

Droit de vote des étrangers: pourquoi persister, comment réussir ?

Philippe Van Parijs

in *Politique* (Bruxelles) 22, juin 2002, pp. 44-47.

Faut-il persister ?

Les événements et débats qui ont finalement conduit au rejet par le Sénat de la proposition Lozie-Nagy d'extension du droit de vote aux non-Européens m'ont conduit à cette triple conviction :

1. Il existe une majorité de parlementaires fédéraux qui se disent favorables à l'extension du droit de vote communal aux non-Européens.
2. Il n'y a pas de majorité dans la population belge favorable à cette extension.
3. Il n'y a guère plus de mobilisation en faveur de cette extension parmi ceux qui en bénéficieraient qu'il n'y en avait en faveur de l'extension aux Européens — dont du reste seule une faible proportion a fait usage de ce nouveau droit aux dernières élections communales.

Le premier de ces constats suscite le sentiment d'une occasion gaspillée, les deux autres suggèrent qu'il n'était ni légitime ni important de la saisir. Je suis pour ma part convaincu que la lutte pour l'extension du suffrage demeure essentielle, précisément pour s'attaquer efficacement à un problème dont ces deux derniers constats décrivent des symptômes. Je crois en outre qu'il est possible de nous créer une occasion bien meilleure que celle que nous avons manquée.

Pourquoi donc, tout d'abord, poursuivre la lutte ? Pas parce que le droit de participer aux élections locales quelle que soit sa nationalité serait un « droit humain fondamental » de chaque individu, au même titre que la liberté d'expression ou le droit à un procès équitable. Bien plutôt parce que la généralisation de ce droit aux non-Européens serait une mesure intelligente du point de vue d'un fonctionnement efficace et harmonieux de nos sociétés, en raison de trois effets qu'on peut raisonnablement en attendre.¹

D'abord, il existe très peu de canaux par lesquels des membres des communautés immigrées peuvent entrer en interaction étroite entre elles et avec le reste de la population. Leur donner le droit de vote et d'éligibilité, ne fût-ce qu'au niveau communal, fournirait un précieux réservoir de raisons et de prétextes pour nouer des contacts et ainsi développer une meilleure compréhension mutuelle, des connivences, des solidarités, des amitiés.

Ensuite, qu'ils le reconnaissent ou non, ceux qui détiennent le pouvoir politique ou le convoitent sont d'autant plus sensibles aux intérêts d'une partie de la population qu'elle représente un potentiel de voix important. Si l'on veut augmenter de manière durable et systématique la pression à se préoccuper équitablement de l'urbanisme, de l'environnement, de la sécurité, de l'environnement et des autres services publics dans les quartiers les plus pauvres, il importe de hisser leur force électorale à la hauteur de l'importance numérique de leur population. Il est dans l'intérêt de tous que nos villes ne se gangrènent pas de chancres et de ghettos et que les enfants qui y vivent et y grandissent se voient offrir la possibilité réelle de s'insérer dans notre économie et notre société.

Enfin, s'il est cohérent de réserver le droit de vote aux élections européennes aux seuls citoyens des Etats-membres de l'Union, il est humiliant pour les autres de leur réserver aux élections communales. Le problème n'est en effet pas seulement que cette discrimination amplifie encore la surreprésentation électorale des quartiers riches, que nos « Européens » sont bien plus nombreux à peupler que nos « non-Européens ». Elle revient en outre à faire

¹ Les trois alinéas qui suivent sont repris de Ph. Van Parijs, « Tous aux Urnes ! », *La Libre Belgique* 7 mars 2002.

une distinction infamante entre ces hôtes « civilisés » admis d'emblée et sans conditions comme citoyens à part entière de la commune où ils résident, et ces « métèques » autorisés, comme dans l'Athènes antique, à venir accomplir de basses besognes, mais sans que leur soit concédé le moindre bribe de pouvoir.

Une stratégie régionale?

Echaudés par l'échec au Sénat, il importe de se demander comment reprendre l'initiative. Pour commencer, faut-il plutôt tenter d'agir au niveau régional, en déclarant révisable (maintenant), puis en révisant (après les élections) l'article 8 de la Constitution, de manière à permettre aux Régions de modifier le suffrage communal, provincial et régional. Cette option soulève trois objections principales, dont les deux premières me semblent très faibles, mais la troisième décisive.

a. Cette option est rendue obsolète par l'accord au sein de la majorité pour déclarer révisable l'article 195 de la Constitution. Une révision appropriée de cet article permettrait au Parlement de ne pas attendre jusqu'après élections suivantes pour modifier un article de la Constitution lorsqu'un consensus suffisant se dégage dans ce sens. Cette objection est très faible pour deux raisons.

