

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 novembre 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, visant à **accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non-ressortissants de l'Union européenne résidant en France,***

Par Mme Esther BENBASSA,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Huest, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1881, 2042, 2063, 2075, 2340 et T.A. 505

Sénat : 329 (1999-2000) et 143 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA LENTE RECONNAISSANCE DE DROITS FONDAMENTAUX AUX ÉTRANGERS	8
A. L'EXCLUSION DES ÉTRANGERS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE	8
1. <i>La volonté cosmopolite des débuts de la Révolution française</i>	8
2. <i>La progressive « nationalisation de la citoyenneté »</i>	9
B. UNE RECONNAISSANCE PROGRESSIVE, MAIS IMPARFAITE, DE DROITS PARTICIPATIFS AUX ÉTRANGERS	10
1. <i>La reconnaissance du droit de vote des étrangers aux élections non politiques</i>	10
2. <i>L'émergence d'un mouvement pour l'extension des droits politiques des étrangers</i>	11
3. <i>La reconnaissance, au niveau européen, du droit de vote des étrangers communautaires aux élections municipales et européennes</i>	12
a) Les stipulations du traité de Maastricht.....	12
b) La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	13
c) La loi organique du 25 mai 1998.....	14
4. <i>La reconnaissance d'une citoyenneté européenne</i>	15
C. LE DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LOCALES DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE	16
II. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT TEXTE : UN PARALLÉLISME PRESQUE PARFAIT AVEC LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 88-3 DE LA CONSTITUTION	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : SOUTENIR L'OUVERTURE DU DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉTRANGERS NON EUROPÉENS	18
EXAMEN DES ARTICLES	21
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
ANNEXE 2 ETUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE	45
TABLEAU COMPARATIF	71

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 29 novembre sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, la commission a examiné le rapport de **Mme Esther Benbassa** et établi son texte sur la proposition de loi constitutionnelle n° 329 (1999-2000) visant à accorder le **droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France**.

Ayant rappelé que les étrangers étaient déjà dotés de nombreux droits en matière de démocratie sociale et qu'ils disposaient, depuis 1981, du droit d'association, **Mme Esther Benbassa, rapporteure**, a souligné que le droit de vote et d'éligibilité était accordé aux étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, elle-même nécessaire à la ratification du traité sur l'Union européenne (dit « traité de Maastricht »), et qui a introduit l'article 88-3 au sein de la Constitution.

Notant que l'extension du droit de vote aux élections municipales aux étrangers non européens concernerait environ deux millions de personnes (2,3 millions d'étrangers non européens majeurs résident en France, dont 1,8 million depuis plus de cinq ans), **Mme Esther Benbassa, rapporteure**, a souligné que plusieurs arguments militaient en faveur de la réforme :

- premièrement, elle a estimé que l'extension du droit au suffrage était le cheminement naturel de la démocratie, et qu'il constituait également un facteur de renforcement de la cohésion sociale : elle a ainsi signalé que les auditions qu'elle avait menées avaient notamment démontré que l'ouverture du droit de vote aux étrangers était susceptible d'avoir des effets positifs sur la participation électorale des éventuels enfants français de ces étrangers ;

- deuxièmement, elle a souligné que l'adoption du présent texte permettrait de mettre fin à des asymétries choquantes entre les étrangers non européens, qui sont parfois résidents de longue date sur le sol français, et les étrangers communautaires (qui disposent, sans condition de durée de résidence, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales) ;

- enfin, elle a constaté que le dispositif adopté par les députés était équilibré dans la mesure où il n'avait pour effet ni de conférer les mêmes droits politiques aux nationaux et aux étrangers, ni de remettre en cause la souveraineté nationale : elle a ainsi relevé que les étrangers concernés ne pourraient pas exercer de fonctions exécutives au sein du conseil municipal et que les conseillers municipaux étrangers ne pourraient pas participer à l'élection des sénateurs.

Toutefois, constatant que la proposition de loi constitutionnelle comportait, du fait de son ancienneté, une imperfection rédactionnelle, **votre commission a adopté, à l'initiative de sa rapporteure, un amendement de coordination, puis la proposition ainsi modifiée.**

Mesdames, Messieurs,

Dans un discours devant l'Assemblée nationale législative, le 31 mai 1850, Victor Hugo déclarait : « *Le suffrage universel, au milieu de toutes nos oscillations dangereuses, crée un point fixe. Et pour qu'il soit bien le suffrage universel, il faut qu'il n'ait rien de contestable, c'est-à-dire qu'il ne laisse personne, absolument personne en dehors du vote ; qu'il fasse de la cité la chose de tous, sans exception ; car en pareille matière, faire une exception c'est commettre une usurpation ; il faut, en un mot, qu'il ne laisse à qui que ce soit le droit redoutable de dire à la société : je ne te connais pas* ».

La réalisation de cet idéal démocratique, qui fonde tant l'identité que l'histoire de notre pays, passe aujourd'hui par un élargissement du droit au suffrage afin de permettre à tous ceux qui sont durablement installés sur notre sol de participer aux élections municipales.

Généreuse, la République se doit de donner de nouveaux moyens d'expression à ceux qui prennent part, au quotidien, à la vie de la Cité, qui contribuent à ses ressources et qui respectent ses lois ; terre d'accueil, la France se doit de tenir compte des racines créées, par-delà la nationalité, par ceux qui l'habitent depuis des années, voire des décennies ; pluriel, notre pays se doit de reconnaître un nouveau type de citoyenneté qui ne soit pas uniquement le fruit de la nationalité.

C'est pourquoi, à l'initiative du groupe socialiste-EELVr, a été inscrite à l'ordre du jour de la séance publique du 8 décembre la proposition de loi constitutionnelle n° 329 (1999-2000) visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne, adoptée au mois de mai 2000 par l'Assemblée nationale.

L'opposition résolue et affichée de notre Haute Assemblée au droit de vote des étrangers non européens avait été, en 2000, la cause de la non inscription de ce texte à l'ordre du jour ; le renouvellement du 25 septembre dernier lui permet de débattre à nouveau de ce sujet et de contribuer à la mise en œuvre d'une réforme qui sera une preuve d'ouverture et de respect de tous ceux qui vivent sur notre sol, et qui permettra de renforcer non seulement la démocratie, mais aussi la cohésion sociale.

I. LA LENTE RECONNAISSANCE DE DROITS FONDAMENTAUX AUX ÉTRANGERS

A. L'EXCLUSION DES ÉTRANGERS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

1. La volonté cosmopolite des débuts de la Révolution française

La question du vote des étrangers est intimement liée à l'histoire de notre démocratie. Les concepts de nationalité et de citoyenneté apparaissent, au début de la Révolution française, comme distincts : il n'était pas nécessaire d'être Français pour pouvoir participer à l'exercice de citoyenneté que représentait l'élection.

En effet, l'**article 3 de la Constitution française du 3 septembre 1791** n'associe nullement une condition de nationalité à l'octroi du droit de vote. Cet article dispose que sont citoyens français « *ceux qui, nés hors du Royaume de parents étrangers, résident en France, deviennent citoyens français, après cinq ans de domicile continu dans le Royaume, s'ils y ont, en outre, acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique* ». Ainsi M. Marceau Long, ancien vice-président du Conseil d'État, alors président de la commission de la nationalité, écrit-il, en 1988, qu'« *après 1791, la notion [de nationalité] finit par être absorbée par celle de citoyenneté, tant est puissant l'idéal d'universalité et d'internationalisme de l'Assemblée législative. Tout homme fidèle aux idées révolutionnaires, quelle que soit son origine, est digne d'être citoyen* »¹.

L'exercice du suffrage des étrangers est confirmé et libéralisé par l'**article 4 de la Constitution du 6 Messidor an I** (24 juin 1793) qui définit trois catégories d'étrangers pouvant participer à la souveraineté nationale via le droit de vote : « *Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français.* »

Cette conception ouverte de la citoyenneté, qui représente la poursuite des idéaux inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, sera toutefois remise en question au profit d'une conception de la citoyenneté liée indissolublement à celle de la nationalité.

¹ « Être français aujourd'hui et demain », rapport remis au Premier ministre par M. Marceau Long, président de la commission de la nationalité, 1988, tome 2, page 20. Mentionnée dans le rapport n° 2340, 11^e législature, de M. Noël Mamère, « Droit de vote et éligibilité des résidents étrangers ».

Ainsi, comme le relevait Hervé Andres dans une thèse consacrée au droit de vote des étrangers, « *la doctrine qui s'est dégagée au XIX^e siècle est celle d'une exclusion constante des étrangers des droits politiques* »¹.

2. La progressive « nationalisation de la citoyenneté »

Le XIX^e siècle marque le renversement de la conception cosmopolite et universaliste des débuts de la Révolution au profit d'une citoyenneté liée à la nationalité, au point que ces deux concepts pourront apparaître, jusqu'à aujourd'hui, indissolublement liés.

Les guerres menées par les États étrangers contre la jeune République et les luttes politiques entre Girondins et Montagnards s'accompagnent d'une montée, dès 1793, de la xénophobie et d'une suspicion à l'égard de tout ressortissant d'un État étranger. Ainsi, sont progressivement durcies, puis remises en cause, les conditions édictées en 1793 de participation des étrangers au droit de vote. La condition de résidence, fixée initialement à cinq ans en 1793, est renforcée : l'**article 10 de la Constitution du 5 Fructidor an III** (22 août 1795)² la fait passer, pour un étranger, de cinq à sept ans, puis à dix ans avec l'**article 3 de la Constitution du 22 Frimaire an VIII** (13 décembre 1799)³.

Ainsi, **se développe progressivement le caractère exclusivement national de la citoyenneté**. On assiste à la montée en puissance de l'idée selon laquelle les droits associés à la citoyenneté et à la participation citoyenne sont fondés sur l'appartenance de l'individu à une communauté politique nationale représentée par l'État-nation. La nationalité apparaît comme le critère, du moins le principal, sinon le premier, de la citoyenneté, comme le reflète la **Constitution du 4 novembre 1848**, dont l'**article 25** dispose que « *sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt-et-un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Le principe de nationalité pour pouvoir prétendre au droit de vote ne sera plus remis en cause par la suite. Ainsi, l'**article 4 de la Constitution du 27 octobre 1946** dispose-t-il que « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux et ressortissants français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Les dispositions du **quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958**

¹ Thèse de M. Hervé Andres (université Paris-VII) soutenue en 2007 et disponible à l'adresse suivante : http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/13/04/45/PDF/0612_THESE_ANDRES.pdf

² L'article 10 de la Constitution du 5 Fructidor an III dispose que « *L'étranger devient citoyen français, lorsque après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant sept années consécutives, pourvu qu'il y paie une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière, ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il y ait épousé une femme française.* »

³ L'article 3 de la Constitution du 22 Frimaire an VIII dispose que « *Un étranger devient citoyen français, lorsqu'après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives.* »

confirment l'association de la nationalité et de la citoyenneté (« *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* »).

Il convient toutefois de relever l'exception de la Commune, avec la nomination, le 20 avril 1871, de M. Léo Fränkel, de nationalité hongroise, comme Délégué au Travail, à l'Industrie et à l'Échange.

Les textes fondamentaux des différents régimes politiques qui se sont succédé depuis 1795 confirment le principe selon lequel la citoyenneté est réservée à ses ressortissants et à eux seuls, excluant ainsi les ressortissants étrangers non naturalisés de toute participation à la vie électorale nationale ou locale.

B. UNE RECONNAISSANCE PROGRESSIVE, MAIS IMPARFAITE, DE DROITS PARTICIPATIFS AUX ÉTRANGERS

Comme l'a rappelé Mme Danièle Lochak, professeure émérite de droit à l'université Paris-X-Nanterre et présidente du GISTI de 1985 à 2000, lors de son audition par votre rapporteure, la revendication du droit de vote des étrangers s'inscrit dans une revendication plus générale à l'égalité qui émerge avec la sédentarisation de la population immigrée, auparavant considérée comme une simple « force de travail » appelée, à terme, à retrouver son pays d'origine.

Plus structurellement, cette revendication reflète la volonté des ressortissants étrangers durablement installés en France de s'investir, comme membres à part entière, dans la vie politique de leur pays d'accueil. C'est pourquoi les étrangers se sont progressivement vu **reconnaître le droit de vote à toutes les élections perçues comme non politiques**, reflet d'un renforcement de leur insertion sociale dans leur lieu de résidence.

À titre liminaire, on soulignera que, selon les éléments communiqués à votre rapporteure par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, au 31 décembre 2010, environ 2,2 millions d'étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et majeurs étaient établis en France, dont **1,8 million depuis plus de cinq ans**.

1. La reconnaissance du droit de vote des étrangers aux élections non politiques

La reconnaissance de certains droits de participation reflète ce que Mme Danièle Lochak a qualifié de « **citoyenneté sociale** » : les ressortissants étrangers bénéficient des mêmes droits que les nationaux, lorsque n'est pas en jeu l'exercice de l'autorité publique ou de fonctions de souveraineté.

Ainsi, les travailleurs étrangers bénéficient aujourd'hui des mêmes droits que les travailleurs nationaux, notamment en matière d'éligibilité aux

instances représentatives du personnel. Ils demeurent en revanche inéligibles (bien qu'électeurs) aux conseils de prud'hommes¹.

De même, a été supprimée la condition de nationalité pour l'accès à l'électorat et à la participation des usagers dans les services publics : ainsi en est-il dans les universités, les lycées et collèges, les écoles maternelles et élémentaires, au sein desquels les étrangers peuvent siéger au même titre que les Français en tant que représentants des parents d'élèves, des élèves ou des enseignants.

Ils peuvent également être élus représentants des locataires au sein des conseils d'administration des Offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) ou des Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC). Depuis 1982, les étrangers sont également électeurs et éligibles aux conseils d'administration des caisses de sécurité sociale dans les mêmes conditions que les Français.

La reconnaissance de droits de participation des étrangers, identiques à ceux dont bénéficient les Français dans un certain nombre d'institutions, remet en cause la conception traditionnelle de la citoyenneté fondée sur la nationalité ; cette évolution est confortée, par ailleurs, par les dispositions du Traité de Maastricht, transposées à l'article 88-3 de la Constitution.

2. L'émergence d'un mouvement pour l'extension des droits politiques des étrangers

En 1981, François Mitterrand, alors candidat à l'élection présidentielle, proposait d'accorder le droit de vote aux étrangers aux élections municipales dans son programme électoral. Après la déclaration de M. Claude Cheysson, alors ministre des Affaires étrangères, selon laquelle le droit de vote aux étrangers serait applicable pour les élections municipales de 1983, le tollé suscité par cette annonce obligea le gouvernement de l'époque à renoncer à la mise en œuvre de cette mesure.

