

PHILIPPE ARDANT

Les exclus

Toute l'histoire du régime représentatif suggère une évolution linéaire vers une plus grande démocratie par un élargissement constant du nombre et des catégories d'individus appelés à participer au rituel du choix des représentants. Spontanément élitiste à l'origine, le régime représentatif s'est cru universel du jour où tous les hommes sans distinction de fortune ou de capacité acquirent le droit de vote. Ce n'était pourtant qu'une étape puisque par la suite son existence devait être ponctuée par les luttes, toujours victorieuses, pour le vote des femmes, celui des Noirs aux Etats-Unis, des militaires ici et là, pour l'abaissement de l'âge de la majorité électorale un peu partout... Aussi bien la nécessité de donner à l'investiture des représentants la base la plus large s'est peu à peu imposée comme un gage de légitimité acérée. De nos jours s'il existe encore en France quelques catégories tenues à l'écart, ces marginaux de la démocratie sont regardés comme des curiosités juridiques dont l'existence est inévitable et le poids somme toute négligeable.

Cette image satisfaite ne doit-elle pas être un peu bousculée à la lumière d'une réalité passablement plus complexe ? En France, en effet, les catégories d'exclus varient au gré des circonstances, et ont plutôt tendance à s'enrichir. La société à travers ses crises, ses fièvres, ou tout simplement son évolution, secrète des scories nouvelles qu'elle rejette. Et surtout est-on assuré que le nombre de ceux qui ne sont pas associés au choix des représentants soit à la fois infime et stable ?

Ces exclusions ne vicient certes pas le système. Les élus représentent, on le sait, aussi bien ceux qui ont voté contre eux que ceux qui leur ont donné leur suffrage, les abstentionnistes et les non-inscrits, les électeurs des autres circonscriptions et ceux qui n'ont

pas le droit de vote. Il n'en reste pas moins que l'existence des exclus est de nature à poser un problème politique. Le refus de les intégrer à la communauté ne les pousse-t-il pas à contester, à combattre des décisions auxquelles ils n'ont aucune part ? Il les éloigne de l'ensemble des citoyens alors que l'intérêt général serait de les assimiler. D'autre part, à partir d'un certain seuil la proportion des exclus n'est-elle pas de nature à jeter une ombre sur la représentativité des élus ?

Qui sont-ils ? Combien sont-ils ? Il n'est pas aisé de pénétrer dans cet univers de citoyens de seconde zone, réprouvés, indignes, « métèques », laissés-pour-compte en tout genre. Installés sur les frontières de la cité ils échappent à ses comptabilités. Les motifs de l'exclusion peuvent cependant servir de fil directeur de l'investigation. A l'analyse le problème change en effet d'aspect selon qu'on est en présence de « mauvais » citoyens, de citoyens irresponsables, ou tout simplement de non-citoyens.

Les mauvais citoyens

La participation à la désignation des représentants est un honneur et se mérite. Par le respect des règles de la vie en société. Car le « mauvais citoyen » est avant tout celui qui viole les lois de la cité.

De celles-ci il en est une, non écrite et aux manifestations périodiques, antidémocratique et dangereuse, qui, au lendemain des crises intérieures graves, désigne le mauvais citoyen par la défaite. Des textes de circonstance mettent en forme alors cet ostracisme qui fait des vaincus des traîtres, des renégats, des ennemis de la communauté. Chaque guerre civile apporte sa fournée d'exclus, les vainqueurs ont sauvé la cité, la victoire couronne les bons citoyens, le pouvoir n'a pas à être partagé avec les adversaires d'hier. En 1848, à la Commune, puis à la Libération, la vengeance s'abattit sur les quarante-huitards, les communards et les collaborateurs, avec une ampleur croissante. A l'issue de la seconde guerre mondiale, 40 000 Français furent frappés d'indignité nationale, peine spécialement instituée pour l'occasion (1). Les passions retombées, ces sanctions rétroactives d'une conduite politique passée apparaissent comme rarement justifiables. Même si aujourd'hui elles ne sont plus que des souvenirs, rien ne permet de dire qu'elles ne réapparaîtront pas un jour.

Les lois pénales ensuite dressent du mauvais citoyen un tableau dont les lignes se maintiennent à peine changées depuis la Révo-

(1) Plus 38 000 condamnés par les Cours de Justice avec la même déchéance. Cf. Robert ARON, *Histoire de l'épuration*, Paris, Fayard, 1969, t. II, p. 96.

lution. Le législateur prévoit en effet — à côté de la peine, assez exceptionnelle à titre principal, de la dégradation civique — que les condamnations prononcées pour certaines infractions entraînent la déchéance du droit de vote. Le bon citoyen n'est pas parfait, aussi le premier manquement et les fautes vénielles sont-ils généralement excusés, mais dans les faits la barre au-dessus de laquelle le droit de vote est retiré est fixée assez bas.