En premier lieu, à supposer qu'un consensus suffisant se confirme pour déclarer révisable l'article 195, rien ne garantit qu'une majorité des 2/3 se dégagera dans la prochaine législature sur une nouvelle formule de révision accélérée. Après tout, l'incitation à un large débat découlant de l'obligation d'élections intermédiaires n'est pas dénuée de bien-fondé lorsqu'il s'agit de modifier les règles les plus fondamentales de notre fonctionnement politique, et certains pourraient apercevoir au moment de discuter la révision ce qui leur aura échappé en discutant la revisabilité. En outre, il n'est pas fantaisiste d'imaginer que des désaccords insurmontables puisse surgir quant à la forme des sauvegardes — notamment communautaires — à introduire dans la nouvelle procédure de révision pour protéger nos majorités démocratiques contre leurs propres emportements ;

En deuxième lieu, même si l'article 195 est effectivement revu dans le sens envisagé par l'actuelle majorité, cela ne ferait que postposer au delà des élections et de la révision, sans la supprimer pour autant, la pertinence de l'idée de réviser l'article 8. Par suite, ceux qui voudraient tabler sur cette stratégie de régionalisation feraient bien de ne pas renoncer trop vite à demander la revisabilité de l'article 8 dès maintenant, ni à réfléchir sur le contenu de la révision de cet article quand son heure viendra.

b. Cette option est exclue par principe: la composition du corps électoral à tous les niveaux de pouvoir est une matière trop fondamentale pour que l'on puisse songer à la retirer au pouvoir fédéral.

Cette deuxième objection n'est pas plus sérieuse que la première. Il est bien sûr essentiel de maintenir au niveau fédéral la détermination du corps électoral pour les élections fédérales, et sain d'interdire à toute entité fédérée de restreindre le suffrage pour les élections qui les concernent en deçà de ce qui vaut pour les élections fédérales ou de s'écarter par toute autre voie du principe d'égalité politique (par exemple en réintroduisant un vote plural en fonction de la richesse. Mais je ne vois pas en quoi la cohérence du système serait affectée si certaines régions décidaient, selon des procédures appropriées, d'étendre le suffrage au delà de ce minimum pour les élections communales, provinciales ou régionales, par exemple en abaissant l'âge minimal, en réduisant la durée de résidence ou en supprimant la condition de nationalité. D'autres états fédéraux font place à de telles possibilités. Et je ne vois guère que

du bon qui puisse émerger de l'expérimentation et de l'émulation susceptibles d'être induites par une telle autonomie à *cran d'arrêt* — comme du reste par une autonomie fiscale et sociale vers le haut.²

c. Cette option est stratégiquement problématique, comparée à la poursuite de l'action au niveau fédéral.

Une décision fédérale d'extension du droit de vote communal est grandement facilitée par la dernière révision constitutionnelle qui permet désormais une telle extension à la majorité simple. Or toute révision raisonnable de l'article 8 permettant aux Régions de toucher au suffrage communal, provincial ou régional (ou toute procédure raisonnablement adoptable par les Régions si la révision leur octroie cette compétence) devrait exiger une majorité des 2/3 dans les assemblées régionales. Ce fait ne rend pas seulement les chances d'extension rapide du suffrage très réduites en Flandre. Il risque aussi de la compromettre à Bruxelles. D'abord parce qu'il y paraîtrait logique d'exiger, outre une majorité totale des 2/3, une majorité simple dans chacun des groupes linguistiques. Ensuite et sans doute surtout parce que le PRL risque d'y être moins soucieux qu'en Wallonie d'afficher un profil progressiste et donc plus enclins aux hésitations et échappatoires dont l'actualité ne manquera pas de fournir le prétexte. Pareil blocage n'empêcherait pas seulement l'extension du suffrage à Bruxelles, où en raison de la proportion de la population concernée, elle est particulièrement importante. Il minerait aussi tout espoir de pression décisive sur la Flandre, qui n'aurait dès lors plus guère de raison de se percevoir comme une honteuse anomalie.