Malgré cet échec, les années 1980 verront l'émergence de nombreuses associations ou mouvements prônant l'égalité des droits en faveur des étrangers, et pour lesquels la question du vote des étrangers apparaît comme une revendication centrale².

À ces initiatives, s'ajoutent des appels réguliers en faveur du droit de vote des étrangers lancés par les associations antiracistes institutionnalisées,

¹ Article L. 1441-16 du code du travail.

² Il s'agit, pour mémoire du Manifeste des Allogènes (1981), du Collectif pour le développement des droits civiques (1982), de La Marche pour l'Égalité (1983), de Convergence 84 pour l'égalité (1984), de la Marche pour les Droits Civiques (1985), de l'association Texture (1985) et enfin de Mémoire fertile (1988).

telles que la Ligue des Droits de l'Homme¹ ou encore le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP)².

La période qui succède à l'élection présidentielle de 2002 se caractérise par l'**appel de Madrid pour une citoyenneté de résidence**, organisé par le Réseau européen contre le racisme (ENAR), qui propose que la citoyenneté européenne soit reconnue à tous les résidents de l'Europe quelle que soit leur nationalité. Trois collectifs associatifs (« Pour une véritable citoyenneté européenne », « Un(e) résident(e), une voix », « Même sol, mêmes droits ») organisent en décembre 2002 un **référendum symbolique** où les votants, Français ou étrangers, sont appelés à se prononcer « pour » ou « contre » le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales.

Des années 1980 à 2000, sont également mises en place, dans de nombreuses **municipalités**, des dispositifs locaux d'association des résidents étrangers à la vie locale. Des vœux sont également adoptés en faveur du droit de vote des étrangers dans les conseils municipaux, généraux et régionaux à partir de 2001 et des référendums locaux sont enfin organisés, autorisant la participation de ressortissants étrangers.

Enfin, le **Parlement** se saisit également de cette question. Ainsi, en 2006, à la demande du groupe communiste républicain et citoyen, le Sénat organise un débat consacré au droit de vote des étrangers.

3. La reconnaissance, au niveau européen, du droit de vote des étrangers communautaires aux élections municipales et européennes

a) Les stipulations du traité de Maastricht

L'article 8B paragraphe I du Traité de Rome a été modifié par l'article G du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht), signé le 7 février 1992. Il stipule que « *tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État* ».

Parallèlement à la ratification du Traité de Maastricht, le Conseil de l'Europe a adopté, le 5 février 1992, une **Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local**. L'article 6 de cette convention stipule que « *chaque partie s'engage [...] à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci*

¹ Collectif.

² On signalera également la création, à la fin des années 1990, des collectifs « pour une véritable citoyenneté européenne » et « pour le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales ». En décembre 1998, le MRAP et la Fédération nationale Léo Lagrange constituent le collectif « même sol : mêmes droits, même voix », qui réunira par la suite l'ensemble des collectifs en faveur du droit de vote des étrangers, suivie en 2000 du collectif « Un(e) résident(e), une voix », lancée par les associations issues de l'immigration. Le collectif « J'y suis, j'y vote » est également lancé par SOS-Racisme en 1990.

remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'État en question pendant les cinq ans précédant les élections ».

b) La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'attribution aux ressortissants communautaires résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales était contraire à la Constitution¹ sur trois points clairement délimités :

- l'article 8 B qui institue le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales (considérant 27) ;

- les articles ayant trait à l'établissement d'une union économique européenne comportant à terme une monnaie unique, et les autres dispositions indissociables des précédentes (considérant 45) ;

- le paragraphe 3 de l'article 100 C en tant qu'il prévoit l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1^{er} janvier 1996 pour les décisions du Conseil des ministres statuant sur la politique des visas (considérant 50).

Le Conseil constitutionnel a constaté la contrariété des stipulations en cause du traité aux articles 3, 24 et 72 de la Constitution dans le premier cas, et aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » dans les deux autres cas.

Ainsi, la ratification du Traité de Maastricht nécessitait une modification de la Constitution, opérée par la **révision constitutionnelle du 25 juin 1992**, qui a **introduit un nouvel article 88-3 dans la Constitution**.

Selon cet article, « *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 détermine les conditions d'application du présent article* ». Cet article pose ainsi **quatre exigences** :

- le droit de vote et d'éligibilité ne peut être accordé aux citoyens de l'Union européenne que **sous réserve de réciprocité** ;

- ces droits ne peuvent être accordés qu'aux citoyens de l'Union **résidant en France** ;

- les ressortissants communautaires ne peuvent en aucun cas exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ;

¹ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992.

- ils ne peuvent pas participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs.

À l'issue de cette révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a considéré, dans une nouvelle décision¹, que le traité de Maastricht n'était plus contraire à la Constitution et que « *la mise en cause, au regard de la Constitution révisée, des stipulations du traité relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens de l'Union européenne résidant dans un État de l'Union sans en être ressortissant, ne peut qu'être écartée* ».

c) *La loi organique du 25 mai 1998*

Le Conseil européen a adopté à l'unanimité la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 *fixant les modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité*. Cette directive prévoyait que les États-membres devaient adopter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de l'article 8B paragraphe I avant le 1^{er} janvier 1996.

Toutefois, comme l'a rappelé notre ancien collègue Pierre Fauchon², le gouvernement de l'époque a déposé, le 2 août 1995, un projet de loi organique (n° 2210) sur le Bureau de l'Assemblée nationale, qui n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour.

C'est finalement la **loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998**³ qui prévoit les conditions sous lesquelles les ressortissants européens peuvent participer, en France, aux élections municipales qui sont :

- avoir la nationalité d'un des 26 États-membres ;
- avoir sa résidence dans l'État membre au lieu de vote ou de candidature ;
- jouir de la capacité électoral dans son État membre d'origine ;
- remplir les mêmes conditions que les nationaux pour s'inscrire sur les listes électorales, autres que la nationalité.

Les ressortissants communautaires doivent s'inscrire sur une **liste électorale complémentaire** régie par les articles L.O. 227-1 à 227-5 du code électoral. La demande d'inscription doit être accompagnée des justificatifs

¹ Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992.

² Rapport n° 415 (1996-1997) fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autre que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

³ Loi n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

exigés : un titre d'identité en cours de validité et un justificatif de domicile. Ils doivent également remplir un formulaire d'inscription spécifique qui précise qu'ils ne sont pas déchus du droit de vote dans l'État dont ils sont ressortissants. Une fois les formalités accomplies, les futurs électeurs reçoivent une carte électorale qui n'est valable que pour un seul scrutin.

Il convient de préciser que, pour les élections européennes auxquelles peuvent participer tout ressortissant communautaire dans son pays de résidence autre que son pays d'origine¹, est également établie une liste complémentaire pour les élections des représentants Français au Parlement européen. Toutefois, l'inscription sur l'une des deux listes complémentaires n'entraîne pas l'inscription sur l'autre.

4. La reconnaissance d'une citoyenneté européenne

Le Traité de Maastricht introduit également, au sein du traité de Rome, une nouvelle partie relative à « la citoyenneté de l'Union » qui consacre le principe selon lequel **est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre**. Face au lien restrictif qui prévaut en France entre citoyenneté et nationalité, est instaurée au niveau européen une nouvelle citoyenneté supranationale conférant, au niveau de l'État membre de résidence, des droits de vote et d'éligibilité pour les élections communales.

Le cœur de cette citoyenneté européenne repose sur le fait que tout citoyen de l'Union, établi dans un État membre dont il n'est pas ressortissant, a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, selon les mêmes conditions que les ressortissants nationaux de cet État.

Cependant, force est de constater que **la citoyenneté européenne repose malgré tout sur l'association, quoique différente, de la citoyenneté à la nationalité** : en effet, seuls les ressortissants des États membres de l'Union européenne bénéficient de la citoyenneté européenne et peuvent, à ce titre, participer aux élections municipales. Toutefois, une brèche est à relever entre nationalité et citoyenneté puisque les élections municipales ne sont plus réservées aux seuls nationaux. Paradoxalement, cette exception renforce également l'exclusion liée à la nationalité : les ressortissants non membres d'un État de l'Union européenne ne disposent pas des mêmes droits électoraux que les ressortissants des États membres.

En d'autres termes, la possibilité initiée par le Traité de Maastricht et, ensuite, par l'article 88-3 de la Constitution et par la loi organique précitée du 25 mai 1998 ne représente qu'une dérogation ponctuelle, sur le mode de la réciprocité et au seul profit des citoyens de l'Union européenne.

¹ Directive n° 93/109/CE, transposée par la loi n° 94-104 du 5 février 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen.

En conséquence, ouvrir la possibilité aux étrangers des États tiers de l'Union européenne de participer aux élections municipales nécessite une nouvelle révision de la Constitution.

C. LE DROIT DE VOTE DES ÉTRANGERS AUX ÉLECTIONS LOCALES DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

Conformément aux stipulations du Traité de Maastricht et de la directive précitée 94/80/CE, selon les modalités propres retenues par chacun d'eux, tous les États membres de l'Union européenne accordent le droit de vote aux ressortissants d'un État membre vivant sur leur territoire pour les élections municipales et européennes.

Une étude de la législation comparée du Sénat, annexée au présent rapport, présente les dispositifs existants en matière de droit de vote des étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne mais résidant sur leur territoire dans plusieurs pays occidentaux.

De manière plus générale, on relèvera qu'au sein de l'Union, **quatre groupes de pays** peuvent être constitués :

- l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie qui dénie aux étrangers le droit de vote, catégorie à laquelle appartient également la France ;
- l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni accordent le droit de vote aux ressortissants de certains pays ;
- la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède octroient le droit de vote à tous les étrangers qui résident sur leur territoire depuis quelques années ;
- l'Irlande ne subordonne pas le droit de vote des étrangers à une durée minimale de résidence.

On soulignera, de même, qu'une Convention du Conseil de l'Europe de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹ invite les États membres du Conseil à « *accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'État en question pendant les cinq ans précédant les élections* ». La France n'a ni signé, ni ratifié cette convention.

¹ Convention 144 de 1992. Le texte de cette convention est disponible à l'adresse suivante : <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/144.htm>

II. LE DISPOSITIF DU PRÉSENT TEXTE : UN PARALLÉLISME PRESQUE PARFAIT AVEC LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 88-3 DE LA CONSTITUTION

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale répond à l'examen conjoint de **quatre propositions de lois constitutionnelles** déposées, entre la fin de l'année 1999 et le début de l'année 2000, par MM. Bernard Birsinger, Roger-Gérard Schwartzenberg, André Aschieri et Kofi Yamgnane¹ et qui visaient toutes, bien qu'avec de légères variations, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non européens en modifiant l'article 3 de la Constitution.

Rappelons que, par-delà cet objectif commun, les propositions de loi préconisaient des solutions diverses :

- trois d'entre elles étaient limitées aux élections municipales, la quatrième visant toutes les élections locales ;

- l'un des textes imposait une durée minimale de résidence préalable de cinq ans, les autres renvoyant à un texte ultérieur ;

- deux propositions de loi excluaient que les étrangers concernés puissent exercer des fonctions exécutives au sein du conseil municipal (maire ou adjoint) et qu'ils participent à la désignation des membres du Sénat ou de leurs électeurs ;

- l'un des textes prévoyait une condition de réciprocité ;

- si les quatre propositions de loi renvoyaient à un autre texte pour fixer les conditions d'application de la loi, trois systèmes différents avaient été envisagés : une proposition prévoyait de recourir à une loi ordinaire, deux autres privilégiaient la loi organique, et la dernière prévoyait l'adoption d'une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Sur cette base, l'Assemblée nationale a souhaité adopter un dispositif qui, bien que très largement inspiré de l'article 88-3 de la Constitution relatif au droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales, tenait compte de la situation spécifique des étrangers originaires d'un État non membre de l'Union européenne.

C'est ainsi que le dispositif finalement adopté par les députés à l'article 1^{er} du présent texte :

- modifie non pas l'article 3 de la Constitution, mais **crée un nouvel article dans le titre XII**, consacré aux collectivités territoriales : ce choix répond à une volonté de parallélisme avec les dispositions relatives au droit de vote et d'éligibilité des étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, dont les droits politiques figurent dans un article du titre XV. Il vise également à montrer que les droits ainsi conférés aux étrangers ne mettent

¹ Il s'agit respectivement des textes n°s 1881, 2042, 2063 et 2075 (onzième législature).

pas en cause la souveraineté nationale qui découle de l'article 3 : comme le soulignait M. Bernard Roman, alors président de la commission des lois, lors de la discussion du texte en séance publique, il s'agit donc d'instituer une « *citoyenneté multiple* » plutôt qu'une « *souveraineté multiple* »¹ ;

- ouvre le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non européens pour les seules élections municipales ;

- interdit aux étrangers ainsi élus d'exercer des fonctions exécutives au sein du conseil municipal (maire et adjoint) ;

- prévoit que les étrangers membres d'un conseil municipal ne pourront pas prendre part aux élections sénatoriales : le texte précise ainsi que les étrangers ne pourront pas « *participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs* » ;

- renvoie à une loi organique la fixation des conditions d'application de ce nouveau droit.

Pour compléter ce dispositif, prévu par l'article 1^{er} du présent texte, un article 2 supprime le mot « *seuls* » des dispositions de l'article 88-3 de la Constitution, qui dispose aujourd'hui que le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux « *seuls citoyens de l'Union résidant en France* », excluant de facto les citoyens d'un État non membre de l'Union européenne.

On notera que ce dispositif présente **deux différences par rapport à l'article 88-3 de la Constitution** :

- d'une part, le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants d'un État non membre de l'Union n'est pas subordonné à une clause de réciprocité ;

- d'autre part, en l'absence de disposition contraire, la loi organique d'application de la réforme ne serait pas soumise à un « droit de veto » de la Haute Assemblée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : SOUTENIR L'OUVERTURE DU DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉTRANGERS NON EUROPÉENS

Votre commission a estimé nécessaire que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales soit accordé aux ressortissants des États non européens.

Plusieurs séries d'arguments ont emporté son adhésion :

- tout d'abord, elle a constaté que les étrangers établis depuis plusieurs années sur le sol français étaient investis dans la vie collective de leur commune, et elle a jugé indispensable, pour garantir la pleine intégration

¹ Voir le compte-rendu intégral de la séance publique du 2 mai 2000.

des personnes concernées, de parachever cette implication et de lui donner une consécration juridique ;

- la différence de traitement qui existe aujourd'hui entre les étrangers européens et les autres étrangers n'est plus compréhensible et conduit à des situations parfois absurdes : elle permet en effet à des ressortissants d'un État de l'Union de voter en France alors qu'ils n'y sont établis que depuis quelques mois, quand les ressortissants de l'ensemble des autres États sont exclus de toute participation à la vie civique, même lorsqu'ils résident en France depuis plusieurs décennies ;

- la réforme est soutenue non seulement par de nombreux maires, comme le démontrent les « votations citoyennes » organisées chaque année¹ et l'« appel de Strasbourg » de 2010², mais aussi par une partie de plus en plus large de l'opinion publique³ ;

- enfin, aucun des arguments avancés pour refuser l'octroi du droit de vote aux étrangers non européens ne semble assez pertinent pour justifier que la démocratie, dont l'histoire doit être celle d'un élargissement continu du droit au suffrage, demeure incomplète⁴.