L'énumération des condamnations empêchant l'inscription sur les listes électorales est donnée par les articles L 5 à L 8 du Code électoral. A côté de certaines peines qui entraînent la *radiation définitive* de la liste électorale, d'autres ne s'opposent à l'inscription que pendant cinq ans.

La première catégorie est particulièrement compliquée. Si elle inclut toutes les condamnations pour crime, toute condamnation pour délit en effet n'entraîne pas radiation : le législateur opère une distinction selon la nature du délit. Seuls sont retenus ceux qui mettent en cause l'honnêteté, l'honneur, la moralité des individus. En outre on pourra le plus souvent continuer à figurer au nombre des bons citoyens en démontrant le caractère involontaire de l'acte fautif, l'imprudence ou l'absence de mauvaise foi. Les vertus civiques ont un peu évolué à travers les âges, tout au moins depuis le Second Empire ainsi que le montre une comparaison avec le décret impérial du 2 février 1852 longtemps considéré comme le texte de base en la matière. Disparaissent en effet les condamnations pour mendicité ou vagabondage, les usuriers, les militaires condamnés au boulet, les peines prononcées pour outrage à la morale publique ou religieuse, ou contre ceux qui ont attaqué le principe de la propriété et les droits de la famille...

Les règles de conduite imposées au citoyen ont changé finalement dans des limites assez étroites touchant au respect d'un certain ordre moral évanoui, et on peut s'étonner qu'en sens inverse des fautes contre la société, nées de l'évolution des mœurs et des modes de vie, ne soient pas venues compléter la liste. Pourquoi n'y trouve-t-on pas les automobilistes condamnés pour infractions graves, les individus qui violent sciemment les lois de protection de l'environnement ? Pourquoi l'imprudence est-elle toujours considérée comme une excuse et non comme une circonstance aggravante ? Etc. En même temps d'ailleurs la définition du bon citoyen n'est pas devenue plus laxiste : la liste des délits spécialement visés s'est contractée depuis 1852, mais le texte actuel comporte des clauses générales qui l'élargissent en pratique, surtout dans le domaine des atteintes à la sûreté intérieure de l'Etat et à l'ordre public.

Le retrait définitif du droit de vote n'est pas lié uniquement à la nature du délit, il suppose aussi que la peine prononcée ait un certain degré de gravité. Il n'y a d'automatisme que pour les délits sanctionnés par une peine minimum supérieure au seuil fixé par le législateur. Pour les autres, une peine légère ou avec sursis, conséquence d'une responsabilité atténuée, peut laisser ses droits civiques au condamné. Le juge sait, au moment de fixer la peine à l'intérieur de la fourchette prévue par le législateur, qu'il retire ou non le droit de vote au condamné. L'indulgence est d'ailleurs chichement mesurée par le Code électoral : s'agissant des délits les plus graves, elle se manifeste pour les peines avec sursis égales ou inférieures à un mois, pour tous les autres délits à partir et au-dessous de trois mois d'emprisonnement ferme ou de six mois avec sursis (2).

L'*interdiction provisoire, limitée à cinq ans*, de figurer sur les listes électorales, obéit à un régime similaire concernant la gravité de la peine en retenant un degré inférieur : peines fermes de un à trois mois, emprisonnement avec sursis de trois à six mois ou, même, amende sans sursis de plus de 3 000 francs. La particularité essentielle ici tient à ce que le tribunal est libre de relever le condamné de la privation de ses droits électoraux, le juge dit si le délinquant doit être considéré comme un mauvais citoyen (3).

On le voit, la loi se fait du citoyen une idée exigeante, et nombreux sont ceux qui chaque année s'exposent à ses rigueurs, et plus encore ceux sur qui pèse durablement une radiation des listes électorales. Quelle est l'importance de cette masse de citoyens exclus de la représentation ? Aucun service n'est en mesure actuellement de donner une réponse, même approchée, à cette interrogation. Ni l'INSEE (4) qui tient le fichier électoral national et par lequel transitent

(2) La radiation de la liste électorale est en outre automatique pour les faillis et les contumax (Code électoral, art. L 5, al. 5 et 4).

(3) Pour être complet il faut indiquer que certains textes particuliers peuvent prévoir une interdiction d'inscription de durée différente (art. L 6, 3^e al.) et que les condamnations à plus de six jours de prison pour violation des articles 283 et 290 du Code pénal (outrages aux bonnes mœurs) entraînent automatiquement une radiation pour cinq ans qui devient définitive en cas de récidive.

(4) Les décisions de condamnation entraînant interdiction d'inscription sur les listes électorales sont adressées par le greffe du Tribunal à l'INSEE de Nantes. Celui-ci fait connaître cette interdiction à la mairie intéressée, notification de la radiation est faite à l'électeur qui peut ainsi présenter ses observations. Cette procédure peut prendre de six mois à un an, elle est accélérée en période électorale. Il arrive parfois qu'un condamné se fasse inscrire — bravant les lourdes peines de l'art. L. 91 du Code électoral. L'INSEE auquel les inscriptions nouvelles sont communiquées retrouvera la condamnation et demandera la radiation à la mairie ; ceci explique que certaines radiations interviennent jusqu'à trente ans après la condamnation.

