

Institut Universitaire Européen  
Migration Working Group  
22 Avril 2009

*L'extension des droits politiques aux citoyens vivant à l'extérieur du territoire national à l'ère de la migration transnationale*

**Jean-Michel LAFLEUR**

Chercheur invité à l'Institut Universitaire Européen (RSCAS)  
Chargé de Recherches du Fonds de la Recherche Scientifique (FRS-FNRS) attaché au Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations de l'Université de Liège

## **Introduction**

La participation électorale dans le pays d'origine des citoyens résidant à l'extérieur a longtemps été un thème relativement marginal de la science politique tant francophone qu'anglo-saxonne. Avec le développement des travaux sur la migration et particulièrement sur la dimension transnationale des pratiques migratoires contemporaines, cette question semble aujourd'hui être l'objet d'un plus grand intérêt de la part du monde scientifique.

Il suffit d'ailleurs d'examiner l'évolution des législations sur la participation électorale à distance en différentes parties du monde pour comprendre l'importance qu'a prise cette question depuis quelques années. Après avoir autorisé pour la première fois le vote des émigrés aux élections présidentielles de 2006, différents états mexicains étendent aujourd'hui ce droit de vote aux élections gubernatoriales. Alors qu'il connaît un boom migratoire vers l'Europe depuis l'an 2000, l'Equateur a lui aussi décidé de permettre aux migrants de participer pour la première fois aux élections nationales en 2006. Dans d'autres pays, des débats similaires existent en ce moment même avec toutefois moins de succès pour les migrants. Le Chili, par exemple, après plusieurs tentatives avortées, connaît en cette année 2009 un débat politique acharné sur la question du droit de vote des émigrés. Le Portugal, quant à lui, envisage de mettre fin au droit de vote des émigrés alors que ce pays a longtemps été un des plus libéraux en la matière. Au Maroc, suite à un discours du Roi Mohamet VI sur la question en 2005, le débat fait aujourd'hui rage tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays sur l'opportunité d'étendre le droit de vote aux Marocains résidant à l'extérieur. Enfin, alors qu'elle a permis pour la première fois à ces citoyens de voter depuis l'extérieur aux élections législatives fédérales de 2003, les autorités belges ont débattu jusqu'il y a peu de la possibilité d'étendre ce droit aux élections régionales et communautaires de 2009.

Les exemples européens nous prouvent par ailleurs que la discussion sur le droit de vote à distance ne se limite pas aux pays d'émigration de l'hémisphère Sud. On constate par conséquent que la question de la participation et de la représentation politique des migrants dans leur pays d'origine est une question que peu de gouvernements peuvent aujourd'hui éluder. Ce constat est d'autant plus évident que les gouvernements peuvent se sentir concernés par cette question en tant que pays d'origine ou en tant que pays de résidence des migrants. En effet, comme nous aurons l'occasion de le souligner dans cet article, la participation électorale à distance peut se révéler un sujet sensible dans les relations interétatiques.

Trop souvent cependant, les discussions autour de la participation électorale des migrants dans le pays d'origine se limitent à ses relations avec les fameuses remises d'épargne, c'est-à-dire l'envoi d'argent des migrants vers leur famille dans le pays d'origine. En effet, nombreux parmi les autorités, les organisations de migrants, et même le monde académique considèrent que l'intérêt pour la question de l'extension des droits politiques aux émigrés s'explique exclusivement par le souci de maintenir les flux financiers vers les pays d'origine.

Dans cet article, nous tenterons de démontrer que cette perspective est trop restrictive et que l'extension du droit est à replacer dans le contexte de transnationalisation des rapports entre émigrés et pays d'origine et à relier avec l'évolution politique interne du pays d'origine. Pour remplir cet objectif, nous allons -dans un premier temps- tenter de définir plus précisément ce qu'est le droit de vote depuis l'extérieur. Dans un second temps, nous critiquerons les variables ayant expliqué jusqu'ici les motivations des états à octroyer ce droit de vote aujourd'hui et en proposerons de nouvelles. Pour ce faire, nous présenterons brièvement et sous forme d'encart trois pays ayant récemment autorisé le droit de vote depuis l'extérieur et dans lesquels nous avons conduit un travail de terrain : le Mexique, l'Italie et la Belgique. Ces trois cas sont particulièrement pertinents pour avoir une discussion d'ordre général sur la question du droit de vote des émigrés car ils concernent : un pays du Sud à fort taux d'émigration, un pays anciennement d'émigration mais ayant toujours une forte population à l'extérieur après plusieurs générations et un pays à faible taux d'émigration. Ces pays se différencient également par le niveau de mobilisation de leurs communautés émigrées en faveur du droit de vote. Dans la troisième et dernière partie de cette intervention, j'utiliserai l'expérience de ces trois pays pour mettre en lumière quelques enjeux entourant l'extension du droit de vote aux citoyens établis à l'extérieur.

## **1. Le droit de vote à distance des émigrés**

Alors qu'il s'agit d'un thème plutôt confidentiel de la science politique, le thème du droit de vote à distance a reçu l'attention d'un nombre croissant de chercheurs au cours des dernières années. À cet égard, il convient de souligner l'ouvrage coordonné par l'Institut pour la Démocratie et l'Assistance Electorale de Stockholm (IDEA) en 2007 qui dresse un tableau descriptif relativement complet de la situation du droit de vote à l'extérieur à travers le monde.

Dans cet ouvrage, l'on définit le droit de vote à l'extérieur (*external voting*) comme : « l'ensemble des procédures permettant à une partie ou l'ensemble des électeurs d'un pays se trouvant temporairement ou de façon permanente à l'étranger d'exercer leur droit de vote en dehors du territoire national » (IDEA 2007). Il faut, à ce stade, distinguer le droit de vote à l'extérieur de deux autres droits avec lesquels on le confond parfois (Nohlen and Grotz 2000). D'une part, le droit de vote à l'extérieur ne recouvre pas la possibilité pour les migrants de participer aux élections dans leur pays de résidence. Le droit de vote à l'extérieur est par conséquent différent du droit de vote des étrangers même si nous verrons que ces deux questions présentes d'évidentes connexions. D'autre part, il ne s'agit pas non plus des mécanismes qui permettent aux migrants de participer aux élections dans leur pays d'origine moyennant leur retour sur territoire du pays d'origine le jour du vote. Ceci est par exemple le cas de la Turquie actuellement qui prévoit que le vote des émigrés dans le pays d'origine ne peut pas être émis depuis l'extérieur mais bien sur le territoire national. Ce système impliquant un retour au pays le jour du vote réduit donc très fortement la capacité du migrant à exercer son droit. Toutefois, comme le souligne (Bauböck 2007), ces mécanismes

permettent, tout comme le droit de vote à l'extérieur, aux émigrés de participer à la décision collective dans le pays d'origine. Par ailleurs, nombreuses des objections que l'on trouve contre le droit de vote à l'extérieur s'appliquent également au droit de vote des migrants revenant temporairement voter au pays.

Les quelques travaux comparatifs existants sur le droit de vote à l'extérieur (Collyer and Vathi 2007, IDEA 2007, Nohlen and Grotz 2000) mettent en lumière le fait que ce droit existe sous différentes formes à travers le monde. On constate en effet une série de différences selon : les conditions d'accès au droit de vote (plus ou moins inclusif), le type d'élections auquel les migrants sont invités à participer (présidentielles, législatives, régionales) et surtout, les modalités selon lesquelles ce droit de vote peut être exercé (vote postal, vote en personne à l'ambassade/consulat, vote par procuration...). On recense toutefois cinq grandes modalités par lesquelles le droit de vote à l'extérieur peut être exercé : le vote en personne à l'ambassade ou au consulat, le vote en personne dans des bureaux de vote spéciaux établis à l'étranger, le droit de vote postal, le vote par procuration ou encore le droit de vote électronique à distance (Bauböck 2007).

## 2. Le développement de ces mécanismes au niveau international

Bien que l'ampleur du phénomène soit relativement méconnue au niveau international, l'on constate aujourd'hui que, suite à l'augmentation du nombre de pays autorisant le droit de vote à l'extérieur, ces mécanismes ne peuvent plus être considérés comme des exceptions. Alors que certains observateurs parlent de 115 pays dans le monde autorisant une certaine forme de vote depuis l'extérieur (Collyer and Vathi 2007), il semble plus prudent de se référer à l'estimation de l'Institut pour la Démocratie qui considère que 80 états permettent formellement le droit de vote depuis l'extérieur (IDEA 2007). Toutefois, ce chiffre est lui aussi à tempérer compte tenu du fait que certains états autorisent formellement le droit de vote à l'extérieur mais ont adopté une série de mesures administratives restreignant de facto l'exercice de ce droit (comme nous le verrons avec le cas du Mexique). Il s'agit donc d'en tenir compte lorsque l'on examine la liste dressée par l'Institut pour la Démocratie en 2007.