En somme, votre commission soutient le dispositif adopté par les députés en 2000 dans la mesure où il permet à la fois de **ne pas remettre en cause le principe de souveraineté** (puisqu'il exclut la participation, même indirecte, des étrangers aux élections parlementaires et n'a pas d'impact sur l'article 3 de la Constitution), et de déconnecter la citoyenneté de la nationalité afin de **créer une « citoyenneté résidentielle »**, c'est-à-dire une citoyenneté fondée sur l'appartenance à une collectivité d'hommes et de femmes à laquelle chacun est lié par une communauté de destin qui va au-delà des statuts juridiques et des origines des uns et des autres.

Par ailleurs, votre commission a approuvé le choix effectué par les députés en matière de **réciprocité** : si cette condition n'a pas de conséquence sur l'effectivité de l'article 88-3 (l'ensemble des États membres de l'Union européenne a ratifié le traité de Maastricht, si bien que la réciprocité est par définition réalisée), elle reviendrait à vider le présent texte de son contenu.

De même, considérant que la loi organique fixant les modalités de mise en œuvre de ce nouveau droit relèverait de la priorité accordée au Sénat par l'article 39 (puisqu'il s'agit d'appliquer un article du titre XII relatif aux collectivités territoriales), votre commission a jugé que les droits de la Haute Assemblée étaient garantis : elle n'a donc pas estimé nécessaire de prévoir,

¹ 40 000 personnes ont participé à de telles votations en 2002, 67 000 en 2005 et 77 000 en 2006.

² Le texte de cet « appel » est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.oui-droitdevotedesetrangers.org/2011/02/16/appel-des-maires-pour-le-droit-de-vote-des-residents-etrangers/>

³ A titre d'exemple, selon un sondage BVA publié la veille de l'examen du présent texte en commission par le journal « Le Parisien », 61 % des Français seraient favorables à l'ouverture du droit de vote aux étrangers non communautaires pour les élections municipales.

⁴ Voir *infra*, commentaire de l'article 1^{er}, pour une analyse détaillée de ces arguments.

comme le fait l'article 88-3 de la Constitution, que cette même loi organique devrait être votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Votre commission a toutefois constaté que la proposition de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale présentait, du fait de son ancienneté, une imperfection technique : votée en 2000, c'est-à-dire avant la révision constitutionnelle de 2003, elle insère en effet le dispositif ouvrant le droit de vote aux étrangers non originaires d'un pays de l'Union européenne à l'article 72-1 de la Constitution. Or, si cet article n'existait pas en 2000, il a depuis lors été créé par le constituant, qui y a fait figurer les dispositions relatives à l'association des citoyens à l'élaboration des décisions locales (et notamment au référendum local) : dès lors, l'adoption du présent texte sans modification entraînerait *de facto* la suppression des dispositions actuelles de l'article 72-1. C'est pourquoi votre commission, constatant qu'il était nécessaire de modifier le texte adopté par les députés pour garantir sa bonne insertion dans la Constitution, a **adopté un amendement** de sa rapporteure afin d'introduire le droit de vote des étrangers non issus d'un État membre de l'Union européenne dans un nouvel article 72-5.

*

*

*

Votre commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 72-5 nouveau de la Constitution)

Ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne

Cet article vise à insérer, au sein du titre de la Constitution consacré aux collectivités territoriales (titre XII), un nouvel article ouvrant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne.

• *Les conditions d'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants d'un État de l'Union européenne*

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en 2000 comporte quatre éléments :

- en premier lieu, il ouvre au législateur la faculté de conférer le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers originaires d'un pays non membre de l'Union européenne, pour les seules élections municipales ;

- en deuxième lieu, il interdit aux étrangers ainsi élus d'exercer des fonctions exécutives au sein du conseil municipal (maire et adjoint) ;

- en troisième lieu, afin de garantir que seules les personnes dotées de la nationalité française puissent participer aux scrutins ayant un impact sur l'exercice de la souveraineté nationale -dont les élections parlementaires font naturellement partie-, il prévoit que les étrangers membres d'un conseil municipal ne pourront pas participer, fût-ce de manière indirecte, aux élections sénatoriales : le présent article précise ainsi que les étrangers ne pourront pas « *participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs* » ;

- enfin, il renvoie à une loi organique le soin de fixer les conditions d'application de ce nouveau droit. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale indique que ce texte organique aurait notamment vocation à fixer une **durée minimale de résidence** à compter de laquelle les étrangers non ressortissants d'un État européen pourraient prendre part aux élections municipales en France.

On soulignera que ce dispositif reprend largement les termes de l'article 88-3 de la Constitution qui, en application du traité de Maastricht, ouvre le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Cet article dispose :

« 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 détermine les conditions d'application du présent article. »

Votre rapporteure relève l'existence de **deux différences entre l'article 88-3 et le dispositif prévu par la présente proposition de loi constitutionnelle** : d'une part, le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants d'un État membre de l'Union est subordonné à une clause de réciprocité, et d'autre part, la loi organique déterminant les modalités de participation de ces étrangers aux élections municipales doit être votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Malgré ces légères divergences, les travaux de l'Assemblée nationale témoignent de la volonté des députés d'aligner, autant que faire se pouvait et tout en tenant compte de la situation particulière des étrangers originaires d'un État non membre de l'Union européenne, le régime de ces derniers sur celui des étrangers issus d'un État-membre de l'Union¹.

• *Les droits citoyens déjà conférés aux étrangers*

Votre rapporteure souligne que le texte adopté par les députés au mois de mai 2000 s'inscrit dans la continuité d'une évolution antérieure, qui a conduit le législateur à accorder un nombre de plus en plus important de droits aux étrangers afin de les associer à la vie de la collectivité dans laquelle ils résident ou dans laquelle ils exercent leur profession. Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants du MRAP ont d'ailleurs considéré que ces droits étaient constitutifs d'une « *citoyenneté de rattachement territorial* », à l'instar du droit de vote aux élections municipales.

En effet, les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne peuvent :

- faire usage du droit d'association, dans les mêmes conditions que les citoyens Français, depuis la loi du 9 octobre 1981 ;

¹ Voir, notamment, les conclusions de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'article 1^{er}.

- participer aux élections organisées dans les entreprises, dans les mêmes conditions que les Français ; on notera toutefois que leur éligibilité n'est pas acquise à toutes ces élections¹ ;

- participer aux élections prudhommales, même s'ils ne peuvent pas être élus comme conseillers de prud'hommes ;

- voter et être élus dans certains ordres professionnels ;

- prendre part à l'élection des membres des conseils représentant les usagers des services publics et faire partie de ces conseils (par exemple dans l'éducation et dans les organismes de logement social -OPHLM et OPAC-) ;

- voter et siéger dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, dans les organes d'administration des sociétés mutualistes et dans les conseils d'administration des entreprises du secteur nationalisé.

En outre, comme le rappelait M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'université de Paris-X-Nanterre, les étrangers (qu'ils soient ou non ressortissants d'un État-membre de l'Union européenne) ont d'ores et déjà un impact sur la législation électorale : ils sont en effet pris en compte pour la délimitation des circonscriptions électorales et pour l'appréciation du respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage. Ce principe a ainsi été récemment rappelé par le Conseil constitutionnel qui, dans une décision du 8 janvier 2009, a censuré une disposition prévoyant la seule prise en compte des citoyens français pour le découpage des circonscriptions législatives².

• *Un état des lieux de la législation étrangère*

En outre, votre rapporteure constate qu'une **nette majorité des États européens accorde** -certes, selon des modalités variées- **le droit de vote aux élections locales aux résidents étrangers**.

Une étude de législation comparée, élaborée par les services du Sénat et présentée en annexe au présent rapport, analyse ainsi la situation de douze pays de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède), ainsi que de la Suisse : cette étude montre que, parmi ces États, seuls deux dénie tout droit de vote aux résidents étrangers non européens.

• *La position de votre commission des lois : soutenir l'extension de la citoyenneté aux étrangers non européens*

Votre commission des lois a apporté son soutien à la proposition de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale : elle a ainsi estimé que l'histoire de la démocratie devait être celle d'une extension progressive du droit au suffrage, et d'une intégration toujours plus large de la population à l'expression politique et citoyenne.

¹ Ils ne peuvent être élus ni représentant d'une section syndicale (article L. 2142-1-2 du code du travail), ni délégué syndical (article L. 2143-1), ni délégué du personnel (article L. 2314-16).

² Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 (« Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés »), considérant 27.

En effet, de nombreux arguments militent en faveur de l'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.

Ces arguments peuvent être regroupés en quatre thématiques :

- la nécessité de reconnaître l'existence d'une citoyenneté plurielle, qui est la conséquence de la pérennité de l'établissement de certains étrangers sur le sol français : en effet, cette pérennité est indéniablement une source d'implication dans la vie collective à l'échelle locale ;

- l'équité, qui impose de ne pas traiter différemment deux catégories d'étrangers alors même que cette différence ne semble plus justifiée dans les faits ;

- la volonté de renforcer la portée de la démocratie ;

- enfin, la garantie de la dignité des personnes concernées par ce nouveau droit.

Tout d'abord, l'instauration du droit de vote et d'éligibilité des étrangers non communautaires aux élections municipales répond à **l'impératif d'intégration des résidents étrangers établis de longue date sur le sol français**¹. Ceux-ci ne peuvent en effet plus être considérés comme des « travailleurs de passage » ayant vocation à retrouver leur pays d'origine, une fois éteint le besoin de main-d'œuvre pour lequel ils avaient émigré² : à l'inverse, à l'issue d'une certaine durée de résidence -qu'il incombera au législateur organique de fixer-, nul ne peut nier qu'ils sont pleinement intégrés à la vie de leur commune et de leur quartier et qu'ils font partie de la collectivité locale. Ils sont donc liés aux autres résidents par une communauté d'intérêts qui justifie que des droits citoyens leur soient accordés au niveau municipal, c'est-à-dire à un niveau de proximité.

Votre rapporteure observe, à cet égard, que cette conception ouverte de la citoyenneté, fondée sur la résidence plutôt que sur la nationalité, n'est **en rien contraire à la tradition constitutionnelle de notre pays** : la décision constitutionnelle du 9 avril 1992 sur la ratification du traité de Maastricht démontre ainsi que l'impossibilité pour les étrangers de participer aux élections municipales sans une habilitation constitutionnelle préalable découle non pas d'une conception particulière de la citoyenneté, mais de l'impact que leur participation à ces élections aurait sur le Sénat dans la mesure où celui-ci est élu notamment par les conseillers municipaux et où « *en sa qualité*

¹ Rappelons que la loi organique à laquelle renvoie la proposition de loi constitutionnelle aurait vocation, notamment, à fixer une durée minimale de résidence à compter de laquelle le droit de vote et d'éligibilité serait ouvert aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.

² Comme le soulignait Mme Danièle Lochak, professeure émérite de droit à l'université de Paris-X-Nanterre, lors de son audition par votre rapporteure, ce constat est d'autant plus prégnant que les étrangers arrivés en France lors des grandes vagues d'immigration des années 1960 et 1970 sont fréquemment, aujourd'hui, les parents d'enfants français, et ont construit leur vie personnelle sur le sol français.

d'assemblée parlementaire, [...] participe à l'exercice de la souveraineté »¹. En d'autres termes, si la notion de souveraineté est indissolublement liée à la nationalité (si bien que les étrangers ne peuvent pas participer à l'exercice de la souveraineté -comme, par exemple, aux élections parlementaires), la notion de citoyenneté ne semble pas présenter cette particularité : la Constitution ne semble pas conditionner la qualité de citoyen à la détention (ou à l'acquisition) de la nationalité française.

Rappelons également que ce raisonnement fondé sur la distinction entre souveraineté et citoyenneté a été développé par l'Assemblée nationale dès 2000, et qu'il explique les modifications apportées par les députés aux textes déposés par MM. Bernard Birsinger, Roger-Gérard Schwartzberg, André Aschieri et Kofi Yamgnane entre la fin de l'année 1999 et le début de l'année 2000². En particulier, on notera que toutes ces propositions de loi constitutionnelle prévoyaient d'insérer les dispositions relatives au droit de vote et d'éligibilité des étrangers issus d'un pays non membre de l'Union européenne à l'article 3 de la Constitution, relatif à la souveraineté, et non au sein du titre XII, relatif aux collectivités territoriales. Ce choix a toutefois été contesté par les députés qui ont souhaité, pour reprendre les termes utilisés par M. Bernard Roman -alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale-, instaurer une « *citoyenneté multiple* » et non une « *souveraineté multiple* ».

En deuxième lieu, une telle réforme permettrait de mettre fin à la discrimination créée par le traité de Maastricht entre plusieurs types d'étrangers : en effet, il est peu compréhensible que, alors que la citoyenneté a été partiellement découplée de la nationalité par l'insertion de l'article 88-3 au sein de notre Constitution, certains étrangers demeurent exclus de tout droit au suffrage. Un **argument fort d'égalité entre les étrangers**, quel que soit leur État d'origine, soutient donc la présente proposition de loi constitutionnelle.

À cet égard, votre rapporteure souligne que l'ouverture aux étrangers issus d'un État non membre de l'Union européenne de droits similaires à ceux qui ont été accordés aux ressortissants communautaires ne constitue en rien la négation des spécificités de la construction européenne. Il est indéniable que l'édification de l'Union européenne présente des particularités substantielles (puisqu'elle implique, contrairement à toute relation multilatérale entre États, la mise en place d'une citoyenneté particulière et qu'elle repose sur la création d'une communauté de destin entre les États-membres). Toutefois, force est de constater que l'octroi du droit de vote aux étrangers originaires d'un État de l'Union, et à eux seuls, est constitutive d'une différence de traitement qui mène dans les faits à des **situations paradoxales, voire iniques** : en effet, comment justifier que le ressortissant d'un État de l'Union établi en France depuis moins d'un an puisse voter aux élections municipales alors que, dans le même temps, le ressortissant d'un autre État installé sur le sol français depuis trente ans ne dispose pas de ce droit ?

¹ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, considérant 26.

² Il s'agit respectivement des textes n°s 1881, 2042, 2063 et 2075 (onzième législature).