On notera qu'en définitive la radiation dépend de la mairie ce qui peut permettre de retarder la radiation d'électeurs sûrs.

toutes les décisions de radiation, ni le ministère de la Justice, ni celui de l'Intérieur. Cette surprenante incertitude a d'ailleurs inquiété M. Longequeue, sénateur de la Haute-Vienne. A la question écrite posée par lui le 15 mars 1978, le garde des Sceaux n'a fourni qu'une réponse évasive (*JO*, 3 août 1978).

Comment cependant formuler une hypothèse ? Un premier point de départ est donné par le nombre de décisions criminelles et correctionnelles. En 1977 ont été prononcées environ 500 000 condamnations correctionnelles et 1 500 criminelles. Mais en dehors des crimes qui, comme on l'a indiqué, entraînent radiation automatique de la liste électorale, le chiffre de ces condamnations est difficilement exploitable. Dans bien des cas en effet le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour priver le délinquant de son droit de vote, et il faut tenir compte aussi des récidivistes, des étrangers, des mineurs, des condamnations multiples, etc. Une certitude : il y a beaucoup moins de 500 000 radiations des listes électorales pour condamnation par an. En l'absence d'autre renseignement global une enquête auprès des mairies donne des indications intéressantes qui permettent d'approcher la réalité. On s'aperçoit en effet que la proportion annuelle des radiations par rapport au nombre des inscrits varie dans des marges assez étroites d'une mairie à l'autre et reste — dans l'enquête que nous avons faite (5) — toujours inférieure à 2 ‰, se situant en moyenne autour de 0,9 ‰. Rapporté au corps électoral français qui comprenait environ 35 000 000 de citoyens aux élections législatives de mars 1978, on obtient un nombre annuel de radiations de l'ordre de 30 000 — les tribunaux useraient donc avec modération de leur faculté de retirer les droits civiques des condamnés. Il semble que ce nombre s'accroisse ces dernières années en même temps que celui des instances correctionnelles.

Cette approximation ne répond malheureusement pas à la question capitale qui est de savoir combien de personnes sont actuellement privées de leur droit de vote à la suite d'une condamnation. Ici aucune donnée concrète n'est exploitable, on ne peut qu'énumérer des facteurs d'incertitude. Le premier provient des lois d'amnistie qui périodiquement relèvent des condamnés de leurs peines (6). Pas tous les condamnés d'ailleurs, puisque ces lois — la dernière importante date du 16 juillet 1974 — précisent les condamnations

(5) Cf. p. 59 la note sur les communes qui ont accepté de répondre à cette enquête.

(6) La grâce au contraire n'a d'effet que si la condamnation principale était la privation des droits civiques, ce qui est exceptionnel. La réhabilitation en revanche efface la condamnation.

amnistiées qui varient chaque fois et en laissent une foule de côté. D'autre part on ignore la proportion des radiations définitives par rapport à celles prononcées pour cinq ans (qui permettent de se réinscrire à l'expiration du délai). Enfin il est impossible de déterminer l'espérance de vie moyenne du condamné radié définitivement. Quoi qu'il en soit, il est certain que le nombre de personnes radiées pour condamnation s'élève actuellement en France à plusieurs centaines de milliers et s'il fallait essayer de préciser un ordre de grandeur, on pourrait avancer le chiffre de 500 000 comme une hypothèse non absurde. Soit 1,5 % du corps électoral potentiel, ce qui est considérable.

Par une curieuse extension du Code électoral — en contradiction flagrante avec la présomption d'innocence dont bénéficie toute personne qui n'a pas été condamnée par un juge —, jusqu'à une période récente les *individus en détention provisoire* et les prisonniers dont la condamnation n'était pas définitive se voyaient retirer le droit de vote. Un vieux texte visant aussi les hôpitaux psychiatriques — texte du Second Empire qu'il nous a été impossible de retrouver — et la difficulté matérielle d'organiser le vote, étaient invoqués pour justifier cette situation. La Chancellerie a fini par s'en émouvoir et la loi du 31 décembre 1975 a autorisé ces catégories de citoyens à voter par procuration. La première application de ce texte a été faite lors des élections cantonales de mars 1976, la direction de l'Administration pénitentiaire en ayant précisé les modalités par une circulaire du 16 février 1976. Ces instructions furent rappelées aux directeurs de maisons d'arrêt à l'occasion des élections législatives de mars 1978 par une note du 16 janvier 1978. Ainsi a pris fin une anomalie plus choquante sur le plan des principes que par sa portée. En effet le nombre des bénéficiaires de la loi de 1975 est restreint : sur 26 032 détenus au 1^{er} janvier 1975, 11 433 étaient au régime de la détention provisoire et 1 456 en l'attente de l'issue d'une voie de recours (7). Mais il est probable qu'un tiers à peine pouvaient réclamer le bénéfice du vote par procuration. Pour près de la moitié en effet la détention provisoire dure moins d'un mois, il est alors matériellement impossible d'organiser le vote. Il faut tenir compte en outre des étrangers, des mineurs, des non-inscrits et des individus déjà radiés.

