

Résumé :

Alors que la question du droit de vote des étrangers est souvent abordée à partir des données du débat français, en regard des expériences européennes en la matière, cet article dresse un tableau peu connu de la pratique du droit de vote des étrangers sur les cinq continents, parfois depuis le 18^e siècle, jusqu'à nos jours. Il s'agit de montrer que contrairement aux idées reçues, contrairement au modèle selon lequel les étrangers seraient « naturellement » exclus des droits politiques, dans le cadre des Etats souverains modernes, la pratique du droit de vote des étrangers a une longue histoire et est finalement assez répandue au début du 21^e siècle. Dans au moins un pays sur trois dans le monde, des étrangers votent, au moins pour certains scrutins. C'est surtout le cas en Amérique du Sud et centrale, et aussi en Europe. Mais l'Afrique connaît également cette pratique qui est loin d'être isolée. En fait, si les situations juridiques, politiques, historiques, géographiques, etc. sont très différentes, le tableau présenté dans l'article montre que le paradigme excluant les étrangers du droit de vote est ébranlé, et que dans les faits, citoyenneté et nationalité sont bel et bien disjointes. La question qui reste posée, c'est celle des conséquences à tirer de cette situation, en particulier en France où la question semble bloquée depuis une quinzaine d'années.

MOTS-CLES : DROIT DE VOTE ; ETRANGERS ; ETATS-UNIS ; AMERIQUE ; AFRIQUE ; ASIE ; OCEANIE ; EUROPE ; CITOYENNETE ; NATIONALITE.

Le droit de vote des étrangers : une utopie déjà réalisée sur les cinq continents

Hervé Andrés¹

Il y a une douzaine d'années, Francis Delpérée expliquait que pendant longtemps, la question des droits politiques des étrangers n'aurait pas retenu la moindre attention et que la règle d'exclusion de l'étranger de la vie politique prévalait encore très largement, y compris en Europe². La participation d'étrangers à des scrutins était exceptionnelle. Comme l'indiquait Danièle Lochak, l'étranger apparaissait universellement comme l'éternel exclu, et en matière politique, le système des Etats-nations avait consolidé l'irréductible frontière entre le national et l'étranger, privé des droits politiques en général et du droit de vote en particulier³.

Le droit de vote des étrangers constitue indéniablement un des problèmes de fond pour la démocratie à l'aube du 21^e siècle. Il est un point de friction où démocratie et souveraineté entrent en contradiction⁴. Ce problème se pose, potentiellement, partout sur la planète, dans le cadre des Etats souverains. La citoyenneté semble totalement absorbée par la nationalité, c'est-à-dire par la souveraineté⁵. La situation européenne est assez connue et largement utilisée en France dans le débat sur le droit de vote des étrangers, à la fois parce que les différentes expériences des pays européens en la matière, à partir des années 1970, ont inspiré les pays voisins, et aussi parce que l'intégration croissante des Etats dans l'Union européenne

¹ Ingénieur d'études, docteur en science politique,

Université de Nice, Unité de recherches « Migrations et société » (URMIS), CNRS, UMR 7032.

herve.andres@unice.fr . Tél. : 04.92.00.11.84

² DELPEREE, FRANCIS, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, PUF, Que sais-je? 1995.

³ "Homo politicus" in LOCHAK, DANIELE, *Etrangers, de quels droits?* Paris, PUF, 1985.

⁴ Voir, dans ce même numéro, notre article sur les enjeux théoriques du droit de vote des étrangers.

⁵ Voir CHEMILLIER-GENDREAU, MONIQUE, « Quelle citoyenneté universelle adaptée à la pluralité du monde? », in DAYAN-HERZBRUN, SONIA et TASSIN, ETIENNE (Éds), *Tumultes*, n°24, "citoyennetés cosmopolitiques", Paris, Kimé, 2005.

a entraîné la rupture du modèle théorique entre nationalité et citoyenneté, notamment par l'instauration du droit de vote municipal et européen pour les « citoyens de l'Union »⁶. Mais quelle est la situation du droit de vote des étrangers hors d'Europe ? La règle générale, qui est celle de l'exclusion des étrangers des droits politiques, est-elle confirmée partout, dans les faits et dans les textes ? L'objet de cet article est de faire le point sur cette question, de manière relativement descriptive, en dressant un bref tableau, assez complet⁷, bien que non exhaustif, de la situation dans les autres continents⁸. L'intérêt est de montrer que, dans la diversité des réalités politiques, économiques, culturelles, géographiques et historiques, la question du droit de vote des étrangers est partout posée, et que, contrairement aux idées reçues, la pratique du vote des étrangers n'est pas du tout limitée à l'Europe. Sur les cinq continents, des étrangers ont le droit de vote, et l'on trouve au moins 35 pays non européens qui connaissent cette pratique. De plus, le droit de vote des étrangers n'est pas seulement une proposition du tournant du 21^e siècle. Certains pays l'ont pratiqué durant de longues décennies, depuis les 18^e et 19^e siècles.

En Amérique du Nord, une pratique ancienne et répandue

Pour dresser un tableau de la situation en Amérique du Nord⁹, il convient de distinguer deux cas particuliers : les Etats-Unis d'une part, et les Etats du Commonwealth d'autre part. La plupart des autres pays nord-américains restreignent le droit de vote à leurs seuls ressortissants.

Aux Etats-Unis : une pratique longuement enracinée, oubliée, puis aujourd'hui redécouverte

Aux Etats-Unis, la pratique du droit de vote des étrangers est très ancienne et a été très répandue. Entre 1776 et 1926, au moins 40 Etats ou territoires l'ont expérimenté¹⁰.

