



La citoyenneté européenne de résidence Pour un droit de vote inclusif

Documents d'analyse et de réflexion
Aout 2013
Rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles



Avec le soutien de la fédération Wallonie-Bruxelles 

Centre AVEC ASBL, rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles
Tél. : +32/(0)2/738.08.28 – <http://www.centreavec.be>

La citoyenneté européenne de résidence Pour un droit de vote inclusif

Pourquoi les étrangers extra-européens résidant dans nos pays européens peuvent-ils voter aux élections communales en Belgique, aux Pays-Bas ou dans les pays scandinaves, mais pas en France, en Allemagne ou en Italie ? Pourquoi, en France, Nicolas Sarkozy et François Hollande se sont-ils tous deux déclarés en faveur de cette réforme, mais ne la mettent pas en œuvre ? Pourquoi, en Belgique, les résidents européens bénéficient-ils du droit d'éligibilité, mais pas les tenants d'un passeport non-européen ? Pourquoi le système belge impose-t-il une telle lourdeur administrative pour qui veut voter ? Et pourquoi les étrangers voteraient-ils seulement aux élections communales, mais pas provinciales ou régionales par exemple ? Tant de questions qui ne sont point débattues... Et si cela valait la peine de rouvrir le débat public sur toutes ces questions ? A l'échelle européenne comme au niveau national.

C'est exactement le pari qu'a fait la CNAPD (Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie) l'an dernier, 20 ans après le Traité de Maastricht, le Centre Avec participant de près à la réflexion et accompagnant sa campagne. En amont des élections 2014, un plaidoyer belge et européen se dessine pour sensibiliser parlementaires et opinion publique¹.

Le contexte européen

Le niveau de pouvoir européen, d'une complexité fascinante, est aujourd'hui sujet à des luttes d'influence entre pouvoirs nationaux et européens (dits communautaires), entre forces centripètes et centrifuges. Les solutions politiques retenues manquent fréquemment de simplicité ou de cohérence. Après le traité de Maastricht (1992), la Charte des droits fondamentaux (2000), la déclaration de Laeken (2001) et le traité de Lisbonne (2007), la démocratie européenne reste sans aucun doute dans un stade inachevé. L'Europe n'a pas encore atteint un équilibre stable entre pouvoirs et contre-pouvoirs d'une démocratie bien rôdée. Une démocratie est une affaire de société, impliquant pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais impliquant également un contrôle par la presse et par la société civile et donc une certaine transparence vis-à-vis des citoyens. Certains écartent d'ailleurs la société civile de l'activité démocratique : elle pourrait bien se faire remplacer à cet égard par les lobbies privés, les sondages d'opinion et les médias. D'autres en revanche mettent en garde contre les dangers de l'effacement du rôle politique de la société civile.

La Commission européenne évite bien souvent de se prononcer sur l'opportunité d'un tissu social dense. Elle estimait dans son rapport 2010 sur la citoyenneté que « les citoyens européens ne tirent pas pleinement parti de leurs droits parce qu'ils n'y sont pas suffisamment sensibilisés, en particulier au droit de circuler et de séjourner librement dans d'autres pays de l'UE »². Entre les lignes de ses rapports, on comprend qu'elle a une conception de la citoyenneté comme ensemble des libertés individuelles. Le Parlement européen, lui, a historiquement pris davantage la défense de la société civile comme telle. Récemment, il a invité la Commission à « faire de 2013 l'Année européenne des citoyens afin de stimuler le débat sur la citoyenneté de l'UE et d'informer les citoyens de leurs droits »³, tout en mettant davantage l'accent sur la capacité de s'organiser en groupes de citoyens au travers d'associations et de corps intermédiaires.

¹ La CNAPD porte depuis 2012 une campagne intitulée « citoyenneté européenne de résidence ». Le Centre Avec est étroitement associé à la réflexion et les actions portées par cette campagne de sensibilisation et de plaidoyer (voir www.cnapd.be/-3-1-Memento-pour-une-citoyennete-.html et www.cnapd.be/Conference-pour-une-citoyennete464.html).

