

# Citoyenneté des résidents étrangers et droit de vote

## La nationalité prévaut en France

Comme dans la plupart des pays, en France, (Constitution de 1958), "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum". "Les électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, sont tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques". Les étrangers sont exclus du droit de vote et d'éligibilité.

## Une exception : les étrangers de l'UE

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht a conféré des droits politiques aux étrangers, ressortissants d'un pays membre de l'Union Européenne. "Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre". "Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il est ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat" (art.19). Il en est de même pour "le droit de vote et d'éligibilité pour les élections au Parlement Européen".

**Pour exercer le droit de vote**, il faut répondre à cinq conditions : être considéré comme résidant en France, s'inscrire sur la liste électorale complémentaire, justifier d'un document d'identité en cours de validité, déclarer par écrit sa nationalité, son adresse en France et attester ne pas être déchu du droit de vote dans son pays d'origine. Ainsi, les ressortissants des pays de l'UE, pour voter, doivent s'inscrire sur deux listes électorales complémentaires différentes (pour les élections municipales et européenne).

**Pour exercer le droit d'éligibilité**, il faut répondre à quatre conditions : être inscrit sur la liste électorale complémentaire de la commune ; déclarer par écrit ne pas être déchu du droit d'éligibilité dans son pays d'origine, satisfaire aux conditions d'éligibilité (justificatifs officiels) et ne pas être membre d'une collectivité territoriale dans son pays d'origine.

La révision constitutionnelle du 25 juin 1992, précise que les ressortissants communautaires ne peuvent être ni maire, ni adjoint, ni "grand électeur" en France. Le code électoral, la liste électorale et les bulletins de vote doivent comporter à côté du nom des candidats étrangers, leur nationalité.

Cette citoyenneté s'est exercée, pour la première fois en France en mars 2001. A ces élections, 16,5 % des 1004000 ressortissants communautaires majeurs résidant en France ont voté. Ils étaient majoritairement de nationalités portugaise, italienne, espagnole et belge. 204 d'entre eux ont été élus, majoritairement des Portugais et plutôt dans des villes moyennes.<sup>3</sup>

Au 31 décembre 2004, en Alsace<sup>3</sup>, 6486 étrangers de l'UE étaient inscrits sur la liste complémentaire des élections européennes (3355 pour le Bas-Rhin, et 2731 pour le Haut-Rhin) et 6955 sur la liste complémentaire des élections municipales (3850 pour le Bas-Rhin et 3102 pour le Haut-Rhin).

## Vers une "citoyenneté de résidence" pour les ressortissants extra-communautaires?

### Le débat français

La France permet, à tout étranger résidant régulièrement en France depuis cinq ans, de demander la nationalité française. Ainsi, certains défendent l'argument qu'acquérir la nationalité française et par là même, le droit de vote, est la marque d'une volonté d'intégration et d'appartenance à la France.

Pour d'autres, le distinguo doit être fait entre la nationalité et la citoyenneté. La nationalité répond à la question "qui suis-je ?", alors que la citoyenneté offre la possibilité d'agir pour mieux vivre ensemble, pour construire un avenir commun, (quelle que soit la nationalité). Etre citoyen s'appuie sur le lieu de résidence, à une échelle locale et incarne donc la participation à la vie locale. Elle passe donc aussi par la possibilité d'exercer un droit de vote au niveau local, pour tous les résidents<sup>1</sup>.

### Un débat déjà ancien...

C'est en 1981 qu'en France, ce projet est clairement évoqué par le candidat F. Mitterrand dans son programme électoral. Mais, rien ne fut fait, jusqu'en mai 2000, où l'Assemblée Nationale vota une proposition de loi visant à accorder aux étrangers non communautaires le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, mais cette loi ne fut pas présentée au Sénat. En 2005, N. Sarkozy, Ministre de l'Intérieur déclara dans une interview au journal *Le Monde*, "qu'il ne serait pas anormal qu'un étranger en situation régulière, qui travaille, paie ses impôts et réside depuis au moins dix ans en France, puisse voter aux élections municipales". Récemment, en janvier 2006, suite à la demande de "discussion immédiate" d'une proposition de loi constitutionnelle, s'est déroulé, pour la première fois au Sénat, un débat sur le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des étrangers non-communautaires. Enfin, l'opinion publique a évolué sur ce sujet, car, si, dans les années 1990, le taux de personnes favorables au droit de vote des étrangers aux élections locales et européennes était autour de 30%, il est aujourd'hui à 45%.