**Tableau 1. Etats et territoires possédant un texte législatif sur le droit de vote depuis l'extérieur**

Région	Pays
<i>Afrique (28)</i>	Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Ghana, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Lesotho, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, République Centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Tchad, Soudan, Togo, Tunisie, Zimbabwe
<i>Amérique (16)</i>	Argentine, Bolivie, Brésil, Canada, Colombie, Equateur, Etats-Unis, Guyane, Honduras, Iles Malouines, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, République dominicaine, Venezuela
<i>Asie (20)</i>	Afghanistan, Bangladesh, Inde, Indonésie, Iran, Iraq, Israël, Japon, Kazakhstan, Kirghizstan, Laos, Malaisie, Oman, Ouzbékistan, Philippines, Singapour, Syrie, Tadjikistan, Thaïlande, Yémen
<i>Europe (41)</i>	Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Belarus, Belgique, Bosnie-et-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Gibraltar, Grèce, Guernesey, Hongrie, Ile de Man, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine
<i>Pacifique (10)</i>	Australie, Fiji, Iles de Cook, Iles Marshall, Iles Pitcairn, Micronésie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Vanuatu
<b>TOTAL : 115</b>	

Source : IDEA Handbook 2007

Si l'on constate dès lors empiriquement que l'existence de législation sur le droit de vote à l'extérieur ne semble plus être l'exception au niveau international, il n'en reste pas moins que la littérature scientifique existante peine à expliquer le développement récent du droit de vote à l'extérieur en différentes parties du monde. Parmi les hypothèses peu satisfaisantes avancées pour expliquer ce développement, on retrouve deux qui méritent particulièrement d'être remises en question. La première hypothèse voudrait que le droit de vote à l'extérieur se développe suite à la dépendance des pays d'émigration à l'égard des remises d'épargne (Barry 2006, Itzigsohn 2000, Levitt and de la Dehesa 2003, Wucker 2004). L'idée centrale est donc que, pour protéger le flux de devises envoyées par les migrants, les pays d'origine cherchent à stimuler le sentiment d'appartenance des émigrés à l'égard de ce dernier. Le droit de vote serait donc un moyen d'entretenir à distance l'identité nationale du migrant et ses descendants. Bien que nous n'écarterions pas entièrement cette hypothèse, elle ne permet tout de même pas d'expliquer pourquoi des états qui ne dépendent plus (ou n'ont jamais dépendu) des remises pour le bien-être de leur population –par exemple, la Belgique et l'Italie- ont récemment adopté une loi permettant le droit de vote à l'extérieur.

La seconde hypothèse concerne le poids de la communauté émigrée elle-même et suppose que seules les communautés nombreuses et bien organisées se voient reconnaître le droit de vote depuis l'extérieur (Barry 2006, Collyer and Vathi 2007, Levitt and de la Dehesa 2003). L'idée centrale est donc ici que le droit de vote est un droit que la communauté obtient « contre la volonté » des autorités du pays d'origine plutôt qu'une « faveur » consentie par ces mêmes autorités. A nouveau, nous reconnaissons l'importance de la mobilisation émigrée pour expliquer l'octroi du droit de vote à l'extérieur mais nous constatons que des communautés émigrées faibles en nombre et faiblement organisées –comme les Belges de l'extérieur- ont également obtenu le droit de vote. Par ailleurs, nous observons que l'Italie a autorisé le droit de vote à l'extérieur récemment alors que la communauté était bien mieux organisée et bien plus puissante il y a vingt ans.

Dans les trois encarts à suivre, nous tentons de remettre en question ces deux hypothèses en présentant brièvement le résultat de notre travail de terrain en Belgique, en Italie et au Mexique. Pour chacun de ces terrains, nous avons donc reconstruit le processus socio-politique qui a conduit à l'adoption récente d'une législation sur le droit de vote depuis l'extérieur. D'un point de vue méthodologique, ce travail repose sur l'analyse quantitative de documents divers sur la citoyenneté politique externe dans chacun de ces pays en ce compris la littérature scientifique, la presse, les archives de partis politiques et des associations et les annales parlementaires. En outre, 64 entretiens semi-directifs ont été conduits avec des représentants d'associations de migrants, des élus, des fonctionnaires et des chercheurs dans les trois pays.

#### **Encart n°1 : L'adoption du droit de vote à l'extérieur au Mexique**

La demande pour l'exercice du droit de vote depuis l'extérieur au Mexique remonte aux années 1920 et au mouvement du leader révolutionnaire José Vasconcelos qui, durant la campagne présidentielle de 1929, tente de mobiliser les Mexicains des Etats-Unis dans l'espoir que ceux-ci influencent le vote de leurs proches vivant au pays. Durant cette campagne, il proposera aussi explicitement que les Mexicains de l'extérieur se voient reconnaître la citoyenneté politique pleine et entière (Santamaría Gómez 2001). Bien que la demande pour le droit de vote à l'extérieur soit née aux alentours de la création du Partido Revolucionario Institucional (PRI, le parti-état au pouvoir jusqu'en 2000), le mouvement ne réapparaîtra plus jusqu'à la crise de régime affectant le PRI à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle).

Selon les termes d'un ancien sénateur du PRI lors de l'entretien, « (...) *le PRI s'est toujours opposé au fait que les migrants puissent voter car ils considéreraient que ce vote lui serait hostile* ». En effet, le PRI craignait que les migrants n'utilisent le droit de vote depuis l'extérieur pour sanctionner le parti qu'ils considéraient comme responsable du manque d'opportunités qui les força à quitter le pays. En outre, le PRI se trouvait incapable de changer la perception des migrants à son égard dû à son absence de structure à l'extérieur, à la faiblesse de ses liens avec la communauté à l'extérieur et à son incapacité à reproduire le modèle corporatiste qui assurait son succès sur le territoire national (Calderón Chelius and Martínez Cossío 2004). Un dernier élément à prendre en considération est également que le PRI s'est historiquement porté vers un discours nationaliste qui l'encourageait à garder ses distances vis-à-vis des Etats-Unis. Selon ce principe, le droit de vote à l'extérieur pouvait donc ouvrir la voie à l'ingérence étrangère dans la politique mexicaine.

Malgré l'absence d'une forte mobilisation en faveur du droit de vote à l'extérieur, la question réapparaît sporadiquement sur la scène politique mexicaine (par exemple en 1945 et en 1947). Toutefois, ces tentatives avortées ne font que souligner la nécessité de réformer la Constitution qui impose aux citoyens Mexicains de voter dans le district électoral auquel ils sont attachés et, de ce fait, empêche tout émigré absent de ce district le jour du vote de pouvoir exercer son droit de vote.

Pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles la demande des émigrés pour le droit de vote est relativement faible durant la plus grande partie du 20<sup>ème</sup> siècle, il s'agit aussi de comprendre que le régime mis en place par le PRI à cette époque, comme l'a souligné (Martínez Saldaña 1998), « *encourageait l'aliénation et l'apathie au sein de la société mexicaine. Il faisait des processus électoraux de simples rituels qui servaient uniquement à confirmer l'hégémonie des forces en place qui ne pouvaient, en conséquence, être considérés comme le libre exercice de la volonté populaire* » (traduction personnelle).

Cette situation évolue durant les années 1980 quand un ancien membre du PRI, Cuauhtemoc Cárdenas, crée un nouveau parti de gauche, le Partido Revolucionario Democrático (PRD). Dans la mesure où Cárdenas bénéficiait d'un large crédit au sein de la communauté émigrée grâce à son implication politique dans l'une des plus grandes régions d'émigration du pays (le Michoacán) et au rôle de son père dans l'histoire post-révolutionnaire du Mexique, son parti va se développer simultanément aux Etats-Unis et au Mexique (Santamaría Gómez 1994).