Aujourd'hui, quelques communes accordent le droit de vote aux résidents étrangers, sous certaines conditions et pour certains types de scrutins¹¹. Le débat a été relancé à la fin du 20^e siècle, dans le cadre du débat plus général sur la place de l'immigration dans la société

⁶ Voir, dans ce même numéro, l'article de Paul Oriol sur le droit de vote des résidents étrangers dans l'Union européenne.

⁷ La littérature en la matière reste le plus souvent très incomplète, limitant l'étude hors d'Europe aux vieux pays d'immigration européenne.

⁸ On se limite aussi aux données concernant le droit de vote, sachant que la question de l'éligibilité des étrangers est également posée, dans des termes proches mais pas tout à fait identiques à ceux de la question du vote des étrangers. Par ailleurs, la mise en tableau de la situation du droit positif en la matière ne dispense pas d'une analyse critique prenant en compte la diversité des réalités historiques, économiques, démographiques, économiques, culturelles, géographiques, juridiques et politiques. Les données présentées ici ont pour la plupart été collectées en 2006, dans le cadre de la préparation d'une thèse sur cette question : ANDRES, HERVE, *Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques*, Thèse réalisée sous la direction de Mme Chemillier-Gendreau, Université Paris VII - Denis Diderot, École Doctorale 382 - EESC - Économie, Espaces, Sociétés, Civilisations: Pensée critique, politique et pratiques sociales, Doctorat de sciences juridiques et politiques, Spécialité de philosophie politique, 2007, <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>, consultable en ligne à l'adresse suivante : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>

⁹ Les données présentées ici sont principalement basées sur les sources trouvées en mai 2006 sur la Base de données politiques des Amériques (Center for Latin American Studies, Georgetown University, <http://pdba.georgetown.edu>). Ce site collaboratif donne accès entre autres aux textes du droit positif (Constitutions, codes électoraux) en vigueur dans les différents Etats d'Amérique.

¹⁰ Voir HAYDUK, RON, *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the United States*, Routledge, 2006

¹¹ Voir le détail dans la thèse déjà citée (chapitre 3.4).

étasunienne. Une particularité notable du débat étasunien est qu'il ne porte pas sur une mesure inédite, sans précédents, sur une utopie, mais au contraire, sur le *rétablissement* d'une pratique ancienne, mais oubliée. Il a fallu la conjonction de différents travaux universitaires, de mouvements sociaux, et l'influence des évolutions en la matière sur tous les continents pour que la question ré-émerge dans le débat public aux Etats-Unis.

Les raisons pour lesquelles le droit de vote a été accordé aux étrangers durant l'histoire relèvent d'une part, d'un mélange de pragmatisme utilitariste, consistant globalement à favoriser l'immigration, et d'autre part, des principes démocratiques, basés sur les slogans de la Révolution (« *No Taxation without Representation* », « *No Governance without Representation* », etc.). C'est en tant que contribuables, et en tant que gouvernés, que les étrangers devaient être considérés comme des citoyens à part entière.

Une des formules à retenir, dans la longue histoire contrastée du droit de vote des étrangers aux Etats-Unis, est celle des « déclarants », mise au point par le Wisconsin lors de son admission à la fédération (1848). La Constitution du Wisconsin accordait le droit de vote aux étrangers ayant déclaré leur « intention » de devenir des « *citizens* »¹². Cette solution a été utilisée par de nombreux Etats, soucieux notamment d'encourager l'immigration européenne. Le droit de vote était ainsi vu comme un « chemin » vers la nationalité. Les *noncitizens* votant devenaient des *precitizens*¹³. Il n'y avait en général pas de distinction entre droit de vote local et droit de vote au niveau de l'Etat ou au niveau fédéral. Cette solution a été critiquée car elle ne requérait pas l'allégeance aux Etats-Unis, elle rendait possible la double allégeance, et elle n'obligeait pas vraiment les « déclarants » à devenir *citizens*¹⁴.

Dans le conflit menant à la Guerre de sécession, les Etats du Sud, esclavagistes, ont récusé le droit de vote des étrangers au motif des convictions anti-esclavagistes supposées des immigrés. Il est vrai que le Nord, anti-esclavagiste, avait mobilisé de nombreux étrangers. Du coup, et alors qu'elle exprimait une défiance vis-à-vis du pouvoir central et l'affirmation exacerbée du système fédéraliste, la Constitution sudiste (1863) interdit explicitement le droit de vote des étrangers¹⁵. Après la guerre civile, les Etats du Sud adoptèrent en général la formule du Wisconsin, accordant le droit de vote aux « déclarants », cherchant ainsi à aspirer de la main d'œuvre pour remplacer les esclaves.

Le droit de vote des étrangers a été remis en question par les flambées de nationalisme suivant les périodes de guerre. C'est le patriotisme étasunien consécutif à la Première Guerre Mondiale qui a sonné le glas (pour au moins une cinquantaine d'années) de cette pratique.

En 1931, Leon E. Aylsworth écrit un bref article dans la revue américaine de science politique qui signale la disparition « *définitive* » de cette pratique, qu'il qualifie d'« *anomalie politique* » : « *Pour la première fois depuis plus de cent ans, une élection nationale s'est tenue en 1928 dans laquelle aucun étranger dans aucun Etat n'avait le droit de vote* »¹⁶. Il

¹² ROSBERG, GERALD M, « Aliens and Equal Protection: Why not the Right to Vote? », *Michigan Law Review*, vol. 75, n° 5/6, Avril - Mai 1977 (p.1098).