² Extrait de la présentation de l'année européenne de citoyenneté (<http://europa.eu/citizens-2013/fr/about/context>), où est commenté le « Rapport 2010 sur la Citoyenneté de l'Union » de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_fr.pdf).

³ Voir la résolution du parlement européen (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0483+0+DOC+XML+V0//FR) sous le point 16.

2013 a donc été élue année européenne de la citoyenneté et voit éclore bon nombre d'initiatives citoyennes à l'échelle européenne. Les récentes vagues d'euro-scepticisme n'ont pas pu freiner l'engagement du monde associatif⁴, livrant la preuve, s'il en fallait, que celui-ci est décidé à participer à l'édifice démocratique européen.

Dans le camp belge, la CNAPD, coupole d'associations – parmi lesquelles le Centre Avec – militant pour la paix et la démocratie, a édité en début d'année son « mémento de la citoyenneté », plaidant, 20 ans après l'instauration du principe de citoyenneté européenne, pour une extension de ce principe. Le mémento défend une « citoyenneté européenne de résidence », concept peu *attractif* tant qu'il n'est pas expliqué. Et pourtant le jeu en vaut la chandelle. La citoyenneté de résidence propose un changement de paradigme permettant la construction politique d'une société inclusive. Ci-dessous, nous reprenons les idées saillantes du concept, avant d'en venir à la réalité belge et aux défis de participation politique et sociale des franges de la population les plus exclues de notre suffrage politique.

Œuvrer pour un changement de paradigme

Nos démocraties d'aujourd'hui sont historiquement le résultat ou le fruit des différentes luttes pour l'extension du suffrage universel : les bourgeois (1883), les ouvriers (suffrage universel tempéré par le vote plural en 1893 et vote singulier en 1919), les femmes (1948), les résidents européens aux élections européennes (1994), les résidents européens aux élections communales (2000). Ces luttes questionnaient la contradiction entre le principe fondamental de la démocratie, le pouvoir par le peuple, et le fait que certaines personnes en étaient exclues. Ces luttes ont mis en évidence des injustices.

Aujourd'hui, une exclusion du scrutin saute aux yeux : les résidents non-nationaux. À la différence des luttes précédentes, la question de l'extension de la citoyenneté aux résidents étrangers s'inscrit dans un cadre qui n'a jamais été réellement remis en question : celui de la nationalité. Pourtant, ce cadre est discutable, car il empêche la participation politique des personnes qui par ailleurs subissent le plus de discriminations (emploi, logement, ...). La revendication d'une citoyenneté de résidence doit être la même que les revendications successives pour le suffrage « universel ». Demander une citoyenneté de résidence, c'est demander plus de démocratie. L'Union européenne se situe en cela en avance par rapport à nos démocraties nationales en ce qu'elle soutient le principe d'une citoyenneté non nationale, une citoyenneté de résidence.

Sources juridiques⁵

1966 - Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ONU). Ce pacte établit (article 25) le droit et la possibilité pour tout citoyen, « *sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs (...)* ». Cet article 2 stipule de manière très claire que : « *Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à **tous les individus** se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation* ».

⁴ Voir notamment le site est celui d'EYCA, European Year of Citizens Alliance (<http://ey2013-alliance.eu/>): cela concerne une partie du tissu associatif européen, qui s'est allié pour porter des actions ensemble et émettre des recommandations communes aux autorités européennes.

⁵ Cette partie reprend les arguments de la section juridique (la citoyenneté européenne de résidence : une obligation légale) du « Mémento de la citoyenneté », édité par la CNAPD (voir note 1).

