

Nouveaux aspects de la citoyenneté

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Nouveaux aspects de la citoyenneté. In: Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques, tome 15, n°7-12, 2004. pp. 263-273;

doi : <https://doi.org/10.3406/barb.2004.23663>

https://www.persee.fr/doc/barb_0001-4133_2004_num_15_7_23663

Fichier pdf généré le 04/06/2020

EXPOSÉ

Nouveaux aspects de la citoyenneté

par Francis Delpérée

Membre de la Classe

Une question simple mérite d'être évoquée : « Qui est citoyen ? Qui est notre semblable en politique ? Qui, avec nous, peut participer – de manière directe ou indirecte – à la conduite des affaires de la Cité ? ».

Convenons-en. Jusqu'au lendemain de la Seconde guerre mondiale – plus précisément : jusqu'en 1948 –, cette question simple recevait une réponse simple. Pour être citoyen, il fallait remplir quatre conditions élémentaires. Être belge, être un homme, être âgé de vingt et un ans accomplis et être domicilié dans une commune belge depuis six mois au moins ¹.

¹ Les premières élections sont celles du Congrès national. Pour pouvoir exercer le droit de vote, il faut être Belge, être un homme, être âgé de 25 ans et payer le cens électoral. Les électeurs dits « capacitaires » disposent également du droit de vote, en vertu de leur diplôme ou de leur fonction. Cette dernière catégorie d'électeurs ne sera toutefois pas retenue par le Congrès national, lorsqu'il inscrira le suffrage censitaire dans la Constitution.

En 1848, le cens est ramené, dans l'ensemble du pays, au minimum constitutionnel. Cet abaissement entraîne une première extension du droit de suffrage. En 1893, le suffrage universel, tempéré par le vote plural, est instauré. Il faut être Belge, être un homme, être âgé de plus de 25 ans. Certains électeurs se voient accorder une ou deux voix supplémentaires :

- en tant qu'électeur capacitaire ;
- en tant que chef de famille de plus de 35 ans, payant au moins 5 F de taxe de résidence ;
- en tant que détenteur d'un livret d'épargne de 2.000 F minimum, ou bénéficiaire d'une rente viagère de 100 F.

En 1921, la Constitution entérine la règle du suffrage universel « pur et simple ». Un homme (de plus de vingt et un ans), une voix. C'est le système qui avait été appliqué aux élections législatives de 1919, sans attendre la modification de la Constitution.

C'était il y a un peu plus d'un demi siècle... Que de chemin parcouru depuis lors ! Que de réformes en cinquante-cinq ans ! Que de transformations, spécialement au cours de ces dernières années, des modes de participation à la vie politique !

Chacune des quatre conditions fondatrices de la citoyenneté a été, à son tour, mise en question². À un point tel que les contours de la citoyenneté s'en trouvent aujourd'hui modifiés, pour ne pas dire : bouleversés, et que le sens même de la citoyenneté peut s'en trouver affecté.

Le mouvement qui est intervenu n'est pas univoque. Il s'est réalisé à double sens.

D'une part, nous les Belges, nous changeons, nos mentalités changent, notre société change. Comment les institutions de l'État n'enregistreraient-elles pas ces transformations, y compris sur le terrain de la citoyenneté ? En d'autres termes, notre culture politique nous invite à découvrir de nouvelles facettes de la citoyenneté.

D'autre part, notre État, notre État belge change, en profondeur. Il s'est imposé des transformations de l'intérieur. Il cherche à occuper une place toujours plus effective au sein de l'Union européenne. Comment ne changerions-nous pas en même temps que lui ? Autrement dit, l'évolution de nos institutions nous oblige à envisager la citoyenneté dans des perspectives plus larges, et notamment européennes.

La citoyenneté d'aujourd'hui se situe, me semble-t-il, au confluent de ce double mouvement – social et politique –. Ceci mérite quelques explications.