¹³ RASKIN, JAMIN B, « Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional, and Theoretical Meanings of Alien Suffrage », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, n° 4, 1993 (p.1407).

¹⁴ *ibid.*, (p.1406).

¹⁵ RASKIN, « Legal Aliens, Local Citizens (*op. cit.*) », (p.1414).

¹⁶ AYLSWORTH, LEON E, « The Passing of Alien Suffrage », *The American Political Science Review*, vol. 5, n° 1, Février 1931, (p.114).

explique que la tendance à accorder le droit de vote à des étrangers a connu son apogée vers 1875. Il présente les différents processus, et notamment, les référendums, qui ont conduit de nombreux Etats à supprimer ces dispositions jugées anormales. Son propos n'est pas de discuter sur le fond, qui semble indiscutable, mais plutôt de rendre compte des problèmes de procédures pour arriver à supprimer cette pratique qui lui paraît totalement illégitime. Les données historiques qu'il présente servent de base à la plupart des travaux menés sur la question jusqu'en 2005.

En 1977, Gerald M. Rosberg, professeur de droit à l'université de Michigan, ouvre à nouveau la question, en s'étonnant que l'histoire du suffrage aux Etats-Unis, et en particulier de la pratique du vote des étrangers ait été si peu écrite¹⁷. Discutant les fondements constitutionnels du suffrage, il remet en question l'idée selon laquelle le vote est par essence un privilège du *citizen*, et il montre que la jurisprudence abondante en la matière, non seulement écarte l'exclusion des étrangers du droit de vote, mais tend même plutôt à justifier leur inclusion, au nom de la Clause de protection égale, à tous les niveaux du gouvernement, contrairement à ce qui était communément admis.

En 1993, Jamin Raskin, professeur de droit constitutionnel (*American University Washington College of Law*), et protagoniste, l'année précédente, du rétablissement du droit de vote des étrangers dans sa ville de Takoma Park près de Washington DC, publie un important article¹⁸, qui constitue une ressource scientifique de référence et contribue à déclencher un nouveau mouvement pour les droits civiques, tout d'abord à San Francisco et à New York City. Dans cet article, Raskin montre que le droit de vote des étrangers a joué un rôle historique extrêmement important dans la constitution des Etats-Unis. Il ne s'agit pas du tout d'une pratique isolée, marquée par l'exceptionnalité et ayant une portée marginale. Au contraire, le droit de vote des étrangers a été pratiqué longtemps, dans de très nombreux Etats, et il a été débattu, contesté, supprimé, rétabli. Il a donc été au centre du questionnement sur la nature de la politique étasunienne, pendant plus de 150 ans.

Raskin montre aussi que la question du droit de vote des étrangers en général relève non pas de l'Etat fédéral et des principes constitutionnels, mais des Etats fédérés. Si la jurisprudence lui semble plaider pour une telle extension, il récuse la thèse de Rosberg (fondant la justification du droit de vote des étrangers sur la Clause d'égalité de protection), en signalant que ce n'est pas aux tribunaux que revient le pouvoir d'inclure dans l'électorat de nouvelles catégories jusque là exclues, mais que ce pouvoir revient à l'électorat déjà constitué, qui finit toujours par entendre les revendications des aspirants-électeurs¹⁹.

Il présente enfin l'expérience de sa ville de Takoma Park, qui a accordé en 1992 le droit de vote municipal à tous les résidents, instaurant une pratique déjà menée dans quelques communes du Maryland. Il montre aussi que les expériences menées depuis quelques années à New York et Chicago, où les étrangers parents d'élèves ont le droit de vote aux *School Board Elections* (élections politiques beaucoup plus importantes que leurs équivalentes en France) depuis la fin des années 1960 sont susceptibles d'être généralisées, et ouvrent la voie à un mouvement général pour le droit de vote des étrangers au 21^e siècle.

¹⁷ ROSBERG, « Aliens and Equal Protection (*op. cit.*) », (p.1093).

¹⁸ RASKIN, « Legal Aliens, Local Citizens (*op. cit.*) »,

¹⁹ Partie II-D, *ibid.*.

Effectivement, les années 1990 ont connu différents mouvements, dans lesquels de nombreuses organisations se sont mobilisées pour obtenir le droit de vote des étrangers. Ces initiatives se sont insérées dans le cadre d'un mouvement plus large pour la reconnaissance des droits des immigrés. Elles ont connu certains succès limités, grâce au soutien actif d'élus importants. A l'heure où sont écrites ces lignes, quelques communes étasuniennes ont accordé le droit de vote aux étrangers, selon certaines conditions et à certains niveaux²⁰.

L'histoire étasunienne du vote des étrangers, redécouverte aujourd'hui, se continue donc, notamment grâce à l'apport d'universitaires engagés dans la recherche sur ce sujet. Un des plus actifs désormais, outre Jamin Raskin, est Ron Hayduk, professeur de science politique (*Borough of Manhattan Community College, City University of New York*), qui a produit de nombreux articles et ouvrages²¹. Il a dirigé une enquête sur l'histoire de cette pratique aux Etats-Unis, et s'est aussi engagé fortement dans le mouvement à New York et aux Etats-Unis. Il codirige avec l'universitaire Michele Wucker le site internet www.immigrantvoting.org, qui regroupe les données les plus pertinentes, non seulement sur l'histoire du vote des étrangers aux Etats-Unis, mais aussi sur les développements actuels.

