

Le droit de vote des étrangers aux Pays-Bas.

Dr. Dirk Jacobs

*Instituut voor Politieke Sociologie en Methodologie (IPSoM)
KUBrussel*

Dans les années 60 et au début des années 70, les Pays-Bas ont fait appel, tout comme la Belgique, à un nombre considérable de travailleurs immigrés pour combler la pénurie de main-d'oeuvre dans certains segments du marché de l'emploi. Lorsque l'on cessa, vers le milieu des années 70, à recruter activement des travailleurs étrangers et que l'on mit en place une politique plus rigoureuse en matière d'immigration, certains flux migratoires se perpétuèrent en raison de la politique de regroupement familial et de l'accueil – quoique de plus en plus restrictif – de réfugiés politiques. A la même époque, un grand nombre de 'nouveaux Néerlandais' originaires de l'ancienne colonie de Surinam, d'Aruba et des Antilles néerlandaises, immigrèrent également vers la 'mère patrie'. A la fin des années 70, on se rendit compte que les larges catégories de ressortissants étrangers allaient faire partie de manière permanente de la société néerlandaise. En même temps, les responsables politiques virent la nécessité de mettre en oeuvre une politique active d'insertion des ressortissants des anciennes colonies. On constata que certaines catégories d'étrangers et de Néerlandais des anciennes colonies étaient défavorisées dans différents domaines sociaux et un consensus se dégagait petit à petit pour estimer qu'il fallait remédier à cette situation. Les projets de politique d'intégration qui furent élaborés au début des années 80 visaient d'une part à promouvoir l'égalité des chances pour la population allochtone et à propager l'idéal d'une société multiculturelle.

Il serait erroné de sous-estimer dans cette évolution l'importance des motivations pragmatiques par rapport aux considérations idéologiques ou aux positions de principe : l'objectif du monde politique néerlandais établi était en grande partie de 'maîtriser' le 'facteur allochtone' dans la société et en même temps empêcher le développement d'un mouvement d'extrême droite (Jacobs, 1998). Il ne fait aucun doute que les attentats terroristes perpétrés par des membres de la minorité moluquoise, que le gouvernement néerlandais avait négligée pendant des décennies, ont considérablement favorisé l'émergence d'un consensus sur la question de l'intégration. Les accords tacites conclus dans les coulisses par les partis politiques pour politiser le moins que possible la question immigrée et isoler ainsi les partis d'extrême droite ont également exercé une influence importante sur la mise en place d'une politique coordonnée dans ce domaine.

Dans la politique d'intégration des années 80, la principale stratégie adoptée pour améliorer le statut juridique des étrangers a consisté à assouplir la procédure d'acquisition de la nationalité néerlandaise afin de réduire autant que possible le nombre de personnes résidant en permanence aux Pays-Bas qui bénéficieraient du statut moins protégé d'étranger. Cette stratégie s'est traduite en 1984 par la possibilité donnée à la deuxième génération d'immigrés d'acquérir la nationalité néerlandaise sur la foi d'une simple déclaration – depuis 1954 la troisième génération devenait déjà automatiquement Néerlandais. Dans le même temps, la procédure de naturalisation a subi également d'importantes modifications destinées à l'accélérer et à la rendre plus attrayante. C'est ainsi qu'on a renoncé à l'intervention du Parlement dans cette procédure et que l'enquête qui vérifie si les conditions de naturalisation sont remplies a été confiée à l'administration communale plutôt qu'à la police. A côté de cette politique d'encouragement de l'acquisition de la nationalité néerlandaise, on s'est également efforcé de gommer la différence entre ressortissants néerlandais et étrangers dans la législation. C'est dans cet ordre d'idées que le droit de vote et de l'éligibilité lors des élections communales a été attribué aux étrangers en 1985. Ils ont pu participer aux élections locales la première fois en 1986. Les débats ultérieurs concernant une extension vers le niveau provincial et national ont jusqu'à maintenant toujours échoués. Les demandes d'une extension du suffrage sont quand même jamais disparus.

Les conditions

Pour la commune, il existe depuis 1985 et à certaines conditions, une possibilité pour les non-Néerlandais de participer aux élections. Tous les étrangers habitant aux Pays-Bas depuis cinq ans et séjournant légalement dans le pays jouissent du droit de vote actif et passif depuis 1985. Une exception est prévue : les étrangers qui travaillent au service d'un autre Etat, dont ils possèdent la nationalité, et sont actifs aux Pays-Bas (ainsi que leur famille), ne disposent pas du droit de vote. La condition relative à la durée de séjour ne vaut pas pour les Moluquois, vu que les Moluquois apatrides sont considérés comme Néerlandais pour l'application de la loi électorale relative aux élections communales.