I . – La première idée est simple

Des changements culturels significatifs nous invitent à ouvrir la citoyenneté à de nouvelles catégories de personnes au sein de la société belge

La place que notre société tend à conférer à deux catégories de personnes, les femmes et les jeunes, influence de manière déterminante notre conception de la citoyenneté. Les conditions restrictives de sexe et d'âge qui étaient imposées au XIX^e siècle et dans la première moitié du XX^e sont aujourd'hui sinon abrogées du moins assouplies. Qu'on en juge !

² En particulier, les conditions de sexe, de capacité et de richesse ont disparu.

A. EN CE QUI CONCERNE LA CONDITION DE SEXE,
TROIS DATES IMPORTANTES MÉRITENT D'ÊTRE RAPPELÉES :
1919, 1948 ET 2002

– 1919 marque l'avènement du suffrage universel pur et simple, mais du suffrage universel masculin seulement. Il est vain de revenir ici sur le « coup de Loppem » auquel notre confère Henri Haag a consacré des études pénétrantes.

Tout au plus relèvera-t-on que la Constitution révisée en 1921 offrait la possibilité d'étendre par une simple loi le droit de vote reconnu aux hommes à la catégorie des femmes³.

L'on soulignera aussi, au passage, que si les suffragettes ne disposaient pas dans l'entre-deux-guerres du droit de vote, rien ne les empêchait d'être élues par des hommes. Ce fut le cas de Marie Spaak, d'Agnès della Faille ou de Georgette Ciselet, pour ne citer que les plus connues.

– 1948 marque évidemment un tournant important dans la composition du corps électoral. Celui-ci double en nombre. Et même un peu plus, puisque le groupe des électeurs passe de 32 à 66 % de la population⁴. Par contre, les observateurs de la chose politique sont d'accord pour reconnaître que les suffrages féminins n'ont pas renversé les tendances politiques qui avaient cours du temps du suffrage exclusivement masculin. Ni en 1949, lors de la première mise en œuvre, ni par la suite.

– 2002 introduit à une autre problématique.

« Les Belges sont égaux devant la loi », proclame, depuis bientôt cent septante-cinq ans, la Constitution belge. « Les Belges », la formule est commode. Elle embrasse, si je puis dire, les hommes et les femmes. Elle ne pouvait satisfaire entièrement les féministes qui aiment à mettre les points sur les i. Pour ceux qui n'auraient pas compris la portée de la disposition constitutionnelle, les puristes imposent désormais d'écrire dans le même

³ Les femmes, qui, jusqu'en 1921, ne disposent d'aucun droit de suffrage, reçoivent, à ce moment, le droit de vote pour les élections communales. Les veuves de guerre peuvent, par ailleurs, participer aux législatives. Les restrictions aux niveaux provincial et national ne sont abolies qu'en 1948.

⁴ Il y a 2.727.796 électeurs en 1946, il y en a 5.635.452 en 1949. À ce moment, la population compte quelque 8 millions et demi de personnes. (J. Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, La renaissance du livre, Bruxelles, 1958, p.141).

article que « l'égalité des femmes et des hommes est garantie » (article 10, alinéa 3) ⁵.

Vous voici satisfaites, Mesdames. Que nenni ! Comme l'on n'est jamais trop prudent, un autre article constitutionnel, l'article 11bis, va établir la règle selon laquelle « la loi, le décret ou (l'ordonnance) garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leur droits et libertés » ⁶. Autrement dit, il ne s'agit pas de se contenter de déclarations de principe. C'est une égalité effective qui doit être assurée.

Avec cette précision essentielle : il y a lieu de favoriser l'« égal accès » des femmes et des hommes « aux mandats électifs et publics » ⁷. Plusieurs lois s'engagent dès à présent sur cette voie qui est celle de la promotion active du statut politique de la femme.

Ainsi le Code électoral se préoccupe d'assurer une présence égale des femmes et des hommes sur les listes de candidats. Dans quel ordre ceux-ci vont-ils être placés ? En 2003, il est précisé que des candidats de sexe différent doivent se trouver parmi les trois premiers candidats de la liste, soit un homme, deux femmes ou deux femmes, un homme. À partir des prochaines élections législatives, il y aura lieu de respecter de manière stricte, et sur toute l'étendue de la liste, un autre ordre : « un homme – une femme » ou « une femme – un homme ». Ce que les amoureux de Lelouch ne manquent pas d'appeler, en souvenir de la musique d'un film célèbre, la règle « chabadabada ».