Si le contexte historique est totalement différent de celui de l'Europe, le débat sur le droit de vote des étrangers aux Etats-Unis présente tout de même de nombreux points communs. Il s'agit, au fond, d'un débat sur l'essence de la citoyenneté, sur la réalité de la démocratie. Les partisans du droit de vote des étrangers, encore largement minoritaires, s'inscrivent dans la perspective de renforcer la démocratie, par l'ouverture, et l'inclusion la plus universelle possible dans la sphère politique. Ils privilégient la dimension de la participation, postulant que c'est l'action politique (et notamment, en particulier, l'acte précis, symbolique et instrumental du vote) qui crée des citoyens. S'appuyant sur la longue histoire du droit de vote des étrangers, ils situent la revendication actuelle dans la tradition révolutionnaire universaliste de leur pays. A l'opposé, l'on objecte que le droit de vote doit rester une prérogative de la nationalité, marquant l'allégeance à l'Etat souverain et l'adhésion au pacte collectif de la nation étasunienne²².

Le droit de vote pour les « citoyens » du Commonwealth

L'autre cas de figure, en Amérique du Nord, n'est pas propre à ce continent, mais est lié à une organisation politique interétatique, issue de l'empire colonial britannique, le Commonwealth. Cette communauté, qui réunit 53 pays indépendants²³, n'est pas régie par une norme imposant l'octroi du droit de vote aux citoyens de cette organisation, dans les Etats membres (au contraire de l'Union européenne). Mais un certain nombre d'Etats membres (Grande-Bretagne, Maurice, et les petits pays américains et caribéens) reconnaissent ce droit de vote, s'inscrivant ainsi dans une coutume instaurée dans le cadre de l'empire colonial britannique,

²⁰ Essentiellement dans l'Etat du Maryland.

²¹ Voir sa bibliographie sur son site <http://www.ronhayduk.com>.

²² On trouvera des développements plus précis sur cette question dans la thèse citée plus haut.

²³ Liste des Etats membres du Commonwealth : Antigua and Barbuda ; Australia ; Bangladesh ; Barbados ; Belize ; Botswana ; Brunei Darussalam ; Cameroon ; Canada ; Cyprus ; Dominica ; Fiji Islands ; Ghana ; Grenada ; Guyana ; India ; Jamaica ; Kenya ; Kiribati ; Lesotho ; Malawi ; Malaysia ; Maldives ; Malta ; Mauritius ; Mozambique ; Namibia ; Nauru ; New Zealand ; Nigeria ; Pakistan ; Papua New Guinea ; Samoa ; Seychelles ; Sierra Leone ; Singapore ; Solomon Islands ; South Africa ; Sri Lanka ; St Kitts and Nevis ; St Lucia ; St Vincent and the Grenadines ; Swaziland ; The Bahamas ; The Gambia ; Tonga ; Trinidad and Tobago ; Tuvalu ; Uganda ; United Kingdom ; United Republic of Tanzania ; Vanuatu ; Zambia. Source : <http://www.thecommonwealth.org/Internal/142227/members/>

qui distinguait différents types de citoyenneté, et notamment, une citoyenneté du Commonwealth séparée de la nationalité britannique. La loi britannique sur la représentation du peuple, en 1918, avait accordé le droit de vote à tous les sujets de l'Empire. A la moitié du XX^e siècle, lors de l'indépendance de la République irlandaise, ce droit a été maintenu pour les Irlandais (et l'Irlande a fait de même en 1985 pour les Britanniques). Au Royaume-Uni, les ressortissants des Etats indépendants membres du Commonwealth continuent aujourd'hui de bénéficier de ce droit au même titre que les Irlandais. Cette situation découle de la persistance (formelle, voire fictive) d'une forme d'allégeance à la Reine. En fait, dans un certain sens, les « citoyens » du Commonwealth ne sont pas vraiment des étrangers, mais des sujets de la Couronne. C'est cette tradition qui persiste dans les Etats américains et caribéens, membres du Commonwealth, qui accordent tous le droit de vote et l'éligibilité à tous les citoyens de cette organisation, pour tous les scrutins²⁴.

Enfin, l'on peut noter que la Constitution de la République dominicaine prévoit la possibilité pour les étrangers résidents depuis plus de 10 ans d'exercer des fonctions électives dans les gouvernements locaux. Ainsi, à peu près la moitié des pays de l'Amérique du Nord et centrale (12 sur 23) reconnaît le droit de vote à des étrangers.

En Amérique du Sud, une pratique généralisée

Les Etats d'Amérique du Sud accordent en général le droit de vote aux résidents étrangers, et pas seulement à certaines élections locales. Seuls 2 Etats (sur 12) réservent le droit de vote à leurs seuls nationaux (Equateur, et Surinam). La règle générale est donc l'ouverture du droit de vote. Cela s'explique sans doute par l'histoire marquée par la colonisation et l'installation de nombreux migrants en provenance européenne. Ces pays sont des pays d'immigration assumée comme étant partie prenante de leur identité. Ainsi, les constitutions actuelles portent encore la trace de ce caractère, en prévoyant des dispositions spécifiques favorisant l'installation et l'intégration des migrants. Parmi ces dispositions, le droit de vote des étrangers est souvent accordé explicitement dans les textes constitutionnels (Bolivie, Chili, Colombie, Guyana, Paraguay, Uruguay, Venezuela). La constitution fédérale de l'Argentine laisse le soin aux constitutions provinciales d'accorder le droit de vote aux étrangers résidant depuis un certain temps, à certaines élections. La pratique remonte au milieu du 19^e siècle²⁵. Le Venezuela accorde le droit de vote aux élections locales et intermédiaires (Etats), au bout de 10 ans de résidence. Le Brésil exclut le droit de vote des étrangers, sauf pour les Portugais, en vertu des liens coloniaux, du partage de la langue, et d'un traité bilatéral de réciprocité. Le Guyana accorde le droit de vote aux citoyens du Commonwealth. 2 Etats accordant le droit de vote à tous les étrangers à toutes les élections (Chili, au bout de 5ans de résidence, et Uruguay : 15 ans). et Venezuela). La durée de résidence exigée y est, respectivement, de 5 ans, 15 ans et 10 ans.

