

Le droit de vote des ressortissants communautaires

Pour la deuxième fois, après les élections de mars 2001, les ressortissants communautaires remplissant certaines conditions pourront participer aux élections municipales. Le point sur le sujet.

Les municipales de mars 2008 devraient permettre de mesurer le degré d'intégration des ressortissant européens dans la vie locale française (1). En 2001, sur les 4,5 millions de ressortissants communautaires de l'Union européenne à 14 membres pouvant exercer ce nouveau droit, 1,3 million d'entre eux étaient domiciliés en France (2).

Une laborieuse naissance

L'article B du Traité de Maastricht du 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a institué le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales. Mais c'est 18 ans plus tôt, lors du Sommet de Paris en décembre 1974, que cette question fut abordée pour la première fois. A l'époque, sur les neuf Etats membres de la Communauté économique européenne (CEE), six d'entre eux considéraient que cela posait des problèmes constitutionnels, faute de base juridique dans le Traité de Rome.



Le salut viendra de l'obstination du Parlement européen, qui ne se découragera pas alors que l'Acte Unique était resté muet sur ce point. Pourtant, le Conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, avait mis en place un comité ad hoc afin d'étudier la question. Reprenant son bâton de pèlerin, le Parlement européen présentera, le 7 octobre 1986, un important rapport intitulé *Droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats-membres de la Communauté*. Ce rapport soulignait un paradoxe : Comment consacrer le droit de circuler librement dans la CEE tout en refusant aux ressortissants communautaires travaillant dans un autre pays de la communauté de voter dans leur commune de résidence ? Fort de cet argument, le Parlement européen demandera une nouvelle fois à la Commission européenne d'adopter une proposition de texte en ce sens. Il faudra néanmoins attendre le mois de juin 1988 pour qu'un projet de directive soit finalement élaboré par le Conseil.

C'est aujourd'hui l'article B paragraphe 1 du Traité de Maastricht qui reconnaît les droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les ressortissants communautaires dans l'Etat où ils résident. Ce droit s'applique « *dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat* ». Il reste cependant surprenant que la base juridique retenue ne fait pas de ce droit une conséquence du droit circuler librement dans la communauté, mais bien un attribut de la citoyenneté européenne au titre de l'article 8 du Traité de Maastricht. Depuis, la portée de ce principe a été précisée par plusieurs directives. La directive 94/80 du Conseil du 14 décembre 1994 (3), est ainsi venue codifier les conditions d'exercice de ce droit. Par la suite, ce texte a été modifié par la directive 96/30/CE (4), afin de tenir compte de l'adhésion des 10 nouveaux Etats membres, le 1^{er} mai 2004. La directive 2006/106/CE (5) a également précisé les conditions d'application de ce droit au regard de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1^{er} janvier 2007.

Aujourd'hui, les textes communautaires prévoient que « *ces modalités peuvent comporter des dérogations lorsque la situation spécifique d'un Etat membre le justifie* ». Pour comprendre cette limitation, il faut savoir que le Grand-Duché de Luxembourg avait tenu à faire figurer une telle disposition, de crainte qu'un maire portugais soit élu à la tête de la ville de Luxembourg. La ville comporte en effet une importante communauté portugaise représentant près de 40 % de la population.

Les dispositions françaises

Position du Conseil constitutionnel

La loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a introduit un nouvel article 88-3 dans notre Constitution. Cet article dispose que « *sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées déterminent les conditions d'application du présent article* ». Cette rédaction prend en compte la première décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 qui avait jugé l'article 8B, premier paragraphe contraire à la Constitution. La Haute Juridiction avait considéré qu'il résultait de la combinaison de l'article 3 de la Constitution et du 3^{ème} alinéa du même article que des articles 24 et 72 de la Constitution que seuls les « nationaux français » pouvaient avoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Aussi, en dépit d'un second recours, le Conseil Constitutionnel a-t-il validé ce nouvel article constitutionnel dans sa décision n° 92-312 du 2 septembre 1992.



La loi du 25 mai 1998

L'article 1^{er} de la loi organique n°98- 404 du 25 mai 1998 (6) i ntroduit dans le Code électoral une section 1 bis au chapitre 1^{er} du titre IV du Livre 1^{er}. Ce texte précise les modalités pratiques de l'exercice du droit de vote pour les ressortissants communautaires. Il précise notamment les conditions que ceux-ci doivent remplir pour pouvoir voter aux élections municipales.