Lors des élections présidentielles de 1988 qui opposent Cárdenas au candidat du PRI –Salinas de Gortari- la communauté émigrée se mobilise en faveur de l'opposition, organise des élections symboliques depuis l'étranger et dénonce, enfin, la fraude électorale après l'élection (Sepúlveda 1991). La victoire de Salinas de Gortari s'accompagne néanmoins d'une série d'éléments attestant de l'évolution du contexte politique. La difficulté pour le Président d'être perçu comme un leader légitime, la victoire de la gauche en différents états et la fin du consensus tacite par lequel aucun Mexicain n'attaquait son gouvernement depuis l'étranger sont autant d'éléments qui soutiennent ce constat. Ce nouveau contexte force le PRI à développer un nouveau discours (jusqu'alors péjoratif) et de nouvelles politiques publiques à l'égard des émigrés (par exemple avec le Programme pour les Communautés Mexicaines à l'extérieur) (Goldring 1998, Roberts et al. 1999). En outre, le PRI prend conscience de l'importance de la communauté mexicaine à l'étranger dans les négociations avec les Etats-Unis pour rejoindre l'Accord de Libre-échange Nord-américain (ALENA). Pour cette raison,

le gouvernement tentera, sans succès, de faire appel aux Mexicains des Etats-Unis pour jouer un rôle de lobby sur le Congrès américain (de la Garza and Desipio 1998, Leiken 2000). Malgré ces signes d'ouverture à l'égard de la communauté émigrée, le PRI n'est pas prêt à autoriser le droit de vote depuis l'extérieur aux émigrés qui s'étaient montrés favorables à Cárdenas lors de la dernière présidentielle. Pour cette raison, Salinas de Gortari propose en 1990 de renforcer la barrière constitutionnelle contre le droit de vote à l'extérieur en inscrivant explicitement le principe selon lequel le vote doit nécessairement être réalisé sur le territoire nationale. L'élection présidentielle de 1994 se déroulera en conséquence sans participation formelle depuis l'extérieur. Toutefois, grâce au processus de démocratisation dans lequel le Mexique s'engage dans les années 1990, trois acteurs vont prendre un rôle croissant dans le débat sur le droit de vote à l'extérieur : les associations de migrants, l'Institut Electoral Fédéral (IFE) et les entités régionales.

Ce nouveau contexte permet aux émigrés, d'abord, de dépasser le traditionnel dilemme entre le désir de s'impliquer dans le pays d'origine et le refus de légitimer le régime. Lors de l'entretien, un leader d'une association régionale du Michoacán luttant pour le droit de vote et résidant à Chicago confie d'ailleurs que lorsque le processus de transition démarra, « *nous voulions être partie prenante à ce qui se jouait au Mexique et (...) nous ne voulions plus être des citoyens de seconde-classe* ». D'ailleurs, pour les associations de migrants, la transition démocratique constitue une opportunité unique d'inscrire le droit de vote à l'extérieur dans un cadre plus général et donc d'apparaître, comme nous le présentera un leader du Concilio Hispano lui aussi résidant à Chicago, comme une réforme « *sans laquelle la transition démocratique du Mexique serait incomplète* ».

La création de l'Institut Electoral Fédéral et l'extension progressive de ses prérogatives est un autre élément qui concourt à l'accélération du débat sur le droit de vote à l'extérieur. D'une part, cet organe indépendant sera chargé par le législateur d'émettre un avis sur sa faisabilité. De l'autre, comme nous le confiera un ancien conseiller de l'IFE (qui fut ensuite sénateur PRD), certains conseillers défendaient malgré tout un agenda politique visant à « *étendre les droits politiques des citoyens mexicains qu'ils soient des émigrés aux Etats-Unis ou des Indigènes du Chiapas* ».

Enfin, avec la transition démocratique et le processus de décentralisation dans lequel l'Etat mexicain s'engage, les régions mexicaines voient leur pouvoir renforcer dans le domaine de la migration (Goldring 2002). Cette mesure était d'ailleurs en phase avec la réalité selon laquelle les régions sont les premières concernées par la migration par l'intermédiaire des familles restées au pays. Différentes régions vont donc développer des programmes à l'attention des migrants et leurs familles (parmi lesquels le fameux 3+1). Pour cette même raison, nombre d'élus régionaux relayeront auprès des autorités fédérales les demandes des émigrés en faveur du droit de vote depuis l'extérieur.

Après les élections présidentielles de 1994, la pression s'accroît sur le régime du PRI suite à la rébellion dans le Chiapas le jour même de l'entrée du Mexique dans l'ALENA. Bien que le PRI contrôle les pouvoirs législatif et exécutif, il est pressé de négocier avec l'opposition afin d'assurer la stabilité du pays. Selon (Calderón Chelius and Martínez Cossío 2004), le PRD donnera donc son soutien au processus de dialogue au Chiapas en l'échange d'une réforme constitutionnelle supprimant l'obligation pour l'électeur d'être présent dans son district électoral d'origine le jour du vote. Cette restriction disparue en 1996 laissait donc le champ libre à l'adoption d'une loi ordinaire régulant l'exercice du droit de vote depuis l'extérieur.

Malgré cette réforme, aucun texte législatif n'est adopté avant l'élection de 2000 qui verra seulement un faible nombre de migrants traverser la frontière pour voter dans les bureaux spéciaux établis dans quelques villes du Nord du Mexique. Cet exercice limité confirmera néanmoins la posture anti-PRI de la communauté émigrée (Espinoza Valle 2004). L'élection de 2000 verra aussi arriver au pouvoir Vicente Fox Quesada (Partido Accion Nacional, droite libérale), le premier président issu de l'opposition depuis 1929. La campagne de Fox proposait un nouveau discours faisant des migrants les héros de la nation mexicaine.

Outre la création de l'Institut pour les Mexicains à l'Extérieur et son organe consultatif constitué de représentants élus par la communauté, Fox promet rapidement que le droit de vote à l'étranger sera une réalité pour la présidentielle 2006. Face à la pression continue des associations de migrants, il s'engage dans un processus de consultation dans le but de dégager les principes fondamentaux concernant le droit de vote à l'étranger sur lesquels les partis et les associations de migrants puissent s'entendre. Malgré les dissensions entre le PAN et le PRD (pour apparaître comme le promoteur du droit de vote à l'étranger) et l'opposition du PRI, c'est finalement au terme d'un second compromis adopté peu avant la fin de la session parlementaire qu'une législation extrêmement restrictive organisant le droit de vote à l'étranger et reprenant ces principes de bases sera finalement adoptée. En effet, la loi du 28 juin 2005 comprend une série de restrictions telles l'impossibilité d'avoir des sièges réservés au Parlement (le droit de vote est limité à l'élection présidentielle), le droit de vote est limité aux personnes possédant une carte d'électeur (une minorité parmi la communauté émigrée), l'interdiction de faire campagne ou de récolter des fonds à l'étranger et la seule possibilité de voter par courrier postal. Avec cette législation adoptée une année seulement avant l'élection présidentielle, toutes les conditions étaient dès lors remplies pour un premier exercice, certes limité, du droit de vote des émigrés mexicains depuis l'étranger en juillet 2006.

## **Encart n°2 L'adoption du droit de vote à l'étranger en Italie**

A l'image du Mexique, le débat sur le droit de vote à l'étranger débute réellement au début du 20<sup>ème</sup> siècle en Italie. En 1908 et 1911, durant le premier congrès des Italiens à l'étranger, la question qui fut posée était de déterminer si le droit de vote devait être encouragé dans le pays de résidence ou le pays d'origine et si des « députés coloniaux » devaient être créés. Cette solution fut finalement rejetée car elle promouvait une vision particulariste des intérêts de la nation (Napolitano and Di Stefano 1969).

Au Parlement, la question est également abordée en 1909, 1914 et 1923. Comme le souligne (Elia 2000), la mise en œuvre du droit de vote à distance des émigrés fut jugée matériellement trop compliquée. En outre, la Gauche craignait que les votes émis dans les consulats soient manipulés alors que la Droite redoutait une possible expansion des idéaux socialistes. Les migrants eux-mêmes tentent de convaincre les autorités italiennes lors du Congrès des communautés italiennes à l'étranger de 1919 en demandant qu'un organe consultatif constitué de représentants élus par les migrants soit créé afin de créer un lien avec les consulats et le gouvernement italien. Toutefois, l'arrivée au pouvoir du régime fasciste supprime cette question de l'agenda politique (Colucci 2002, Napolitano and Di Stefano 1969).

Le régime fasciste est quant à lui déterminé à utiliser l'émigration italienne à des fins nationalistes. Dans la gestion des flux, cette position conduit à l'adoption de politiques bien différentes au fil du temps. Jusqu'en 1927, Mussolini encourage l'émigration comme moyen de diffuser l'influence italienne à travers le monde. Ensuite, il cherche à augmenter la

population italienne et met donc un frein à l'émigration tout en considérant l'émigré comme un citoyen temporairement à l'extérieur (Cannistraro and Rosoli 1979, Cometti 1958). En ce qui concerne l'organisation des communautés émigrées à l'extérieur, les Fascistes tentent également de monopoliser les fonctions sociales exercées par les associations. Afin de renforcer les liens légaux et politiques avec les migrants, Mussolini et la Chambre des députés discuteront même la possibilité d'accorder le droit de vote aux Italiens naturalisés vivant à l'étranger.

Au terme de la Seconde Guerre Mondiale, les émigrés italiens ne sont pas représentés dans un organe consultatif officiel et ne possèdent pas de droit de vote. Le pays travaille alors sur une nouvelle constitution visant à renforcer les principes démocratiques mis à mal par le régime fasciste. Alors que les émigrés ne sont pas formellement exclus, aucun texte précis n'est adopté en ce qui concerne leurs droits politiques et ils se voient dès lors contraint de rentrer au pays le jour de l'élection s'ils souhaitent exercer leur droit de vote.