En troisième lieu, l'ouverture du droit de vote aux étrangers non membres de l'Union européenne représente un enjeu crucial pour l'intégration des éventuels descendants Français de ces étrangers à la vie démocratique de notre pays. À l'occasion de son audition par votre rapporteure, M. Vincent Tiberj, sociologue, soulignait ainsi que selon une enquête de 2010¹, les Français d'origine immigrée étaient moins fréquemment inscrits sur les listes électorales que les autres catégories de Français (23 % d'entre eux ne sont pas inscrits sur les listes électorales, contre 7 % pour le reste de la population) alors même que les autres indicateurs de participation montraient qu'ils étaient tout autant intéressés que leurs concitoyens par la vie politique. Rappelant que l'acte de vote, au-delà d'être un acte politique, est également un acte symbolique et social qui est favorisé par l'« *habitation* » (c'est-à-dire, notamment, le fait d'avoir ses parents ou ses proches y procéder, et donc de le considérer comme un acte usuel et naturel), il a imputé cette moindre inscription sur les listes électorales à un déficit de « *socialisation au vote* » ; dès lors, il a estimé qu'un tel déficit serait réduit -si ce n'est comblé- si le droit de vote était ouvert à tous les étrangers, fût-ce aux seules élections municipales.

Cet argument a été confirmé, d'un point de vue empirique, par les représentants de l'Association des travailleurs maghrébins de France et de la Fédération des Tunisiens pour une citoyenneté des deux rives, qui ont jugé que, aux yeux des descendants français de parents étrangers, l'ouverture du droit de vote aux étrangers non européens renforcerait la crédibilité du vote et donnerait un sens à la participation politique.

Par ailleurs, comme l'ont rappelé à plusieurs reprises les personnes entendues par votre rapporteure, la mise en place du droit de vote pour les étrangers issus d'un État non membre de l'Union européenne est adossée à un véritable **enjeu de dignité**. M. Daniel Breuiller, maire d'Arcueil et conseiller général du Val-de-Marne, racontait ainsi que, en 1999, une consultation ouverte à tous les habitants de la commune, quelle que soit leur nationalité, avait été organisée à Arcueil ; cette initiative avait, selon lui, été une source de fierté pour les étrangers résidant dans la commune, puisqu'ils avaient alors vu leur appartenance à la communauté municipale reconnue et consacrée.

Plus largement, l'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers répond aux aspirations profondes de ces derniers : les représentants de l'ATMF affirmaient ainsi, lors de leur audition par votre rapporteure, que les immigrés issus d'un État non membre de l'Union européenne avaient l'impression d'être indûment privés d'un droit élémentaire et, de ce fait, d'être exclus de la vie de la collectivité.

¹ Enquête « Trajectoires et origines » établie par l'INED, octobre 2010, disponible à l'adresse suivante : http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1516/publi_pdf1_dt168_teo.pdf

Votre rapporteure relève, enfin, que l'ouverture du droit de vote aux étrangers originaires des pays non membres de l'Union est approuvée par les élus locaux, qui ont marqué leur soutien par la mise en place de « votations citoyennes » (c'est-à-dire de consultations ouvertes à tous les résidents et recueillant l'avis des citoyens sur le droit de vote des étrangers : selon le MRAP, 75 communes ont organisé de telles votations en 2011) et en souscrivant à l'« appel de Strasbourg »¹ en faveur de l'ouverture du droit de vote aux étrangers pour les élections municipales.

La proposition de loi constitutionnelle semble également recueillir le **soutien de l'opinion**, si l'on en croit des sondages récents : pour n'en citer qu'un, le sondage réalisé par l'institut Harris Interactive pour « La lettre de la citoyenneté » et rendu public au début du mois de novembre 2011², 59 % des Français seraient favorables à ce que les étrangers non européens puissent participer aux élections municipales. On soulignera qu'il s'agit de la plus forte proportion mesurée, par ce même institut, depuis 1994 (seul un tiers des personnes interrogées se prononçaient alors en faveur de la réforme).

Parallèlement, votre commission a jugé que les arguments avancés pour contester l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non issus d'un pays de l'Union européenne ou pour atténuer la portée de ces nouveaux droits devaient être écartés :

- l'argument d'un prétendu « modèle républicain » liant, de manière indissoluble, la citoyenneté à la nationalité ne semble plus avoir de raison d'être depuis l'insertion de l'article 88-3 dans la Constitution, c'est-à-dire depuis que les ressortissants européens participent aux élections municipales. Votre rapporteure tient d'ailleurs à souligner que, à rebours de la conception de la citoyenneté défendue par les tenants de ce « modèle républicain », l'histoire de France est jalonnée d'événements au cours desquels des étrangers ont joué un rôle crucial et ont contribué à fonder l'identité et les valeurs de notre pays : qu'on songe seulement à la Révolution française, qui a vu la jeune République être défendue par des étrangers venus de tous les pays d'Europe, ou à la Résistance (l'une des premières structures de résistance à l'occupation nazie en France n'est-elle pas la Main-d'œuvre immigrée -MOI-, dont étaient issus les membres du groupe Manouchian ?).

En outre, comme le remarquait M. Paul Oriol lors de son audition par votre rapporteure, il n'est pas légitime de lier citoyenneté et nationalité dans la mesure où ces notions répondent à deux questions très différentes, et qui n'ont pas de réel lien logique entre elles : en effet, alors que la nationalité s'attache à la question « Qui suis-je ? », la citoyenneté semble, quant à elle, constituer une réponse à la question : « Que faire ensemble ? ». En d'autres termes, la nationalité est attachée à une personne, alors que la citoyenneté relève d'une logique collective ;

¹ Cet appel est présenté en annexe au présent rapport et a été signé, selon le MRAP, par plus d'une centaine de maires.

² <http://www.harrisinteractive.fr/news/2011/04112011.asp>

- d'aucuns soutiennent que pour démontrer leur intégration dans la vie publique française, condition essentielle à l'obtention du droit de vote, les étrangers non européens devraient recourir à la naturalisation. Non seulement cet argument se heurte aux mêmes objections que le précédent, dans la mesure où il établit un lien entre nationalité et citoyenneté, mais surtout il méconnaît la dureté des conditions actuelles de naturalisation : pendant son audition, Mme Danièle Lochak rappelait ainsi que le droit français de la nationalité n'était pas particulièrement libéral et imposait aux étrangers de remplir des critères nombreux et hétérogènes pour accéder à la nationalité française (l'une des conditions de naturalisation est d'ailleurs que le demandeur dispose de ressources stables, ce qui engendre souvent un refus de naturalisation pour des personnes parfaitement assimilées, mais aux revenus précaires). Enfin, on rappellera que la naturalisation ne sera pas privée de portée par la présente réforme, et que la proposition de loi constitutionnelle n'a pas pour effet de conférer aux étrangers les mêmes droits politiques qu'aux citoyens Français, qui demeureront les seuls capables de participer aux élections cantonales, régionales, parlementaires et présidentielles, ainsi qu'aux référendums ;

- enfin, certains estiment que l'octroi du droit de vote aux étrangers non européens favoriserait la montée du communautarisme. Or, ainsi que le notait M. Vincent Tiberj, les enquêtes sociologiques conduites sur le sujet ainsi que les précédents étrangers (notamment aux Pays-Bas) démontrent que l'ouverture du droit de vote aux ressortissants étrangers pour les élections locales ne contribue en rien à créer un vote « communautariste » : au contraire, elle a en pratique pour effet de conduire à une meilleure prise en compte des intérêts des « minorités » par la classe politique, mais aussi à une plus forte présence de ces « minorités » au sein de la direction des partis politiques et sur les bancs du Parlement. Ces deux évolutions ont pour effet de favoriser une meilleure intégration des « minorités » au sein de la vie politique nationale, et donc de faire barrage à une éventuelle tentation communautariste.

De même, comme le soutenaient les membres de la Fédération des Tunisiens pour une citoyenneté des deux rives entendus par votre rapporteure, le droit de vote, en tant que droit individuel et exercé dans le secret de l'isoloir, peut contribuer à détacher les individus de leur communauté lorsque celle-ci exerce une pression indue sur eux : l'ouverture du droit de vote aux étrangers non européens, loin d'être un facteur de communautarisme, pourra donc agir comme un levier d'émancipation.

- ***Le dispositif adopté par votre commission des lois***

Sur la base de ce constat, votre commission a adopté un dispositif très similaire à celui qui avait été prévu par l'Assemblée nationale.

À cet égard, votre commission n'a pas souhaité que l'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers pour les élections municipales soit conditionnée à une **clause de réciprocité**.

Votre rapporteure souligne que la clause de réciprocité prévue par l'article 88-3 de la Constitution répond à un contexte particulier puisque tous les États-membres de l'Union européenne ont (par définition) ratifié le traité de Maastricht, si bien que la réciprocité est forcément réalisée : il s'agit donc, en l'espèce, d'une condition de pure forme qui ne saurait limiter l'accès des ressortissants européens au suffrage.

À l'inverse, l'insertion d'une clause similaire dans le nouvel article relatif au droit de vote et d'éligibilité des étrangers non européens **aurait pour effet de vider la réforme de son contenu** et se heurte à deux arguments :

- premièrement, de nombreux États extérieurs à l'Union européenne ne sont pas des démocraties et n'organisent aucune élection, même à l'échelle locale. Il serait donc impossible d'établir une réciprocité avec eux, et donc d'ouvrir le droit de vote et d'éligibilité à leurs ressortissants. La réciprocité a donc pour conséquence, paradoxalement mais nécessairement, de priver les étrangers venant d'un pays non démocratique du droit de vote en France sous le seul prétexte que nul ne dispose de ce droit dans leur pays d'origine : il s'agirait alors d'une sorte de « double peine » ;

- en outre, la mise en œuvre de cette clause de réciprocité poserait de réels problèmes pratiques : comme les auditions menées par votre rapporteure l'ont montré, l'introduction d'une clause de réciprocité imposerait à la France, préalablement à l'entrée en vigueur de la réforme, de passer quelque 150 conventions avec des États tiers (ce qui générerait certainement des inégalités entre les différentes nationalités).

Plus substantiellement, votre commission a jugé que le droit de vote, en tant que droit fondamental, ne pouvait être conditionné aux relations entre la France et des États tiers. Il ne serait donc ni légitime, ni conforme à la tradition française incarnée, en matière de droits fondamentaux, par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de subordonner l'octroi de ce droit à la conclusion hasardeuse et complexe de conventions bilatérales, et de mettre ainsi le sort des individus entre les mains de leur État d'origine (ce sort risquant d'ailleurs d'être d'autant moins favorable que l'État en cause est peu démocratique). Rappelons, sur ce terrain, que l'ouverture du droit d'association -qui est, lui aussi, un droit fondamental- aux ressortissants étrangers en 1981 n'était pas soumise à une réserve de réciprocité.

Par ailleurs, votre commission n'a pas souhaité prévoir, comme à l'article 88-3 de la Constitution, que la loi organique fixant les conditions d'exercice du droit de vote et d'éligibilité des étrangers non européens devrait être adoptée dans les mêmes termes par les deux Assemblées : cette précision, qui avait été insérée en raison du contexte politique spécifique de 1992 plutôt que pour tenir compte d'éléments juridiques, ne lui a pas semblé opportune. Aux yeux de votre commission, la loi organique prévue par le présent texte, parce qu'elle découle d'une disposition du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, relèvera en tout état de cause de la priorité accordée à notre Haute Assemblée par l'article 39 de la Constitution sur « les

projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales » -notion dont la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel a d'ailleurs montré qu'elle avait un périmètre plus large que ce que certains pouvaient croire...

Sur un plan formel, votre commission a, à l'initiative de votre **rapporteur**, adopté un **amendement rédactionnel** afin de garantir la bonne insertion du dispositif prévu par le présent texte dans la Constitution, dont la numérotation et la structure ont été largement modifiées depuis 2000.

Cette modification est en effet nécessaire pour que l'adoption du présent texte, qui devait initialement constituer un nouvel article 72-1, n'entraîne pas la réécriture complète de l'actuel article 72-1 (qui fixe les conditions d'association des électeurs aux décisions prises par les collectivités territoriales). Il convient, dès lors, d'insérer non pas un article 72-1, mais un nouvel article 72-5 dans la Constitution.

Votre commission a **adopté** l'article 1^{er} **ainsi rédigé**.

Article 2

(art. 88-3 de la Constitution)

Coordination

Par coordination avec l'ouverture du droit de vote aux étrangers non ressortissants d'un pays de l'Union européenne, le présent article supprime le mot « *seuls* » au sein de l'article 88-3 de la Constitution : celui-ci dispose en effet que « *le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France* » -à l'exclusion, donc, des autres étrangers.

L'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne impose de supprimer cette mention.

Votre commission a **adopté** l'article 2 **sans modification**.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 29 novembre 2011

M. Jean-Pierre Sueur, président. – A la demande de nos rapporteurs, je vous propose de modifier légèrement l'ordre dans lequel nous allons examiner les divers rapports, et de commencer par celui de Mme Benbassa sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France et par celui de M. Richard.

M. Jean-Jacques Hyest. – Certains de nos collègues vont manquer la présentation des rapports qui les intéressent !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Ils seront présents en esprit, et par leurs pouvoirs.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Victor Hugo déclarait devant l'Assemblée nationale législative, le 31 mai 1850 : « Le suffrage universel, au milieu de toutes nos oscillations dangereuses, crée un point fixe. Et pour qu'il soit bien le suffrage universel, il faut qu'il n'ait rien de contestable, c'est-à-dire qu'il ne laisse personne, absolument personne, en dehors du vote ; qu'il fasse de la cité la chose de tous, sans exception, car en pareille matière, faire une exception c'est commettre une usurpation ; il faut, en un mot, qu'il ne laisse à qui que ce soit le droit redoutable de dire à la société : je ne te connais pas ».

La réalisation de cet idéal démocratique passe aujourd'hui par un élargissement du droit au suffrage, afin de permettre à tous ceux qui sont durablement installés sur notre sol de participer aux élections municipales.

L'exclusivisme national est tel que l'on se croirait encore aux temps de l'Antiquité, quand l'étranger était le « métèque », le « barbare », exclu, jamais citoyen, à peine considéré comme un homme. Il est loin, le temps où l'empereur Caracalla, dans son édit de 212, accordait la citoyenneté romaine à tous les hommes libres de l'Empire ; où un révolutionnaire, en 1793, prétendait faire citoyens français tous ceux qui « respirent sur le sol de la République », et où l'on avait élu à la Convention nationale plusieurs députés étrangers.

À ses débuts, la Révolution française distingue nationalité et citoyenneté : il n'était pas nécessaire d'être Français pour participer à l'exercice de la citoyenneté qu'est l'élection. Mais la xénophobie et la suspicion croissante envers les États étrangers, en guerre contre la jeune République, conduisent progressivement à durcir, puis à remettre en cause les conditions de participation des étrangers au vote édictées jusqu'en 1793.