Il est à noter que cette ouverture vis-à-vis des droits politiques va de pair avec une ouverture du droit de la nationalité. La plupart des pays sud-américains pratiquent la naturalisation au bout d'un certain temps de résidence, la double-nationalité (parfois sous condition de réciprocité), et le droit du sol (nationalité reconnue par le seul fait de naître sur le territoire de l'Etat).

Ainsi, comme cela a déjà été noté en Europe, il convient de rappeler que l'ouverture du droit de vote n'a aucun lien avec une fermeture présumée de la nationalité. Des pays avec une

²⁴ Il s'agit des 10 pays suivants : Antigua-et-Barbuda ; Barbade ; Belize ; Dominique ; Grenade ; Jamaïque ; Saint-Christophe-et-Niévès ; Sainte-Lucie ; Saint-Vincent-et-les Grenadines ; Trinité-et-Tobago.

²⁵ GONZÁLEZ BERNARDO, PILAR, « Una ciudadanía de residencia: la experiencia de los extranjeros en la ciudad de Buenos Aires (1882-1917) », *Entrepasados*, vol. Año XV, n° 30, 2006.

nationalité « ouverte » (facile à acquérir, que ce soit par le droit du sol, ou par la naturalisation) sont aussi des pays ayant ouvert leur droit de vote aux étrangers²⁶.

En Afrique, une pratique isolée, mais un vrai problème politique

En Afrique, au moins 8 pays sur 53 accordent le droit de vote à des étrangers. Il s'agit du Botswana, du Burkina Faso, du Cap Vert, de la Guinée, de Maurice, de l'Ouganda, du Rwanda, et la Zambie. Le droit de vote est parfois limité aux ressortissants de certains pays (réciprocité, Commonwealth), et parfois limité aux élections locales²⁷. Une étude plus complète de la situation supposerait une confrontation entre les textes proclamés (Constitution, loi électorale, ...) et les pratiques réelles. La question du droit de vote n'a vraiment de sens que dans un cadre formellement démocratique, qui requiert certaines conditions politiques et sociales. Au-delà de la diversité des situations d'un bout à l'autre du continent, on peut affirmer globalement que les processus en cours depuis les années 1990 (démocratisation électorale, instauration du multipartisme, libéralisation de l'économie, modification des flux de migrations) conduisent à poser la question du vote des étrangers de façon exacerbée, en des termes un peu différents des autres continents.

D'une part, il semble que le vote des étrangers a été pratiqué par plusieurs pays²⁸, alors qu'un parti unique avait le monopole du pouvoir et que la compétition électorale réelle était inexistante. Le vote d'étrangers était utilisé pour augmenter formellement l'adhésion du peuple à son gouvernement. D'autre part, l'instauration du multipartisme a entraîné une réelle compétition pour le pouvoir, et de très nombreux gouvernants²⁹ ont mis en doute la nationalité de leurs opposants, pour leur interdire juridiquement l'accès aux élections. Cette stratégie politique a pour intérêt de limiter la compétition électorale en écartant des concurrents, de détourner l'attention des électeurs du bilan politique de ces gouvernements, et s'appuie sur une relative passivité des observateurs internationaux. Elle tend à contaminer l'ensemble du continent, et à être la principale ressource rhétorique des différents partis luttant pour la conquête ou le maintien au pouvoir. En plaçant les questions de l'identité nationale et de la nationalité au centre du jeu politique, alors que la réalité des flux migratoires et les incertitudes sur les frontières héritées du passé colonial font que la catégorie d'étranger est sujette à toutes les interprétations arbitraires³⁰, cette stratégie a eu pour effet de contribuer à un développement important de la xénophobie. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, elle a conduit à un grave conflit militaire pouvant déboucher à terme sur un éclatement du pays. Ce cas est sûrement un des plus tragiques, car il tourne le dos à la tradition d'hospitalité, qui se traduisait notamment par la reconnaissance pendant une trentaine d'années du droit de vote des étrangers, en dépit de son caractère anticonstitutionnel. Il s'agissait alors d'une pratique certes instrumentalisée par le pouvoir, certes discrétionnaire et discriminatoire (seuls les ressortissants d'Afrique subsaharienne en bénéficiaient)³¹, mais son retrait au milieu des

²⁶ LE COUR GRANDMAISON, OLIVIER et WIHTOL DE WENDEN, CATHERINE, *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.

²⁷ Voir le détail dans la thèse citée plus haut.

²⁸ Pour les cas de la Côte d'Ivoire et de la Tanzanie, voir par exemple WHITAKER, BETH ELISE, « Citizens and Foreigners: Democratization and the Politics of Exclusion in Africa », *African Studies Review*, vol. 48, n° 1, Avril 2005.