1992 – Conseil de l'Europe. Conscient du caractère universel et indivisible des droits de l'Homme et des libertés fondamentales fondés sur la dignité de tous les êtres humains, le Conseil de l'Europe a adopté une **Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local**. Celle-ci rappelle dans son préambule que « *la résidence d'étrangers sur le territoire national est désormais une caractéristique permanente des sociétés européennes* » et que « *les résidents étrangers sont, au niveau local, généralement soumis aux mêmes devoirs que les citoyens* ». Ainsi, « *conscients de la participation active des résidents étrangers à la vie et au développement de la prospérité de la collectivité locale, et convaincus de la nécessité d'améliorer leur intégration dans la communauté locale, notamment par l'accroissement des possibilités de participation aux affaires publiques locales* », les signataires demandent que chaque Partie fasse en sorte que « *des efforts sérieux soient faits pour associer les résidents étrangers aux enquêtes publiques, aux procédures de planification et aux autres processus de consultation sur les questions locales, (...) qu'aucun obstacle juridique ou d'autre nature n'empêche les collectivités locales ayant sur leur territoire un nombre significatif de résidents étrangers de créer des organismes consultatifs ou de prendre d'autres dispositions appropriées sur le plan institutionnel afin (...) de promouvoir leur intégration générale dans la vie de la collectivité* ». Enfin, la Convention, en son article 6, prévoit que « *chaque Partie s'engage 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'État en question pendant les cinq ans précédant les élections* ».

1992 – Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne). La citoyenneté européenne dépasse le cadre de la nation, l'Union européenne octroyant une reconnaissance juridique propre aux citoyens, à côté des Etats membres (articles 9, 10, 11, 35). La citoyenneté européenne est une citoyenneté de superposition : elle complète la citoyenneté nationale sans la remplacer. De la citoyenneté européenne relèvent les droits et devoirs suivants : droit de circuler et de séjourner sur le territoire des autres Etats membres, droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et locales, droit de pétition devant le parlement européen, droit d'adresser une plainte au médiateur européen, et protection consulaire dans des pays tiers par les autorités diplomatiques des autres Etats membres. Quant aux devoirs, ils ne sont pas énumérés, mais suivent le principe que la jouissance de droits entraîne responsabilités et devoirs⁶.

2000 – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette charte est juridiquement contraignante pour tous les États membres de l'Union européenne – à l'exception du Royaume-Uni et de la Pologne – depuis le Traité de Lisbonne (2007). Son article 40 prévoit le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans le pays où le citoyen européen réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Il établit par là même une distinction entre ressortissants étrangers communautaires et non communautaires. Cette différence est basée sur la contingence du lieu de naissance. La maintenir ne s'apparente-t-elle pas à une discrimination ? Alors que l'article 21.1 (dit de « non-discrimination ») de cette même Charte souligne : « *Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, **les origines ethniques** ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, **la naissance**, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ». Plus directement encore (article 21.2), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne rappelle également que « *dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, **toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite*** ».

2008. Cet engagement pour le droit de vote des résidents étrangers est rappelé en 2008 par le **Conseil des Ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe**, dont font partie tous les États membres de l'Union européenne. Celui-ci publie en effet son « **Livre blanc sur le**

⁶ Par souci de complétude, il nous faut également mentionner le Traité de Lisbonne (2007) qui reprend (et modifie) le Traité de Rome et le Traité de Maastricht.

dialogue interculturel. Vivre ensemble dans l'égalité », selon lequel, pour faire progresser le dialogue interculturel, il faut « adapter à de nombreux égards la gouvernance démocratique de la diversité culturelle, renforcer la citoyenneté démocratique et la participation » de manière à ce que cette gouvernance démocratique soit « conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et basé sur les principes de la démocratie et de la primauté du droit ». Il importe, d'après le Conseil des Ministres des Affaires étrangères qu'« une législation et des politiques claires soient mises en place afin de lutter contre la discrimination pour des motifs tels que le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». En guise de « recommandations et orientations de politique générale », le Conseil des ministres souligne notamment que « les pouvoirs publics devraient encourager tous ceux qui résident légalement sur leur territoire, à participer activement à la vie publique locale, y compris en envisageant de leur accorder le droit de vote aux élections locales et régionales sur la base des principes établis par la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Dans la mesure où l'accès à la citoyenneté démocratique est subordonné au statut de citoyen national, les pouvoirs publics devraient prendre des dispositions pour l'obtention de la citoyenneté légale conformément aux principes énoncés dans la Convention européenne sur la nationalité »⁷.