### Petite histoire de la citoyenneté en France

Le sens de la notion "citoyenneté" a évolué. Ainsi, en 1789, la communauté des citoyens était représentée par "la communauté des propriétaires et chefs de familles", considérés comme les seuls personnes autonomes et responsables. Certes, les révolutionnaires français ont proclamé l'universalité du citoyen, mais ils ont introduit la distinction entre la citoyenneté accordée à tous et l'exercice de la citoyenneté réservé à certains. Ainsi, longtemps le droit de suffrage fut soumis à diverses conditions (...) et son extension obtenue qu'à la suite de "combats". Le suffrage universel masculin fut acquis à la suite des révolutions de 1848 et les femmes ont acquis des droits politiques égaux aux hommes en 1945. Cette constante évolution encourage à croire à l'attribution d'un droit de vote, qui bannirait le critère de nationalité aux élections locales.<sup>2</sup>



# Associer les résidents étrangers à la vie publique locale

Les étrangers extra-communautaires ne bénéficient pas du droit de vote et d'éligibilité aux élections nationales et locales [Volet B, fiche 60]. Mais, ils peuvent participer activement à de multiples autres instances et outils de la vie publique locale.

## ■ Participer aux instances liées à l'emploi, l'école, le logement

### ■ En tant que salarié

Un étranger salarié a le droit de vote aux élections des délégués syndicaux, des délégués du personnel, des juges prudhommaux, des délégués des chambres de métiers, des chambres de commerces et des délégués des caisses de la Sécurité sociale. Ce droit de vote est combiné au droit d'éligibilité (excepté pour un étranger extra-communautaire pour les prudhommes).

### ■ En tant que parent d'élève

Tout parent d'élève, y compris étranger, peut élire les parents délégués du conseil d'école, du collège, du lycée, et y être élu.

### ■ En tant que locataire

Un étranger peut élire et être élu comme représentant des locataires au conseil d'administration de son bailleur.

## ■ Participer aux instances créées dans sa commune

### ■ En tant qu'habitant de sa commune

Le Code Général des Collectivités Territoriales incite à la participation des usagers ou des habitants aux différentes instances de participation mises en place par la commune ou la structure intercommunale. Ainsi, les étrangers (quelle que soit leur nationalité) peuvent participer, en leur qualité d'habitant aux conseils de quartier (et y être élus à des postes de responsabilités), aux comités consultatifs, aux conseils de développement (pour un Pays), aux commissions consultatives des services locaux. De même, les mineurs étrangers peuvent être membres d'un conseil d'enfants ou de jeunes.

De plus, les administrés de toutes nationalités ont "droits (...) à être informés des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent (...) C'est un principe essentiel de la démocratie locale". Comme tous les administrés, les étrangers bénéficient d'un "droit d'accès aux actes administratifs, décisions et délibérations du conseil municipal (loi 1978). Ils peuvent agir - en particulier en leur qualité de contribuable - contre les décisions de la collectivité devant le juge administratif, conformément à la jurisprudence constante du conseil d'Etat". Par contre, l'étranger extra-communautaire est exclu du droit de pétition, (art.6 loi constitutionnelle de mars 2003 ) car, il faut être "électeur" d'une collectivité territoriale.

■ Les **conseils de quartiers** sont ouverts à tous les habitants vivant dans le quartier, y compris les ressortissants étrangers. Ces conseils sont obligatoires dans toutes les communes de plus de 80000 habitants [loi février 2002]. La présence d'étrangers dans ces conseils est un atout précieux pour pouvoir, d'une part trouver des relais pour informer et consulter sur les projets municipaux, et d'autre part entendre des besoins et propositions pour le quartier émanant de résidents qui ne peuvent s'exprimer lors des élections municipales. Il s'agira toutefois d'être attentif aux modes d'information et de désignation de ces membres (ne pas utiliser uniquement la liste électorale) ainsi que des outils de communication (privilégier autant l'oral que l'écrit). De multiples innovations restent à trouver pour permettre de toucher tous les habitants et d'améliorer leurs conditions d'information et de participation aux conseils de quartier.

■ Les **comités consultatifs** peuvent être créés sur délibération du conseil municipal, pour tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités, présidés par un élu, peuvent proposer à des ressortissants étrangers et à des représentants d'associations, d'être membres. C'est sur cette base que sont constitués les conseils consultatifs des étrangers [Volet B, fiche 62], dans plusieurs communes françaises de tailles différentes.

■ Les **conseillers municipaux associés** ont été mis en place, ces vingt dernières années dans plusieurs communes françaises. L'objectif était d'associer des étrangers, généralement élus, à l'ensemble des travaux du conseil municipal. Mais le tribunal administratif et le Conseil d'Etat ont sanctionné ces initiatives, en rappelant notamment "qu'il n'appartient qu'au législateur de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et les conditions de leur administration".

## ■ Comment une commune peut accompagner la participation de ses habitants?

Un étranger peut donner son avis, contribuer à la vie de la cité en étant acteur de différentes instances participatives si des conditions à la participation sont posées. Certains obstacles concernent tous les habitants (quelle que soit la nationalité) comme une inadéquation des moyens d'information, le manque de valorisation du bénévolat ou le manque d'accompagnement de certains habitants à participer.