C'est en raison de ces considérations stratégiques, plutôt que pour des raisons de principe, qui qu'il serait irresponsable de desserrer la pression au niveau fédéral au profit d'une stratégie régionale.

Quelle stratégie fédérale?

Si donc l'action doit plutôt se poursuivre au niveau fédéral — notamment en rappelant en temps opportun aux responsables de cinq des partis gouvernementaux actuels leurs déclarations quant à la priorité qu'ils donneraient à cette question lors de la formation du prochain gouvernement —, la question se pose de savoir quelles concessions il serait éventuellement légitime de faire pour obtenir un consensus suffisant et où il faut chercher en priorité le bout de majorité qui a manqué.

(a) Troc? Est-il légitime d'accepter en contrepartie, soit un durcissement compensatoire de la loi sur la naturalisation (allongement des délais de traitement des dossiers, connaissance de la langue, réalisation d'un parcours d'intégration?), soit une compensation plus éloignée dans son contenu (suppression de l'obligation de vote, remembrement des circonscriptions électorales, scrutin majoritaire?). Je suis personnellement favorable à certaines des mesures parfois présentées comme des compensations possibles: pas à la suppression du vote obligatoire ni au scrutin majoritaire, mais bien à certaines modalités de durcissement des conditions d'accès à la nationalité, qu'il est important de ne pas banaliser. Je suis par exemple favorable à la mise en place d'un service civil obligatoire pour tout jeune belge, avec possibilité pour chacun de l'effectuer dans une région du pays différente de la sienne. Une fois ce service en place, la naturalisation ne pourrait être accordée que moyennant la prestation par le candidat d'un service de ce type au prorata du nombre d'années qui le séparent de l'âge de la pension. Dans

² Voir Ph. Van Parijs, « Pour une autonomie fiscale "vers le haut" », in Ph. Cattoir & al., *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme au 21^e siècle*, Bruxelles: Bruylant & Louvain-la-Neuve: Academia, 2001, pp. 540-547.

l'immédiat, et sur un mode plus soft, pouvoir communiquer dans sa langue avec la population environnante dont on souhaite devenir le/la compatriote me semble une exigence tout à fait légitime. S'il vaut mieux concrétiser cette condition par un test de compétence orale minimale de la langue de la région de résidence ou par l'exigence de suivre un "parcours d'intégration" doit être évalué notamment à la lumière d'expériences de mise en oeuvre de conditions de ce type à l'étranger. Pour diverses raisons, il me paraît cependant préférable de discuter de propositions de ce type indépendamment de la question du droit de vote dans le cadre d'une évaluation générale de la loi sur la naturalisation, plutôt que dans la perspective d'un "troc".

(b) Majorité alternative? Une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques du Parlement fédéral n'est pas formellement requise pour une extension du droit de vote communal aux non-Européens. Mais il ne fait aucun doute qu'elle soit fortement préférable. Comment l'obtenir ? Au sein du VLD, seules quelques personnalités isolées, comme Paul De Grauwe et Annemie Neyts se sont exprimées clairement en faveur de l'extension. Au sein du CD&V, elles sont plus nombreuses et plusieurs organisations proches du parti, à commencer par l'ACW, ont pris vigoureusement position dans ce sens. C'est même semble-t-il par hasard (une application non-uniforme des règles de vote dans les commissions) que les aléas du congrès fondateur du CD&V ont conduit à une position officielle défavorable, malgré qu'une forte majorité favorable se soit manifestée dans la commission du congrès qui avait préparé le dossier. Indépendamment de la question de savoir quels partis constitueront la prochaine majorité gouvernementale, il paraît évident que ce soit dans cette direction qu'il faille chercher la petite majorité requise, de part et d'autre de la frontière linguistique, pour réaliser avec la légitimité souhaitée l'extension à tous du droit de vote communal.

Sous la houlette de Jean-Luc Dehaene, une majorité fédérale des 2/3 a fortement abaissé la barre que notre démocratie doit franchir pour pouvoir partager le pouvoir de chaque commune du pays entre tous ses habitants. Dans une composition fortement déséquilibrée, nous avons trébuché au premier essai. En reprenant notre élan, en chargeant juste ce qu'il faut chacune des deux ailes, ce serait quand même fort si nous ne réussissions pas au second.