



Rapport de l'atelier 1

Droits politiques des résidents communautaires et non communautaires, citoyenneté européenne de résidence

Rappel des objectifs

Les processus de migration et de mobilité ont accru la diversité des populations dans les grandes métropoles.

Cet atelier a ramené au premier plan la question des droits et de la participation politiques comme dimension fondamentale de la cohésion sociale et de lutte contre la « culturalisation » des problèmes. Son objectif était de voir comment, à partir de l'expérience des grandes métropoles, il est possible d'ouvrir au niveau européen l'idée de citoyenneté, de la détacher des seuls droits conférés par la nationalité. La question du droit de vote des résidents non communautaires, celle de la participation politique des résidents communautaires et non communautaires, celle de l'effectivité des droits sont été abordés.

L'atelier a été modéré par Catherine Lalumière et Saïd Bouziri. Rapporteur : Tiziana Caponio, directrice de projet au Forum Internazionale e Europeo di Ricerche sull' Immigrazione (FIERI), à Turin

Un état des lieux

Les participants à cet atelier ont d'abord dressé un état des lieux concernant la citoyenneté dans les différents pays membres. Ils ont souligné l'extrême hétérogénéité, d'une part, des modes d'acquisition de la citoyenneté nationale dans les 27 Etats membres de l'UE, d'autre part, l'extrême diversité des dispositions relatives au droit de vote des résidents non communautaires selon les pays de l'UE (certains pays excluent ce droit de vote, d'autres le reconnaissent aux ressortissants de certains pays seulement, d'autres encore le reconnaissent à tous les ressortissants non communautaires, mais en fonction de durées de résidence variables...). Il existe des différences de traitement de l'immigration en fonction de l'expérience historique, notamment entre les pays ayant une tradition ancienne d'immigration, et d'autres devenus pays d'accueil depuis peu. Et la place faite aux immigrés en matière de participation politique diffère d'un pays à l'autre. On constate enfin que les deux modèles principaux de « société idéale », le modèle français, républicain, avec une volonté d'assimilation, et la version plus culturaliste de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, avec une volonté d'intégration, sont tous deux en crise, obligeant les citoyens européens à repenser la question de la diversité dans des termes nouveaux.

Toute cette hétérogénéité influe directement sur la question générale de la citoyenneté européenne et sur la place juridique et politique des résidents non communautaires. La citoyenneté européenne ne peut donc se résumer aux seules questions juridiques et doit être abordée en tant que projet politique fondamental pour l'UE.

Cependant, s'il existe une très grande hétérogénéité des législations et des pratiques en matière d'accueil des immigrés et de place qui leur est faite dans la société, les participants identifient un contexte européen commun, à savoir la dégradation de la situation — sur le plan juridique et sur le terrain — des immigrés et migrants. En effet, depuis une dizaine d'années, les conditions d'entrée et de séjour dans États membres et de circulation entre les États membres des immigrés non communautaires deviennent de plus en plus restrictives, force est de constater que la notion de « citoyen de seconde catégorie » devient une réalité et que la précarité domine.

Dans un monde marqué par l'intensification des flux migratoires et l'accroissement général de la mobilité des personnes, on continue de constater des phénomènes de rejet, notamment au nom d'arguments économiques : l'idée persiste que l'immigré doit être un migrant temporaire, appelé à retourner chez lui à un moment ou à un autre et que, en conséquence, il ne faudrait pas lui accorder trop de droits... Pour les participants à l'atelier, au contraire, l'intégration et l'égalité doivent être une exigence partout en Europe.

Enfin, le problème du taux de participation faible tant des immigrés non communautaires ayant le droit de vote que des citoyens européens d'origine étrangère aux élections locales ou nationales a également été souligné. Cette tendance doit être replacée dans le contexte de l'abaissement général du taux de participation aux élections dans tous les États membres.

