la place publique et, notamment, dans l'espace public européen, au nom des valeurs affichées par la société et communes à la majorité de la population. La partie sera à moitié gagnée quand ces idées seront débattues sur la place publique.

C'est en ce sens que les "*sans-papiers*", les "*double-peine*" ont déjà gagné la moitié de la bataille. Et si certains veulent contester, il faut qu'ils disent au nom de quelles contre-valeurs.

Mais cette victoire est redoutable. Elle réduirait à néant la victoire politique et posthume de Mitterrand si elle aboutissait à la reconstruction de l'unité de la Droite et de l'Extrême droite. Il faut faire en sorte que ces valeurs soient reconnues par la majorité de la population comme les valeurs mêmes de cette société et que nul, qui se dit démocrate, ne puisse les récuser. C'est donc un travail permanent, une lutte de tous les jours qui ne repose sur aucun acquis définitif. Il faut accepter et mieux encore susciter le débat sur toute nouvelle question. Le terrorisme verbal ou judiciaire est toujours un signe de faiblesse ou de paresse. S'il peut un moment limiter les dégâts, il prépare les défaites futures.

Apparemment, la question du droit de vote, de la citoyenneté n'a rien à voir avec les "*sans-papiers*" ou les "*double peine*". Pourtant leur lutte est, au plein sens du terme, une lutte citoyenne. Elle a même débouché sur la chute d'un gouvernement et la victoire de Lionel Jospin. Elle a montré que la citoyenneté ne se réduit pas au droit de vote. Que certains, sans droit de vote, étaient, à leur façon, bien plus citoyens que d'autres qui le sont par la naissance. Mais des contradictions demeureront tant que ne sera pas adoptée de façon claire la notion de citoyenneté de résidence. Comme les "*sans-papiers*" se sont organisés pour leur régularisation, les associations de résidents étrangers se sont regroupés dans un collectif "*un(e) résident(e), une voix*" pour faire avancer cette vieille revendication.

Si ces quelques pages contribuent à la reconnaissance, à l'attribution de la citoyenneté légale à tous ceux qui veulent participer à la vie de la cité, elles auront atteint leur but (**Ce texte reprend, avec quelques modifications, un article paru sous le titre "Partir de ses propres bases" dans MIGRATIONS SOCIETE N°61 janvier-février 1999**).

Chapitre 13

POUR EN SAVOIR PLUS

13.1 Références Bibliographiques

BLANC Maurice, DIDIER Guy, FLYE SAINTE MARIE (sous le direction de) : **Immigrés en Europe : le défi citoyen 1996**. L'Harmattan Forum de l'IFRAS.

BOUVIER Delphine, TOUDERT Rachida : **La participation des étrangers aux décisions publiques locales** ORIV - Ville de Strasbourg, octobre 1999.

BRUSCHI Christian : **La citoyenneté, hier et aujourd'hui** . Hommes et Migrations, n°1196, mars 1996.

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN : **Avis sur "L'immigration, l'intégration et le role de la société civile organisée"** . CESE, Bruxelles, 20-21 mars 2002.

CONSEIL DE L'EUROPE : **La participation politique et sociale des immigrés à travers les mécanismes de consultation**. Relations intercommunautaires, avril 1999.

CONSEIL DE L'EUROPE : **La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation** . Actes, Strasbourg, 5-6 novembre 1999, Etudes et travaux n°71

DELEMOTTE Bernard, CHEVALLIER Jacques (sous la direction de) : **Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale** . 1996 Licorne/ L'Harmattan.

DOSSIER *MIGRATIONS SOCIETE* : **Structures municipales de concertation ou de consultation des résidents étrangers**. *Migrations Société*, vol 13, n°73, janvier-février 2001.

DOSSIER *MIGRATIONS SOCIETE* : **Les élus étrangers et d'origine étrangère en Europe** . *Migrations Société*, vol 13, n°77, septembre-octobre 2001.

DOSSIER *MIGRATIONS SOCIETE* : **Regards sur les questions de nationalité en Europe** . *Migrations Société*, vol.14, n°80, mars-avril 2002

HERISSON Bertrand : **Citoyenneté et nationalité : il faut renverser la logique actuelle** . Hommes et Migrations, n°1206, mars-avril 1997

La *Lettre de la Citoyenneté* n°42 novembre-décembre 1999

MARTINIELLO Marco : **Citizenship in the European union** , in De l'étranger au citoyen, Construire la citoyenneté européenne, MAGNETTE Paul. De Boeck et Larcier s.a. 1997.

MISTRICH Enid : **Immigrations, Migrants and citizenship in Europe** . The Federal Trust for education and research, European Essay n°19, december 2001

ORIOLE Paul : **Les immigrés dans les urnes.** *MIGRATIONS SOCIETE*, n°42 novembre-décembre 1995

ORIOLE Paul : **Les immigrés et les élections municipales de 1995** . *MIGRATIONS SOCIETE* n°56 mars-avril 1998 :

RUZIE David : **Citoyenneté et nationalité dans l'Union européenne** , 1997, URL : www.escanet.org/conferences/3druzi.htm

WIHTOL DE WENDEN Catherine **La citoyenneté** (dir.) Paris, Edilig/Fondation Diderot, 1988.