Le droit de vote des étrangers au sein de l'Union européenne

En 2013, treize États membres de l'Union européenne accordent le droit de vote aux élections municipales à tous les résidents étrangers, sans exception nationale, sous réserve d'un titre de séjour permanent ou d'une durée de résidence variable (maximum de cinq ans) : la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

Quatre États membres de l'Union européenne (i.e. l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et la République tchèque) accordent le droit de vote aux nationaux de certains États tiers seulement, à tous les niveaux de pouvoir, conformément au principe de réciprocité ou au regard de relations historiques que ces États européens entretiennent avec ces États tiers.

Dix États (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, France, Italie, Lettonie, Malte, Pologne et Roumanie) n'accordent aucun droit politique aux nationaux des États tiers.

Que faut-il changer ?

La campagne de la CNAPD porte deux revendications principales. Elle demande que le Traité de Lisbonne (reprenant le Traité sur l'Union européenne, dit de Maastricht, voir supra) soit révisé pour accorder le statut de citoyen européen aux étrangers qui résident légalement sur le territoire de l'Union européenne, afin qu'ils puissent bénéficier de l'article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État »).

Ensuite, au niveau des États membres, que les conditions d'accès à la citoyenneté européenne soient harmonisées entre États membres de l'Union européenne dans le sens suivant : « peut prétendre à la citoyenneté européenne, tout individu majeur résidant légalement sur le territoire de l'Union européenne depuis une période de cinq ans ». Ce nouveau statut mettrait les étrangers qui résident en UE depuis cinq ans sur pied d'égalité avec les résidents européens ou nationaux.

⁷ Publication du Conseil de l'Europe : « Livre blanc sur le dialogue interculturel. Vivre ensemble dans l'égalité », 2008 (www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf).

En concordance avec ces revendications européennes, le volet belge de la campagne vise à remettre en question les discriminations actuelles (dans la loi du 19 mars 2004, visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers) :

- celle de ne pas pouvoir se présenter sur les listes électorales,
- celle de la lourdeur administrative,
- la contrainte d'avoir résidé cinq ans sur le sol belge plutôt que sur le territoire de l'Union européenne.

Ce n'est pas la première fois que (certaines de) ces discriminations sont remises en question. En mars 2012, une proposition de loi des écologistes⁸ introduite au Sénat visait à rendre obligatoire le vote des étrangers résidant plus de cinq ans sur le sol belge, au même titre qu'il est obligatoire pour les Belges. Par là même, elle éliminerait les barrières administratives et engendrerait une plus grande inclusion politique des étrangers résidant en Belgique. La proposition de la CNAPD s'inscrit dans cette ligne tout en allant plus loin.

La campagne de la CNAPD est soutenue par les jeunes des partis cdH, PS et Écolo, mais il n'est pas à exclure que des libéraux défendent la même idée. L'idée d'une citoyenneté fondée sur la résidence plutôt que sur l'appartenance à une nation est une idée foncièrement libérale et jouit du soutien d'une personnalité comme Guy Verhofstadt.

Toutefois, on sent bien que l'idée n'a pas le vent en poupe. A l'heure où le parlement restreint les conditions d'accès à la nationalité belge, à l'asile et à l'immigration, parler d'intégration politique des étrangers va à contre-courant d'une tendance de fond. Une tendance où la N-VA est le premier parti de Flandre et où diverses formes de populisme stigmatisent quotidiennement les étrangers. Nous tenterons donc dans une dernière section de démontrer les principaux arguments contre le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers en étayant notre propos de quelques chiffres.