D'autres obstacles sont spécifiques aux étrangers. En effet, différentes études montrent que les étrangers ou les immigrés participent moins que les autres habitants aux instances consultatives locales. Certaines hypothèses explicatives (non exhaustives) mettent en avant que pour participer il faut pouvoir lire l'information, la comprendre et avoir des qualités d'expression. La maîtrise de la langue française faisant parfois défaut aux

immigrés, elle dresse alors une frontière entre cet habitant et les autres au sein de l'instance. De plus, pour participer, il faut se sentir accueilli. Or, si l'accueil (parrainage, tutorat...) fait défaut, les étrangers risquent d'être confrontés seuls à des préjugés ou des représentations mettant en cause leur place et qualité d'acteur de la vie locale.

Lorsque les élus veillent à assurer ces conditions lors de la mise en place d'instances de participation, ils favorisent leur bon fonctionnement et donc le mieux-vivre ensemble.

#### **"Guide de la participation un outil à destination des services des collectivités"**

Cet outil méthodologique a pour objectif de fournir les clés d'une participation des habitants réussie et de compléter l'action politique des élus. Il a été réalisé en novembre 2005 par la Communauté d'Agglomération de Poitiers et la Ville de Poitiers, en direction des services. Définissant tout d'abord chacun des termes et des phases de la participation (information, consultation, concertation, co-production, et co-décision), ce guide aborde prioritairement la phase de concertation, puis les aspects pratiques (et outillés) de la réunion publique, et expose "les bonnes questions" à se poser dans les différentes phases du projet.

Contact : Service Solidarité et Développement local de la ville de Poitiers - Tél. 05.49.52.37.99.

## Les associations dites "issues de l'immigration"

Le fonctionnement des associations relève en Alsace-Moselle des articles 21 à 79 du Code Civil Local et de la loi d'Empire du 19 Avril 1908. Dans le reste de la France, les associations sont régies par une loi de 1901. Les deux principales différences portent sur le nombre minimum de fondateurs et la possibilité pour les associations alsaciennes d'avoir un but lucratif.

### Une loi évolutive

A partir de 1901, tout résident en France peut créer une association. En 1939 en France, puis en 1945 en Alsace-Moselle, le droit associatif est restreint par un décret loi. Dès lors, aucune association étrangère ne peut se former, ni exercer son activité sans autorisation préalable du Ministre de l'Intérieur. Etaient alors considérées comme "étrangères", les associations dont le siège était à l'étranger, ou qui étaient dirigées par des étrangers, ou qui avaient des administrateurs étrangers, ou dont un quart au moins de leurs membres étaient étrangers. Cette autorisation d'activité associative pouvait être accordée à titre temporaire ou soumise à un renouvellement périodique. Elle pouvait être subordonnée à l'observation de certaines conditions par décret, et être retirée par décret.

Ce décret-loi fut abrogé le 1er juillet 1981, ré-instituant ainsi le droit à tous les résidents étrangers de former une association.

### Vers une nouvelle définition

Communément, sont considérées comme "association issue de l'immigration", les associations fondées par des personnes originaires de "pays du sud", des associations créées par des étrangers sur un thème commun lié à leur pays d'origine (folklore, musique, région d'origine...) et des associations créées par des enfants d'origine immigrée (généralement de nationalité française) et qui mettent en œuvre des actions de proximité dans un quartier. C'est pourquoi, il est important de redéfinir l'usage de cette appellation afin que les acteurs puissent mieux orienter leurs actions et leurs partenariats. Nous entendrons par "associations issues de l'immigration" celles déclarées au registre des associations, dont au moins deux des fondateurs ou des dirigeants actuels sont nés à l'étranger et ont connu l'acte de migration. Cette définition englobe toutes les nationalités

d'origine et ne concerne pas les personnes issues de l'immigration nées en France.

### Un nombre croissant d'associations "issues de l'immigration" depuis 1981

Avant 1981, très peu d'associations "issues de l'immigration" existaient en Alsace, au vu des contraintes légales. En octobre 1993, une première étude de l'ORIV, dénombrait 324 associations "issues de l'immigration" en Alsace (enquête menée dans tous les tribunaux d'instance). En 2005, (enquête similaire) l'ORIV en relevait plus de 650. Même si certaines de ces associations ne fonctionnent plus, fort est de constater la croissance de ces créations depuis 1981, que l'on peut mettre en lien avec la densité du tissu associatif général de la région.

### Une localisation plutôt urbaine

67% des associations issues de l'immigration étaient en 1993, concentrées dans les trois grandes villes d'Alsace avec une majorité à Mulhouse. En 2005, Mulhouse, Colmar et Strasbourg regroupent 61% de ces associations recensées en Alsace, avec une majorité pour Strasbourg. Hors de ces grandes villes, ces associations sont présentes dans les villes moyennes et dans le milieu rural. L'étude de 1993 notait que d'une manière générale, la densité et la géographie des associations "issues de l'immigration" reflétaient assez bien la présence étrangère dans la région. Aune différence : la "communauté" d'Afrique Noire peu représentée en Alsace en 1990 a accru fortement le nombre d'associations.