Dès lors, la citoyenneté prend un caractère exclusivement national : on estime que les droits associés à la citoyenneté sont fondés sur l'appartenance de l'individu à la communauté politique nationale incarnée par l'État-nation. Le XIXe siècle est celui de la montée des nationalismes ; la nationalité devient le principal critère de la citoyenneté. La Constitution du 4 novembre 1848, dans son article 25, dispose ainsi que « sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt-et-un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques ».

La colonisation ouvre une parenthèse, en Algérie. Entre 1847 et 1884, une citoyenneté de résidence est reconnue aux étrangers pour favoriser leur intégration et renforcer le processus de colonisation. Ils sont électeurs et éligibles aux élections locales.

Nouvelle brèche, le traité de Maastricht autorise en 1992 les ressortissants des États de l'Union à voter aux élections locales et européennes dans leur pays de résidence, et distingue la nationalité de la citoyenneté. Ce « statut fondamental » des ressortissants de l'Union crée, parallèlement à la souveraineté nationale, une citoyenneté européenne. La ratification du traité de Maastricht nécessitait une révision constitutionnelle. D'où l'introduction, le 25 juin 1992, d'un nouvel article 88-3, qui dispose : « 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. »

La volonté politique a conduit à modifier la Constitution sur le vote des femmes, l'abolition de la peine de mort, ou encore la parité. Aujourd'hui, il est temps d'ajouter une nouvelle page à l'histoire de notre Nation, et de rendre hommage aux étrangers qui dorèrent son blason, à l'instar des prix Nobel Marie Curie ou Georges Charpak.

M. Jean-Jacques Hyest. – Ils étaient Français !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Le présent texte, adopté par les députés en mai 2000, s'inscrit dans la continuité du droit de vote des étrangers communautaires.

Selon une étude de législation comparée menée par les services du Sénat, et qui sera annexée à mon rapport, sur douze pays de l'Union européenne et la Suisse, trois seulement dénie tout droit de vote aux élections locales aux résidents étrangers.

Une convention du Conseil de l'Europe de 1992 invite les États membres à « accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'État en question pendant les cinq ans précédant les élections ». Nous ne pouvons que regretter que la France n'ait ni signé ni ratifié cette convention.

Le présent texte ne modifie pas l'article 3 de la Constitution, mais crée un nouvel article dans le titre XII, consacré aux collectivités territoriales. Il s'agit de montrer que les droits conférés aux étrangers ne mettent pas en cause la souveraineté nationale. L'article 2 de la proposition de loi supprime en outre le terme « seuls » à l'article 88-3 de la Constitution, terme qui exclut de facto les citoyens d'un État non membre de l'Union.

Les arguments en faveur du droit de vote et d'éligibilité des étrangers s'articulent autour de quatre thématiques. Tout d'abord, la reconnaissance d'une citoyenneté plurielle : l'établissement pérenne de certains étrangers sur le sol français se traduit par leur implication dans la vie collective locale. Parallèlement à la nationalité existent des citoyennetés multiples, multiples comme le sont nos identités. La citoyenneté de résidence devrait s'accompagner d'une citoyenneté civique, parallèlement à la nationalité des natifs ou des naturalisés. Ensuite, l'équité, qui impose de ne pas traiter différemment deux catégories d'étrangers ressortissants de l'Union européenne et ressortissants des pays tiers. Troisièmement, la volonté de renforcer la portée de la démocratie. Enfin, la garantie de la dignité des personnes concernées.

Ce droit, qui répond aux aspirations profondes des étrangers, est approuvé par nombre d'élus locaux, qui ont organisé des votations citoyennes -75 en 2011, selon le MRAP- et souscrit à l'appel de Strasbourg en faveur du vote des étrangers aux élections municipales. La proposition de loi recueille également le soutien de l'opinion. Selon un récent sondage Harris Interactive, 59 % des Français seraient favorables à la participation des étrangers non-Européens aux élections locales, contre un tiers seulement en 1994. Selon un sondage BVA-Le Parisien, ils seraient 61 %...

Mme Catherine Troendle. – Les partisans de François Hollande ?

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – ... et 75 % chez les 25-34 ans. L'acceptation de ce droit de vote a fortement progressé ces dernières années, souligne Le Point : plus six points depuis janvier 2010, plus quinze points chez les sympathisants de droite.

Les arguments avancés contre l'ouverture de ce droit ne nous semblent ni juridiquement ni sociologiquement pertinents. Celui d'un prétendu « modèle républicain » liant, de manière indissoluble, citoyenneté et nationalité...

Mme Catherine Troendle. – Absolument !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – ... n'a plus de raison d'être depuis que les ressortissants de l'Union européenne participent aux élections municipales.

M. Patrice Gélard. – Cela n'a rien à voir !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Il n'est pas légitime de lier citoyenneté et nationalité. Alors que la nationalité répond à la question : « qui suis-je ? », la citoyenneté, quant à elle, répond à la question : « que faire ensemble ? ». En d'autres termes, la nationalité est attachée à une personne, alors que la citoyenneté relève d'une logique collective.

D'aucuns soutiennent que pour démontrer leur intégration, les étrangers non communautaires n'auraient qu'à demander la naturalisation. Non seulement cet argument établit un lien entre nationalité et citoyenneté, comme le précédent, mais surtout il méconnaît la dureté des conditions actuelles de naturalisation.

Enfin, certains prétendent que l'octroi du droit de vote aux étrangers non européens favoriserait la montée du communautarisme. Les enquêtes sociologiques ainsi que les précédents étrangers, notamment aux Pays-Bas, démontrent le contraire. Le vote des étrangers conduit à une meilleure prise en compte des intérêts des minorités, mais aussi, à terme, à une plus forte présence de ces minorités dans les partis politiques et au Parlement. En favorisant ainsi une meilleure intégration, on fait barrage à une éventuelle tentation communautariste. Les ouvriers votent-ils massivement pour des candidats ouvriers, les Juifs pour des Juifs, les femmes pour des femmes ? Que je sache, Mme Rachida Dati n'a pas été élue maire du VII^e arrondissement grâce au vote massif d'électeurs d'origine arabe...

M. Jean-Pierre Michel. – Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est comique.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Quant à la clause de réciprocité prévue à l'article 88-3 de la Constitution, elle s'inscrit dans le contexte particulier de l'Union européenne. Ici, une telle clause viderait la réforme de son contenu. Quid des États non démocratiques, qui n'organisent aucune élection ? La réciprocité étant impossible, l'ouverture du droit de vote et d'éligibilité à leurs ressortissants le serait également. Conditionner le droit de vote, droit fondamental, aux relations entre la France et des États tiers ne serait ni légitime, ni conforme à la tradition issue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'ouverture, en 1981, du droit d'association aux étrangers n'était d'ailleurs pas soumise à une telle condition.

Avec cette réforme, notre pays écrira une nouvelle page de son histoire de démocratie et d'accueil. Le pays des droits de l'Homme ne saurait manquer à sa mission. C'est pourquoi votre rapporteure est évidemment favorable à l'adoption de ce texte, après renumérotation du dispositif, qui s'insérerait à l'article 72-5 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie la rapporteure, qui a fait preuve d'une grande conviction.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous réservons l'essentiel de nos développements à la séance publique. Je comprends mal l'emploi que vous faites de certains termes juridiques. L'article 3 de la Constitution lie droit de

vote et nationalité, en précisant qu'il faut, pour être électeur, jouir de ses droits civils et politiques -ce dont la proposition ne dit mot. L'article 88-3 précise que le droit de vote est accordé aux citoyens de l'Union « sous réserve de réciprocité ». L'oublier, c'est balayer tout ce qui a été fait depuis des décennies pour faire progresser la citoyenneté européenne !

Quant aux comparaisons internationales, vous dites que tout se passe très bien aux Pays-Bas, mais plus le communautarisme y progresse, plus les partis d'extrême droite y prospèrent...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Pas comme en France !

M. Jean-Jacques Hyest. – Je ne veux précisément pas de cela pour la France, Mme Borvo Cohen-Seat. Ne faisons donc pas de bêtises !

M. Philippe Bas. – Je félicite Mme Benbassa pour un rapport très riche, truffé de références historiques et philosophiques. Certes, on peut regretter l'empire romain...

M. Jean-Jacques Hyest. – À l'époque, nous aurions tous été des métèques !

M. Philippe Bas. – On peut aussi lui préférer la République démocratique d'aujourd'hui. Je ne crois pas que l'on puisse se prévaloir des enquêtes d'opinion pour arrêter notre position. Si l'on avait écouté les sondages en 1981, jamais on aurait aboli la peine de mort !

Si je suis hostile à ce texte, ce n'est ni par idéologie, ni par principe, mais pour des motifs qui tiennent aux équilibres sociaux de notre pays. Le droit de vote aux élections locales pourrait-il être facteur de reconnaissance et de participation accrue d'étrangers qui participent déjà à la vie sociale et associative, sont intégrés et respectent les lois de la République ? La question est légitime, et la majorité présidentielle y réfléchit d'ailleurs depuis longtemps. Mais il y a aussi dans cette proposition beaucoup d'angélisme. Étant donné la situation dans certaines fractions du territoire, je crains qu'une telle réforme ne serve de levier à ceux qui ne respectent pas les valeurs de la République, qu'ils y voient un moyen, en s'organisant, en prenant des positions de pouvoir dans les municipalités, de faire progresser des idées étrangères à la conception que nous nous faisons de la République.

Une avancée républicaine sans aucune incidence sur la désignation des sénateurs, et donc sur la souveraineté, dites-vous ? Mais la République n'est pas seulement à Paris, elle est dans chacune de nos communes. Veut-on voir des municipalités réserver des horaires aux femmes dans les piscines, adapter les menus des cantines scolaires, réglementer la circulation pour permettre les prières de rue ?

Mme Éliane Assassi. – Vous confondez nationalité et religion !

M. Philippe Bas. – À vous entendre, l'octroi du droit de vote aux étrangers de l'Union européenne aurait été une « brèche » qu'il faudrait élargir. Au contraire, c'est parce qu'il y a une citoyenneté européenne en gestation que l'on peut accorder le droit de vote aux élections locales à ces ressortissants communautaires. Il n'y a là nul manquement à l'équité.

Nationalité et citoyenneté ont partie liée. La nationalité n'est pas seulement affaire d'identité personnelle. C'est une communauté de territoire, de langue, une histoire, un destin commun. Cette proximité, nous l'avons avec les Européens, beaucoup moins avec les autres continents. L'Union européenne, ce n'est plus tout à fait l'étranger. Ne banalisons pas le droit de vote des Européens en le réduisant à une simple étape sur le chemin d'une extension généralisée. Avec les étrangers non communautaires, il n'y a ni passeport commun, ni partage de souveraineté, ni communauté de destin, ni histoire commune. C'est pour toutes ces raisons que je suis défavorable à cette proposition de loi.

Mme Catherine Tasca. – Le rapport de Mme Benbassa prouve combien nous enrichissent les personnalités qui ne sont pas des professionnels de la politique. Merci de ces rappels historiques...

M. Jean-Jacques Hyest. – Tronqués !

Mme Catherine Tasca. – Il faut raison garder. Cette proposition de loi ne traite que des élections municipales. Son article premier exclut que des étrangers deviennent maires ou adjoints, et participent à l'élection des sénateurs.

Le constituant doit être attentif aux grands équilibres de la société, en effet. Nous sommes confrontés à une double urgence. D'une part, nous devons mieux intégrer les étrangers, majoritairement non communautaires, qui vivent dans notre pays : il faut apporter des réponses concrètes au grand défi de l'intégration. D'autre part, il nous faut conforter la pratique démocratique de nos territoires, gangrénée par l'abstention. Cette mesure raisonnable redonnera de la vivacité à la démocratie locale.

Les arguties juridiques ne tiennent pas. Le vote des étrangers communautaires soulevait autant de questions ; pourtant, nous l'avons fait. Ne soyons pas frileux pour ce qui concerne les pays non membres de l'Union. Une grande part de l'immigration provient de pays avec lesquels, pour leur heur ou, plus souvent, leur malheur, nous avons une histoire partagée, celle de la colonisation, et une communauté de destin !

M. Jean-Jacques Hyest. – Beaucoup ont été réintégrés dans la nationalité française, et d'autres peuvent être naturalisés.

Mme Catherine Tasca. – Nous soutenons sans hésitation cette proposition de loi.

M. Jean-Yves Leconte. – À mon tour de féliciter notre rapporteure. Ce texte vise avant tout à reconnaître une communauté de vie locale avec ces étrangers ; c'est ensuite un outil pour mieux les intégrer. Leurs enfants, qui sont le plus souvent Français, se sentent exclus par l'exclusion qui frappe leurs parents.

Le risque de communautarisme n'est qu'apparent. Ceux qui se feraient élire sur des listes communautaristes se retrouveraient à gérer la municipalité avec les autres. Le droit de vote est un outil contre le communautarisme. Sans compter que celui-ci existe, avec ou sans droit de vote... À en croire certains, il faudrait retirer le droit de vote à certains Français !

La réciprocité ? On ne va pas demander à ces étrangers d'où ils viennent, ce serait une ingérence inacceptable. On ne peut accorder ou refuser ce droit selon le pays d'origine.

Citoyenneté locale, citoyenneté nationale et citoyenneté européenne sont trois choses différentes. Je ne nie pas l'existence d'une citoyenneté européenne, évoquée par M. Bas. Mais si l'on reconnaît la citoyenneté locale aux ressortissants des États de l'Union européenne, il n'est pas normal de la refuser aux autres étrangers.

Il serait dommage d'instrumentaliser le débat à des fins politiciennes. Je regrette à ce titre les propos mensongers du ministre de l'Intérieur, qui a laissé croire que l'on pourrait avoir des maires étrangers. Ce débat doit être un outil de cohésion, pas un moyen de dresser les uns contre les autres !

M. Jean-Pierre Michel. – Mme Benbassa a eu le grand mérite de montrer comment cette proposition de loi, nouvelle conquête démocratique, s'inscrivait dans une évolution historique. M. Hiest et M. Bas ont été mesurés ; on ne peut en dire autant de M. Guéant, dimanche à la télévision ! J'ai été abasourdi qu'un ministre de l'Intérieur se permette de mentir aussi effrontément. La proposition de loi fait trois lignes, il n'était donc pas difficile de la lire ! Et il prétend, à tort, que ce n'est pas ce qui a été voté à l'Assemblée nationale. Il dit redouter qu'il y ait des maires étrangers en Seine-Saint-Denis -mais pas dans l'Indre ou la Creuse : on sent le racisme sous-jacent ! Ce mensonge, qui déshonore le ministre de l'Intérieur, mériterait de le traduire devant une juridiction politique.