La condition relative à la durée de séjour a été abandonnée en 1996 pour les citoyens de l'Union européenne (à cause des obligations résultant du Traité de Maastricht). L'exception prévue pour le personnel au service d'un autre Etat a, elle aussi, été adaptée : désormais, les cadres chargés de missions des représentations consulaires et diplomatiques (ainsi que leur famille) n'ont pas le droit de vote. Que le non-Néerlandais soit ou non au service de son propre pays n'a plus d'importance. L'exception ne s'applique plus au personnel non néerlandais engagé aux Pays-Bas (et résidant durablement aux Pays-Bas).

En 1997, enfin, les conditions prévues pour l'exercice du droit de vote ont été renforcées pour les étrangers n'étant pas ressortissants de l'Union européenne. Désormais, ces étrangers doivent avoir résidé pendant cinq ans sans interruption aux Pays-Bas, en possession d'un titre de séjour, pour jouir du droit de vote. Auparavant, il suffisait d'avoir été résident et en séjour légal pendant cinq ans au jour de la candidature.

L'expérience du droit de vote en pratique

Comme il n'y a pas d'obligation de vote aux Pays-Bas, le taux de participation des étrangers aux élections peut fournir une certaine indication sur l'importance qu'ils attribuent à l'exercice de leur droit de vote. Il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'une vaste campagne d'information, très bien préparée, a été menée en 1986 à l'intention des non-Néerlandais – on Belgique on devrait faire la même chose avant de pouvoir interpréter des taux d'inscription des électeurs Européens. On ne dispose pas de données sur le taux de participation des non-Néerlandais comme telles, mais il existe des statistiques plus générales sur la participation des allochtones aux élections communales. D'après différentes études réalisées (Buijs & Rath, 1986 ; Pennings, 1987 ; Schuyten, 1990 ; Rath, 1990 ; Gilsing, 1991 ; Tillie, 1994 ; Tillie, 2000), il apparaît que, d'une manière générale, le taux de participation des allochtones est moins élevé que celui des autochtones, mais que l'écart a tendance à se réduire au fil des ans. On constate aussi de fortes variations selon la catégorie d'étrangers concernée. C'est ainsi que les électeurs d'origine turque votent autant, voire plus, que les Néerlandais de souche alors que la participation des Marocains est nettement moins grande. Ces derniers s'étaient largement abstenus en 1986 et 1990 – certains disent à cause de discours de Hassan II -, mais ils ont comblé une grande partie de leur retard en 1994. A l'échelle nationale, le taux de participation des Néerlandais a été de 59% aux élections de 1994 contre 58% pour la communauté turque et 45% pour les électeurs d'origine marocaine.

En ce qui concerne le comportement électoral proprement dit des non-Néerlandais, nous sommes à nouveau contraints de nous servir de statistiques plus générales relatives au vote des allochtones (une catégorie qui regroupe donc à la fois les non-Néerlandais et les Néerlandais allochtones). Une étude effectuée à Amsterdam en 1986 a montré qu'une grande partie des allochtones votait pour le parti social-démocrate, qui était aussi celui que présentait le plus grand nombre de candidats allochtones. Une étude menée à La Haye en 1990 a confirmé que les allochtones avaient plus tendance à voter pour le parti social-démocratique que les autochtones. Aussi à Rotterdam les non-Néerlandais votaient le plus pour les socialistes. Comme l'ont indiqués les vastes études comparatives sur le comportement électoral faite par Jean Tillie de l'Université d'Amsterdam en 1994 et 1998, le vote des électeurs allochtones a aujourd'hui tendance à se diversifier. Si le parti socialiste reste le plus populaire dans les communautés immigrées, il est suivi pour les écologistes et les chrétien-démocrates. En comparaison avec les scores obtenus auprès des

électeurs autochtones, il n'y a en fait, hormis l'extrême droite, que les libéraux de droite qui obtient de mauvais résultats. Ceci s'explique sans doute par le fait que certains responsables de ce parti (comme Frits Bolkestein) tiennent depuis quelques années un discours assez populiste vis-à-vis des étrangers.