Quel accueil a été fait par les détenus à la réforme de 1975 ? On ne dispose d'aucune statistique donnant le nombre de ceux qui ont

(7) Rapport du directeur de l'Administration pénitentiaire au garde des Sceaux, *Revue pénitentiaire*, 1977, p. 180.

demandé à en bénéficier, mais il semble qu'il ait été faible et peut-être même dérisoire. Aucune des mairies, interrogées au cours de l'enquête évoquée ci-dessus, n'avait eu connaissance de procuration établie par un détenu. N'est-il pas compréhensible que celui-ci, avant tout préoccupé par l'incertitude de son sort personnel, se désintéresse quelque peu des enjeux électoraux ? En revanche, il serait utile de connaître la façon dont les détenus pour une longue peine ressentent leur mise à l'écart de la communauté des citoyens. Ne serait-il pas souhaitable, dans la perspective d'une réinsertion progressive du condamné dans la société, de créer une possibilité de réintégration dans ses droits de citoyen si sa conduite donne satisfaction ? Il ne devrait pas y avoir de privation définitive des droits électoraux. C'est d'ailleurs ce qui se passe pour les citoyens irresponsables.

Les citoyens irresponsables

La désignation des représentants est un acte important, grave même. Quelle considération l'entourerait si pouvaient y prendre part des individus inconscients du geste qu'ils accomplissent ou privés du discernement leur permettant de choisir en entière liberté et en toute connaissance ? Seuls votent les citoyens responsables. Et les systèmes électoraux subordonnent à un âge minimum la reconnaissance du droit de vote.

L'adulte peut, lui aussi, n'avoir plus parfois l'entière maîtrise de ses actes. La maladie ou l'infirmité sont de nature à affaiblir sa personnalité, à affecter ses facultés de choix, à le rendre irresponsable. Lorsque seul le corps est atteint, l'individu reste le plus souvent assez lucide de ses gestes — encore qu'on se soit demandé au XIX^e siècle si un sourd-muet pouvait voter (8) — il n'en est pas de même au cas de maladie mentale. Le statut électoral des malades mentaux en France est particulièrement confus. En effet, seule une minorité d'entre eux sont privés du droit de vote et il n'est pas certain que cette *capitis deminutio* soit régulière.

Le Code civil avait institué en effet, pour les individus se trouvant « dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur », un régime de protection, celui de l'interdiction judiciaire, dont la conséquence, sur le plan des droits civiques, était l'impossibilité de s'inscrire sur les listes électorales. Ce régime a été transformé par la loi du 3 janvier 1968 sur les incapables majeurs, qui substitue la mise en tutelle à l'interdiction judiciaire. Peuvent faire l'objet d'une mise en tutelle les adultes présentant une altération grave et habi-

(8) Cass., 12 nov. 1850, DEVILL., 60, 1, 817.

tuelle de leurs facultés mentales (9). Or le législateur, essentiellement préoccupé par la protection de l'incapable dans sa vie civile, a oublié de régler la question de ses droits civiques. Les dispositions transitoires (art. 16, al. 2) prévoient bien que la transformation de l'état d'interdiction judiciaire en tutelle est automatique, cela ne signifie nullement que les lacunes du texte de 1968 puissent être comblées par les dispositions du précédent statut de l'interdit. Aussi bien pendant longtemps, en l'absence de disposition législative retirant le droit de vote aux majeurs en tutelle, aucune notification des décisions de mise en tutelle à l'autorité chargée de tenir les listes électorales ne fut organisée (10) : aussi gravement atteints qu'ils soient les déments pouvaient voter.

Huit ans après la mise en vigueur de la réforme de 1968 cette situation devait retenir l'attention des Pouvoirs publics. Une circulaire du garde des Sceaux du 10 août 1976 a alors prescrit la communication par les greffes à l'INSEE des décisions de mise en tutelle, et depuis la fin de 1976 les radiations sont effectuées sur les listes électorales. Si, cette lacune comblée, tout semble en ordre maintenant, la légalité de la procédure suivie et donc des radiations faites, apparaît comme pour le moins contestable. Comment en effet un ministre peut-il retirer par circulaire le droit de vote à une catégorie de citoyens ? Seul le législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, possède cette compétence. L'analogie entre le régime de la mise en tutelle et celui de l'interdiction judiciaire, leur filiation incontestable, ne permettent pas de déroger à la règle constitutionnelle. Si l'on entend priver les majeurs en tutelle du droit de vote, une modification de la loi de 1978, ou du Code électoral, est nécessaire.