### Des activités diversifiées

Plus d'une association "issue de l'immigration" sur trois est dite à vocation socio-culturelle en Alsace. Elles proposent en général, des activités liées à la culture et la langue d'origine aux adultes et jeunes et du soutien scolaire. Les associations culturelles sont 12% et regroupent en majorité des personnes originaires de Turquie et du Maghreb. D'autres mettent en place des activités sportives, des actions de solidarité... Les activités menées par ces associations s'adressent parfois uniquement aux ressortissants du pays d'origine des fondateurs, d'autres sont destinées à tous les publics, y compris "les autochtones".

### Des difficultés en terme d'image

L'emploi du terme "issu de l'immigration" véhicule souvent une image dévalorisante. Certaines collectivités locales, habitants, voire d'autres associations les perçoivent alors comme des regroupements "communautaires" dans le sens "renfermement sur eux". Cette perception faussée (dans la plus grande majorité des cas) est basée sur des préjugés et de fausses interprétations "culturelles" erronées qui compliquent d'autant les relations, car teintées de méfiance, voire de suspicion. A objet égal, ces associations "issues de l'immigration" doivent être traitées de la même manière que les autres associations présentes dans la commune, par les acteurs de la vie locale. Elles peuvent, en outre, jouer un rôle d'interlocuteur privilégié, servant de relais structuré, pour la mise en place de projets pluri-associatifs ou municipaux impliquant les habitants de toutes origines.

### Sources

- "Comprendre les obstacles à la participation citoyenne - Contribution à une autre reconnaissance du citoyen", Oriv, décembre 2004. *Disponible à l'ORIV, sur demande.*
- "La vie associative issue de l'immigration en Alsace", Oriv, Strasbourg, Oriv, juin 1995, 40 p.(Cahier de l'Observatoire n°16),
- Rapport intermédiaire sur les associations issues de l'immigration, Oriv, septembre 2005.

# Consulter les résidents étrangers dans des instances spécifiques

Le Conseil de l'Europe définit le citoyen "comme toute personne, y compris les étrangers, appartenant à la communauté locale. Cette appartenance implique l'existence d'un lien stable entre l'individu et la collectivité. On peut considérer les résidents étrangers comme des citoyens locaux ou des résidents citoyens".

Certaines communes ont décidé de dédier une instance d'expression et de participation spécifiquement aux étrangers résidant dans leur commune, afin de les associer à la vie locale.

Depuis les années 1990, plusieurs villes de France ont créé des instances consultatives de ce type. Strasbourg fut une ville pionnière en créant en 1992, un Conseil Consultatif des Etrangers (cf encadré au verso).

En 2006, sept villes en France proposent un tel "conseil".

- Grenoble : Conseil Consultatif des Résidents Etrangers Grenoblois, juillet 2000 (157500 habitants)
- Bordeaux : Conseil des communautés étrangères, 2002 (229900 habitants)
- Paris : Conseil consultatif des parisiens non communautaires, 2002 ; et deux conseils locaux dans deux arrondissements (2 144700 habitants)
- Trélazé : Conseil consultatif des citoyens trélazéens étrangers, 2003 (11000 habitants)
- Nantes : Conseil nantais pour la citoyenneté des étrangers, 2003 (280600 habitants)
- Lyon : Conseil des résidents étrangers lyonnais, 2005 (465300 habitants)
- Clichy-la-Garenne : Conseil des citoyens étrangers, mai 2006 (56800 habitants)

## ■ Une instance qui s'appuie sur la législation du droit commun

Quelle que soit la taille de la commune, tout conseil municipal peut créer un "comité consultatif" sur "tout problème d'intérêt communal concernant une partie ou la totalité du territoire communal" (art.L.2143-2 du Code Général des Collectivités Territoriales). Présidé par un élu au conseil municipal, il est composé "des personnes qui ne peuvent pas être élues au conseil municipal (étrangers, représentants d'associations locales...) dont le nombre est fixé par le conseil municipal et pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours". Il peut être consulté par le maire sur "toutes questions ou projets intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité ; il peut transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel il a été institué".

Ces instances constituent des lieux de consultation, et non de décision ; ils s'apparentent à d'autres instances qui peuvent être potentiellement créées par la municipalité, comme les conseils de quartiers, ou conseil sur des problèmes environnementaux.

## ■ Pourquoi mettre en place un "conseil consultatif des étrangers" ?

La création d'une telle instance est un acte politique, car elle résulte de la volonté des membres du conseil municipal et du maire d'intégrer les étrangers aux décisions publiques locales. Sa mise en place repose sur un long travail de définition de sa constitution, de ses objectifs, ses actions, voire son évaluation.