M. André Reichardt. – Il faut couper des têtes !

M. Jean-Pierre Michel. – M. Guéant pouvait dire n'importe quoi, mais pas mentir de la sorte !

M. Hugues Portelli. – Gaston Defferre n'a jamais menti...

M. Jean-Pierre Michel. – Avant de s'offusquer de la une d'un journal, il ferait mieux de réfléchir à ce qu'il dit !

Ce n'est pas en refusant les avancées républicaines que vous barrerez la route au Front national. Le populisme patrimonial, que décrit Dominique Reynié, prospère, y compris en Europe du Nord : croyez-vous que ces électeurs-là, qui pensent que la souveraineté de leur pays leur échappe, seront davantage rebutés par cette proposition de loi qu'ils ne le sont par le diktat allemand que nous subissons, et que nous recherchons ?

M. Jean-Jacques Hiest. – Je saisis mal...

M. Patrice Gélard. – La chute est curieuse...

M. Jean-Pierre Michel. – Pour toutes ces raisons, il faut voter cette proposition de loi modeste et qui renforcera la cohésion dans les familles. Nous aurions pu aller plus loin, viser aussi les élections au conseil général ; nous avons choisi d'en rester à un texte modéré, qui fera avancer la démocratie et la République.

Mme Éliane Assassi. – Je remercie Mme Benbassa pour son rapport très équilibré, présentant les arguments pour et les contre.

Nous nous réservons pour la séance publique. Un mot toutefois, en tant que sénatrice de Seine-Saint-Denis, et fille d'un Algérien. Il y a des propos qu'on ne peut admettre de la part d'un ministre de la République. La population de Seine-Saint-Denis est choquée par les déclarations de M. Guéant. Ses mensonges ne m'étonnent guère : il est capable d'utiliser les plus vils arguments pour stigmatiser une population qui connaît de grandes souffrances -conséquences des choix politiques du président de la République, du gouvernement et de la droite !

Je ne peux davantage accepter l'amalgame que M. Bas opère entre religion et nationalité. Nous n'avons pas plus de liens avec les pays de l'Union européenne qu'avec les anciennes colonies ! De tels arguments favorisent la montée de l'extrême droite, qui trouve ses racines dans la mal-vie de nos concitoyens.

Outre les sondages, il faut aussi évoquer les votations citoyennes organisées, notamment en Seine-Saint-Denis, qui ont fait l'objet d'un large débat public : des milliers de personnes se sont prononcées majoritairement pour l'octroi du droit de vote aux étrangers non communautaires. Il faut entendre le peuple de France dans ses colères. Ces étrangers vivent ici, travaillent ici, payent leurs impôts ici, ils doivent pouvoir voter ici.

M. Patrice Gélard. – Je salue le rapport de Mme Benbassa, qui aurait toutefois pu être plus complet. Le rapport entre nationalité et élection a été abordé sous la Convention, puis en 1848, et encore en 1871, pendant la Commune, quand l'on déclarait que les combattants de la liberté devaient avoir les mêmes droits que les citoyens français.

Je suis en désaccord sur l'usage que vous faites des termes de citoyenneté nationale et de droit au suffrage. Vous transformez notre héritage constitutionnel, en remettant en cause une série de valeurs essentielles, qui touchent au contrat social sur lequel repose notre démocratie. Je m'en expliquerai plus longuement en séance publique. Si l'on vous suivait, les citoyens européens auraient moins de droits que les citoyens étrangers. En Europe, la réciprocité est exigée, ici, ce n'est pas le cas. On ne peut bâtir un système juridique sans réciprocité. Nous sommes sur deux planètes différentes, je le déplore, mais c'est ainsi.

M. Christophe Béchu. – Je suis en désaccord avec vos conclusions, Mme Benbassa, mais j'estime que nous ne pouvions avoir de meilleur rapport, en raison de sa cohérence et de sa profondeur historique. M. Michel, c'est un débat où la sérénité est de mise. Elle vous a manqué lorsque vous avez évoqué un « diktat allemand ». Vous avez dit, Mme Benbassa, que cette réforme est nécessaire au pays des droits de l'homme. Au nom de ces droits-là, qu'on ne caricature pas les positions divergentes. On peut être parfaitement républicain sans être favorable au droit de vote des étrangers aux élections locales. On peut y être opposé, sans être suspect de racisme ou de complaisance avec les thèses du Front national. Je n'accepte pas le raccourci selon lequel la gauche irait chercher ses bataillons électoraux pour les élections locales, non plus que celui qui diaboliserait les opposants, accusés de manquer de générosité ou d'épouser certaines thèses.

La note de droit comparé que vous avez citée est légère, partielle et incomplète. Sur treize pays étudiés, seuls trois dénie le droit de vote aux étrangers lors des élections locales, mais pourquoi n'en avoir examiné que treize ? Si l'échantillon avait été plus vaste, cette proportion aurait été supérieure. On décrit un bloc de dix pays accordant ce droit, mais certains d'entre eux l'assortissent de conditions de réciprocité tellement sévères qu'elles vident ce droit de sa substance. Ainsi l'Espagne le limite aux ressortissants de neuf pays hispanophones, l'Angleterre aux ressortissants du Commonwealth, avec des conditions strictes. Il n'y a que la moitié de ces dix pays qui l'appliquent dans les conditions où vous l'envisagez. Une étude de droit comparé complète aurait mis le droit de vote en perspective des conditions requises pour acquérir la nationalité. Notre pays a fait le choix d'un accès à la nationalité large et ouvert. C'est aujourd'hui la nationalité qui constitue la réponse à celles et ceux qui veulent participer à notre vie citoyenne. Il serait paradoxal de présenter le droit de vote comme un signe d'ouverture supplémentaire, dans des pays où les étrangers ne peuvent acquérir la nationalité.

Si ce texte doit passer, il faut l'amender pour que la citoyenneté européenne ne soit pas plus restrictive. Invoquer l'égalité serait discutable. Quant à l'équité, elle consiste à traiter de façon comparable les personnes qui sont dans une situation comparable. C'est ce qui justifie que ceux qui gagnent plus paient plus d'impôts. La dignité n'est pas non plus un argument : le choix de ne pas embrasser la citoyenneté française n'est pas indigne !

Ne prêtez pas au vote des étrangers des vertus qu'il n'a pas et évitons les phantasmes ! Il n'ouvre pas la porte à tous les communautarismes, pas plus qu'il n'est en soi un moyen d'intégration. Là où ce droit de vote est reconnu, les communautarismes existent et l'intégration n'est pas parfaite. S'inscrire et participer aux élections tous les six ans ne va pas résoudre tous les problèmes non réglés depuis trente ans !

Sur les sondages, je partage ce que vous avez dit. En revanche, l'argument selon lequel vote qui travaille et paie des impôts me laisse pantois. Je ne puis croire que ce raccourci reflète votre opinion : allez expliquer cela à

ceux qui ne travaillent pas et ne paient pas d'impôts, en raison de leur fragilité sociale !

Mme Jacqueline Gourault. – M. Béchu a développé un point que nous avons débattu ce matin dans notre groupe : comment faire la différence entre ceux qui veulent la nationalité française et ceux qui ne la veulent pas, mais obtiendraient le droit de vote aux municipales ?

L'intervention de M. Michel m'amène à m'interroger sur l'opportunité de ce texte, voté à l'Assemblée nationale, qui nous arrive dans le contexte particulier de la précampagne, ou plutôt de la campagne présidentielle. Ce débat mérite une plus grande sérénité, hors d'une période propice aux dérapages. Beaucoup de nos collègues ont déploré l'inscription de ce texte en ce moment. Provoque-t-elle des réactions regrettables ? Peut-être conviendrait-il de ne pas leur donner l'occasion de s'exprimer.

Mme Corinne Bouchoux. – Avec de tels raisonnements, le vote des femmes ne serait pas pour avant 2098 !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – M. Hiest, vous êtes meilleur juriste que moi, mais le titre dans lequel est inclu l'article 3 de la Constitution se réfère à la souveraineté.

M. Jean-Jacques Hiest. – Je n'ai pas dit le contraire...

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – La distinction entre nationalité et citoyenneté a été confirmée par la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992. La citoyenneté et la nationalité sont complémentaires. Il y a aujourd'hui des citoyennetés multiples. Le traité de Maastricht a créé une citoyenneté européenne, parallèle à la citoyenneté nationale...

M. Jean-Jacques Hiest. – Je suis bien d'accord...

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Pourquoi pas, à partir de cette notion, aller plus loin, en inventant une citoyenneté plus ouverte, avec des gens qui vivent sur notre sol ? Je ne sais pas si vous fréquentez beaucoup d'immigrés. J'en ai été une, et même avec des diplômes, même en venant de la bourgeoisie, c'est difficile...

M. Jean-Jacques Hiest. – Je l'ai déploré !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Je ne connais pas d'immigré qui n'ait pas voulu être naturalisé ! Tout cela n'est pas si simple...

M. Bas, vos craintes sur l'islam et son influence sur les cantines scolaires sont infondées. Les étrangers peuvent déjà être élus comme représentants des parents d'élèves, ils participent aux comités d'entreprises, ils votent pour les élections prudhommales, bref, ce n'est pas la première fois qu'ils vont voter. En France, nous aimons nous faire peur, comme M. Guéant, lorsqu'il dit que des étrangers seront élus maires ! Il y a 3,7 millions d'étrangers en France, dont 1,8 million d'étrangers non européens, majeurs et résidant en France depuis plus de cinq ans, cette durée étant celle à compter de laquelle une majorité d'associations et d'institutions préconisent d'accorder le

droit de vote aux étrangers. Si l'on retient le taux de participation des citoyens européens, soit 20 %, 360 000 citoyens étrangers participeraient aux élections municipales : pas de quoi gouverner la France ! Vous avez eu une très belle expression, « la citoyenneté européenne en gestation ». Il faut imaginer une citoyenneté plus large, elle aussi en gestation, qui ferait progresser la cohésion sociale...

M. André Reichardt. – Rien ne l'interdit !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Il faut aussi habituer les enfants à voter. Si tant de descendants d'immigrés ne votent pas, c'est qu'ils n'ont jamais vu leurs parents voter. Si plus de gens votaient, si les Français avaient davantage confiance, nous irions tous un peu mieux ! Les jeunes immigrés ne votent pas parce qu'ils n'ont pas confiance dans la classe politique. C'est bien dommage !

M. Béchu, je vous ai donné des chiffres. Je ne vais pas vous citer la page 214 du livre de M. Sarkozy, *Libre*, qui appelait à mettre en place le vote des étrangers. Je ne citerai pas non plus MM. Hortefeux, Besson en 2010...

M. Jean-Jacques Hyest. – Cela viendra !

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Mme Gourault, en période électorale, n'est-ce pas justement le moment de discuter de ce sujet ? Si nous le faisons pas maintenant, quand le ferons-nous, sachant qu'on ne pense aux immigrés que lors des élections ?

Je sollicite votre indulgence pour ce premier rapport. (Applaudissements à gauche et sur plusieurs bancs à droite et au centre).

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article premier

L'amendement de coordination n°COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 2 est adopté.

L'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1 ^{er} Ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BENBASSA, rapporteure	1	Coordination	Adopté

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice et des libertés

- **M. Emmanuel Meyer**, conseiller chargé des juridictions administratives et des questions constitutionnelles
- **M. Vincent Droulle**, chef du bureau du droit public à la Direction des Affaires Civiles et du Sceau
- **Mme Véronique Gomez**, conseillère parlementaire
- **Mme Kristelle Hourques**, conseillère parlementaire

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)

- **Mme Bernadette Hetier**, co-présidente
- **M. Michel Butez**, membre du conseil d'administration

Association des travailleurs Maghrebins de France (ATMF)

- **Mme Fouzia Hamhammi**, membre du bureau national
- **M. Abdellah Zniber**, membre
- **M. Mohamed Nemri**, membre du bureau national, trésorier

Fédération des Tunisiens pour une Citoyenneté des deux Rives (FTCR)

- **Mme Béhija Ouezini**, présidente, Citoyennes des deux Rives (C2R)
- **M. Abderrazak Bouazizi**, président, Association démocratique des Tunisiens en France (ADTF)
- **M. Mohamed Ben Saïd**, membre de bureau chargé de la question du droit de vote des résidents étrangers

Personnalités qualifiées

- **M. Daniel Breuiller**, maire d'Arcueil
- **M. Guy Carcassonne**, professeur de droit à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense
- **M. Jean-Claude Colliard**, président de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- **M. Jean-Pierre Dubois**, professeur de droit à l'université Paris Sud, ancien président de la Ligue des droits de l'Homme
- **Mme Daniele Lochak**, professeure émérite de droit à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense, présidente du GISTI de 1985 à 2000
- **M. Paul Oriol**, militant en faveur des étrangers
- **M. Hugues Portelli**, sénateur, maire d'Ermont
- **M. Vincent Tiberj**, sociologue

ANNEXE 2 ETUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

Cette étude a été réalisée par la Direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat.

Remarque terminologique

Dans la présente note, le terme « étranger » est, par commodité, synonyme de l'expression « étranger ressortissant d'un État non membre de l'Union européenne ».

Depuis la transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 relative au droit de vote aux élections municipales, les citoyens de l'Union européenne qui résident dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité peuvent voter et sont éligibles aux élections municipales dans cet État, dans les mêmes conditions que les nationaux.

La France a transposé cette directive par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998. Les ressortissants des pays de l'Union européenne y votent aux municipales depuis 2001. Quant aux autres étrangers, ils ne jouissent pas du droit de vote.

La présente étude¹ est consacrée au **droit de vote des étrangers qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne aux élections locales**. Elle analyse les règles en vigueur dans douze pays de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède), ainsi qu'en Suisse. Elle fait le point, tant pour les municipales que pour les autres élections locales, sur le droit de voter (électorat actif) et celui d'être élu (électorat passif).

Elle ne traite pas des modalités pratiques d'exercice du droit de vote telles que les démarches à effectuer pour être inscrit sur les listes électorales. Elle n'évoque pas non plus, pour chaque pays, la proportion des étrangers résidents qui, compte tenu des lois en vigueur, peuvent voter ou être élus. Ce point mérite d'être souligné car dans certains États, les communautés

¹ Elle met à jour l'étude de législation comparée LC 154 de décembre 2005.

étrangères les plus importantes numériquement ne participent pas nécessairement aux scrutins locaux.

L'examen met en évidence, en premier lieu, quatre types de régimes en matière de droit de vote (électorat actif) aux **élections municipales** à savoir ceux qui :

– dénie aux étrangers le droit de vote (Allemagne, Autriche et Italie) ;

– accordent le droit de vote aux ressortissants de certains pays, soit sous condition de réciprocité et moyennant une durée minimale de résidence fixée au cas par cas (Espagne et Portugal) soit parce qu'ils ont la nationalité d'un État membre du *Commonwealth* (Royaume-Uni) ;

– octroient ce droit à tous les étrangers qui ont résidé de façon continue sur leur territoire pendant une durée minimale (Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Suède et plusieurs cantons suisses) ;

– ou reconnaissent ce droit sans condition de résidence en soumettant les étrangers au régime des nationaux (Irlande).