Entre 1955 et 1971, pas moins de dix propositions tentent d'instaurer le droit de vote à l'extérieur et une proposition cherche à diminuer les coûts de transports pour les migrants retournant au pays pour voter. Il faut souligner à ce stade que les nationalistes de droite (Movimento Sociale Italiano, appelé plus tard Alleanza Nazionale) sont les plus actifs au niveau parlementaire. Comme le soulignent (Bertonha 2002, Colucci 2005), le régime fasciste, malgré ses échecs dans la manipulation des communautés émigrées, a joué un rôle décisif dans le développement de l'associacionisme italien à l'extérieur et a contribué au développement du cliché selon lequel le profil politique typique de l'émigré italien correspond à la droite nationaliste. Au cours des entretiens, tous les élus interrogés, qu'ils soient de Gauche ou de Droite, ont souligné le rôle décisif du leader de Alleanza Nazionale, Mirko Tremaglia, qui a maintenu le thème du droit de vote à l'extérieur à l'agenda du Parlement et cela même lorsque peu de parlementaires montraient un intérêt pour la question.

Pour le parti Démocrate-chrétien (Dc), au pouvoir durant les décennies qui suivent la Seconde Guerre Mondiale, l'émigration constitue une opportunité pour lutter contre les problèmes de chômage du pays mais ce parti n'est pas disposé pour autant à considérer l'extension des droits politiques aux émigrés. La Gauche, au contraire, met l'accent sur l'émigration comme symbole de l'échec du Gouvernement et met en avant la question du droit de vote à l'extérieur lors des élections dans l'espoir d'obtenir le soutien des migrants retournant pour voter. Le Parti communiste (Pci) utilisera aussi le slogan « Retourner pour voter, voter pour retourner » pour stimuler la participation des migrants et mettre l'emphase sur l'idée qu'ils ont été chassés du pays (Colucci 2002).

Durant les années 1970, le nombre de propositions parlementaires en faveur du droit de vote à l'extérieur augmente considérablement (29 entre 1972 et 1982). Ces années voient également un changement profond du contexte politique dans lequel ce débat a lieu : fin de l'émigration de masse, développement économique important du pays, régionalisation de l'Etat et octroi aux régions de prérogatives dans le domaine de l'émigration, et enfin, la mise en place de la législation européenne permettant aux citoyens de la Communauté européenne de voter à distance dans leur pays d'origine aux élections parlementaires européennes. Toutefois, la seule amélioration législative substantielle sera la Loi n°40 du 7 février 1979 qui permet aux émigrés de rester sur les listes électorales italiennes sans limite de temps.

A la suite de l'organisation de deux conférences nationales sur l'émigration en 1975 et en 1988, deux développements ultérieurs vont augmenter l'importance de la question du vote à

l'extérieur sur la scène italienne. D'une part, la Loi n°470 du 29 octobre 1988 crée le Registre des citoyens italiens établis à l'extérieur (AIRE) et institue un recensement décennal de cette population (ce qui permettra de mesurer l'impact potentiel des électeurs vivant à l'extérieur). D'autre part, la mise en place du Conseil général des Italiens à l'étranger (CGIE, un organe consultatif rassemblant des représentants des migrants, du Parlement et d'autres acteurs de la vie socio-politique italienne) dans les années 1980 permet pour la première fois à ces différents acteurs de discuter ensemble des sujets liés à l'émigration.

Des dizaines de propositions législatives sur le droit de vote à l'extérieur sont introduites durant les années 1980 mais il faut attendre la reconfiguration majeure de la scène politique italienne avec la chute du Mur de Berlin et les scandales de la mani pulite pour que le débat dépasse les clivages traditionnels. En effet, deux grands partis politiques disparaissent à cette époque (Dc et Psi) tout en permettant au parti Forza Italia (Fi) d'émerger et en donnant aux petits partis, tels Alleanza Nazionale, un rôle crucial dans le nouveau système électoral (Guarnieri 2006).

Au début des années 1990, il apparaît pour nombre d'acteurs issus de l'émigration que seule la création d'une circonscription électorale extérieure (permettant aux émigrés d'élire un nombre prédéterminé de sénateurs et de députés les représentant) serait en mesure de rassurer les partis inquiets de l'impact potentiel du vote à l'extérieur sur les résultats électoraux. A cette fin, la Federazione delle Colonie Libere de Suisse, le Patronato ACLI et des associations régionales d'émigrés italiens en Suisse invite le 18 février 1995, des représentants de différents partis politiques (Alleanza Nazionale, Partito Popolare Italiano et Partito Democratico della Sinistra) à une conférence à Bâle pour discuter de la circonscription extérieure. Cette rencontre donne lieu à la création du « Pacte de Bâle » par lequel les partis représentés s'engageaient à trouver une solution à la question de la participation et de la représentation politique des émigrés et à déposer des propositions législatives en ce sens.

Malgré cet accord, une série de difficultés tel le nombre de sièges à réserver aux élus émigrés ou les critères d'accès au droit de vote retarde l'adoption de la réforme pour plusieurs années. Cette situation force un certain nombre d'acteurs de l'émigration regroupés sous la bannière de la Consulta Nazionale dell Emigrazione (CNE) et le CGIE à faire un nouvel appel extraordinaire afin que le législateur s'engage à nouveau sur le principe même du droit de vote à l'extérieur.

Le Sénat finit par adopter les réformes constitutionnelles nécessaires à la mise en place de ce droit le 29 septembre 1999 (en créant la circonscription électorale extérieure) et le 23 janvier 2001 (en réservant 12 sièges de députés et 6 sièges de sénateurs aux élus de l'extérieur). Malgré les annonces de la presse (La Repubblica 1999), le droit de vote n'était pas encore acquis pour les élections de 2001. En effet, il fallait encore régler par loi ordinaire les modalités selon lesquelles ce droit allait être exercé. Malgré l'accord de principe, les partis politiques ne s'accordaient pas sur le choix entre le vote postal ou le vote au consulat, sur la nécessité de signer un accord bilatéral avec les pays de résidence, sur l'inclusion des émigrés temporaires ou encore sur la distribution géographique des sièges réservés.

Malgré l'accord inter-partisan sur ces différents points en commission du Sénat (et la présentation d'une proposition de loi les reprenant), les sénateurs décident le 7 mars 2001 de reporter l'adoption de la législation à la prochaine législation car ils jugeaient impossible de mettre sur pied un registre des électeurs émigrés fiable à quelques mois des élections. Ces

élections de 2001 introduisent de profonds changements sur la scène politique italienne avec la large victoire de la coalition de centre-droit Casa delle Libertà (Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord et l'Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro) menée par Silvio Berlusconi. Mirko Tremaglia se voit rapidement nommé ministre pour les Italiens dans le monde et pousse, depuis sa nouvelle position, ses partenaires de gouvernements à faire adopter par le Parlement un texte législatif similaire à celui élaboré par le Sénat en 2001.

Le texte finalement adopté le 20 décembre 2001 (seulement sept mois après le début de la nouvelle législature) répond à différentes questions pratiques restées en suspend jusqu'alors, notamment en optant pour le vote postal et en répartissant les 18 sièges réservés en quatre secteurs géographiques. Le système libéral adopté par le législateur italien suivi des efforts de l'administration pour établir un registre des électeurs fiable créait par conséquent un contexte favorable au premier exercice de participation électorale depuis l'extérieur en 2006.

### **Encart n°3 L'adoption du droit de vote à l'extérieur en Belgique**

Contrairement aux deux autres cas envisagés plus haut, la question du droit de vote à l'extérieur est relativement récente dans débat politique belge. En revanche, on retrouve la même méfiance historique à l'égard des liens à entretenir avec les citoyens établis à l'extérieur. En effet, lors de la création de l'Etat belge au 19<sup>ème</sup> siècle, l'incertitude quant à la viabilité de cet état encouragea ses promoteurs à adopter des règles strictes en matière d'accès à la nationalité et aux droits politiques afin de s'assurer qu'aucun « citoyen déloyal » ne soit incorporé.

Le principal obstacle au droit de vote à l'extérieur est historiquement le code électoral de 1831 qui prévoit que ne peut être électeur que le citoyen résident d'une commune belge. Cette difficulté disparaît en 1988 lorsque, pour résoudre un conflit communautaire entre Flamands et Wallons dans une petite localité à la frontière des deux régions, le législateur supprime cette obligation de résidence. Bien que l'intention des autorités belges était alors de créer un nouvel équilibre institutionnel pour sauver l'état unitaire, cette décision rendait *de facto* l'adoption du droit de vote à l'extérieur possible par l'adoption d'une loi ordinaire.