Cependant, la faiblesse du taux de participation ne peut justifier l'exclusion juridique de l'accès à la citoyenneté politique, plus particulièrement à un niveau local où les immigrés contribuent au développement économique et à la prospérité des collectivités territoriales. L'égalité des droits est une condition essentielle à la participation dans la sphère publique.

Obstacles et résistances

Déjà évoquées, les politiques nationales centrées sur une vision seulement sécuritaire de l'immigration et sur une restriction toujours plus grande des conditions d'entrée dans le pays et d'accès à la citoyenneté sont un obstacle majeur au développement « dépassionné » de politiques de participation pour les résidents non communautaires. En outre, concernant la participation des citoyens européens d'origine étrangère, rares sont les politiques nationales qui valorisent cette possibilité et son potentiel positif.

Le second obstacle tient au manque de courage politique et de vision de long terme du monde politique dans de nombreux pays de l'UE, tant en matière de légalisation que de participation politique des immigrés. Trop d'élus s'abritent derrière une opinion publique que l'on juge défavorable à toute évolution. On se trouve donc ici devant une contradiction : l'économie a besoin d'immigrés, mais de nombreux responsables politiques refusent d'en tirer toutes les conséquences. En outre, en matière de participation, on constate une attitude paternaliste vis-à-vis des immigrés, dont la participation n'est souvent conçue que comme une concession limitée. Les procédures consultatives en vigueur montrent ici leurs limites, lorsqu'elles ne placent pas les résidents non communautaires consultés dans une position délibérative. Il faut donc toujours s'interroger sur *l'effectivité* des droits accordés.

Un troisième grand obstacle tient à l'attitude de la société civile et l'opinion publique. L'opinion publique est hostile à l'arrivée de nouvelles vagues de migrants ; elle a tendance à souhaiter que ceux-ci soient assistés plutôt qu'autonomisés. Mais la société civile ne participe pas non plus suffisamment à ces débats, et ne semble pas plus prête que les partis politiques à favoriser l'autonomie et la participation des immigrés. L'atelier a insisté sur la priorité à donner à l'éducation et à l'information pour former des citoyens conscients.

Recommandations et propositions

Des solutions ont été envisagées et des propositions ont été formulées. Reprenant l'idée à la base de la citoyenneté européenne, selon laquelle le droit de vote est un facteur d'intégration, l'atelier propose des solutions dans ce domaine particulier.

1. Militer pour une harmonisation, ou un rapprochement, des lois sur la citoyenneté en Europe, ainsi que pour une harmonisation du contenu des droits concernant la citoyenneté
2. Introduire au niveau européen le concept de **citoyenneté européenne de résidence**. Le fait d'habiter dans une ville, de participer à la vie économique, de faire partie de la collectivité, implique une forme de citoyenneté et appelle à des dispositions juridiques et politiques adéquates. La citoyenneté fondée sur la résidence recouvre en partie la citoyenneté des Etats membres, mais cette dernière devrait s'ouvrir aux personnes qui ne sont pas originaires de l'UE mais résidents en Europe.
3. Développer par conséquent au niveau européen le débat mis en lors des Assises ;
4. Renforcer la participation aux élections locales des citoyens européens des autres pays membres.
5. Développer de véritables mécanismes de consultation des étrangers et/ou résidents non communautaires, plus inclusifs, fondés sur une possibilité de délibération et promouvoir ces mécanismes.

Cette tâche n'est pas facile ; une coordination forte est nécessaire pour assurer un échange portant ses fruits et la poursuite d'un but précis par les participants. La possibilité d'élargir le réseau à d'autres parties intéressées et non représentées aux Assises a aussi été soulignée. L'atelier a par ailleurs suggéré de s'engager à promouvoir d'autres opportunités de débats et de travaux autour du thème de la participation politique des immigrants étrangers et à diffuser ses résultats aux associations des différents États membres engagées dans ce domaine.