²⁹ On peut citer le Botswana, le Nigeria, la Zambie, la Côte d'Ivoire, la Tanzanie, etc. Cf. *ibid.*

³⁰ Ceci est d'autant plus vrai que de nombreuses règles limitent l'éligibilité du chef de l'Etat, non seulement aux nationaux de naissance, mais même aux personnes dont les parents eux-mêmes étaient des nationaux, ce qui est encore plus difficile à établir (et facile à contester) car cela renvoie en général aux périodes antérieures à la décolonisation.

³¹ Voir KOBO, PIERRE-CLAVER, « Côte d'Ivoire: les étrangers votent », *Plein Droit*, n° 9, 1989.

années 1990 a été un des déclencheurs du processus dramatique du début du 21^e siècle³². Dans de très nombreux pays, la question du vote des étrangers est utilisée aujourd'hui comme repoussoir par les partis d'opposition³³, qui accusent le pouvoir de vouloir faire voter des « étrangers », qui peuvent être, selon les cas, des électeurs importés des pays voisins le jour même de l'élection, mais aussi, des résidents du pays de longue date, réfugiés politiques ou économiques, ou encore, des membres de minorités ethniques discriminées, dont la nationalité est remise en cause. L'instrumentalisation de cette question dans le jeu politique fait courir le risque de multiples conflits. Se présentant comme l'affirmation des principes démocratiques modernes (en fait, du principe de souveraineté nationale), elle simplifie outrancièrement la question des identités politiques, et contribue à affaiblir la démocratie, en écartant de nombreuses personnes de la vie politique de leur pays de résidence, et donc, en portant atteinte aux principes d'égalité et de légitimation des gouvernements.

Dans l'exemple africain, on peut établir le lien consubstantiel entre la question du vote des étrangers et celle de la démocratie. Hors du système démocratique, la question ne se pose même pas. Mais par ailleurs, la nationalité, contrairement à l'interprétation qui en fait l'idéaltype de l'intégration politique³⁴, apparaît bien dans cet exemple comme une ressource importante pour l'exclusion politique. En Afrique, peut-être encore plus qu'ailleurs, la nationalité sert d'abord à exclure du jeu politique.

En Asie, une pratique rare, mais en débat dans certains pays

En Asie, au moins 2 Etats (Israël et la Corée du Sud) et un territoire (Hong-Kong) pratiquent le droit de vote des étrangers.

Sur le territoire annexé de Jérusalem-Est, Israël accorde le droit de vote local (mais pas à la Knesset) aux « étrangers » résidents permanents, qui incluent de nombreux Palestiniens, et qui n'ont pas la nationalité israélienne. Cette situation est héritée du processus historique par lequel Israël a privé la population résidente de citoyenneté.

La Corée du Sud a accordé récemment le droit de vote municipal aux étrangers ayant un statut de résident permanent depuis plus de 3 ans. Ce statut est difficile à obtenir, car les conditions sont extrêmement restrictives. D'après les chiffres officiels, moins de 7000 étrangers (dont 99 % de Taïwanais) ont pu voter en mai 2006 pour la première fois, soit un pourcentage très réduit de la population étrangère.

Cette ouverture coréenne s'explique sans doute en partie par la volonté d'influer sur le débat en cours au Japon, en faisant preuve de bonne volonté, et en espérant du Japon une application du principe de réciprocité. Il faut dire que cette question fait régulièrement partie des discussions bilatérales entre les deux pays, la Corée du Sud réclamant avec constance l'instauration du droit de vote local pour les Coréens résidant au Japon.

Au Japon, la question du droit de vote des étrangers est débattue depuis de nombreuses années³⁵, notamment parce qu'elle concerne un demi million de Coréens, nés au Japon et dont les familles sont établies depuis plusieurs générations. A l'origine, il s'agit de Coréens colonisés par l'Empire japonais, importés au Japon, puis privés de leur nationalité japonaise après la 2^{ème} Guerre mondiale³⁶. Ils bénéficient au Japon d'un statut de résident permanent,

³² Voir BREDELOUP, SYLVIE, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 2, 2003.

³³ Par ailleurs, une autre question est posée dans de très nombreux pays, celle du droit de vote des expatriés.

³⁴ SCHNAPPER, DOMINIQUE, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, Folio, (1994 pour l'édition originale), 2003.

³⁵ Voir NAKANO, YUJI, « Les propositions de loi sur le droit de vote des étrangers aux élections locales au Japon », *Migrations société*, vol. 14, n° 83, septembre-octobre 2002.

³⁶ De nombreux Chinois de Taïwan sont dans le même cas.

mais ne peuvent pas accéder à la nationalité japonaise. Dans les années 1990, la Cour suprême a considéré comme anticonstitutionnelle la proposition d'accorder le droit de vote aux étrangers, même résidents de longue date. L'Assemblée de la métropole de Tokyo a créé en 1997 un Conseil consultatif des étrangers. En 2000, une proposition de loi reconnaissant le droit de vote local aux seuls Coréens résidents permanents, soutenue par une partie de la majorité parlementaire et de l'opposition a été repoussée. La question reste en débat depuis lors.

Ce débat s'inscrit dans le cadre général des luttes menées contre le racisme, pour le respect des droits des immigrés au Japon³⁷, et aussi dans le cadre de relations postcoloniales entre l'ancienne puissance impériale et ses satellites ayant conquis leur souveraineté³⁸.

A Hong Kong, ancienne colonie britannique rattachée avec un statut de région administrative spéciale de la République populaire de Chine, les résidents permanents (qui sont les personnes de toutes nationalités bénéficiant du droit de résider de façon permanente à Hong Kong) ont le droit de vote à toutes les élections.