B. LA CONDITION D'ÂGE

Dans notre société politique, l'âge est traditionnellement conçu comme un plancher et non comme un plafond.

Un plancher. C'est-à-dire qu'à partir d'un âge déterminé, je puis exercer mes facultés de citoyen : je suis électeur, je puis être candidat à une élection, je peux postuler un emploi public.

Et pas un plafond. Il n'y a pas de limite par le haut. Pour ne prendre que cet exemple, à l'âge de la retraite, je ne perds pas mes droits d'électeur...

⁵ Modification à la Constitution du 21 février 2002 (*M.B.*, 26 février 2002, p. 7342).

⁶ Modification à la Constitution du 21 février 2002 (*M.B.*, 26 février 2002, p. 7343).

⁷ *Idem.*

Mais à quel niveau convient-il d'établir le plancher ? Ici encore trois dates : 1831, 1981, 1993.

– 1831. La révolution est faite par de jeunes hommes. Jean-Baptiste Nothomb avait 25 ans, Charles Rogier en avait 31. Quant à Surlet de Chokier, il était, au temps de la régence, âgé de 62 ans et faisait figure d'ancêtre.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le Congrès national ait retenu l'âge de 25 ans pour être électeur. Le même âge est prescrit pour siéger à la Chambre des représentants, celui de quarante ans pour figurer dans les rangs du Sénat – tant il est vrai que le Sénat est l'assemblée des seniors⁸ –. Ce régime subsistera jusqu'en 1919, moment où le droit de vote est octroyé à tous les citoyens âgés de 21 ans.

– 1981. Nouvelle évolution. Si je suis majeur, si je suis en âge de me marier, si je suis responsable pénalement de mes actes, ne serais-je pas en droit de voter ? En 1969, l'âge minimal des électeurs pour les élections communales avait été ramené à 18 ans. En 1981, la règle vaut aussi aux élections législatives. Ici encore, l'abaissement de l'âge de l'électorat et l'élargissement du corps électoral ne se traduisent pas par un bouleversement des résultats électoraux⁹.

– La dernière décennie va s'inscrire dans la même préoccupation.

En termes d'électorat, le droit de participer à des consultations populaires, au niveau communal et provincial, est ouvert, depuis 1995, à tout habitant de la commune – sans distinction d'origine, il faudra y revenir – pour autant qu'il ait atteint l'âge de seize ans, soit deux ans de moins que pour les élections proprement dites.

En termes d'éligibilité, le droit de se porter candidat est ouvert, depuis 1993, à tout qui a atteint l'âge de vingt et un ans.

⁸ En 1893, pour voter aux élections sénatoriales, il fallait être âgé de 30 ans accomplis.

⁹ En 1982, l'âge de l'éligibilité pour les élections communales est ramené à 21 ans, puis en 1991, à 18 ans. La révision constitutionnelle de 1993 ramène l'âge de l'éligibilité pour les chambres législatives à 21 ans. Cette mesure s'applique également au Parlement européen. Les candidats aux élections communautaires et régionales doivent aussi être âgés de 21 ans. Comme les élections communales et provinciales coïncident depuis 1993, l'âge minimum des conseillers provinciaux est ramené à 18 ans.

Dix-huit ans pour les élections communales et provinciales. Mieux encore : des propositions circulent aujourd'hui pour faire coïncider l'âge de l'électorat et celui de l'éligibilité, en d'autres termes pour retenir l'âge uniforme de dix-huit ans. Ces suggestions ont de bonnes chances d'être accueillies.

Ce n'est pas qu'un accès de « jeunisme », ce phénomène politique qui semble accompagner de ces temps-ci la désignation des ministres. C'est plus fondamentalement la marque d'une volonté, celle de ne pas créer des discriminations abusives et de ne pas retenir un ensemble de chiffres planchers dont le citoyen ne comprendrait pas la logique interne.