Les facteurs qui déterminent le vote des étrangers sont en grande partie les mêmes que pour les autochtones, ce qui d'après Tillie révèle un électorat émancipé. Les allochtones analysent et évaluent les partis politiques néerlandais selon des critères idéologiques comparables à ceux de la population autochtone. Les facteurs qui conditionnent leur vote sont principalement la taille du parti (plus il est grand, plus il attire les voix) et la présence de candidats d'origine allochtone à des places utiles (un facteur qui explique en partie le maigre succès des libéraux de droite). Au sein de la communauté turque, la religion (islamique) constitue également un élément important qui pousse à voter pour le parti chrétien-démocrate. Le fait qu'un tiers des électeurs allochtones ait voté pour un autre parti entre 1990 et 1994 est aussi un indicateur qui montre que les allochtones s'intéressent de près à ce qui se passe dans la société néerlandaise. On a d'ailleurs vu peu de partis spécifiquement immigrés (ou musulmans) se créer à l'occasion des élections communales et lorsque cela a été le cas, ils n'ont recueilli aucun succès important, tout comme dans les pays scandinaves.

Le bilan est nettement moins positif sur le plan du droit d'éligibilité. En ce qui concerne la communauté allochtone en général (il n'existe pas de chiffres pour les seuls non-Néerlandais), il y avait en tout et pour tout 50 élus immigrés en 1986 parmi les quelque 11.000 conseillers élus dans tout le pays. Ce chiffre est extrêmement faible compte tenu de la proportion d'environ 6% que représentent les allochtones dans la population néerlandaise (ce qui, proportionnellement, aurait dû entraîner l'élection de 660 conseillers d'origine étrangère). 150 immigrés (sur un total de 60.000 candidats) s'étaient portés candidats cette année-là. La majorité d'entre eux étaient d'origine turque, surinamaïse ou antillaise. On ne sait pas combien d'entre eux possédaient la nationalité néerlandaise, mais il est probable qu'ils constituaient la majorité. Parmi les non-Néerlandais élus, il y avait d'ailleurs trois Belges. À titre de comparaison, il y avait en 1982, c'est-à-dire avant que les non-Néerlandais puissent participer aux élections, 45 candidats immigrés et 7 conseillers communaux allochtones élus. L'octroi du droit de vote aux non-Néerlandais a donc eu pour effet de multiplier par cinq le nombre d'élus allochtones. Celui-ci est resté à peu près le même lors des élections de 1990 et est passé à une centaine en 1994. Ce nombre reste cependant 6 fois inférieur à ce qu'il devrait être pour assurer une stricte représentation proportionnelle de la communauté étrangère. Le nombre relativement faible de candidats allochtones s'explique sans doute par le fait qu'il y a relativement peu d'étrangers qui sont membres d'un parti politique et qu'il n'y a quelques partis à mener une politique active de recrutement de candidats étrangers. À cela s'ajoute aussi évidemment le fait que les candidats étrangers servent souvent d'alibis (comme les femmes l'ont été à une certaine époque) et figurent régulièrement à des places où ils n'ont aucune chance d'être élus, ce qui ne fait que favoriser une frustration bien compréhensible. Dans la plupart des partis, il y a ainsi depuis des années des étrangers qui participent pour la forme aux élections locales.

On s'aperçoit aussi que les étrangers qui parviennent finalement à se faire élire sont souvent cantonnés dans un rôle 'd'expert allochtone' : ils sont supposés se manifester principalement (et parfois uniquement) dans des matières touchant spécifiquement aux questions ethniques. Or, il est peu utile pour les allochtones de n'être consultés que sur des questions (souvent assez marginalisées) relatives à leur identité et de n'avoir que rarement voix au chapitre sur des questions de politique plus générale. En effet, l'intérêt et la valeur de leur participation politique dépasse largement le cadre des 'questions ethniques'. Les hommes et les femmes politiques allochtones doivent souvent fournir de grands efforts pour se débarrasser de leur étiquette 'ethnique' vis-à-vis des autres membres de leur parti et pour souligner les points de convergence plutôt que les points de divergence entre autochtones et allochtones. Certes, l'appartenance ethnique est parfois un facteur qui permet de nouer le contact avec une nouvelle catégorie de la population, mais ce n'est pas du tout pour cela que les centres d'intérêt ne seraient pas les mêmes. Les hommes et femmes politiques allochtones ont souvent beaucoup de mal à faire comprendre cela à leurs collègues autochtones. En fait, les allochtones et les autochtones qui connaissent une situation socio-économique semblable sont aussi

confrontés aux mêmes problèmes, comme celui des quartiers structurellement défavorisés. Le pouvoir (local) est moins enclin à déployer des initiatives novatrices dans ces quartiers-là que dans d'autres parce que les habitants sont peu mobilisés et faiblement représentés dans les organes de décision. Confondre la problématique en général structurelle de ces zones d'habitation (où réside une forte population allochtone) avec un problème supposé 'ethnique' ou 'culturel' a plutôt effet d'accentuer les lignes de fractures entre autochtones et étrangers que de les effacer.