Conditions à remplir :

- 1) avoir la nationalité d'un Etat membre (la nationalité de l'un des 26 Etats membres) ;
- 2) avoir sa résidence dans l'Etat membre au lieu de vote ou de candidature ;

Le Code électoral précise qu'il convient de posséder « un domicile réel » ou bien une « résidence à caractère continu ». En pratique, les électeurs qui s'inscrivent au titre du domicile n'ont pas à justifier de 6 mois de résidence. Ils peuvent s'inscrire à la mairie, dès leur arrivée dans la commune. Les personnes qui justifient d'une résidence continue et effective depuis plus de 6 mois peuvent également s'inscrire sur les listes électorales complémentaires. La preuve peut être apportée par tout moyen. La résidence ne se confond pas avec le domicile lorsqu'une personne habite un logement qui n'est pas son principal établissement (exemple : un étudiant résidant dans une ville universitaire mais demeurant domicilié chez ses parents). Le domicile se prouve aussi pour toute personne qui peut justifier d'une inscription pour la 5^{ème} année consécutive au rôle des contributions directes locales (taxe foncière, taxe d'habitation, taxe professionnelle). Peuvent bénéficier de ce droit, les ressortissants communautaires qui possèdent leur résidence secondaire dans une

commune française, dès lors qu'ils peuvent prouver avoir une résidence continue dans une autre commune.

3) jouir de leur capacité électorale dans leur Etat membre d'origine ;

4) remplir les mêmes conditions que les nationaux pour s'inscrire sur les listes électorales, autres que la nationalité.

Inscription sur une liste électorale complémentaire

L'inscription sur une liste électorale complémentaire est régie par les articles L.O. 227 -1 à L.O. 227-5 du Code électoral. En pratique, les ressortissants communautaires doivent déposer une demande d'inscription sur la liste électorale complémentaire de l'une des communes mentionnées à l'article L. 11 du Code électoral. Les listes complémentaires ont été mises à jour en mars 2007 par le ministère de l'Intérieur, afin de tenir compte de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie au 1^{er} janvier 2007 (7)

Comme pour les ressortissants français, la demande doit être accompagnée des justificatifs exigés, à savoir un titre d'identité en cours de validité et un justificatif de domicile ou leur copie. De plus, ils doivent remplir un formulaire d'inscription spécifique (modèle A2 (8)). Ce formulaire précise, notamment, qu'ils ne sont pas déchus du droit de vote dans l'Etat où ils sont ressortissants. A cet égard, dans un arrêt du 2 mars 2001, la 2^{ème} chambre civile de la Cour de Cassation a estimé que l'article L.O. 227-4 du Code électoral devait être interprété comme permettant au ressortissant communautaire de rapporter la preuve de l'absence de déchéance du droit de vote au moyen d'une attestation sur l'honneur (9).

Une commission administrative, chargée d'établir la liste électorale, informe ensuite par courrier les ressortissants communautaires dont elle refuse l'inscription sur les listes. Les personnes concernées disposent d'un délai de 10 jours pour contester la décision devant le tribunal d'instance. Les listes électorales font l'objet d'une révision annuelle. Une fois ces formalités accomplies, les futurs électeurs recevront une carte électorale d'un modèle particulier, valable pour un seul scrutin (10).

Premier bilan mitigé

Une frilosité française ?

Alors que la France transposait avec retard la directive de décembre 14 décembre 1994 (11), dans son article, Sylvie Strudel (12) a fait remarquer que certains Etats membres de l'Union européenne avaient déjà largement devancé la reconnaissance des ressortissants communautaires. Ainsi, dès 1977, le Danemark a accordé les droits politiques locaux aux ressortissants des Etats membres de l'Union nordique. En 1981, ces droits ont été étendus à tous les étrangers. En Irlande, dès 1979, les résidents communautaires ont pu participer aux scrutins parlementaires. A cette époque également, l'Italie accordait l'éligibilité aux ressortissants d'autres Etats de la Communauté. En 1983, les Pays-Bas, après révision de la Constitution, adoptent des dispositions analogues, de même que le Portugal et l'Espagne, sous réserve de réciprocité avec certains pays.