### ■ Pour mieux associer les étrangers à la vie locale

La création d'une telle instance reposant sur la volonté affichée d'intégrer, impliquer et faire participer les étrangers à la vie publique locale permet, à terme, d'améliorer ou d'harmoniser les relations entre les résidents étrangers et les autres composantes de la cité (autorités, administrations, citoyens nationaux). Ainsi, la ville de **Trélazé**, cité industrielle, près d'Angers a connu une immigration importante et diverse, d'ouvriers principalement. Les élus ont choisi d'y créer un conseil pour "inclure les étrangers dans la vie de la ville" et tisser de bonnes relations dans un esprit de convivialité et d'interconnaissance. De même, la ville de **Nantes** a décidé de créer "un espace de libre parole qui apporte tant aux populations qu'à la ville (...) en mettant en œuvre de manière concrète la définition officielle de l'intégration en France, à savoir le processus par lequel il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents (...) afin, dans l'égalité des droits (...) de donner à chacun (...) la possibilité de vivre dans cette société".

### ■ Pour promouvoir l'extension du droit de vote aux étrangers

Pour certaines instances, le second objectif de création d'un tel conseil est la volonté de pallier l'absence, ou d'aller, vers l'octroi des droits politiques (de vote et d'éligibilité) aux étrangers extra-communautaires résidant en France, notamment au niveau local. Tel est le cas du conseil de **Grenoble**, créé par la municipalité "pour pallier au déficit démocratique" et visant à "recueillir la parole des habitants qui ne peuvent s'exprimer par leur bulletin de vote", alors qu'ils habitent, vivent, travaillent, payent des impôts et que leurs enfants fréquentent les écoles de la ville. Les municipalités de **Paris**, **Clichy-la-Garenne**, et **Lyon** partagent également cet objectif.

### ■ Pour défendre un meilleur accès aux droits

Conscients que les étrangers souffrent d'inégalités, les communes souhaitent lutter par la création de ces conseils, pour un meilleur accès aux droits : à l'emploi, à l'éducation, au logement, aux soins ...des étrangers.

### ■ Pour défendre d'autres idées

D'autres objectifs, plus particuliers à chacune des villes, sont aussi mis en avant par les municipalités. Ainsi, Nantes souhaite "coproduire [sa] politique d'accueil et d'intégration en direction des populations étrangères". **Clichy** souhaite "donner une meilleure visibilité à l'apport des citoyens étrangers à la ville" et **Bordeaux**, "constituer un lieu de rencontre des associations (...) un pôle d'échange et de dialogue".

Ces objectifs font parfois l'objet d'un document spécifique, telle la charte du conseil de Grenoble de 2001. Elle rappelle les orientations et objectifs définis par le conseil municipal pour cette instance et expose sept principes "pour la citoyenneté des résidents étrangers de Grenoble".

## ■ Des fonctionnements différents

### ■ Composition et représentativité

Les conseils diffèrent dans leurs compositions. Ils comportent parfois plusieurs collègues, parfois un bureau (élu ou pas) et des commissions de travail.

Les conseillers sont parfois choisis par la municipalité sur candidature comme à **Paris** ou parrainés par une association, comme à **Grenoble** ou encore élus comme représentants d'association comme à **Bordeaux** ou enfin cooptés comme à **Trélazé**.

Certains conseils attribuent des sièges par pays d'origine, en fonction de la représentativité du nombre d'étrangers présents dans la ville (**Paris**, **Bordeaux**), d'autres non.

Certains conseils s'adressent à tous les ressortissants étrangers, d'autres uniquement aux ressortissants extra-communautaires (**Paris** par exemple).

Enfin, fréquemment, la parité hommes/femmes est recherchée voire imposée.

### ■ Fonctionnement et actions

La plupart des instances travaillent en commission thématique afin de faire émerger des propositions, soumises ensuite au conseil municipal. A **Paris** par exemple, l'ensemble des propositions fait l'objet d'un rapport annuel.

Les thèmes de travail sont pluriels mais fortement liés aux différents objectifs de création. Ainsi, ces instances travaillent sur le droit de vote au niveau local de tous les étrangers (comme à **Grenoble**), le vivre ensemble (à **Bordeaux**), les foyers de travailleurs migrants (à **Paris**), la lutte contre les discriminations ou l'accès aux droits (à **Lyon**) par exemple. Elles peuvent aussi réfléchir à des actions améliorant l'éducation, l'accès à la culture, au développement économique de la commune, la qualité de vie ...

Régulièrement, ces instances sont aussi amenées à participer activement aux autres projets de la ville comme par exemple au plan de lutte anti-pollution ou le soutien à la candidature aux JO 2012 de **Paris**. Elles peuvent être amenées à être membres d'autres instances comme à l'Observatoire de démocratie locale de **Paris**, ou au "collectif santé" et au "conseil des sages" à **Trélazé**.

Ces conseils bénéficient souvent du soutien technique et administratif des municipalités, et parfois d'un budget spécifique pour mettre en œuvre leurs actions, comme à **Grenoble** et à **Paris**.