Il montre aussi, en second lieu, que seuls le Danemark et la Suède autorisent les étrangers à voter et être élus aux **élections locales autres** que les élections municipales.

A. DROIT DE VOTE ET ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES

1. Le droit de vote : éventail des solutions possibles

On examinera les différents régimes, depuis ceux qui refusent le droit de vote, jusqu'à ceux qui assimilent en la matière les étrangers aux nationaux.

Le détail des conditions posées par chaque législation nationale (par exemple, la nécessité d'être en situation régulière...) figure dans les fiches monographiques par pays, ci-après.

- **Allemagne, Autriche et Italie dénie aux étrangers le droit de vote**

Dans ces trois pays, les tentatives d'élargissement du droit de vote aux étrangers ont échoué.

En Allemagne et en Autriche, le juge constitutionnel estime que l'élargissement du corps électoral aux étrangers est impossible sans révision constitutionnelle préalable. En 1989, les Parlements de Hambourg et du Schleswig-Holstein avaient donné le droit de vote aux étrangers, mais la Cour constitutionnelle a jugé ces modifications incompatibles avec la Loi fondamentale. De même, en 2003, le *Land* de Vienne avait modifié son code

des communes et donné le droit de vote aux conseils d'arrondissement aux étrangers, mais la Cour constitutionnelle a censuré cette disposition.

En Italie, plusieurs décrets du président de la République rédigés après consultation du conseil d'État ont annulé les délibérations de conseils municipaux étendant le droit de vote aux étrangers.

- **Espagne et Portugal accordent le droit de vote aux ressortissants de certains pays sous réserve de réciprocité et de durée de résidence**

Les constitutions espagnole et portugaise prévoient que le droit de vote peut être accordé aux étrangers sous réserve de réciprocité et moyennant une condition de résidence dans le pays.

Les citoyens de neuf États (Équateur, Nouvelle-Zélande, Colombie, Chili, Pérou, Paraguay, Islande, Bolivie et Cap-Vert) peuvent voter aux élections municipales en Espagne lorsqu'ils y résident légalement depuis au moins cinq ans, dans la mesure où, en vertu d'un accord bilatéral, les Espagnols peuvent voter dans ces pays dans des conditions analogues. Il en va de même pour les Norvégiens qui ne doivent, pour leur part, avoir résidé que trois ans au-delà des Pyrénées.

Au Portugal, le même principe de réciprocité s'applique mais la durée minimale de séjour requise pour pouvoir exercer le droit de vote est de deux ans pour les nationaux des États lusophones et de trois pour ceux des autres pays. Actuellement, peuvent participer aux élections locales portugaises les ressortissants de neuf États : Brésil, Cap-Vert, Argentine, Chili, Islande, Norvège, Pérou, Uruguay et Venezuela.

- **Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Suède et certains cantons suisses octroient le droit de vote aux étrangers à la condition qu'ils aient résidé sur leur territoire pendant plusieurs années**

La Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique ont respectivement élargi le droit de vote aux élections locales à tous les étrangers en 1975, 1981, 1983, 2003 et 2004. Ce droit est subordonné à une durée minimale de résidence comprise entre trois et cinq ans, hormis dans deux cas particuliers puisque Danemark et Suède permettent aux Islandais et aux Norvégiens de voter sans condition de durée de résidence en vertu d'accords bilatéraux particuliers.

De même, les cantons de Neuchâtel, du Jura, de Vaud, de Fribourg et de Genève accordent le droit de vote aux étrangers qui résident sur leur territoire pendant une durée qui varie entre un et dix ans, tandis que les cantons d'Appenzell Rhodes-extérieures et des Grisons laissent aux communes (qui ne l'ont du reste pas toutes exploitée) la possibilité de donner le droit de vote aux étrangers.

- **Le Royaume Uni et le droit de vote des ressortissants d'États du *Commonwealth* et assimilés**

Le Royaume-Uni accorde le droit de vote aux élections locales aux citoyens du *Commonwealth* résidant sur son territoire, sous réserve qu'ils y séjournent légalement.

- **L'Irlande ne subordonne pas le droit de vote aux élections municipales à une durée minimale de résidence distincte de celle des nationaux**

Depuis 1963, la loi électorale accorde le droit de vote aux élections locales aux étrangers.

Initialement, l'exercice de ce droit était subordonné à une condition de résidence d'au moins six mois dans le pays. La loi électorale de 1992 a supprimé cette condition, de sorte que les étrangers doivent désormais remplir les mêmes conditions de résidence dans la circonscription et d'inscription sur les listes électorales que les nationaux.

2. L'éligibilité

Les étrangers qui disposent du droit de vote sont éligibles aux assemblées municipales :

– dès lors qu'ils répondent aux critères posés pour devenir électeurs au Danemark, en Espagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas¹ et au Portugal (sous réserve, pour ce pays, d'une limitation aux seuls ressortissants du Brésil et du Cap-Vert et d'une durée de séjour plus longue que pour le seul électorat), en Suède et dans les cantons de Neuchâtel, du Jura, de Vaud et de Fribourg ;

– s'ils ont la nationalité de l'un des États membres du *Commonwealth* et assimilés au Royaume-Uni ;

– et sans restriction en Irlande.

B. DROIT DE VOTE ET ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS LOCALES AUTRES QUE LES MUNICIPALES

1. Le droit de vote

Parmi les treize États étudiés qui accordent, de surcroît, le droit d'être éligibles aux autres élections locales aux étrangers figurent le Danemark (pour les élections régionales), la Suède (pour les élections à l'équivalent des conseils généraux) et les cantons du Jura et de Neuchâtel (pour les élections cantonales).

¹ Le délai de cinq ans s'apprécie dans ce cas à la date d'entrée au conseil municipal, alors qu'il est calculé en fonction de la date de la déclaration de candidature pour l'octroi du droit de vote.

2. L'éligibilité

L'éligibilité des étrangers aux autres élections locales est reconnue par le Danemark (pour les élections régionales) et la Suède où les critères posés sont ceux applicables aux élections municipales (v. *supra*).

Le tableau ci-après récapitule l'ensemble de ces éléments.

Le droit de vote des étrangers non communautaires aux élections locales
et les principales conditions auxquelles il est soumis

ÉTATS	Droit de vote		Éligibilité		
	Communes et équivalents	Autres élections locales	Communes et équivalents	Autres élections locales	
ALLEMAGNE	non	non	non	non	
AUTRICHE	non	non	non	non	
BELGIQUE	résidence 5 ans	non	non	non	
DANEMARK	Islandais et Norvégiens : régime des nationaux autres : résidence 4 ans				
ESPAGNE	résidence 3 ou 5 ans + réciprocité ¹	non	résidence 3 ou 5 ans + réciprocité ¹	non	
IRLANDE	régime des nationaux	s. o.	régime des nationaux	s. o.	
ITALIE	non	non	non	non	
LUXEMBOURG	résidence 5 ans	s. o.	résidence 5 ans + commune 6 mois	s. o.	
PAYS-BAS	résidence 5 ans	non	résidence 5 ans	non	
PORTUGAL	résidence lusophones ² 2 ans autres ³ 3 ans + réciprocité	s. o.	résidence lusophones ² 4 ans autres ⁴ 5 ans + réciprocité	s. o.	
ROYAUME-UNI	Commonwealth	s. o.	Commonwealth	s. o.	
SUÈDE	Islandais et Norvégiens : régime des nationaux autres : résidence 3 ans				
C A N T O N S S U I S E	Neuchâtel	résidence canton 1 an	(cantonales) résidence canton 5 ans	résidence canton 1 an	non
	Jura	résidence Suisse 10 ans canton 1 an commune 30 jours	(cantonales) résidence Suisse 10 ans canton 1 an	résidence Suisse 10 ans canton 1 an commune 30 jours	non
	Vaud	résidence Suisse 10 ans canton 3 ans	non	résidence Suisse 10 ans canton 3 ans	non
	Fribourg	résidence canton 5 ans	non	résidence canton 5 ans	non
	Genève	résidence Suisse 8 ans	non	non	non
	Appenzell	oui dans 3 communes sur 20	non	oui dans 3 communes sur 20	non
	Grisons	oui dans 15 communes sur 186	non	oui dans 15 communes sur 186	non
	Bâle	non (aucune commune sur 3)	non	non	non
	Berne	non	non	non	non
Lucerne	non	non	non	non	
s. o. : sans objet (il n'y a pas d'autres élections car la commune, ou son équivalent, est la seule collectivité locale)					
¹ Équateur, Nouvelle-Zélande, Colombie, Chili, Norvège, Pérou, Paraguay, Islande, Bolivie, Cap-Vert					
² Brésil et Cap-Vert					
³ Argentine, Chili, Islande, Norvège, Pérou, Uruguay et Venezuela					
⁴ Aucun État n'a signé d'accord de réciprocité					

ALLEMAGNE

Le droit des collectivités territoriales relève de la compétence des *Länder*. Les élections locales sont donc régies par les codes des communes de ces États.

Aucun *Land* n'accorde le droit de vote aux étrangers, car la Loi fondamentale l'interdit comme l'a jugé la Cour constitutionnelle.

En effet, après que les Parlements de Hambourg et du Schleswig-Holstein ont, en 1989, adopté des lois¹ donnant le droit de vote aux étrangers, la Cour constitutionnelle a, en 1990, déclaré ces textes incompatibles avec l'article 20 de la Loi fondamentale, au motif que l'exercice du droit de vote était subordonné à l'appartenance au peuple et donc lié à la nationalité allemande.

Pour cette raison, l'octroi du droit de vote aux ressortissants des États membres de l'Union européenne a nécessité une révision constitutionnelle.

La conférence des ministres de l'Intégration² qui a réuni les ministres des *Länder* compétents les 16 et 17 février 2011 a rejeté la proposition des ministres des *Länder* dirigés par le SPD (parti social-démocrate) visant à modifier la constitution pour permettre aux *Länder* d'accorder aux étrangers résidant en Allemagne depuis longtemps le droit de vote aux élections communales. Les ministres des *Länder* dirigés par la CDU (Union chrétienne-démocrate) et la CSU (Union chrétienne-sociale) s'y sont opposés.

¹ La loi de Hambourg accordait le droit de vote à tous les étrangers résidant à titre régulier dans le *Land* depuis au moins huit années, tandis que celle du Schleswig-Holstein l'octroyait, en vertu du principe de réciprocité, aux Danois, Suédois, Norvégiens, Néerlandais, Irlandais et Suisses résidant dans le *Land* depuis cinq ans.

² Cette conférence se réunit deux fois par an pour permettre aux ministres de l'Intégration des *Länder* d'harmoniser leurs politiques en la matière et d'échanger informations et expériences.

AUTRICHE

Le régime des élections locales relève des *Länder* qui ont l'obligation de respecter l'article 117 de la Constitution fédérale relatif aux élections municipales.

Cet article exclut qu'un *Land* accorde le droit de vote aux étrangers, à l'exception des ressortissants des États membres de l'Union européenne. Du reste, l'adoption de cette disposition a nécessité une révision constitutionnelle pour la transposition de la directive 94/80.

En 2003, le *Land* de Vienne a modifié son code des communes et donné le droit de vote aux conseils d'arrondissement aux étrangers âgés de plus de seize ans et résidant de manière ininterrompue dans une commune depuis au moins cinq ans. Le 30 juin 2004, la Cour constitutionnelle a déclaré cette disposition contraire à la Constitution, estimant qu'elle contrevenait au principe d'homogénéité applicable à tous les organes représentatifs, y compris à ceux qui, tels les conseils d'arrondissement, ne sont pas explicitement régis par une loi fédérale.

BELGIQUE

Depuis qu'il a été révisé en 1998 à l'occasion de la transposition de la directive 94/80, l'article 8 de la Constitution prévoit que la loi peut accorder le droit de vote non seulement aux ressortissants des États membres de l'Union européenne, mais aussi aux autres étrangers.

Ses alinéas 2 et 3 disposent que « la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique ».

« Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi ».

Le législateur a adopté la loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers, qui a ajouté un article 1^{er} *ter* à la loi électorale communale coordonnée du 4 août 1932.

Cette loi, entrée en vigueur le 3 mai 2004, donne le droit de vote aux élections municipales aux étrangers qui résident en Belgique de façon continue depuis au moins cinq ans.

Les intéressés doivent :

– faire une demande écrite auprès de la commune de leur résidence principale mentionnant leur nationalité et leur adresse et y joindre l'engagement écrit de respecter la Constitution, les lois belges et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

– et avoir établi leur résidence principale en Belgique de manière ininterrompue pendant les cinq ans précédant le dépôt de la demande.

La loi du 30 décembre 2005 portant dispositions diverses, entrée en vigueur le 9 mars 2006, a précisé qu'il devait s'agir d'un séjour légal.

Ces dispositions ont été complétées par plusieurs arrêtés en date du 13 janvier 2006 et par une circulaire du 30 janvier 2006.

Alors que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne sont éligibles dans leur commune de résidence, les autres étrangers ne le sont pas.

DANEMARK

Depuis 1981, les lois sur les élections locales qui se sont succédé ont accordé le droit de vote à tous les étrangers domiciliés dans le royaume pendant une durée minimale.

La loi n° 105 du 8 février 2011 sur les élections communales et régionales¹ donne le droit de vote aux étrangers qui ont leur domicile fixe² dans la circonscription (commune ou région) où l'élection a lieu sous réserve qu'ils remplissent l'une des conditions suivantes :

- avoir la nationalité islandaise ou norvégienne ;
- ou avoir résidé de façon ininterrompue dans le royaume au cours des quatre années précédant le scrutin.

La loi n° 571 du 31 mai 2010 modifiant la loi sur l'intégration et différentes autres lois a rallongé la durée de la condition de résidence dans le royaume d'un an, la faisant ainsi passer de trois à quatre ans.

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueront pour la première fois aux élections communales et régionales qui se dérouleront le troisième mardi de novembre 2013.

Tout titulaire du droit de vote est éligible aux élections communales et aux élections régionales.

La loi sur les élections locales assimile donc aux citoyens danois les ressortissants islandais et norvégiens. En revanche, elle subordonne le droit de vote des autres étrangers à une condition de durée minimale de résidence qui vient d'être rallongée d'un an.

¹ La réforme communale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 a remplacé les 13 comtés par 5 régions et a réduit le nombre de communes de 271 à 98.

² C'est-à-dire qui sont inscrits dans le registre central des personnes tenu par les communes.

ESPAGNE

L'article 13 de la Constitution dispose que « seuls les Espagnols seront titulaires des droits reconnus à l'article 23, exception faite, en vertu de critères de réciprocité, des dispositions que pourra établir un traité ou une loi concernant le droit de suffrage actif ou passif aux élections municipales¹ ».