Il s'avère du reste qu'au moment d'entrer en fonction, les conseillers communaux allochtones et autochtones se heurtent à des problèmes similaires et qu'ils doivent passer par une période de rodage. Il arrive que des conseillers étrangers en conçoivent une certaine frustration dans la mesure où toute l'attention, aussi bien de leur propre communauté ethnique que de leurs collègues autochtones au conseil communal, se porte sur eux et que l'on attend d'eux qu'il prennent beaucoup - souvent trop - d'initiatives. Ils n'ont pas l'occasion, comme les nouveaux conseillers autochtones, de s'initier à la politique locale dans un certain anonymat : on leur laisse peu de temps pour faire leurs premières armes de gestionnaire.

Le bilan ?

Les non-Néerlandais ont pu participer aux quatre élections municipales : celles de 1986, 1990, 1994 et 1998. Lorsque l'on cherche à faire le bilan de l'octroi du droit de vote aux non-Néerlandais lors des élections locales, une première indication positive résulte du fait qu'aujourd'hui tous les partis politiques (à l'exception de l'extrême droite) continuent à adhérer pleinement à ce principe. Les organisations immigrées se déclarent également très satisfaites de cette mesure et cherchent même à l'étendre à un niveau supérieur à l'échelon local. Il est très difficile d'évaluer l'influence effective que le droit a exercée sur la politique local menée vis-à-vis des étrangers et sur les conditions de vie des étrangers étant donné que ces choses-là dépendent de beaucoup de facteurs différents. On ne peut pas affirmer que l'octroi du droit de vote a permis de faire progresser de manière spectaculaire la situation des étrangers (défavorisés) dans les grandes villes. La plupart des observateurs estiment cependant que cette mesure a exercé une influence positive. Le droit de vote n'a pas non plus réussi à empêcher la montée - bien qu'à un degré beaucoup moindre en comparaison avec la Belgique ou la France - de petits partis d'extrême droite, essentiellement à Rotterdam au fin des années 80 et au début des années 90. Ces petits partis d'extrême droite, il faut noter, se sont disparus au fin des années 90 à cause de leur propre incompétence. De toute fois, les observateurs sont unanimes pour estimer que la participation des étrangers aux élections communales a sensiblement favorisé leur implication dans la vie publique des communautés locales et a stimulé une déconflictualisation des relations entre étrangers et nationaux. En outre, l'intérêt des étrangers pour la vie politique néerlandaise s'est sensiblement accru au fil des ans.

Il est clair que l'octroi des droits de vote est très important, notamment de point de vue de la démocratie. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, 13,2% (plus de 99.000 personnes) de la population adulte sera encore privée du droit de vote pendant les élections d'octobre 2000. Une telle écart entre le nombre d'habitants et le nombre d'électeurs est inacceptable de point de vue de la légitimité de la gestion publique et de point de vue de la démocratie. Il me semble donc inévitable d'octroyer le droit de vote dès le 1 janvier 2001 - quand la constitution l'accepte - pour que tous les Bruxellois adultes puissent voter aux municipalités en 2006. Il faut en même temps pas oublier que pour améliorer les conditions de vie des étrangers et la situation dans les quartiers défavorisés, le droit de vote des non-Belges n'est qu'un instrument parmi beaucoup d'autres à changer la politique.

Littérature

Buijs, F. & Rath, J. (1986) *De stem van migranten en werklozen. De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986 te Rotterdam* Leiden: COMT.

Carton, D. & Massaro, G. (1990) *Leerjaren. Ervaringen van de eerste buitenlandse gemeenteraadsleden in Nederland* Utrecht: NCB.

Gilting, R. (1991) *De politieke participatie van migranten in Nederland*. Nijmegen: Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Nijmegen.