### ■ Réussites et difficultés

Le conseil de **Grenoble** a émis deux vœux qui ont été adoptés par le conseil municipal. Le premier concernant le droit de vote fut porté par le maire devant l'Assemblée Nationale ; le second concernant l'amélioration des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile, a permis l'engagement d'une réflexion entre la mairie et la préfecture.

Le conseil de **Paris** a réussi à faire réformer le règlement des aides facultatives du Centre Communal d'Action Sociale de la ville.

Les actions menées et le soutien des membres du conseil de **Trélazé** ont permis de dialoguer avec les habitants durant les "émeutes" nationales de novembre 2005, d'apaiser les esprits, et d'éviter des échauffourées au niveau local.

Toutefois, ces instances partagent souvent les mêmes difficultés. Certaines instances de consultation souffrent de démotivation des membres liée au sentiment "de ne pas être écoutées par le maire", d'autres ont développé des modes de faire prenant en compte une insuffisante connaissance du français, ou l'hétérogénéité de codes sociaux en présence.

Ces difficultés sont parfois révélées dans des diagnostics d'évaluation, étape permettant d'améliorer et d'optimiser l'instance, comme à **Grenoble**.

### Le Conseil Consultatif des Etrangers de Strasbourg (1992-2001)

La principale vocation de cette instance, créé en 1992, était d'être "le relais reconnu et identifié entre la population étrangère, la Ville de Strasbourg, ses services et l'ensemble des autres administrations et organismes extérieurs". Son objectif était de permettre aux étrangers qui représentaient alors 14% de la population totale du territoire d'apporter leur contribution à la vie de la cité. Il a été doté d'un droit de saisine du Conseil Municipal et pouvait lui-même être saisi par cette instance sur des questions relatives aux différentes questions liées aux étrangers. De fait, il était l'interlocuteur de tout partenaire extérieur pour les sujets touchant les étrangers et était qualifié de porte-parole des étrangers de Strasbourg. Par sa composition, il développait la représentativité associative d'origine étrangère. En 1999, le conseil a accueilli six délégués issus du collège des représentants de quartiers, élus directement par la population étrangère de Strasbourg inscrits sur des listes volontaires par canton.



### □ Sources

- "Les structures consultatives locales pour résidents étrangers - Manuel", Strasbourg, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004, p.12.
- "Comment mieux associer les résidents étrangers", in La Gazette des Communes, 8 août 2005, pp. 30-32
- "Devenir - Journal du CCE de Strasbourg", n°2, novembre 1995

### □ Pour aller plus loin

- Conseil des citoyens étrangers de Clichy-la-Garenne - Tél. 01.47.15.72.36 - [www.ville-clichy.fr](http://www.ville-clichy.fr)
- Conseil des résidents étrangers lyonnais - Tél. 04.72.10.52.54
- Conseil nantais de la citoyenneté des étrangers - Tél. 02.40.41.65.44
- Conseil consultatif des citoyens trélazéens étrangers - [arlette.avrillon@mairie-trelaze.fr](mailto:arlette.avrillon@mairie-trelaze.fr)
- Conseil consultatif des parisiens non communautaires - [www.paris.fr](http://www.paris.fr)
- Conseil consultatif des résidents étrangers grenoblois - Tél. 04.76.76.37.94
- Conseil des communautés étrangères de Bordeaux - Tél. 05.56.10.27.70

# L'étranger, un citoyen comme un autre

Certaines attitudes ou comportements émanant d'étrangers ou de personnes issues de l'immigration, comme par exemple la création d'équipe de football, la location d'une salle communale pour l'organisation d'une fête nationale étrangère..., questionnent les élus locaux. Est-ce l'expression de comportements "communautaires"? Quelles réponses doit-on formuler à ces demandes? Quelles actions proposer?

Les élus locaux et à travers eux, les collectivités, décident soit de ne pas donner suite à ces demandes, soit sont tentés d'y répondre de manière spécifique souvent en identifiant un interlocuteur unique, considéré comme "représentant" du groupe.

## Prendre en compte les demandes particulières... sans produire de réponses spécifiques

Face à des demandes particulières émanant de personnes étrangères ou immigrées, plusieurs raisons plaident pour que les réponses apportées ne soient pas spécifiques :

- le principe républicain qui s'appuie sur une relation entre le citoyen et l'Etat (ou son représentant),
- l'absence (sauf dans la phase d'accueil) de politiques spécifiques envers les populations étrangères,
- le risque d'enfermement dans des références culturelles stigmatisantes,
- L'identification de catégories inadaptées.