Une faible participation bien réelle

Sur les 1,3 million de ressortissants communautaires, la première communauté d'électeurs est celle des 600 000 Portugais. Elle est suivie par plus de 200 000 Italiens et près de 180 000 Espagnols. Viennent ensuite les Allemands (plus de 80 000), les Britanniques (75 000) et les Belges (70 000). Sur cette population totale, 166 000 ressortissants communautaires se sont inscrits sur les listes électorales complémentaires, soit deux fois plus que les 80 000 qui s'étaient fait connaître, 21 mois auparavant, lors des élections parlementaires européennes de juin 1979.

Côté candidats, pour 255 788 candidats de nationalité française, recensés dans les communes de 3500 habitants et plus, on dénombre 991 ressortissants communautaires. Les conseillers municipaux d'origine communautaire représentent 0,24% de ceux qui ont été élus dans les communes de plus de 3 500 habitants (204 sur 83 445). Les plus nombreux restent les Portugais (83) (13), suivis par les Belges (21), les Allemands (17), les Britanniques (16), les Néerlandais (8), les Suédois (3), les Irlandais (2), 1 Danois, 1 Grec et 1 Finlandais.

Cap 2008 !

Les raisons de ce manque d'engagement des ressortissants communautaires dans la vie communale sont-elles à rechercher dans une carence d'information, une crainte de prendre des responsabilités et de devoir se mesurer avec les nationaux, ou encore les délais brefs pour s'inscrire sur les listes électorales ?

Il reste que la conception de la citoyenneté varie d'un pays à l'autre et que l'on choisit d'autant plus de participer à la vie municipale que l'on réside depuis longtemps dans la commune et que l'on exerce des responsabilités dans la vie associative. Quoiqu'il en soit, les prochaines élections municipales verront un doublement du nombre de nationalités européennes admises à exercer ce droit européen. A suivre...

Philippe Deloire

Docteur en droit - IEP Paris

Auteur du blog <http://lewebpedagogique.com/euroidees>

Notes :

(1) <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/citoyennete-europeenne/qui-est-citoyen-europeen.html>

(2) V. Mairie-info et l'appel de Pierre Moscovici aux électeurs et aux candidats ressortissants de l'UE. <http://www.mairie-info.com/article.asp?param=321&PARAM2=PLUS>

(3) JOUE. L 368 du 31.12.1994

(4) JOUE L 122 du 22.05.1996.

(5) JOUE L 363 du 20.12.2006. V. aussi l'ordonnance du n°2003-1165 du 8 décembre 2003 portant modifications administratives en matière électorale. JORF

(6) Journal Officiel de la République Française n°1 20 du 6 mai 1998 page 7975.

(7) http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/comment_voter/liste-ressortissants-ue

(8) http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/comment_voter/liste-ressortissants-ue/downloadFile/attachedFile/formulaire_cerfa_UE_PE.pdf?nocache=1161250308.33

(9) V. Le commentaire de Benoît Tanaka, chargé d'enseignement à l'université de Paris V et Paris X dans la revue administrative de jurisprudence française.

http://www.rajf.org/imprimer.php?id_article=310

(10) <http://bourronmarlotte.free.fr/administration/elections.htm>

(11) La directive devait être transposée au plus tard le 1^{er} janvier 1996. Sylvie Strudel relève : « Il fallut attendre plus de huit mois pour que le Gouvernement français, celui de Mr Alain Juppé, puis celui de Mr Edouard Balladur qui avait approuvé la directive n'avait pris ensuite aucune initiative, s'engage dans la voie de la transposition de celle-ci en droit interne, par le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale d'un projet de loi organique. L'examen de ce texte ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et devint caduc du fait de la dissolution de 1997 ».

(12) Lire Remarques sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales de mars 2001 par Christian Bidegaray et Sylvie Strudel. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001442.pdf>

(13) Sylvie Strudel. La participation des Portugais aux élections européennes et municipales en France, Cahiers de l'Urmis, N°9 Portugais de France, immigrés et citoyens d'Europe – février 2004, Il La participation politique, mis en ligne le 15 février 2005, URL : <http://urmis.revues.org/document35.html>