Le nombre des victimes de cette situation est lui aussi difficile à évaluer. De même que sous le régime précédent la proportion des aliénés interdits était minime par rapport à l'ensemble des aliénés (en 1966, il n'y eut que 466 décisions d'interdiction), la part des malades mentaux en tutelle est faible par rapport à la totalité des aliénés et même à la population des hôpitaux psychiatriques (11).

En l'absence de données statistiques sur les décisions de mise en tutelle, on peut ici encore utiliser les résultats de l'enquête menée

(9) Ou corporelles. Mais il semble que cette seconde hypothèse ne donne que très exceptionnellement lieu à la mise en tutelle si les facultés mentales restent intactes.

(10) Claire GEFFROY, *La condition civile du malade mental et de l'inadapté*, Librairies Techniques, 1971, p. 251, n. 12.

(11) Si chacun peut constater que tous les aliénés ne sont pas internés, il est permis d'ignorer que tous les majeurs en tutelle ne sont pas nécessairement hospitalisés.

auprès de certaines communes. Les radiations opérées depuis deux ans seraient à peu près trois fois moins nombreuses que celles faisant suite à une condamnation. Il y aurait donc environ 10 000 majeurs mis en tutelle chaque année. Cette estimation n'éclaire pas le nombre total des citoyens (anciens interdits et majeurs en tutelle) qui se trouvent dans cette situation. Il est probable en effet que la plupart des personnes interdites avant 1968 sont toujours absentes des listes électorales, certaines sont décédées. Pour d'autres — comme d'ailleurs pour des majeurs mis en tutelle — l'interdiction a fait l'objet d'une mainlevée. Quoi qu'il en soit, il est acquis que les citoyens exclus de la représentation pour troubles mentaux sont beaucoup moins nombreux que les condamnés. La relative rareté du recours à l'interdiction avant 1968 et le fait que les mises en tutelle n'entraînent radiation que depuis deux ans à peine permettent d'avancer un chiffre maximum de 20 000.

A la différence de ce qui se passe en matière de condamnation pénale, l'irresponsabilité apparaît donc comme appréciée restrictivement. Contrairement à une idée reçue, tous les aliénés ne se voient pas retirer leur droit de vote. Les hôpitaux psychiatriques accueillent en effet une population importante : 110 709 personnes y étaient internées au 31 décembre 1975 (12) et les admissions ont tendance à s'accroître ; or seule une minorité de ces malades est privée de l'électorat (13). Cette situation n'est pas surprenante et pourrait même peut-être être étendue. L'altération des facultés mentales tout d'abord n'est qu'exceptionnellement assez grave pour enlever tout discernement au malade, pour en faire un citoyen irresponsable. Surtout — à supposer que le vice originel de l'interdiction de s'inscrire sur les listes électorales soit couvert par le législateur — ne serait-il pas judicieux d'autoriser le juge des tutelles à déroger au principe de la déchéance du droit de vote ? Cette possibilité est prévue par l'article 501 du Code civil pour un certain nombre d'actes à caractère personnel pour lesquels la représentation par un tuteur est exclue ; la faculté de relever le malade de son incapacité électorale pourrait figurer au nombre de ces assouplissements. Une telle mesure serait dans bien des cas bénéfique psychologiquement pour le malade et favoriserait l'affermissement de son équilibre mental.

En même temps est-il souhaitable d'aller très loin dans cette voie ? Le malade mental a besoin non seulement d'être protégé

(12) Santé et Sécurité sociale, *Statistiques et commentaires*, 1977, n° 6, p. 73 et suiv.

(13) Les autres peuvent voter éventuellement par procuration. En pratique il semble que cette faculté ne soit qu'exceptionnellement utilisée.

contre lui-même mais aussi contre les influences extérieures. Dans le souci légitime de ne pas ébranler davantage un psychisme vacillant, ne risque-t-on pas de laisser une autre volonté se substituer à la sienne ? On retrouve ici l'interrogation sur la liberté des votes émis par des électeurs âgés, spécialement de ceux hébergés dans des maisons de retraite — ils étaient 337 500 en 1974 (14). Si l'on en juge par l'importance du contentieux que leur vote suscite, leur liberté au moment de l'élection est souvent sujette à caution.

Des aliénés, l'étymologie incite à passer aux étrangers.

Les non-citoyens

La désignation des représentants est réservée aux citoyens, il est peu de règles qui s'inscrivent aussi naturellement dans la logique de la démocratie. Et la tradition vient à l'appui qui montre que, dès les origines grecques et latines, la participation aux affaires de la Cité va avec la citoyenneté. Il a fallu attendre l'époque contemporaine, où les migrations de masse de travailleurs originaires des pays sous-développés ont transformé les données quantitatives d'une présence réduite jusqu'alors à quelques spécimens d'originaux, de transfuges, d'artistes ou de marchands installés durablement sur une terre étrangère, pour voir ce principe mis en question. Le problème du droit de vote des étrangers est né de la mauvaise conscience de l'Occident devant la situation des travailleurs immigrés. Alors qu'ils contribuent par leur labeur à l'enrichissement de nos sociétés déjà prospères, qu'ils paient des impôts dans leur pays d'accueil, peut-on les exclure de toute participation à la désignation des représentants ?