- Hegeman, F. & Bronk, W. (1994) *Nieuwkomers in de Raad. Ervaringen van autochtone en allochtone raadsleden vergeleken*. Utrecht: NCB.
- Jacobs, D. (1998) *Nieuwkomers in de politiek. (1970 Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België*. Academia Press: Gent.
- Jacobs, D. (1998) 'Les nouveaux venus dans la politique: réflexions sur la participation politique des étrangers', pp. 163-178 in *Engagements pour l'égalité*, Rapport Annuel 1997 du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Bruxelles: CECLR.
- Jacobs, D. (1999) 'Le droit de vote pour les immigrés. L'écart entre le nombre d'habitants et le nombre d'électeurs aux Pays-Bas et en Belgique : comparaison', *La revue politique*, n°3 : 39-68.
- Luyten, H. (1990) *Migranten Meninge. Schaduwverkiezing '90*. Den Haag: Regionaal Centrum Buitenlanders Zuid-Holland West.
- Pennings, P. (1987) *Migrantenkiesrecht in Amsterdam. Een onderzoek naar de participatie en mobilisatie van etnische groepen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 1986*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Afdeling Bestuursinformatie.
- Rath, J. (1990) *Kenterend Tij: Migranten en de Gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 1990 te Rotterdam*. Utrecht: Vakgroep Culturele Antropologie.
- Rath, J. (1991) *Minorisering. De sociale constructie van etnische minderheden*. Amsterdam: Sua.
- Rath, J. (1994) 'Kiezen op elkaar. Migranten en machtsvorming', *Buitenlanders Bulletin*. 19 (2): 5-8.
- Tillie, J. (1994) *Kleurrijk Kiezen. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2 maart 1994*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Tillie, J. (2000) *De etnische stem. Opkomst en stemgedrag van migranten tijdens gemeenteraads-verkiezingen, 1986-1998*. Utrecht: Forum.

Infos sur l'auteur

Dr. Dirk Jacobs (°1971) est affilié à l' *Institute of Political Sociology and Methodology* (IPSoM) de la Université Catholique de Bruxelles (*Katholieke Universiteit Brussel*). Jacobs a étudié sociologie à l'Université de Gand et a obtenu le doctorat en sciences sociales à l'Université d'Utrecht aux Pays-Bas en 1998 avec une thèse sur le débat politique concernant le droit de vote des étrangers aux Pays-Bas et en Belgique. E-mail : dirk.jacobs@kubrussel.ac.be

Website : <http://users.belgacom.net/jacobs> et <http://users.skynet.be/stemrecht-voor-migranten>

Ouvrages récentes de l'auteur

- Jacobs, D. (1998) *Nieuwkomers in de politiek. (1970 Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België*. Academia Press: Gent.
- Jacobs, D. (1998) 'Les nouveaux venus dans la politique: réflexions sur la participation politique des étrangers', pp. 163-178 in *Engagements pour l'égalité*, Rapport Annuel 1997 du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Bruxelles: CECLR.
- Jacobs, D. (1998) 'Discourse, politics and Policy. The debate over voting rights for foreign residents in The Netherlands (1970-1996)', *International Migration Review*, 32 (2): 350-373.
- Jacobs, D. (1999) 'Le droit de vote pour les immigrés. L'écart entre le nombre d'habitants et le nombre d'électeurs aux Pays-Bas et en Belgique : comparaison', *La revue politique*, n°3 : 39-68.
- Jacobs, D. (1999) 'Stemrecht voor migranten: kiezen of delen?', *Ethiek en Maatschappij*, (1): 93-103.
- Jacobs, D. (1999) 'Waarom niet-staatsburgers geen kiesrecht hebben', *Onze Alma Mater, Leuvense Perspectieven*, 53 (3): 307-328.
- Jacobs, D. (1999) 'The debate over enfranchisement of foreign residents in Belgium', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25 (4): 649-664.
- Jacobs, D. (2000) 'Multinational and polyethnic politics entwined: minority representation in the region of Brussels-Capital', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26 (2): 289-304.
- Jacobs, D. (2000) 'Giving Foreigners the Vote: Ethnocentrism in Dutch and Belgian Political Debates', pp.117-138 in Ter Wal, J. & Verkuyten, M. (eds.) *Comparative Perspectives on Racism*, Aldershot: Ashgate.
- Jacobs, D. & Swyngedouw, M. (2000) 'Een nieuwe blik op achtergestelde buurten in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest'. *IPSoM bulletin n°1*. (carte sur les quartiers défavorisés : <http://users.belgacom.net/jacobs/presse.html>).