L'observation des débats parlementaires dans les années 1980 et 1990 démontre que le Parti Réformateur Libéral (PRL, ensuite appelé Mouvement Réformateur) est le plus productif en matière de propositions de loi sur le vote à l'extérieur. Comme confirmé lors de l'entretien avec le leader la section internationale de ce parti, le PRL était d'ailleurs convaincu (malgré l'absence de données) que les Belges de l'étranger présentaient un profil similaire à celui de l'électeur libéral. Durant les années 1990, les propositions libérales se voient typiquement rejetées au nom du fait qu'elle concerne des citoyens ne vivant plus en Belgique ou n'y ayant jamais vécu dans certains cas.

Le débat s'accélère toutefois grâce aux développements de la citoyenneté européenne avec le Traité de Maastricht de 1991. Ce traité reconnaît explicitement le droit à tout citoyen européen établi dans un autre état membre d'être électeur et candidat aux élections européennes et municipales. Dans le cas de la Belgique, le Conseil d'Etat note que les règles européennes impliquent que l'article 8 de la Constitution, prévoyant que seul un citoyen belge est électeur, soit révisé. Toutefois, un tel changement demande une majorité des deux tiers au Parlement et la coalition de l'époque ne possédait pas une telle majorité. En outre, certains

partis politiques flamands craignaient que l'ajout de citoyens européens au registre des électeurs n'accroisse le vote en faveur de candidats francophones dans les communes flamandes entourant Bruxelles et questionne, de ce fait, le caractère flamand de ce territoire. En outre, certains partis craignaient également que la révision de la Constitution ne permette à terme la participation d'électeurs non-européens aux élections municipales.

Durant les années 1990, les deux associations représentant les Belges à l'étranger (Union francophone des Belges à l'étranger -UFBE et Vlamingen in de Wereld -VIW) exercent une pression particulière sur le Gouvernement. Pour elles, le droit de vote à l'étranger est un moyen d'obtenir plus d'attention des élus belges sur les problèmes liés à l'émigration (ex. la double nationalité que la Belgique a longtemps refusé à ses citoyens vivant à l'étranger).

Sur la question particulière du droit de vote, les deux associations ont travaillé séparément mais en utilisant des méthodes similaires faites de lobbying des partis politiques et contacts bilatéraux entre dirigeants des associations et élus (particulièrement durant les campagnes électorales et durant les négociations sur le programme gouvernemental). Lorsqu'en 1995, le Gouvernement inscrit enfin l'idée d'étudier la question du droit de vote à l'étranger dans son projet de gouvernement, les associations entament alors une nouvelle pression sur les partis visant, cette fois, à s'assurer que l'annonce soit suivie d'effets. Toutefois, comme le révèle les entretiens avec les leaders d'associations, ils étaient convaincu que le droit de vote à l'étranger ne se réaliserait que si une opportunité se présentait pour négocier ce droit dans un accord politique plus large.

Cette opportunité se présente en 1998 lorsque la Cour de Justice des Communautés européennes reconnaît la Belgique coupable de ne pas avoir répondu à l'obligation d'autoriser les citoyens européens à participer aux élections locales. Cette situation particulièrement inconfortable pousse le Gouvernement à trouver la majorité des deux tiers nécessaire à la révision de la Constitution. Il se tourne dès lors vers le PRL (alors dans l'opposition) avec lequel un marché est conclu explicitement entre l'adoption d'un texte législatif permettant le droit de vote à l'étranger et son soutien à la révision de la Constitution.

Le texte proposé par le Gouvernement le 29 septembre 1998 (et ensuite approuvé par le Parlement) introduit une procédure coûteuse, restrictive et incroyablement bureaucratique qui donnera lieu à la participation de seulement 18 Belges de l'étranger aux élections législatives de 2009. Cette situation suscite un large mécontentement parmi les associations et au sein du PRL. Lorsque ce dernier entre au gouvernement en 1999, il fait donc de la révision de la loi sur le vote à l'étranger une de ses priorités. Deux ministres libéraux s'attachent ensuite à écrire un nouveau projet de loi pour faciliter la procédure. Les craintes et oppositions du pouvoir judiciaire et de certains partis politiques telles qu'observées en 1998 se répètent à l'encontre du texte déposé par le Gouvernement le 27 juillet 2001.

Lors des débats parlementaires, l'opposition catholique flamande n'hésite pas à présenter la facilitation de l'exercice du droit de vote à l'étranger comme une énième concession flamande à l'égard des francophones risquant de mettre à mal le caractère flamand de certaines communes autour de Bruxelles (à l'image des craintes exprimées à l'encontre du droit de vote citoyens européens vivant en Belgique). En effet, la proposition du gouvernement prévoit que l'émigré belge peut choisir la circonscription électorale belge dans laquelle voter aux élections législatives. La crainte des catholiques flamands était donc que certains Belges francophones de l'étranger ne choisissent stratégiquement de voter dans une circonscription bilingue autour de Bruxelles afin de renforcer le caractère francophone de ce

territoire. Le Parti Socialiste francophone, quant à lui, se contera de rappeler que la facilitation du droit de vote des Belges à l'étranger doit s'inscrire dans une réforme plus générale qui doit également voir les citoyens étrangers non-européens vivant en Belgique participer aux élections communales.

Ce débat parlementaire révèle en réalité que l'extension du droit de vote à l'extérieur en Belgique est à lier à une redéfinition plus ample du concept de citoyenneté en Belgique. En effet, les modifications démographiques engendrées par l'immigration en Belgique ont fait de l'accès des étrangers aux droits politiques en Belgique une question récurrente depuis le début des années 1980 (Jacobs 1998). Cette question, en retour, a influencé de deux manières le débat sur le droit de vote des émigrés belges dans leur pays d'origine. D'une part, il est apparu injuste aux défenseurs du droit de vote à l'extérieur que les étrangers aient accès à certains droits politiques en Belgique alors que les Belges de l'extérieur en sont privés. De l'autre, la question du droit de vote des citoyens européens donne au Parti Réformateur Libéral une occasion unique de négocier son soutien à la réforme de la Constitution en l'échange du droit de vote à l'extérieur.

En diminuant les barrières administratives et en offrant pas moins de cinq modalités de vote (dont le vote postal) aux Belges de l'extérieur dans la loi du 7 mars 2002, les autorités belges permettront à plus de 100.000 électeurs de participer aux élections législatives fédérales de 2003 et 2007.

### **3. Pourquoi les Etats étendent-ils le droit de vote à leur population établie à l'extérieur ?**

A partir d'exemples aussi différents que les cas mexicain, italien et belge, comment dépasser les hypothèses susmentionnés pour expliquer la tendance internationale en faveur du droit de vote à l'extérieur ?

#### *1. La transnationalisation des échanges*

Si l'hypothèse de la dépendance des états d'origine aux remises d'épargne n'est pas satisfaisante, elle est toutefois révélatrice de la persistance des liens économiques, sociaux, familiaux, politiques ou religieux unissant certains émigrés à leur pays d'origine à l'ère de la globalisation. Depuis les travaux d'Abdelmayek Sayad (Sayad 1975) et, plus récemment, après une décennie de recherche sur la migration transnationale, nous savons aujourd'hui que l'émigré n'est pas un être déraciné coupant tout lien avec son pays d'émigration une fois arrivé dans le pays de résidence (see among others (Basch et al. 1994, Portes 1997). Nous savons au contraire que des liens forts peuvent persister et qu'avec le développement des technologies de la communication et avec le développement du transport aérien à moindre coût, ces liens sont aujourd'hui plus denses, plus intenses et plus à même de perdurer (Vertovec 2004a).

La transnationalisation des pratiques migratoires a donc fait de certains émigrés des acteurs à part entière de leur société d'origine après leur départ et cela indépendamment de leur présence physique dans le pays d'origine (Faist 1998, Østergaard-Nielsen 2001). Au-delà des remises d'épargne donc, nombre d'exemples à travers le monde nous montre aujourd'hui comment des émigrés développent une activité économique dans leur pays d'origine, soutiennent des partis politiques, financent des infrastructures publiques telles des écoles ou même dans certains cas élèvent leurs enfants à distance depuis le pays d'origine. Pour les états d'origine, l'existence de communautés émigrées ne représente donc pas seulement une source

de devises nécessaire à l'équilibre des finances ou à la lutte contre la pauvreté, elle représente aussi un facteur de développement économique, politique ou social. Cette réalité, qui va plus loin que la simple dépendance aux remises, a éveillé l'intérêt des pays d'origine pour le vote à l'extérieur dans le but de maintenir des liens étroits avec les émigrés.