A cette question M. David Ruzié vient de répondre très largement dans un pertinent rapport sur les droits publics et politiques du travailleur étranger, présenté en mai 1978 au Colloque organisé à Clermont-Ferrand par la Société française pour le Droit international. Aussi se limitera-t-on ici à quelques aspects élémentaires (15).

La participation des étrangers à la désignation des représentants pose deux problèmes, l'un juridique, l'autre politique.

Juridiquement, les représentants exercent la souveraineté nationale. Comment ceux qui ne font pas partie de la nation ou du peuple français, qui refusent même peut-être d'y entrer comme la voie

(14) Santé et Sécurité sociale, *Statistiques et commentaires*, 1975, n° 6, p. 6.

(15) Encore qu'à la différence de M. Ruzié nous pensions que le problème se pose dans les mêmes termes pour tous les étrangers installés durablement dans un pays. La référence aux « travailleurs » introduit des résonances économiques et affectives qui brouillent la perspective.

de la naturalisation le leur permet, pourraient-ils prendre part au choix de ces représentants, pourraient-ils peser sur le destin de la communauté ? Une sorte de contradiction interne, d'incompatibilité d'attitudes, prive les étrangers des attributs du citoyen.

Pourtant dans les premières années de la Révolution, au moment où se formait l'idée de souveraineté nationale, son sens était plus incertain. Le principe n'était pas tant affirmé contre l'extérieur ou l'étranger que forgé contre le pouvoir royal : la souveraineté se déplaçait, elle passait du roi à la nation, on voulait éviter qu'elle soit accaparée par un seul. Dans cette perspective, l'exclusion des non-citoyens de la désignation des représentants n'en découlait pas nécessairement. Mais en même temps les textes constitutionnels précisaient que les étrangers pouvaient disposer du droit de vote (Constitution du 24 juin 1793, art. 4 ; Constitution du 5 fructidor an III, art. 10 ; loi du 22 frimaire an VIII, art. 3) suggérant ainsi qu'en l'absence de disposition expresse ils en étaient privés. L'interprétation donnée au principe de la souveraineté nationale débordait donc son inspiration première et, réflexe nationaliste ou réminiscence historique, soulignait que les non-Français n'étaient pas membres de la communauté nationale.

En réalité le débat juridique est assez vain. La question n'est pas en effet tant de savoir si les étrangers ont automatiquement le droit de vote — car alors la réponse est claire : ils ne l'ont pas, ne serait-ce que pour une raison de durée minimum de séjour — que de chercher s'il peut leur être accordé. Et là aussi la réponse est nette : le législateur peut certainement donner le droit de vote à des étrangers. Les représentants de la communauté nationale peuvent décider d'accueillir dans cette communauté qui ils veulent, aussi bien les textes révolutionnaires cités comme la législation sur la naturalisation le démontrent ; à l'inverse, ils peuvent en exclure et ne se privent pas de le faire au lendemain des guerres civiles comme on l'a rappelé.

L'admission des étrangers aux élections est en définitive une question exclusivement politique. S'y mêlent les espoirs et les craintes électoralistes que fait naître tout projet d'élargissement — puisqu'on ne peut plus guère proposer aujourd'hui en temps normal sa réduction — du droit de suffrage. Chacun au sein de la classe politique suppose vers qui pourraient se tourner les nouveaux électeurs.

Mais au-delà de ces préoccupations subalternes, le nationalisme fournit le véritable arrière-plan politique. Le suffrage est national et non universel. N'est-il pas déjà significatif que la mise en cause du lien citoyenneté-électorat ne soit pas apparue dans la conscience

du Tiers Monde mais au sein des sociétés occidentales au nationalisme ébréché et déclinant ? Les mentalités sont-elles prêtes à accepter l'idée que des étrangers participent aux élections sur un pied d'égalité avec les nationaux, que leurs suffrages puissent décider de la victoire de tel individu ou de tel parti ? Une évolution se fait jour ici en France comme en témoigne un sondage effectué par la SOFRES en octobre 1976 (16). A la question : « Trouveriez-vous indispensable, souhaitable, pas souhaitable, ou inadmissible, que les étrangers qui viennent en France aient les mêmes droits que les Français, y compris, au bout de trois ans, le droit de vote, comme cela se fait dans certains pays ? », le pourcentage des réponses a été le suivant :