Nous étions 46.000 électeurs en 1830. Pour 4,1 millions d'habitants. Nous étions 5,6 millions en 1948. Pour 8,6 millions d'habitants. Nous voici à 7,5 millions d'électeurs en 2004, à l'occasion des élections régionales et communautaires. Pour près de dix millions d'habitants. Manifestement, le corps électoral s'est accru considérablement.

II. La deuxième idée est simple, elle aussi

Les changements institutionnels que la Belgique connaît depuis un demi siècle sont facteurs d'un nouvel élargissement de la citoyenneté

Il faut introduire ici une double dimension étrangère. Les Belges de l'étranger et les étrangers en Belgique ¹⁰.

A. EXAMINONS, D'ABORD, LA SITUATION DES BELGES DE L'ÉTRANGER

– Pendant très longtemps, une idée a prévalu. Je suis sur le territoire national. J'exerce mes droits politiques. Je vote. Je me déplace jusqu'au bureau de vote pour y déposer un bulletin dans l'urne. À l'inverse, je quitte le territoire national, je ne m'intéresse plus aux débats de politique intérieure, je perds mes droits politiques, je ne vote plus, je n'emporte pas dans mes bagages les attributs de la citoyenneté.

¹⁰ En 1998, les deux dossiers ont été liés par un certain nombre de partis politiques. Ils ont fait l'objet d'un examen conjoint. Donnant-donnant, selon une technique bien connue dans notre pays.

Cette conception est aujourd'hui remise en cause. C'est peut-être l'un des aspects de la mondialisation de l'information. J'ai un collègue japonais qui ouvre, chaque jour, grâce à Internet, les principaux quotidiens belges. Il est plus au courant des problèmes politiques à Chiny-la-Cuisine ou à Thorembais-les-Béguines que la majorité de nos compatriotes. Alors pourquoi le Belge de Rimouski, d'Adélaïde ou de Pondichéry ne pourrait-il pas s'exprimer utilement à l'occasion de l'un ou l'autre scrutin ?

– Une loi du 18 décembre 1998 ¹¹ octroie aux Belges de l'étranger le droit de vote aux élections législatives. Le droit de vote emprunte ici des cheminements originaux. Cinq, en tout ¹².

- * Il y a, d'abord, le vote personnel. J'habite Kinshasa et j'ai choisi de voter à Saint-Gilles. Je suis de passage en Belgique au moment des élections législatives. Je vais voter à Saint-Gilles.
- * Il y a aussi le vote par procuration. J'habite Beyrouth et j'ai choisi de voter à Liège. Je donne mandat à un électeur liégeois pour qu'il se rende, en mon nom, dans le bureau de vote qui m'a été assigné. Il y exprimera mon suffrage.
- * Il y a encore le vote dans un poste diplomatique ou consulaire. J'habite Paris et j'ai choisi de voter à Dinant. Huit jours très précisément avant la date des élections, je me rends à l'ambassade de Belgique à Paris. J'y émets personnellement mon vote. Les bulletins seront acheminés au Ministère des affaires étrangères à Bruxelles. Les résultats qui concernent la province de Namur seront, pour leur part, transmis à son bureau principal.
- * Il y a une combinaison des deuxième et troisième cas de figure. C'est le vote par procuration dans un poste belge à l'étranger. J'habite Djerba et j'ai choisi de voter à Bertrix. Je n'ai pas l'occasion de me rendre à l'ambassade de Belgique à Tunis où je suis pourtant inscrit. Je donne procuration à un citoyen belge qui, lui aussi, vit en Tunisie. Il ira voter, en son lieu et place, à Tunis. Les bulletins seront envoyés à Bruxelles et les résultats transmis à Arlon.

¹¹ Modifiée substantiellement le 7 mars 2002.

¹² En 2003, 120.000 Belges de l'étranger ont participé aux élections législatives dont près de 60 % par correspondance.