Chiffres et défis

Le vote des étrangers, effectif depuis déjà deux élections (2006 et 2012), n'a pas chamboulé les rapports de force – ce qui devrait dissiper les craintes de certains. Jusqu'à présent on n'a pu démontrer l'effet décisif du vote des étrangers sur la formation des coalitions que dans un seul cas, celui des Fourons où l'inclusion politique des Néerlandais habitant cette commune frontalière a introduit une majorité néerlandophone au sein du conseil communal. Pour ce qui est des votes d'étrangers non communautaires, il n'y a jusqu'à présent pas eu de renversements de coalitions dues exclusivement au vote des étrangers. Pour ne citer qu'un exemple, la crainte que les musulmans de Bruxelles votent massivement pour le parti « Islam » est largement surfaite dans les médias et parmi une certaine frange politique populiste.

Le vote des étrangers ne concerne pas une population homogène, surtout dans un pays qui abrite la deuxième capitale administrative au monde, Bruxelles. Et cette population extrêmement variée ne s'inscrit que très peu sur les listes électorales. Les chiffres des deux dernières élections le confirment. Une recherche⁹ par Dirk Jacobs et Andrea Rea a mis en avant que, pour les élections 2006, « sur les 42 298 électeurs potentiels parmi ceux que l'on appelle « ressortissants des pays tiers » (les étrangers non européens), seuls 6 622 se sont inscrits sur les listes électorales, soit 1,12 % de l'électorat total. Par contre, si en octobre 2006, pour la seconde fois, les citoyens européens pouvaient voter et se porter candidat, suite à la transposition de la directive européenne, leur taux de participation a été plus que

⁸ Voir

www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&COLL=S&LEG=5&NR=1517&PUID=83888259&LANG=fr.

⁹ Voir Dirk Jacobs, Andrea Rea, « La participation politique des citoyens belges issus de l'immigration », P@ges Europe, 8 avril 2013, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000669-belgique.-la-participation-politique-des-populations-issues-de-l-immigration-par-dirk/article>.

modeste : sur les 136 482 électeurs potentiels, seuls 18 682 (13,7 %) se sont inscrits. Alors que leur poids dans l'électorat potentiel était de 18,31 %, les ressortissants européens n'ont constitué que 3,16 % de l'électorat réel. »

Quant à 2012, « le taux d'inscription des ressortissants européens ne s'est élevé qu'à 13,57 % et n'a donc pas dépassé celui des ressortissants des pays tiers (15,47 %), alors même que certains observateurs n'hésitent pas à critiquer ce second groupe pour son « manque d'intégration » dans la société d'accueil. »

Pourquoi la participation reste-t-elle si basse ? Une première raison est que le vote des étrangers, ou plutôt leur inscription sur les listes de vote, n'est nullement obligatoire, alors qu'il l'est pour les Belges. Or déjà dans la population belge, l'absentéisme au vote est important (10,3% en 2012). A côté de cela, il y a les barrières administratives, avec une procédure d'inscription qui nécessite de s'y prendre plusieurs mois à l'avance. Enfin, malgré des campagnes d'information, la faible participation est également le corollaire d'une (plus) faible participation à la vie sociale et culturelle, ou encore des difficultés de compréhension de la langue, d'une connaissance insuffisante du système politique belge, d'un manque d'intérêt ou d'une défiance vis-à-vis de la chose politique.

Une société inclusive se construit sur le modèle de la non-discrimination. Nous pensons qu'il est indispensable de repenser la participation des étrangers à la vie sociale et culturelle, mais aussi à la vie politique. Or, s'il est déjà si difficile d'amener à faire voter les Belges, qui ont l'obligation d'aller aux urnes, combien n'est-il pas plus difficile de sensibiliser les étrangers, qui, eux, doivent remplir les contraintes administratives d'inscription, n'ont pas le devoir de voter et savent que de toute façon ils n'ont pas droit à être élus ? Nous avons un système de votes à deux vitesses qui alimente des sentiments de polarisation de la citoyenneté.

Retenons donc que le combat est à mener tant sur le plan européen que sur la scène belge et locale, un combat de sensibilisation comme de plaidoyer politique. Un combat long et à contre-courant d'une pensée dominante, de dénonciation d'un système injuste et dépassé. Plutôt que de nous décourager, rappelons-nous combien de temps il a fallu avant que les femmes puissent voter...

**Frédéric Rottier
Centre Avec**