Indispensable	19
Souhaitable	49
Pas souhaitable	22
Inadmissible	10

Sorties de l'abstraction d'un questionnaire, les réponses auraient-elles été les mêmes en face de certaines données concrètes du problème ? Le fait par exemple que la proportion des étrangers dans certaines circonscriptions les rendent théoriquement maîtres de l'élection — pratiquement d'ailleurs rien ne prouve que les suffrages des étrangers se porteraient en masse sur le même candidat, ils peuvent se partager entre un souci de conserver une forme de société où malgré tout ils vivent et cherchent souvent à s'intégrer et celui d'une transformation de cette société de nature à améliorer leur sort ; le fait aussi qu'en limitant le droit de vote aux 1 146 000 travailleurs étrangers en situation régulière (17), le corps électoral s'accroît dans des proportions supérieures à l'écart séparant les deux candidats à l'élection présidentielle de 1974 ou la majorité de ses adversaires aux législatives de 1978. Le bien-fondé des conclusions que chacun peut tirer de ces éléments n'a pas à être débattu ici, il n'empêche qu'il serait aventuré de soutenir que l'opinion publique française soit véritablement prête à ouvrir le droit de vote aux étrangers. Même sous la forme, dans un premier temps, d'une participation limitée aux élections municipales.

Il n'est pas sûr non plus que le débat doive être placé, comme le font beaucoup, sur le plan de la justice. Les étrangers souffrent-ils de ne pouvoir prendre part à la désignation des représentants ? S'agit-il pour eux d'une revendication essentielle ? Venant de la

(16) Cf. *L'opinion française en 1977*, SOFRES-FNSP, Paris, 1978, p. 147.

(17) En octobre 1976, *Le Monde*, 6-7 août 1978.

masse de ceux qui constituent la large majorité des étrangers, c'est-à-dire des travailleurs immigrés ou chuchotée de l'extérieur ? N'y a-t-il pas au contraire chez eux une réticence devant cette assimilation qu'on leur propose contre un résultat impalpable ? N'y a-t-il pas pour eux autant de dignité à assumer leur état d'étranger ? Leur exigence première est l'amélioration de leur existence quotidienne : protection contre les employeurs sans scrupule, logement, couverture sociale, écoles, rapports avec les autorités, relations avec la population, etc. Sortis de ce domaine, les étrangers deviennent un enjeu politique, celui-là même signalé plus haut. A terme, avec l'évolution des mœurs et de la société internationale, avec aussi un recul hypothétique et général des nationalismes, la question devrait être reprise, aujourd'hui peut-on croire qu'elle soit mûre ?

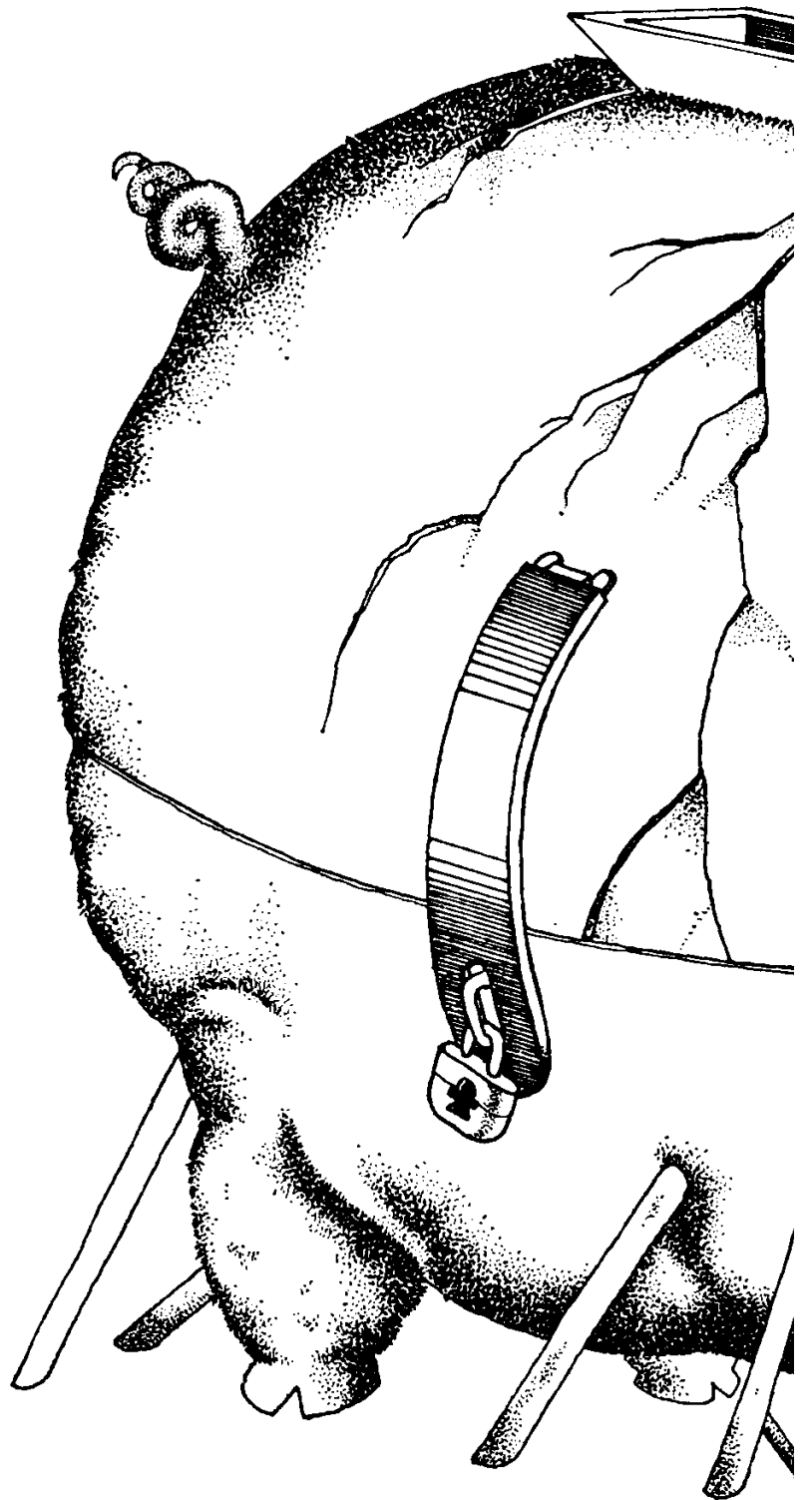
Injustifiées ? Inévitables ? Les incapacités électorales s'étagent entre ces deux pôles, et plus vers le second, faisant apparaître comme utopique de les vouloir supprimer toutes et pour toujours. Elles ne sont pas filles du régime représentatif, on les retrouverait dans toute société, qu'elle se gouverne par la démocratie directe, semi-directe, la cogestion ou la participation. La démocratie ne peut les éliminer, elle s'en accommode, lorsqu'elles ne prennent pas la forme de précautions ou de vengeances politiques. Mais elle peut et elle doit les réduire. La déchéance du droit de vote, cette mort civile, doit rester exceptionnelle, être rarement automatique et jamais définitive.