WIHTOL DE WENDEN Catherine : **Les étrangers dans la cité** (dir. Avec O.Le Cour-Grandmaison). Paris, La Découverte,1993

13.2 Sites internet

La lettre de la citoyenneté : <http://www.lettredelacitoyennete.org>

Le site de Pierre-Yves Lambert, une mine d'information : <http://users.skynet.be/suffrage-universel>

Table des matières

1	INTRODUCTION	3
2	DE MULTIPLES ÉVOLUTIONS	7
2.1	Un temps de retard	7
2.2	Progression des droits des étrangers	11
2.3	L'élargissement du suffrage dit universel	13
3	LA CITOYENNETÉ APRÈS MAASTRICHT	14
3.1	Les droits des citoyens	14
3.2	Une application laborieuse	16
3.3	Incohérences constitutionnelles ?	17
3.4	Et réticences	18
4	DE QUELQUES ARGUMENTS APRÈS MAASTRICHT	22
4.1	Aboutissement ou facteur d'intégration	23
4.2	Passé ou destin commun ?	24
4.3	L'accès à la nationalité	24
4.4	Une échelle colorimétrique	26
4.5	Des délais trop longs	27
4.6	Dans les autres pays	27
4.7	La Constitution	28
4.8	La réciprocité	28
4.9	La souveraineté	29
4.10	Le risque communautaire	29
4.11	Sont-ils intéressés ?	29
4.12	Et s'ils votaient ?	30

5	LE DROIT DE VOTE ET LES SONDAGES	33
5.1	Pourquoi cette évolution	35
6	POSITIONS DES POLITIQUES	39
6.1	Des propositions de loi	39
6.2	Des prises de position	40
6.3	Des actions concrètes	43
6.4	Et au niveau national	45
6.5	La droite évoluée	47
6.6	Une annonce mais...	49
6.7	Où en est le P.S?	51
7	LES ALLIÉS	54
7.1	En France	54
7.2	... Et en Europe	55
8	NATIONALITÉ CITOYENNETÉ	58
8.1	Nationalité	58
8.2	Citoyenneté	60
8.3	Le lien nationalité citoyenneté	61
8.4	Sacrée nationalité!	62
8.5	La citoyenneté pour qui?	65
8.6	Les droits du citoyen européen	66
9	RÉSIDENT CITOYENNETÉ	68
9.1	Pour une citoyenneté européenne de résidence	70
9.2	Celui qui est intégré	72
10	RÉVÉLATEURS	75
10.1	Les Français d'origine maghrébine ou subsaharienne	75
10.2	Les citoyens de l'Union européenne	79
10.3	Les femmes	80
11	CONCLUSION	83

12 APRÈS PROPOS	85
13 POUR EN SAVOIR PLUS	89
13.1 Références Bibliographiques	89
13.2 Sites internet	90

Liste des tableaux

4.1	Sondage réalisé le 21 avril 2002 par l'institut CSA pour " <i>Marianne</i> " à la sortie des bureaux de vote auprès d'un échantillon de 5352 personnes dont 750 ont au moins un grand parent étranger (" <i>Marianne</i> " 29 avril/ 5 mai 2002)	32
5.1	Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003. Sondages CSA/" <i>Lettre de la Citoyenneté</i> " /ATS. " <i>Lettre de la citoyenneté</i> " n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003	34
5.2	Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003 en fonction de l'orientation partisane. Sondages CSA/" <i>Lettre de la citoyenneté</i> " /ATS, " <i>Lettre de la citoyenneté</i> ", n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003	38
10.1	Elus originaires du Maghreb ou d'Afrique noire à différentes élections	76
10.2	Les personnes d'origine étrangère dans les assemblées politiques belges Pierre-Yves LAMBERT, <i>Migrations -Société</i> , Vol. 13, n° 77, septembre-octobre 2001 .	77
10.2	: les " <i>maghrébins</i> " et " <i>noirs africains</i> ", cadres des partis politiques	78
10.3	Signataires des contributions thématiques pour le Congrès du PS de 2003	80
10.4	Femmes élues à l'Assemblée nationale	81
10.5	Femmes élues au Sénat	81
10.6	Les femmes parmi les cadres des partis politiques	81

Table des figures

5.1	GRAPHIQUE 1 - Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003. Sondages CSA/ "Lettre de la citoyenneté" /ATS. "Lettre de la citoyenneté" , n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003.	35
5.2	GRAPHIQUE 2 : Le droit de vote des résidents étrangers non membres de l'Union européenne aux élections municipales et européennes. Evolution des résultats des sondages de 1994 à 2003 en fonction de l'orientation partisane. Sondages CSA/Lettre de la citoyenneté /ATS, Lettre de la citoyenneté , n°60 novembre-décembre 2002 et n°65 septembre-octobre 2003.	38