En Océanie, une pratique liée à l'immigration européenne

En Australie, le droit de vote est accordé pour toutes les élections et référendums, aux « *British Subjects* », qui sont en fait les ressortissants de 48 Etats, membres du Commonwealth en 1984 – ou considérés comme tels, comme l'Irlande –. Le nombre de ces électeurs non australiens tend à se réduire au fil des années. D'autre part, trois Etats (sur 8) reconnaissent le droit de vote aux résidents étrangers pour les élections locales (*South Australia, Tasmania, et Victoria*). Par ailleurs, on peut signaler que l'Ile de Norfolk reconnaît le droit de vote et d'éligibilité à son Assemblée législative et le droit de vote aux référendums à tous les résidents quelle que soit leur nationalité. Un délai minimum de résidence de 2 ans et 5 mois est requis. Le gouvernement fédéral propose que le vote des étrangers soit supprimé et que le délai de résidence (pour les Australiens) soit réduit. Le conflit entre le gouvernement de l'île, son assemblée, et le gouvernement central dure depuis plusieurs années.

En Nouvelle-Zélande, tout résident permanent, quelle que soit sa nationalité, a le droit de vote pour tous les scrutins, mais l'éligibilité est réservée aux Néo-Zélandais.

Il semble que les autres Etats océaniques ne connaissent pas de pratique du droit de vote des étrangers, sauf les Iles Cook (Etat non membre de l'ONU), qui reconnaissent ce droit aux Citoyens du Commonwealth et aux titulaires d'un statut de résident permanent.

En synthèse : une pratique loin d'être anecdotique

Ainsi, actuellement, dans au moins un pays sur trois dans le monde (65 Etats sur 192 membres de l'ONU), des étrangers peuvent voter à des élections politiques. Ces chiffres étant minimaux, compte-tenu par ailleurs du nombre de pays où l'on est très loin des « standards »³⁹ démocratiques, l'on peut affirmer que le droit de vote des étrangers n'est absolument pas une utopie, une aberration, une exception européenne. La profondeur historique du vote des étrangers aux Etats-Unis et ailleurs, la diversité des situations historiques, politiques et la présence du vote d'étrangers sur tous les continents conduisent à ébranler le paradigme selon lequel le vote serait « naturellement » une prérogative de la nationalité.

³⁷ Ces luttes concernent également d'autres minorités ethniques. Cf YAMANAKA, KEIKO, « A breakthrough for ethnic minority rights in Japan », in MOROKVASIC-MÜLLER, MIRJANA, *et al.* (Éds), *Crossing Borders and shifting Boundaries*, Opladen, Leske + Budrich, IFU, 2003.

³⁸ AHN, DEOK KEUN MATTHEW, « Reflections on Voting, Identity, and Self-Affirmation in Japan », *Harvard Asia Quarterly*, vol. IV, n° 4, Autumn 2000.

³⁹ Ces standards sont d'ailleurs très discutables...

L'ouverture du droit de vote est réelle. Si l'on considère, par continent, le nombre d'Etats ouvrant (au moins de façon limitée) le droit de vote à certains étrangers, on peut dresser le tableau suivant :

Continent	Nombre de pays ⁴⁰	Nombre de pays « ouverts » ⁴¹
Europe	44	30 ⁴²
Amérique du Nord et centrale	23	12
Amérique du Sud	12	10
Afrique	53	8
Asie	46	3
Océanie	14	2
TOTAL	192	65 (minimum)⁴³

Cette ouverture ne se fait pas, concrètement, par un passage du « tout fermé » au « tout ouvert ». En fait, il y a deux principales modalités d'ouverture possible : l'une porte sur les échelons du vote et l'autre porte sur les ayant droits de cette ouverture.

Certains pays accordent ainsi le droit de vote aux étrangers, mais seulement pour certains types de scrutins, par exemple, les scrutins locaux.

L'autre modalité d'ouverture porte sur la qualité des étrangers auxquels le droit de vote est accordé. Ainsi, certains pays octroient ce droit seulement aux ressortissants de pays avec lesquels ils sont liés, soit par des accords de réciprocité (par ex., l'Union européenne), soit par des liens postcoloniaux (Commonwealth).

L'ouverture est réalisée selon ces modalités, souvent combinées.

		Europe	Amérique du Nord et centrale	Amérique du Sud	Afrique	Asie	Océanie	Total
Nombre de pays		44	23	12	53	46	14	192
Pays « ouverts » (ne restreignant pas strictement le droit de vote à leurs seuls ressortissants)	Ayant une pratique du droit de vote des étrangers, spécifique selon certaines nationalités	28	10	2	3	0	1	44
	Ayant une pratique d'ouverture du droit de vote pour tous les étrangers	16	2	8	5	3	2	36
	Ayant une pratique d'ouverture (TOTAL) ⁴⁴	30	12	10	8	3	2	65
Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau national		4	10	4	3	1	2	24
Pays pratiquant le droit de vote des étrangers au niveau local		30	12	10	8	3	2	65

⁴⁰ Membres de l'ONU.

⁴¹ Nous entendons par pays « ouvert » tout pays ayant accordé le droit de vote au moins sur une partie de son territoire, ou pour certains types d'élections, à certaines catégories d'étrangers.

⁴² Ces 30 pays sont les 27 membres de l'Union européenne (qui ont ouvert au minimum le droit de vote municipal et européen aux « citoyens de l'Union »), la Suisse (plusieurs cantons accordent le droit de vote communal, voire cantonal, parfois depuis très longtemps – Neuchâtel : 1849), la Norvège (1979 pour le vote des citoyens des pays du Conseil nordique, 1983 pour les autres), et l'Islande (1986 pour le Conseil nordique, 2002 pour les autres).