NOTE SUR L'ENQUÊTE AUPRÈS DES COMMUNES

L'enquête a été menée par écrit ou oralement auprès d'un certain nombre de communes urbaines. Les démarches faites aussi auprès de mairies en zone rurale ont donné des résultats trop fragmentaires pour être rapportés ici, ils n'infirmement pas substantiellement ceux fournis par les grandes villes, même si la délinquance y laisse peut-être moins de trace.

Les mairies interrogées ne nous ont pas toutes apporté des renseignements de même valeur. Certaines comptabilisent en bloc toutes les radiations des listes électorales, quelle que soit leur origine. Beaucoup ne distinguent pas les radiations pour condamnation de celles pour mise en tutelle. D'autres ne nous ont communiqué qu'un ordre de grandeur et non des chiffres exacts. Toutes enfin ne nous ont pas répondu.

Le régime représentatif vu par... WIAZ





D'autre part, la période de référence n'est pas toujours identique : nous avons demandé les résultats des 12 derniers mois connus ; ici les réponses portent sur la période du 1^{er} janvier 1977 au 31 décembre 1977, ailleurs sur celle du 1^{er} mars 1977 au 28 février 1978. Ajoutons que le nombre des électeurs inscrits ayant été donné à des dates différentes, nous l'avons arrondi dans le tableau ci-dessous, ce qui souligne que nos résultats ne prétendent pas à une rigoureuse exactitude scientifique mais déterminent des ordres de grandeur.

On notera que l'écart, déjà non négligeable d'une ville à l'autre en ce qui concerne les radiations pour condamnation, devient considérable pour la mise en tutelle. Certaines mairies, qui ne mentionnent aucune radiation pour cette raison, ne les fondent-elles pas avec les radiations pour condamnation ? Sinon il faudrait peut-être mettre en cause la diligence des juges des tutelles ?

Circonscription	Electeurs inscrits	Radiations pour condamnation	Radiations pour mise en tutelle
Bellac	3 500	2	1
Caen	70 000	108	2
Chambéry	30 000	13	1
Châteauroux	33 000	27	14
La Baule	10 500	10	2
La Rochelle	47 000	33	0
Nice	223 000	235	165
Niort	37 000	9	0
Lille	115 000	208	65
Limoges	91 500	67	31
Paris (19 ^e)	80 000	65	10
Strasbourg	127 000	73	0
Toulouse	207 500	121	0 ⁽¹⁾
	1 075 000	971	291
Avignon	52 000	27	
Paris (6 ^e)	40 000	16 (1975)	?
		42 (1972)	?
Paris (7 ^e)	45 000	20-30	?

⁽¹⁾ La mairie de Toulouse nous a répondu qu'il n'était « pas possible » de nous donner ce renseignement. On peut se demander si celui-ci n'était pas disponible ou si la mairie ne procède pas à des radiations pour mise en tutelle ?