L'importance des communautés émigrées est d'autant plus forte que la plupart des états de la planète se sont aujourd'hui lancés dans une compétition économique effrénée au nom de la globalisation. Dans ce contexte, la présence d'une communauté à l'étranger se révèle intéressante pour des pays d'origine pourtant économiquement avancés comme la Belgique ou l'Italie. Pour cette raison, on assiste également à un regain d'intérêt pour le droit de vote à l'extérieur et pour la population émigrée en général dans ces pays. Comme en attestent l'analyse des débats parlementaires et les entretiens avec les acteurs impliqués dans le débat, on constate que pour les autorités de ces pays, avoir une population à l'étranger est également un moyen de s'assurer des débouchés pour son commerce extérieur. Pour l'Italie et la Belgique, les émigrés sont donc les premiers ambassadeurs des produits belges et italiens à l'étranger. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer le lien avec cette population, notamment par le droit de vote. Dans le cas du Mexique, à l'exception majeure des remises d'épargne, le poids économique des communautés émigrées a longtemps été négligé. Il faut attendre les années 1990 et la candidature du Mexique à l'ALENA pour voir le gouvernement développer une nouvelle politique d'attention à l'égard de ses émigrés dans l'espoir que ceux-ci jouent un rôle de lobby en faveur du Mexique auprès des autorités américaines.

## *2. La co-existence d'un débat sur la citoyenneté des individus vivant à l'intérieur et à l'extérieur du pays*

Le droit de vote à l'extérieur concerne évidemment en priorité la population émigrée mais, dans la mesure où le vote est une participation à la décision collective, le droit de vote à l'extérieur a également des conséquences pour les non-migrants. L'étude de trois cas au profil bien différent comme le Mexique, l'Italie et la Belgique révèle qu'en réalité le débat sur le droit de vote à l'extérieur est nécessairement à relier à un débat plus général sur les droits de tous les citoyens dans le pays concerné. Autrement dit, le débat sur le droit de vote s'accélère lorsque le concept de citoyenneté pour les migrants et les non-migrants est soumis à discussion dans le pays d'origine.

Au Mexique, alors que la revendication pour le droit de vote à l'extérieur existe déjà au début du 20<sup>ème</sup> siècle, elle disparaît rapidement de l'agenda des associations de migrants qui considèrent qu'il est inutile pour les émigrés d'exiger de voter à distance dans un système non-démocratique caractérisé par la domination de l'appareil de l'Etat par un parti unique. En revanche, c'est lorsque ce parti s'ouvre au débat sur la transition démocratique que les émigrés demandent à nouveau le droit de vote depuis l'extérieur dans le but de participer à ce processus de transition. C'est donc à partir de ce moment, à la fin des années 1980, et dans le cadre plus général de réformes sur le système électoral mexicain que le débat sur le droit de vote s'accélère.

En Italie, la demande pour le droit de vote à l'extérieur remonte également à la période de la grande migration au début du 20<sup>ème</sup> siècle. Malgré nombre de propositions législatives présentées à une époque où la communauté émigrée était non seulement nombreuse mais également bien organisée, il n'est pas possible pour les émigrés italiens de voter dans le pays d'origine autrement qu'en rentrant au pays jusqu'en 2006. Dans le cas italien, le débat s'accélère dans les années 1990 lorsque le pays entre dans un cycle de réforme électoral

permanente suite aux scandales de corruption connus sous le terme de *mani pulite* qui conduisent à une refonte en profondeur du paysage politique italien. Ce contexte spécifique engendre deux conséquences essentielles pour le droit de vote à l'étranger. Il renforce le pouvoir de pression du petit parti nationaliste acquis à la cause du droit de vote à l'étranger – Alleanza Nazionale- à l'égard de la droite de Berlusconi d'une part, et permet aux émigrés d'inscrire leur demande dans un contexte de réforme plus générale du système électoral, d'autre part.

En Belgique, la question du droit de vote à l'étranger est longtemps restée confidentielle. C'est avec l'arrivée du débat sur le droit de vote des étrangers vivant en Belgique aux élections municipales belges que le débat s'accélère. Pour les deux principales associations d'émigrés belges et le parti libéral francophone, il apparaît dès lors inconcevable que les étrangers se voient reconnaître des droits politiques en Belgique alors que les Belges à l'étranger n'ont pas le droit de vote à l'étranger et ne peuvent, en outre, posséder la double nationalité. C'est donc le débat sur l'extension des droits citoyens aux étrangers établis sur le territoire belge qui met la question du droit de vote à l'étranger à l'agenda à la fin des années 1990.

### *3. La lutte menée par les acteurs internes et externes pour étendre ou préserver leur pouvoir*

Outre la transnationalisation des échanges et la corrélation entre le débat sur la citoyenneté à l'intérieur et à l'étranger du pays, il faut également envisager les intérêts des acteurs politiques internes et externes sur la scène politique du pays concerné pour comprendre le développement du droit de vote à l'étranger. Par acteurs politiques internes, nous entendons toutes les institutions, administrations, partis et associations prenant position dans le débat sur le droit de vote à l'étranger. Par acteurs politiques externes, nous entendons bien sûr la communauté émigrée (par l'intermédiaire des associations représentatives) mais aussi les institutions internationales influençant la question du droit de vote à l'étranger (ex. Union européenne).

Envisager l'extension de droit de vote à l'étranger comme une lutte d'influence entre acteurs externes et internes permet d'éviter de considérer le développement de ces mécanismes de façon réductrice ; par exemple en les considérant exclusivement comme une faveur des autorités du pays d'origine à l'égard des émigrés ou, au contraire, comme un droit obtenu par les émigrés contre la volonté des autorités du pays d'origine. L'extension du droit de vote est en réalité le résultat d'une lutte entre acteurs politiques internes et externes pour étendre ou préserver leur pouvoir.

Dans les trois pays envisagés dans mon étude comparative approfondie, cette lutte présente trois caractéristiques fondamentales. D'abord, la position des acteurs politiques externes mais surtout internes est fortement basée sur des stéréotypes concernant la population émigrée et ses préférences politiques. Autrement dit, plus que les principes démocratiques, ce sont les gains et pertes électoraux escomptés sur base d'une image caricaturale de la communauté qui déterminent la position de ce parti en faveur ou non à l'extension du droit de vote à l'étranger. Ensuite, l'extension du droit de vote à l'étranger gagne en importance dans l'agenda politique du pays d'origine lorsqu'une arène formelle (par exemple avec la création d'un conseil consultatif) ou informelle (par la présence de partis politiques à l'étranger) permet aux acteurs politiques internes et externes de confronter leurs points de vue. Bien

qu'elles n'aient pas de pouvoir législatif formel, ces arènes permettent donc aux acteurs de l'émigration d'inscrire la question du droit de vote à l'agenda politique du pays d'origine. Enfin, l'extension du droit de vote se produit lorsqu'une garantie existe quant à la prédictibilité des résultats du vote à l'extérieur et quant à la limitation de son impact sur les résultats électoraux.

Au Mexique, le débat sur le droit de vote à l'extérieur a traditionnellement été porté par les associations de migrants et le parti de gauche nommé PRD convaincu que cet électorat lui serait acquis. Le parti-état, le PRI, s'est quant à lui toujours opposé à ce droit, tant par crainte de la montée de l'interventionnisme américain que par craintes des représailles électorales des millions d'électeurs émigrés blâmant ce parti pour la situation socio-économique les ayant poussé à partir. La présence de partis politiques mexicains aux Etats-Unis et le développement de l'Institut des Mexicains à l'Extérieur et de son conseil consultatif va ensuite permettre d'augmenter l'importance de la question du droit de vote à l'extérieur sur la scène politique mexicaine. Enfin, les désaccords profonds sur le principe même mais aussi sur les modalités du droit de vote à l'extérieur entre le PRI d'une part, et le PRD et le parti libéral (PAN) d'autre part, ont fortement influencé la loi sur le vote à l'extérieur. En effet, c'est uniquement en adoptant un texte de loi très restrictif qui permettra à seulement 32.000 Mexicains vivant à l'étranger de voter que le principe du droit de vote à l'extérieur sera finalement concrétisé en 2005. Ce système assurait en effet que l'impact du vote émigré sur l'élection présidentielle serait marginal.

En Italie, bien que la traditionnelle migration économique du Sud ait un profil de gauche, il existe depuis l'ère mussolinienne un cliché selon lequel les Italiens à l'étranger sont plus nationalistes et plus à droite que les autres. Ce cliché a longtemps entretenu la frilosité de la Gauche à l'égard du vote à l'extérieur d'une part, et l'activisme de la droite néo-fasciste d'autre part. La création du Conseil Général des Italiens à l'Extérieur dans les années 1980 va populariser le débat sur le droit de vote à l'extérieur parmi la classe politique italienne. Cette assemblée, rassemblant des élus italiens et des représentants de la migration, va permettre aux émigrés de trouver des relais à l'intérieur de chaque parti politique pour la cause du droit de vote à l'extérieur. Finalement, c'est en adoptant un système original assurant que l'impact du vote des émigrés serait limité à 12 sièges réservés à la Chambre et 6 sièges réservés au Sénat que la Gauche a accepté le principe du vote à l'extérieur.