Modalités d'action

Les résultats de l'atelier sont considérés comme un point de départ pour des actions futures. Une coordination est nécessaire pour assurer un échange fructueux et pour poursuivre les objectifs proposés. Les modalités suivantes sont envisagées :

- Création d'une mailing-list et/ou d'un forum accompagnée d'une coordination, l'enjeu étant d'échanger l'information et de comparer les bonnes pratiques et solutions trouvées dans les différents États membres sur la question de la participation politique des populations migrantes ;
- Organisation par les participants à l'atelier des conférences dans leur pays et métropoles respectives, permettant de faire évoluer le débat dans le sens des résultats de l'atelier 1 tant au niveau local que national ;
- Création d'une « journée de la citoyenneté européenne de résidence » dans l'Union européenne, notamment à l'occasion des élections européennes ;
- Mobilisation des institutions européennes sur ces enjeux, notamment en proposant que la citoyenneté européenne soit le thème des prochaines rencontres AGORA organisées par le Parlement Européen.

*Rapport rédigé par Tiziana Caponio avec Alexandre Jully
Juillet 2008*

Références complémentaires des Assises pour cet atelier :

1. Contribution de **Catherine Teule**, vice-présidente de l'Association européenne des droits de l'homme – FIDH, lors de la séance d'ouverture des Assises le vendredi 13 juin au Conseil régional
« Catherine Teule a abordé le premier thème, celui de la citoyenneté européenne de résidence. La question essentielle et transversale de la citoyenneté est celle-ci : allons-nous enfin reconnaître les résidents européens, quel que soit leur statut juridique, comme des citoyens, et concevoir la citoyenneté, non seulement comme juridique, mais comme projet politique européen acté par les citoyens ? »

La revendication de la citoyenneté de résidence, c'est la revendication de la reconnaissance des droits, dans leur indivisibilité, pour tous, quel que soit leur statut. Or, l'Europe évolue vers un clivage, une dualité, entre l'intégration poussée d'une élite culturelle, économique, sociale, qui migre sans difficulté, et des mouvements croissants d'exclusion et d'élimination des populations hors-normes – étrangers, mais aussi travailleurs pauvres, sans domicile fixe, prostituées : toute personne faisant tache par rapport à la norme sociale et économique. Un système social, économique et politique se met en place, qui tend à les rendre invisibles. Dans cette mesure, il ne suffit pas de promouvoir des instruments de lutte contre les discriminations. Le Traité d'Amsterdam en était un, mais il ne conduit pas à l'inclusion. Il est essentiel dans l'UE de reconnaître la richesse de la diversité, et que c'est par elle que nous serons porteurs de progrès. Les métropoles sont, sur ce sujet, un terrain d'analyse et d'expériences.

Catherine Teule a souligné la nécessité de mettre en question la conception que les institutions régionales, nationales et européennes se font de la citoyenneté et de la participation. Cette dernière est souvent basée sur une vision technocratique, qui sépare les expressions, qui distingue soigneusement entre la voix des élus, des résidents actifs, et celle d'une frange oubliée à laquelle on ne donne pas les moyens de se faire entendre. C'est la méthode même de représentation qu'il faut mettre en cause : celle qui met d'un côté les éclairés et les informés, et rejette de l'autre ceux qui ne savent même pas que l'information existe. C'est cette même dichotomie qui se retrouve dans l'organisation de l'espace, dans la différence entre les périphéries et les centres économiques et politiques. Le sentiment d'appartenance à l'UE se dilue : il n'importe pas seulement de créer l'information, mais de la porter vers les citoyens, et même au-delà : vers les populations exclues. » (propos résumés par Hélène Bouchardeau.

2. **Compte-rendu** de l'atelier préparatoire « Citoyenneté européenne de résidence », Paris, les 7 et 8 février 2008 sur www.paris-europe.eu
3. **Comptes-rendus de la séance d'ouverture et de la séance de clôture** en ligne sur www.paris-europe.eu