⁴³ On trouve le détail des données présentées ici dans la thèse citée plus haut. On a intégré depuis le cas de la Roumanie, dont l'entrée dans l'Union européenne en 2007 a entraîné l'ouverture du droit de vote municipal et européen prévu par les traités européens.

⁴⁴ Les chiffres de cette ligne ne correspondent pas à la somme des deux lignes précédentes car l'ouverture peut combiner les deux critères : ouverture de certains scrutins à TOUS les étrangers, ouverture d'autres scrutins à CERTAINES catégories d'étrangers.

Pays « fermés » (restreignant strictement le droit de vote à leurs seuls ressortissants, ou pour lesquels l'on n'a pas de données, et qu'on a présumés ne pas accorder le droit de vote à des étrangers).	14	11	2	45	43	12	127
--	----	----	---	----	----	----	------------

Sur les 65 pays pratiquant le droit de vote des étrangers, plus de la moitié de ces pays (36 Etats) le font en direction de **tous** les ressortissants étrangers, quelle que soit leur nationalité. L'ouverture est toujours réalisée au moins au niveau **local**. Mais de nombreux Etats ouvrent également le droit de vote lors des scrutins intermédiaires (élections « régionales », « cantonales », ou des entités fédérées). Et 24 Etats ouvrent également le droit de vote pour des scrutins de niveau **national**. Parfois, ce sont seulement une partie des scrutins nationaux qui sont ouverts (référendums en Suède par exemple), mais pas la totalité. Les 24 Etats qui accordent un droit de vote national le réservent dans la majorité des cas à certaines nationalités sélectionnées en fonction de liens postcoloniaux ou de la réciprocité. Mais dans 5 pays (dont Hong-Kong⁴⁵), le droit de vote national est accordé à tous les résidents remplissant certaines conditions.

droit de vote national	Réservé à certaines nationalités	Accordé à toutes les nationalités	TOTAL
Europe	3 Irlande (Britanniques et réciprocité) Royaume-Uni (Irlandais et citoyens du Commonwealth) Portugal (Brésiliens)	1 Suède : référendums seulement	4
Amérique du Nord et centrale	10 pays du Commonwealth pour citoyens du Commonwealth	0	10
Amérique du Sud	2 Brésil (Portugais) Guyana (Commonwealth)	2 Chili Uruguay	4
Afrique	3 Botswana (liste définie par le Parlement) Guinée (réciprocité) Maurice (Commonwealth)	0	3
Asie		1 Hong-Kong (territoire Rep. Pop. Chine)	1
Océanie	1 Australie (<i>British Subjects</i>)	1 Nouvelle-Zélande	2
TOTAL	19	5	24

Une troisième modalité d'ouverture mériterait sans doute d'être citée, qui joue un rôle notamment dans au moins trois Etats fédéraux : il s'agit des dispositions qui permettent aux collectivités fédérées, voire aux communes elles-mêmes d'accorder le droit de vote aux étrangers (cas de la Suisse, des Etats-Unis ou de l'Australie). En effet, la détermination du droit de vote ne relève pas toujours forcément de l'échelon central (de l'Etat souverain), et, au moins pour des scrutins locaux, des collectivités locales peuvent déterminer elles-mêmes qui a le droit de vote.

L'on observera que la complexité du tableau de la situation actuelle quant au droit de vote des étrangers remet en question une solution pratique souvent évoquée dans le débat : celle de la réciprocité. Ignorant la réalité du droit de vote des étrangers dans plus de 60 pays dans le monde, certains proposent d'appliquer, au même titre que ce qui a été fait pour l'UE, la norme de la réciprocité. Seraient titulaires, en France, du droit de vote, les étrangers ressortissants de pays accordant le droit de vote aux Français. Mais comment actualiser, en permanence, la liste de ces pays ? Comment traiter les Suisses dans leur diversité, vu que certains cantons, voire certaines communes, accordent le droit de vote aux Français ? Faudrait-il en passer par un

⁴⁵ Région administrative à statut spécial de la République populaire de Chine, depuis 1997.

accord de réciprocité expresse, comme c'est le cas en Espagne ? L'expérience montre que cela est difficile à mettre en œuvre et à actualiser. Ceci dit, la multiplication des exemples d'ouverture du droit de vote pourrait bien entraîner, dans une sorte de cercle vertueux, de réciprocité globale, une multitude d'Etats à évoluer, pour prendre en compte de façon pratique que le décalage entre la population constitutive et la population résidente.

Si l'on pouvait, dans ce schéma statique à jour mi 2006, introduire une dimension dynamique intégrant les évolutions en cours, on observerait probablement un mouvement clair, dans la direction de la reconnaissance du vote des étrangers. Certains pays le pratiquent depuis longtemps, mais la plupart des Etats ont ouvert leur droit de vote à la fin du 20^e siècle ou au début du suivant. Malgré l'existence de crispations nationalistes ici (en Europe par exemple) ou là (en Afrique), il semble bien se dessiner une tendance vers l'ouverture. Il est avéré que l'on ne peut considérer comme définitive la règle de l'exclusion des étrangers du droit de vote. Le mouvement d'ouverture touche au moins un pays sur trois à ce jour. On peut légitimement penser que ce mouvement se poursuivra, et que la règle d'exclusion, évoquée au début de cet article, est considérablement ébranlée.