En Belgique, c'est également la Droite libérale qui constitue le soutien traditionnel au droit de vote des émigrés car elle était convaincue, malgré l'absence de preuves, que cet électorat lui était acquis. Ce cliché, en retour, entretenait aussi la réticence de la Gauche plutôt favorable au droit de vote des étrangers vivant en Belgique. Bien qu'un organe consultatif de l'émigration ait existé quelques temps, ce sont les liens étroits unissant les deux associations d'émigrés belges avec l'ensemble des partis politiques belges (par le biais de leur représentation dans les structures des associations) qui assurent que la demande pour le droit de vote à l'extérieur est relayée sur la scène politique interne. Finalement, c'est un accord entre le parti libéral francophone et le parti socialiste francophone, et permettant le droit de vote des Belges à l'extérieur en l'échange du droit de vote aux municipales des étrangers vivant en Belgique, qui permettra la première expérience de vote depuis l'extérieur en 1999.

Notons également que dans le cas de l'Italie et de la Belgique, l'Union européenne a joué un rôle d'accélérateur dans le débat sur le droit de vote à l'extérieur. En soutenant l'exercice du droit de vote à distance aux élections parlementaires européennes, l'Union européenne a forcé ces deux pays à mettre en place un système de vote à distance qu'ils refusaient jusqu'alors de

mettre en place pour les élections nationales. En démontrant la faisabilité du vote à distance, l'expérience des élections européennes a donc renforcé la position des promoteurs du vote à l'étranger.

### **Conclusion : trois enjeux de la participation électorale à l'étranger**

Dans cet article, nous avons remis en question une série d'hypothèses expliquant le développement du droit de vote à l'étranger en différentes parties du monde. Nous avons en effet démontré qu'il n'est pas le résultat de la seule dépendance des pays d'origine à l'envoi de remises des migrants (même si ces dernières jouent un rôle), que le vote à l'étranger n'est pas l'apanage des sociétés à forte émigration du Sud et que la mobilisation des associations d'émigrés ne permet pas à elle seule d'obtenir le droit de vote à l'étranger. Nous avons vu, en revanche, que l'extension du droit de vote à l'étranger au 21<sup>ème</sup> siècle est le résultat d'une lutte entre acteurs politiques externes et internes stimulée par la transnationalisation des échanges dans un monde globalisé et par la réforme du concept de citoyenneté pour les migrants et les non-migrants dans le pays d'origine.

Bien que nous ne cherchions pas à discuter ici des enjeux normatifs autour du droit de vote des émigrés dans le pays d'origine, nous souhaitons maintenant conclure en rappelant trois questions fondamentales liées à l'adoption d'un texte sur droit de vote à l'étranger. En effet, cet article n'a pas envisagé l'application concrète du texte sur le vote à l'étranger sur les systèmes électoraux des trois pays envisagés. Toutefois, il est nécessaire de souligner que, bien que les différentes législations étudiées inscrivent toutes le même principe du vote à l'étranger dans chacun de ces systèmes électoraux, ces textes n'ont pas eu les mêmes effets en raison de leur nature plus ou moins restrictive. Nous terminerons donc cet article en soulignant trois enjeux qui se sont posés avec acuité dans les trois pays étudiés lors de la mise en œuvre du droit de vote à l'étranger.

#### *1. L'écart entre l'inscription du principe du droit de vote depuis l'étranger dans la législation et les modalités permettant son exercice*

Comme signalé à l'entame l'article, l'Institut pour la Démocratie et l'Assistance Electorale nous informe que 115 pays reconnaissent une certaine forme de participation électorale depuis l'étranger mais qu'un certain nombre de ces états ont mis en place différentes restrictions qui limitent fortement l'exercice de ce droit. La Belgique a, par exemple, reconnu le droit de vote à l'étranger une première fois en 1998. La législation prévoyait alors que, pour voter aux élections législatives, l'émigré belge devait : s'inscrire au registre consulaire en prouvant qu'il a l'âge de voter, qu'il réside effectivement à l'étranger, qu'il n'a pas été déchu de ses droits électoraux et qu'il ne bénéficie pas du droit de vote dans son pays d'origine (puisque la Belgique ne reconnaissait pas alors la double nationalité). En outre, l'émigré belge devait désigner un membre de sa famille qui voterait en son nom par procuration le jour de l'élection. Pour ce faire, le mandataire devait, en sus des autres formalités, prouver par une attestation du consulat que le migrant était toujours en vie. On a estimé en 1999 que cette procédure coûtait environ 500 euros au migrant pour pouvoir exercer son vote. Le résultat fut que seuls 18 émigrés sont parvenus à voter depuis l'étranger !

Au Mexique, la législation de 2005 autorisant le vote depuis l'étranger aux élections présidentielles par vote postal oblige les émigrés, comme les autres électeurs, à être en possession d'une carte d'électeur. Toutefois, la législation ne prévoit pas que ces cartes

d'électeurs puissent être délivrées dans les consulats. Sachant qu'environ 7 millions de Mexicains sont sans-papiers aux Etats-Unis, il était peu probable que ces derniers prennent le risque de traverser la frontière pour obtenir l'indispensable carte d'électeurs. En conséquence, seuls 32.000 émigrés ont participé à la présidentielle de 2006 par vote postal. La législation italienne prévoit en revanche que l'administration parte à la recherche des électeurs italiens à travers le monde et leur envoie une invitation à voter. Ce faisant, 2.700.000 bulletins de vote ont été envoyés à l'extérieur en 2006 et plus d'un million d'émigrés ont répondu en envoyant leur bulletin de vote par la poste.

Ces exemples nous démontrent que l'inscription du droit de vote dans la législation n'est pas suffisante pour rendre l'exercice de ce droit réel. Il faut en outre que la législation prévoit la mise en œuvre précise de ce droit et que l'administration soit dotée des instruments rendant ce droit effectif. Bien entendu, la mise en œuvre du droit de vote à l'extérieur exige qu'un certain nombre de garanties soient prises afin d'éviter de mettre à mal la fiabilité du scrutin dans son ensemble. Toutefois, une législation trop restrictive comme la législation mexicaine ou la première législation belge de 1998 sont contraires à l'esprit de la loi inscrivant le principe du vote à l'extérieur dans le système juridique de ces pays et alimente, par ailleurs, le ressentiment des émigrés à l'égard des autorités de leur pays d'origine. Une législation restrictive peut donc en réalité produire l'effet inverse de celui recherché par les états voulant, par l'extension du droit de vote à l'extérieur, renforcer les liens avec leurs émigrés.

## *2. Le droit de vote à l'extérieur est un droit uniforme s'appliquant à des populations aux intérêts divers*

Mis à part les quelques états ne permettant plus à leurs citoyens d'exercer leur droit de vote à après un certain nombre d'années passées à l'étranger et les cas où ce droit ne peut être exercé par les individus ayant la double nationalité, les législations sur le droit de vote à l'extérieur ne font pas de différences entre leurs citoyens établis à l'étranger. Ainsi, la législation italienne permet à un jeune cadre italien installé à Londres depuis un an et au petit-fils d'un émigré italien vivant en Argentine ne parlant pas italien mais ayant récupéré récemment la nationalité de participer de la même manière aux élections législatives en Italie. Ces exemples extrêmes démontrent que les attaches unissant les émigrés à leur pays d'origine peuvent être de différente nature et que la législation sur le droit de vote à l'extérieur peut difficilement introduire des facteurs de différenciation sans contrevenir au principe d'égalité entre les citoyens.

Or, nous avons pu constater dans notre travail de terrain avec les électeurs belges à Mexico qu'il existe un certain nombre d'émigrés de première ou seconde génération pour lesquels le droit de vote est seulement un moyen de maintenir un lien identitaire avec le pays d'origine. Pour ce type de migrant souvent peu concerné et peu informé par la situation politique du pays d'origine, le droit de vote à l'extérieur est donc une alternative peu satisfaisante. En revanche, ils sont susceptibles d'être intéressés par des programmes éducatifs ou des manifestations culturelles organisées dans leur pays de résidence.

Pour certains, en revanche, le droit de vote est un moyen de faire entendre leur voix en Belgique afin que des dispositions soient prises pour régler des problèmes ponctuels auxquels les Belges à l'étranger doivent faire face : problème de double nationalité, de taxation, de scolarité des enfants... Pour ce type de problème, les conseils consultatifs des émigrés dans le pays d'origine peuvent être une alternative lorsque ceux-ci bénéficient de l'écoute réelle des

parlementaires et du gouvernement. D'autres, enfin, souhaitent participer à la décision collective et donc d'influencer le destin de la nation qu'ils considèrent encore comme leur et par conséquent, le droit de vote leur apparaît comme la seule possibilité de continuer à être des citoyens actifs dans ce pays.