## L'individu : interlocuteur unique

Ces demandes, comme toutes demandes, doivent être traitées dans le cadre et les principes institués par la République. La nation est fondée sur le rassemblement des citoyens. Elle est une "communauté de valeurs à laquelle les citoyens adhèrent et qui fonde la citoyenneté". C'est l'adhésion collective à ces valeurs qui permet la cohésion sociale. Cette cohésion sociale repose sur la reconnaissance de droits individuels, car la logique qui prévaut est celle de l'indifférenciation entre les individus (principe de la République française) : "chaque être vaut pour lui-même, indépendamment de la communauté à laquelle il appartient" [vision universaliste du citoyen].

C'est cette référence à l'indifférenciation entre les individus de la nation qui fonde la spécificité du "modèle français d'intégration". En effet, d'après ce modèle chaque individu est en lien avec l'Etat et ceci se traduit par une logique d'intégration individuelle. Contrairement aux pays anglo-saxons où l'accès aux droits passe par l'appartenance à un groupe ; la nation française n'est pas un assemblage de communautés.

C'est pourquoi, à toute demande formulée par un individu, la réponse de la collectivité ne doit pas passer par un intermédiaire (président d'association, religieux, représentant de tel ou tel groupe national...) car cela pourrait s'associer à un fonctionnement "communautaire" qui serait alors perçu comme une

atteinte à la Nation et donc à la cohésion nationale. Ainsi, si les élus locaux ont tout intérêt à associer tous les types d'associations présentes sur leur territoire pour animer la vie de la cité, pour autant, il s'agit d'éviter de leur donner un rôle d'intermédiaire systématique pour faire face à une demande individuelle ou pour structurer la relation de la collectivité à une partie de ses concitoyens.

## La primauté du droit commun

En dehors de quelques situations particulières et historiquement datées, il n'existe pas, en France, de politiques spécifiques en direction des étrangers. Le droit commun, ou l'inscription à terme de l'action dans le droit commun doit être visé.

Pourtant, certaines mises en oeuvre d'actions visent plus particulièrement les étrangers car elles permettent d'enrayer ou de pallier des obstacles qui, de part leur migration, les concernent plus spécifiquement, comme par exemple la maîtrise de la langue. De même, certaines structures et organismes nationaux et locaux agissent plus particulièrement en direction de ces publics. Enfin, l'Etat a mis en place une politique publique dans le domaine de l'accueil des primo-arrivants [Volet A, fiches 4 et 5] au regard de la conception de l'intégration comme un processus inscrit dans la durée et qui nécessite un temps d'adaptation après l'arrivée dans le pays d'accueil.

## Des références culturelles stigmatisantes

Le principe universaliste se traduit par le fait que tous les êtres humains sont égaux entre eux et porteurs de valeurs qui dépassent leurs différences. Toutefois, un des principes qui guide la République est le "vivre ensemble", principe qui ne doit pas pour autant occulter le désir d'individus qui, dans la sphère privée préservent ou développent leurs modes d'expression, de confession, de communication ou de vie, c'est à dire leur culture d'appartenance. Si la référence culturelle est un élément important dans le "vivre ensemble", elle peut, dans certains cas, être perçue comme un obstacle.

La référence à la culture d'origine d'une personne est souvent mise en avant pour expliquer certains comportements de personnes étrangères voire issues de l'immigration. Or "ces références" sont souvent utilisées à mauvais escient. En effet, la notion de "culture d'origine" renvoie à la transposition d'une culture existante dans un pays donné (le pays d'origine au moment de la migration) et qui serait reproduite dans le pays d'accueil. C'est méconnaître le principe que toute culture est évolutive car enrichie d'apports multiples. Avec la migration, les références du migrant sont sujettes à des adaptations permanentes, qui peuvent donner lieu à des crispations (focalisation sur tel ou tel aspect culturel parfois obsolète au pays d'origine) souvent provisoires. Le migrant est donc plus souvent dans une "culture de l'entre deux" à chaque fois spécifique, que dans une transposition d'une "culture d'origine".

Cette perception donne d'ailleurs lieu à des demandes de connaissances de "la culture turque", "la culture marocaine"...

Le risque de ce type d'approche est de développer :

- une **vision ethnocentrique** de la culture de l'autre qui fait considérer cette culture comme inadaptée, ou
- une **vision simpliste, voire culturaliste**, ou
- une **vision englobante** qui ne permet pas le traitement des individus en tant que personne (mais comme renvoyés à un groupe d'appartenance).

Ce mode d'approche peut même présenter des risques comme celui de **développer des comportements discriminatoires** dans la mesure où l'action mise en œuvre s'avère inégalitaire ou se réfère à un critère illégitime. En effet souvent cette référence culturelle relève d'une assignation par référence à des "indicateurs" visibles (le patronyme, la couleur de peau, l'apparence...) sans vérification réelle auprès de la personne de ses propres références.

Cette identification à une "culture d'origine idéalisée" est parfois portée par les jeunes générations, ceux nés après la migration de leurs parents, **par choix réel ou par effet d'assignation** (intégration de la vision de la société) de la part de la société d'accueil à cette culture.