- * Il y a, enfin, le vote par correspondance. J'habite Vancouver et j'ai choisi de voter à Bruges. Par l'intermédiaire de l'ambassade de Belgique à Ottawa, je reçois à Vancouver un bulletin de vote. Je le renvoie dûment complété au bureau électoral de Bruges, et ceci par la voie postale.
- Je ne peux m'empêcher de dire que le vote à distance soulève un certain nombre de problèmes juridiques. J'en relève cinq.
- * La Constitution continue à dire que le vote a lieu à la commune. Sous-entendu la commune dans laquelle je réside. Ou, à tout le moins, la commune dans laquelle j'ai résidé. Si je me trouve à Ouagadougou et que j'émets un vote qui va aller à la commune de Berchem-Sainte-Agathe dans laquelle ne je n'ai jamais mis les pieds auparavant, il est difficile de soutenir que le précepte constitutionnel est parfaitement respecté.
- * La Constitution dit que le vote est obligatoire. Or, pour le Belge de l'étranger, le vote ne l'est pas. Il est facultatif. Voici une deuxième impasse constitutionnelle.
- * La Constitution dit encore que le vote est secret. Qui peut m'assurer que le vote que j'émets à Dakar, après avoir reçu mon pli électoral ne l'a pas été à la table de famille, dans l'entreprise qui m'occupe ou, pis encore, dans la cellule du parti politique auquel j'adhère. J'ai les plus graves appréhensions quant à la confidentialité du vote qui est émis dans ces conditions ¹³.
- * Quatrième question. C'est celle de la destination de mon vote. Je choisis ma commune et par conséquent la circonscription électorale dans laquelle je décide d'exercer mon suffrage. Mais, cette commune peut être choisie sans aucun lien de rattachement objectif. C'est un problème que la France a connu, il y a quelques années. On a vu les représentants des grands partis politiques sillonner l'Afrique ou l'Asie pour demander aux électeurs du RPR ou à ceux du PS de concentrer leur vote sur telle circonscription électorale où un candidat – c'était Jean-Pierre Chevènement, dans le territoire de Belfort – était particulièrement menacé. Phénomène exceptionnel, on a vu un nombre considérable de Français de l'étranger voter dans le territoire de Belfort qu'ils ne connaissaient sans doute que de nom.

¹³ D'une part, le vote est anonyme. Nul ne doit savoir qui a voté pour qui. D'autre part, le vote est personnel. Il est émis dans le secret de l'isoloir.

- * Dernière question. Pourquoi uniquement pour les élections législatives ? Pourquoi pas pour les régionales ? Pourquoi pas pour les européennes ? Je n'aperçois pas la justification des exclusives qui sont aujourd'hui établies.

B. BELGE ET ÉTRANGER

Point besoin de rappeler ici les débats qui se développent depuis près de vingt-cinq ans sur le thème du droit de vote et de son octroi à des étrangers non-communautaires. Je me bornerai ici à soumettre trois réflexions.

– La première portera sur le vocabulaire. Le vocabulaire constitutionnel est connu, il est clair, il est simple, il appelle les hommes et les femmes par leur nom. Il distingue le national et l'étranger. Il prend aussi en compte le citoyen de l'Union.

Pour l'instant, cependant, un vocabulaire d'allure sociologique envahit les discours politiques, surtout au Nord du pays. Il y aurait des autochtones, pourquoi pas des indigènes ? Il y aurait aussi des allochtones qui sont, pour la plupart, des allophones. Ce vocabulaire prend la forme du mépris. Il se pare d'un ton péjoratif qui n'est pas de mise. Il faut appeler un chat un chat et un étranger un étranger. Si ce dernier n'est pas reconnu comme tel, comment pourrait-il partager l'exercice des droits politiques ?

– Deuxième réflexion. Elle est d'ordre constitutionnel. La Constitution précise que le droit de vote qui revient aux Belges peut être attribué à des étrangers même à ceux qui sont originaires d'États non européens et ce moyennant le vote d'une loi. Une loi nationale, bien entendu. Je n' imagine pas que des projets politiques visent à régionaliser la matière et donc à régler la question par décret ou ordonnance.

Ce n'est pas qu'une question juridique. Le mal est plus profond. La nationalité ou la citoyenneté en Belgique sont-elles encore des questions d'intérêt général ou doivent-elles évoluer au gré des sensibilités politiques ici ou là ?