Cette diversité de motivations doit inciter les états à prendre deux éléments en considération en légiférant en faveur du droit de vote à l'extérieur. D'une part, le droit de vote à l'extérieur doit nécessairement faire partie d'une politique globale d'attention aux émigrés comprenant d'autres politiques publiques pour faire face aux différents besoins d'une population émigrée diversifiée. De l'autre, le droit de vote à l'extérieur doit se penser en concordance avec l'intégration des émigrés dans le pays de résidence et non en considérant que l'émigré est un citoyen temporairement à l'étranger. Le Canada et les Pays-Bas, par exemple, ont émis des réserves à l'égard de la compatibilité du principe du droit de vote à l'extérieur avec l'intégration des migrants sur leur territoire. Bien que nous ayons vu qu'à l'ère de la migration transnationale l'émigré est en mesure d'être actif dans deux espaces, l'extension du droit de vote à l'extérieur est également une question influençant les relations entre états. Elle doit en conséquence être pensée comme une question concernant les pays d'origine et de résidence sous peine de mettre en difficulté les processus d'intégration des populations étrangères.

### *3. La cohérence entre les politiques publiques à l'égard des émigrés les politiques publiques à l'égard des immigrants*

Nous terminons cet article en soulignant les contradictions que peuvent provoquer les politiques publiques lorsque la question du droit de vote à l'extérieur ne fait pas partie d'un débat plus général sur la question migratoire. Rares sont en effet les pays d'émigration qui ne sont aujourd'hui à la fois pays d'immigration ou de transit pour les citoyens d'autres pays. Le Mexique, par exemple, est un des principaux territoires de transit pour la migration latino-américaine vers l'Amérique du Nord. Or, si le Mexique dénonce systématiquement les atteintes aux droits de l'Homme subies par les migrants mexicains vivant aux Etats-Unis et développe nombre d'outils pour défendre leurs droits au Mexique et aux Etats-Unis, il n'en reste pas moins évasif à l'égard de la situation difficile des migrants sud américains dans le sud du Mexique. De même, alors que l'Etat italien a mis en place un des systèmes les plus avancés au monde de représentation parlementaire des émigrés dans le pays d'origine, ce pays reste à la traîne en Europe occidentale en ce qui concerne l'accès la nationalité ou aux droits politiques des étrangers vivant sur le territoire italien.

Ces deux exemples nous révèlent qu'un état peut être extrêmement actif en faveur de ses émigrés tout en ayant une politique restrictive à l'égard des immigrants établis sur son territoire. Cette situation affaiblit les états d'origine des émigrés lorsqu'ils dénoncent les mauvais traitements infligés par d'autres états à leurs nationaux. Elle peut, en outre, créer un cercle vicieux dans la mesure où les politiques publiques discriminatoires à l'égard des étrangers encouragent les pays d'origine à maintenir des programmes d'assistance pour leurs émigrés qui peuvent, en retour, encourager les pays de résidence à maintenir leur politique discriminatoire. Si en revanche, un politique favorable aux droits des émigrés s'accompagne d'une politique favorable aux droits des immigrants, le régime général de protection des individus dans leur pays de résidence et dans leur pays d'origine s'en trouve renforcé pour le bénéfice de tous.

## Bibliographie

- Barry, K. (2006) "Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context". *New York University Law Review*. 81: 1, pp. 11-59.
- Basch, L. G., Schiller, N. G., and Szanton Blanc, C. (1994) *Nations Unbound : Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-states*, Amsterdam: Gordon and Breach.
- Bauböck, R. (2007) "Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A normative Evaluation of External Voting". *Fordham Law Review*. 75: 5, pp. 2393-447.
- Bertonha, J. F. (2002) "I Fasci italiani all'estero" in Bevilacqua, P., De Clementi, A. and Franzina, E., *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Roma: Donzelli Editore. pp. 527-33.
- Calderón Chelius, L., and Martínez Cossío, N. (2004) "La democracia incompleta: la lucha de los Mexicanos por el voto en el exterior" in Calderón Chelius, L., *Votar en la distancia : la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México: Instituto Mora. pp. 217-67.
- Cannistraro, P., and Rosoli, G. (1979) "Fascist Emigration Policy in the 1920s: An Interpretative Framework". *International Migration Review*. 13: 4, pp. 673-92.
- Collyer, M., and Vathi, Z. (2007) "Patterns of Extra-territorial Voting" *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty Working Paper*, Retrieved from [http://www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-T6.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T6.pdf).
- Colucci, M. (2002) "Il voto degli italiani all'estero" in Bevilacqua, P., De Clementi, A. and Franzina, E., *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Roma: Donzelli Editore. pp. 597-609.
- (2005) "L'associazionismo tra gli emigrati italiani dell'Europa del secondo dopoguerra e la costruzione del capitale sociale" *Working paper CROCEVIA*, Retrieved from <http://194.116.10.213/fieri/ktml2/files/uploads/attivita/papers%20e%20tesi/WP%20CROCEVIA/Colucci.pdf>.
- Cometti, E. (1958) "Trends in Italian Emigration". *The Western Political Quarterly*. 11: 4, pp. 820-34.
- de la Garza, R. O., and Desipio, L. (1998) "Interests Not Passions: Mexican-American Attitudes Toward Mexico and Issues Shaping U.S.-Mexico Relations". *International Migration Review*. 32: 2, pp. 401-22.
- Elia, L. (2000) "Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza". *Politica Internazionale*. 28: 4-5, pp. 65-74.
- Espinoza Valle, V. A. (2004) *El voto lejano : cultura política y migración México-Estado Unidos*, Mexico: Colegio de la Frontera Norte.
- Faist, T. (1998) "International Migration and Transnational Social Spaces : Their Evolution, Significance and Future Prospects". *InIIS-Arbeitspapier*. 9, pp. 3-40.
- Goldring, L. (1998) "From Market Membership to Transnational Citizenship: The Changing Politization of Transnational Social Spaces". *L'Ordinaire Latino-Américain*. 173-174, pp. 167-72.
- . (2002) "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation". *Latin American Research Review*. 37: 3, pp. 55-99.
- Guarnieri, C. (2006) *Il sistema politico italiano*, Bologna: Il Mulino.

- IDEA. (2007) *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, Stockholm and Mexico: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and The Federal Electoral Institute of Mexico.
- Itzigsohn, J. (2000) "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism". *International Migration Review*. 34: 4, pp. 1126-54.
- Jacobs, D. (1998) *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*, Gent: Academia Press.
- La Repubblica, 30/09/1999, "Si al voto per gli Italiani all'estero".
- Leiken, R. S. (2000) *The Melting Border : Mexico and Mexican Communities in the United States*, Washington: Center for Equal Opportunity.
- Levitt, P., and de la Dehesa, R. (2003) "Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations". *Ethnic and Racial Studies*. 26: 4, pp. 587-611.
- Martínez Saldaña, J. (1998) "In Search of our Lost Citizenship: Mexican Immigrants, the Right to Vote, and the Transition to Democracy in Mexico". *L'Ordinaire Latino-Américain*. 173-174, pp. 153-66.
- Napolitano, A., and Di Stefano, A. (1969) "Sul diritto di voto degli italiani all'estero". *Studi Emigrazione*. 4: 14, pp. 1-30.
- Nohlen, D., and Grotz, F. (2000) "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 33: 99.
- Østergaard-Nielsen, E. (2001) "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices", Conference on Transnational Migration: Comparative Perspectives, 30th June, <http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/WPTC-01-22Ostergaard.doc.pdf>.
- Portes, A. (1997) "Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities" *Working Paper of the Transnational Communities Programme*, Retrieved from [www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/portes.pdf](http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/portes.pdf).
- Roberts, B., Frank, R., and Lozano-Ascencio, F. (1999) "Transnational Migrant Communities and Mexican Migration to the US". *Ethnic and Racial Studies*. 22: 2, pp. 238-66.
- Santamaría Gómez, A. (2001) "El movimiento vasconcelista en Estados Unidos y los orígenes del voto mexicano en el extranjero " in Santamaría Gómez, A., *Mexicanos en Estados Unidos: La nación, la política y el voto sin fronteras*, Culiacan and Mexico: UAS and PRD. pp. 127-45.
- . (1994) *La política entre Mexico y Aztlán. Relaciones Chicano Mexicanas del 68 a Chiapas 94*, Culiacan and Los Angeles: UAS and CSU.
- Sayad, A. (1975) "Elghorba: le mécanisme de reproduction de l'émigration". *Actes de la recherche en sciences sociales*. 1: 2, pp. 50-60.
- Sepúlveda, G. G. (1991) "Demandas de participacion politica de los Mexicanos en el estado de California, EUA. La lucha desde afuera" in Ramírez Paredes, G., *El sistema politico mexicano visto por los mexicanos de afuera. El caso de la Comunidad Chicana en el Estado de California*, Mexico: UNAM. pp. 45-62.
- Vertovec, S. (2004a) "Cheap Calls: The Social Glue of Migrant Transnationalism". *Global Networks*. 4: 2, pp. 219-24.
- Wucker, M. (2004) "The Perpetual Migration Machine and Political Power". *World Policy Journal*. 21: 3, pp. 41-49.