Pour certains jeunes, l'absence de transmission de la part de leurs parents, génère une vision déformée de la culture de ces derniers. Ils ne disposent alors que de quelques aspects de cette culture, souvent les plus directement accessibles, comme la relation homme/femme, la relation aux enfants ou la dimension religieuse réduite à certaines pratiques rituelles.

### ■ Une identification inadaptée

Ainsi, le recours à une analyse en terme culturel peut avoir pour effet un **renforcement et/ou un enfermement dans des représentations stéréotypées de l'autre**, de ces modes d'action et de pensées.

Ce mode de lecture des demandes peut également **enfermer les demandeurs dans des catégories d'appartenance inadaptées**, c'est notamment le cas de ceux que l'on désigne sous le terme de "jeunes issus de l'immigration".

La société française utilise de manière récurrente ce terme sans en expliciter le sens. Cette désignation entraîne, dans les modes de pensée de ceux qui s'y réfèrent, des attitudes et représentations vis-à-vis des jeunes ainsi désignés. En fait le recours à cette notion rend compte d'une manière de concevoir le rapport à certaines populations, à savoir celles considérées comme originaires du Maghreb, d'Afrique ou encore supposées "arabe" voire "musulmane". Elle renvoie souvent, implicitement, à l'idée d'une différence culturelle ressentie comme un écart alors même que ces jeunes sont Français. Elle laisserait supposer également que l'immigration (et tout ce qui, dans le sens commun, y est attaché) relève d'un caractère héréditaire. Par ailleurs, l'utilisation de ce terme fige la culture, l'appartenance culturelle et renvoie sur un ailleurs (considéré comme le pays d'origine) que la plupart de ces jeunes ne connaissent pas ou seulement à l'occasion des vacances. Ce mode d'élaboration et les images ainsi construites (voire dans certains cas les paroles prononcées) ont pour effet de les enfermer dans une identité prescrite, souvent négative (identité de musulman, d'étrangers...) qu'ils sont parfois amenés, à rebours et par défi, à interioriser.

## ■ Une prise en compte de la dimension culturelle sous condition

Au regard de ces éléments, la référence à une dimension culturelle entraînant une prise en compte particulière, ne s'avère pertinente que dans certains cas de figure et dans un souci d'optimisation de l'action publique. Dans ce cas toutefois, les éléments relatifs à la culture ne doivent pas être considérés comme des cadres figés mais des éléments explicatifs à mettre en lien avec d'autres aspects structurant de la personne (comme par exemple son statut d'étranger, le fait qu'il s'agisse d'une femme, le contexte familial...).

On peut citer deux types de situation où la prise en compte de la dimension culturelle peut s'avérer un élément utile pour l'action :

- les actions menées lors du primo-accueil (c'est-à-dire dans les mois qui suivent l'arrivée en France du migrant),
- les actions menées dans le domaine de la santé et impliquant un rapport au corps [Volet B, chapitre XI].

Au-delà d'une approche en terme culturel vécu comme l'analyse de la culture de l'autre, il s'avère plus judicieux dans un souci d'action publique de penser l'action en terme "inter-culturel", d'un lien entre les cultures et dans une logique d'inter-action. Dans le cadre du "vivre ensemble", il s'agit à la fois : de travailler sur les représentations et sur le dévoilement de la réalité, mais aussi de faire respecter les droits (lutter contre les discriminations, favoriser l'égalité de traitement), ainsi que de porter une attention accrue dans la désignation, l'identification des personnes, de comprendre les processus à l'œuvre (traiter les questions sous l'angle social ou territorial), et de replacer les questions à traiter dans une dimension territoriale et historique.

### Expérience (Haut-Rhin)

Le Maire d'une commune est sollicité par une association nouvellement créée, composée de jeunes de parents immigrés, habitant le même quartier d'habitat populaire de la commune. Ils l'informent de cette création et souhaitent bénéficier d'équipements sportifs (terrain de foot) afin de pouvoir s'inscrire dans le championnat régional.

La ville est confrontée à plusieurs difficultés : les équipements disponibles au niveau communal sont saturés; ils sont occupés en partie par le Club de football communal.

Par ailleurs, la raison d'être de l'association interroge : s'agit-il d'une association communautaire? Pourquoi ces jeunes n'intègrent-ils pas le Club existant?

Le maire demande dans un premier temps à l'association d'intégrer le Club de football déjà existant. Celle-ci réfute cette proposition en faisant valoir le droit de tout individu de se constituer en association et argumentant de précédents discriminatoires entre le Club et certains jeunes.

Après une phase de médiation et de dialogue entre les parties (mairie, Club de foot, nouvelle association), une réponse technique a été partagée : mise à disposition d'autres équipements, en attendant le partage des créneaux des équipements sportifs (l'année suivante). Cette décision n'a pu se faire sans la reconnaissance par le maire de la coexistence de différentes associations, ni sans la prise en compte cette nouvelle association comme une nouvelle association de citoyens (indistinctement de références "ethniques").