– Troisième remarque. La Constitution est extrêmement prudente pour ne pas dire frileuse. Elle s'est contentée d'ouvrir les portes de la citoyenneté communale. Pas provinciale, alors que les élections ont lieu le même jour. A fortiori, la question du

droit de vote aux élections régionales ou nationales ne se pose d'aucune manière.

Où en sommes-nous ? La loi belge offre aux *étrangers communautaires*, ceux de l'Europe des vingt-cinq, l'électorat et l'éligibilité aux élections communales pour autant qu'ils résident en Belgique.

La loi belge offre aux mêmes étrangers communautaires l'électorat et l'éligibilité aux élections européennes pour autant qu'ils résident en Belgique.

Depuis le 19 mars 2004, la loi belge offre aux *étrangers extra-communautaires* l'électorat à l'occasion des élections communales, pour autant qu'ils résident en Belgique depuis cinq ans et qu'ils promettent de respecter les lois du peuple belge. Elle leur permet également de participer à des consultations populaires.

Je ne vais pas cacher mon jeu. Je considère que le législateur a bien fait en ouvrant le droit de vote aux étrangers. Comment expliquer le régime différent qui est fait à un Norvégien et à un Suédois, à un Suisse comparé à un Autrichien, à un Libanais placé à côté d'un Chypriote et ainsi de suite ? Comment faire comprendre à un étranger extracommunautaire qui réside depuis plusieurs années en Belgique, qui y travaille, qui paye ses impôts, qui utilise les transports en commun, qui recourt aux services publics de la communauté qu'il n'a rien à dire sur les choix des politiques communales de proximité ?

Plus que certains Belges peut-être, cet étranger est attentif, lui, à la création d'une école au niveau communal, à l'organisation d'un réseau de tramways ou d'une ligne d'autobus ou à l'aménagement d'installations de loisirs.

*
* *

Comment conclure ? Sinon en constatant que la citoyenneté déborde aujourd'hui des cadres étriqués dans lesquels nous avons voulu l'enfermer, en particulier en termes d'espace. Sinon en observant que la citoyenneté se décline le plus souvent au pluriel. Citoyen ici pour les affaires locales, citoyen là-bas pour les affaires nationales, citoyen européen selon son goût pour les affaires communautaires...

Faut-il regretter cette évolution du droit et des institutions ? Faut-il regarder avec un brin de nostalgie ces hommes du passé qui n'avaient qu'une nationalité et qu'une citoyenneté ? Les voici aujourd'hui porteurs de deux ou trois nationalités. Les voici

aujourd'hui citoyens de deux ou plusieurs États, sans oublier la citoyenneté d'un continent – l'Europe – dont ils peuvent à juste titre se revendiquer.

Pour ma part, j'ai tendance à considérer qu'à société complexe, répond nécessairement une citoyenneté complexe. Mais, je l'ajoute aussi, une citoyenneté plurielle, une citoyenneté ouverte, une citoyenneté qui n'est pas celle du ghetto mais du grand large.

Érasme était de Rotterdam et, de temps à autre, d'Anderlecht. Mais il était surtout, à l'instar des humanistes de la Renaissance, citoyen du monde. Sans renier ses attaches locales mais s'efforçant à tout instant d'ouvrir une réflexion et de mener une action qui dépasse les frontières, ces barrières de papier, comme on dit dans le jargon internationaliste.

Le droit public contemporain renoue avec la tradition d'une *civitas* qui ne s'abrite pas derrière des murs mais qui est tout à la fois terre d'accueil pour l'étranger et point de départ pour de nouvelles aventures.

« Je est un autre ». Ou, pour renverser la formule : « L'autre, c'est moi ».

Même si notre histoire n'est pas la même, même si notre culture est différente, même si nous ne communions pas aux mêmes valeurs, même si nos projets ne s'accordent pas en tous points, nous sommes hommes et femmes d'ici et d'ailleurs. Nous sommes appelés à vivre ensemble au sein de notre État. À des degrés différents peut-être, nous sommes invités à participer ensemble à la gestion de l'État.

En somme, c'est cela la citoyenneté. C'est la volonté de vivre ensemble. Oserais-je souhaiter que cette volonté soit solidement arrimée dans un pays comme le nôtre ?