Le droit de vote fait partie des « droits reconnus à l'article 23 » lequel précise que « les citoyens ont le droit de participer aux affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus à des élections périodiques au suffrage universel ».

L'article 176 de la loi électorale générale du 19 juin 1985 prévoit enfin :

– que le droit de vote aux seules élections municipales peut être accordé aux ressortissants étrangers résidant en Espagne, sous réserve de réciprocité établie par un traité ;

– et que les étrangers titulaires du droit de vote sont éligibles aux élections municipales.

L'Espagne avait, avant l'élargissement du droit de vote aux ressortissants des pays de l'Union européenne conclu, en 1989 et 1990, des accords avec les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Suède pour que les citoyens de ces quatre États puissent participer aux élections municipales après trois années de résidence en Espagne.

Depuis la transposition de la directive 94/80, seul l'accord avec la Norvège reste applicable, si bien que les Norvégiens sont désormais les seuls à devoir respecter un délai de résidence de 3 ans révolus le jour du scrutin.

L'Espagne a conclu d'autres accords avec l'Équateur, la Nouvelle-Zélande, la Colombie, le Chili, le Pérou, le Paraguay, l'Islande, la Bolivie et le Cap-Vert en vertu desquels chaque partie s'engage à donner le droit de vote aux élections municipales aux nationaux de l'autre signataire. Peuvent prendre part aux élections municipales les personnes qui :

– sont titulaires d'une autorisation de résidence en règle ;

– résident en Espagne de façon ininterrompue pendant les cinq années précédant leur demande d'inscription sur la liste électorale ;

– et votent dans la commune d'Espagne où ils ont leur résidence habituelle.

Les étrangers qui jouissent du droit de vote aux élections municipales peuvent aussi prendre part aux scrutins qui ont lieu au niveau infra-communal.

¹ C'est-à-dire droit de vote et éligibilité.

IRLANDE

Depuis 1963, la loi électorale accorde le droit de vote aux élections locales aux étrangers.

Initialement, l'exercice de ce droit était subordonné à une condition de résidence d'au moins six mois dans le pays. La loi électorale de 1992 a supprimé cette condition, qui n'était applicable qu'aux étrangers. Désormais, pour voter, ceux-ci doivent remplir exactement les mêmes critères de résidence dans la circonscription et d'inscription sur les listes électorales que les nationaux.

De plus, la loi de 1974 sur les élections locales (pétitions et inaptitudes) a supprimé l'inéligibilité aux élections locales qui frappait jusqu'alors les étrangers.

Enfin, depuis 1985, la loi électorale donne aux citoyens britanniques ayant leur résidence habituelle en Irlande le droit de vote aux élections législatives et prévoit que, d'une façon générale, le droit de vote aux élections législatives pourrait être accordé à d'autres étrangers, sous réserve de réciprocité. Elle ne leur reconnaît toutefois pas le droit de vote aux élections présidentielles.

ITALIE

La Constitution institue un lien entre droit de vote et nationalité. Selon le premier alinéa de son article 48, « sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité ». Cependant, l'octroi du droit de vote aux étrangers ne requiert pas nécessairement une révision constitutionnelle car, selon l'article 11, l'Italie « consent, dans des conditions de parité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les nations [...] ». Ainsi, le droit de vote a-t-il été étendu aux ressortissants des pays de l'Union européenne par un simple décret législatif¹.

L'article 8 du décret législatif du 18 août 2000 sur les collectivités locales précise que les statuts municipaux² doivent promouvoir la participation des étrangers en situation régulière à la vie publique locale.

Certaines communes ont, quant à elles, envisagé une extension du droit de vote aux élections municipales aux étrangers.

Le ministre de l'Intérieur a, le 22 janvier 2004, publié une circulaire rappelant que la Constitution réserve le droit de vote aux Italiens et qu'une modification serait nécessaire pour octroyer le droit de vote aux étrangers, sous réserve du respect du principe de réciprocité posé par l'article 11 de la loi fondamentale.

Le 27 juillet 2004, la ville de Gênes a modifié son statut pour accorder aux étrangers résidant sur son territoire et titulaires d'une carte de séjour, le droit d'élire les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissement³. Le droit de vote était subordonné à une durée minimale de résidence de cinq ans en Italie ou de deux ans à Gênes.

Le 6 juillet 2005, le Conseil d'État, consulté par le ministre de l'Intérieur, a rendu un avis défavorable à l'extension du droit de vote aux étrangers par le biais de statuts municipaux. Il s'est fondé sur les articles 48 et 117 de la Constitution, lesquels attribuent à l'État une compétence exclusive pour légiférer sur le statut juridique des étrangers et sur les élections. Cet avis

¹ Les décrets législatifs sont des textes législatifs adoptés par le Gouvernement après que le Parlement lui a délégué sa compétence en vertu d'une loi de délégation.

² En vertu du décret législatif du 18 août 2000 sur les collectivités locales, chaque commune adopte son statut qui détermine notamment son organisation, les compétences de chacun de ses organes et les garanties offertes aux minorités.

³ Le décret législatif du 18 août 2000 sur les collectivités locales donne aux communes de plus de 300 000 habitants la possibilité de prévoir l'élection de conseils d'arrondissement.

a été rendu conjointement, à la demande du ministre, par deux sections¹, car l'une d'elles s'était, le 28 juillet 2004, prononcée en faveur de la participation des étrangers aux élections des conseils d'arrondissement².

Des décrets du président de la République du 17 août 2005 et du 20 mars 2006 ont annulé les délibérations des conseils municipaux de Gênes, Ancône et Turin étendant le droit de vote aux étrangers.

Le 17 octobre 2005, le conseil municipal de Florence a, quant à lui, adopté une motion engageant les pouvoirs publics à tout mettre en œuvre pour que le droit de vote puisse être accordé aux étrangers.

La Cour constitutionnelle, quant à elle, a enfin estimé dans deux décisions du 29 décembre 2004 :

– que le statut de la région Émilie-Romagne peut, sans violer la Constitution, prévoir le droit de vote des étrangers aux référendums consultatifs régionaux ;

– et que celui de la région Toscane peut aussi prévoir que cette collectivité « promeut, dans le respect des principes constitutionnels, l'extension du droit de vote aux immigrés », dans la mesure où cette affirmation est dépourvue de portée normative.

¹ Le Conseil d'État comprend trois sections juridictionnelles et quatre sections consultatives.

² Cette expression s'entend ici au sens de territoire infra-communal et non dans son acception française relative à une circonscription électorale utilisée pour l'élection des conseils généraux.

LUXEMBOURG

L'article 9 de la Constitution dispose que :

« La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

« La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

« Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. »

En application de ce dernier alinéa, la loi électorale du 18 février 2003 accorde le droit de vote aux étrangers qui résident au Luxembourg depuis au moins cinq ans.

Les conditions à remplir sont les suivantes :

- être âgé de dix-huit ans révolus au jour des élections ;
- disposer d'un titre de séjour régulier ;
- jouir de ses droits civils et ne pas être déchu du droit de vote au Grand-Duché ou dans l'État membre d'origine (sauf dans le cas des non-Luxembourgeois qui ont perdu le droit de vote dans leur pays parce qu'ils n'y résident plus) ;
- être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé pendant cinq années au moins au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale
- et disposer d'une autorisation de séjour en règle, de papiers d'identité ainsi que, si celui-ci est nécessaire, d'un visa.

La loi du 13 février 2011 a étendu l'éligibilité aux élections municipales aux étrangers qui résident au Luxembourg depuis au moins cinq ans. Ils peuvent, par conséquent, devenir échevin ou bourgmestre.

Le candidat doit :

- être âgé de dix-huit ans révolus au jour des élections ;
- jouir de ses droits civils et ne pas être déchu de l'éligibilité au Grand-Duché ou dans son État d'origine (sauf dans le cas des non-Luxembourgeois qui ont perdu le droit de vote dans leur pays parce qu'ils n'y résident plus) ;
- avoir résidé sur le territoire luxembourgeois pendant cinq années au moins lors du dépôt de la candidature ;
- avoir sa résidence habituelle dans la commune depuis au moins six mois lors de ce dépôt ;
- et disposer d'un titre de séjour régulier.

PAYS-BAS

L'article 130 de la Constitution, qui résulte d'une modification adoptée en 1983, dispose que « la loi peut accorder aux résidents qui n'ont pas la nationalité néerlandaise le droit d'élire les membres des conseils municipaux et le droit d'être membre d'un conseil municipal, à condition qu'ils remplissent au moins les conditions exigées des résidents de nationalité néerlandaise ».

La loi électorale a été modifiée pour permettre aux étrangers de voter aux élections municipales de 1986.

L'article B3 de la loi électorale du 28 septembre 1989, actuellement en vigueur, prévoit que les membres des conseils municipaux sont élus par les personnes qui, au jour de la déclaration de candidature, sont inscrites comme résidents dans la commune et qui, au jour de l'élection, ont atteint l'âge de dix-huit ans.

Cet article s'applique à tous les étrangers. Cependant, les résidents qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne doivent de surcroît :

- disposer d'un titre de séjour régulier ;
- être, au jour de la déclaration de candidature, résident aux Pays-Bas sans interruption depuis cinq ans, tout en ayant détenu, pendant cette période, un titre de séjour.

Une exception est prévue : les membres du corps diplomatique et consulaire en poste aux Pays-Bas ne disposent pas du droit de vote, non plus que leurs conjoints, compagnons et enfants lorsqu'ils appartiennent au même foyer.

La loi sur les communes subordonne l'éligibilité des étrangers aux mêmes conditions de durée de résidence que celles posées pour l'électorat actif, qui s'apprécie cependant au jour où l'étranger fait son entrée au conseil municipal.

PORTUGAL

Si le premier alinéa de l'article 15 de la Constitution dispose que les étrangers résidant au Portugal jouissent des mêmes droits que les nationaux, son deuxième alinéa précise que cette garantie ne s'applique pas aux droits politiques que la Constitution réserve aux citoyens portugais.

Le droit de vote est donc *a priori* dénié aux étrangers.

Le troisième alinéa prévoit une exception aux dispositions du deuxième. Il permet d'assimiler les ressortissants des pays lusophones aux citoyens portugais pour toutes les élections puisqu'une loi peut, sous réserve de réciprocité, accorder aux citoyens des États de langue portugaise qui sont résidents permanents au Portugal certains droits dont ne disposent, en principe, pas les étrangers.

Le quatrième alinéa étend cette exception aux autres étrangers, pour les seules élections locales : « la loi peut, sous réserve de réciprocité, attribuer aux étrangers qui résident sur le territoire national le droit de vote aux élections locales, ainsi que l'éligibilité ».

L'article 2 de la loi organique n° 1 du 17 août 2001 modifiée, sur les élections locales¹, donne le droit de vote sous réserve de réciprocité :

– aux citoyens des États dont la langue officielle est le portugais, à condition que les intéressés résident de manière régulière au Portugal depuis au moins deux ans ;

– et aux autres étrangers qui résident de manière régulière au Portugal depuis au moins trois ans.

L'éligibilité est subordonnée aux mêmes conditions, mais les durées minimales de résidence sont respectivement de quatre et de cinq ans.

La loi précise que la liste des États dont les citoyens ont le droit de vote aux élections locales portugaises est publiée au Journal officiel. Cette liste comprend actuellement les pays suivants :

– Brésil et Cap-Vert pour les États lusophones ;

– Argentine, Chili, Islande, Norvège, Pérou, Uruguay et Venezuela pour les autres pays.

La liste des États dont les citoyens sont éligibles aux élections locales portugaises, publiée à la même occasion, se limite aux au Brésil et au Cap-Vert.

¹ La loi s'applique aux élections des conseils municipaux et des conseils de paroisse.

ROYAUME-UNI

Les articles 1 et 2 de la loi de 1983 sur la représentation populaire donnent respectivement le droit de vote aux élections locales et législatives aux citoyens du Commonwealth (*Commonwealth citizens*). Ces citoyens qui viennent non seulement des pays membres du Commonwealth¹, mais aussi des Dépendances de la Couronne ainsi que des Territoires britanniques d'outre-mer² doivent toutefois résider sur le territoire britannique en vertu d'une autorisation de résidence ou d'une dispense de solliciter un tel document.

En vertu de la loi de 1972 sur le gouvernement local, les ressortissants des États membres du Commonwealth peuvent détenir des mandats électifs locaux dans les mêmes conditions que les nationaux.

¹ Créé après la première guerre mondiale, le Commonwealth est une association de pays ayant fait partie de l'Empire britannique.

² La Commission électorale britannique dresse la liste des États et territoires concernés (voir annexe 1)

SUÈDE

Depuis 1975, la loi sur les élections municipales, qui régit également les élections des conseils de comté, accorde le droit de vote aux étrangers domiciliés dans le royaume depuis au moins trois ans.

La loi n° 900 de 1990 modifiée en 2004 sur les élections municipales, actuellement en vigueur, donne le droit de vote aux élections locales aux personnes qui résident dans la circonscription (commune ou comté) où l'élection a lieu et qui ont :

- la nationalité islandaise ou norvégienne ;
- été enregistrées au cours des trois années précédant le scrutin dans le fichier national des résidents.

Tout titulaire du droit de vote est éligible aux élections locales.

La loi sur les élections municipales assimile donc aux citoyens suédois les ressortissants islandais et norvégiens. En revanche, elle subordonne le droit de vote des autres étrangers à une condition de durée minimale de résidence.

SUISSE

Le droit des collectivités territoriales et le droit électoral local, relèvent de la compétence des vingt-six cantons. Leur contenu est en constante évolution, notamment à cause des référendums d'initiative populaire.

Actuellement, cinq cantons (Neuchâtel, Jura, Vaud, Fribourg et Genève) ont accordé le droit de vote aux étrangers, tandis que trois (Appenzell Rhodes-extérieures, Bâle-ville et Grisons) laissent aux communes la liberté d'accorder ou non des droits politiques aux étrangers. Seules certaines communes d'Appenzell Rhodes-extérieures et des Grisons ont usé de ce droit à ce jour.

- **Le canton de Neuchâtel**

Ce canton a accordé le droit de vote aux étrangers aux élections municipales dès 1849. Il a ensuite supprimé cette disposition, puis l'a réinstaurée en 1875.

La loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 donne le droit de vote aux élections municipales aux étrangers en situation régulière, à condition qu'ils soient domiciliés dans le canton depuis au moins un an et qu'ils aient une autorisation d'établissement. Une nouvelle disposition a été adoptée en 2007 qui prévoit que « sont également éligibles, en matière communale, les électrices et électeurs étrangers ».

La constitution du 24 septembre 2000 accorde le droit de vote aux élections cantonales aux étrangers domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et bénéficiant d'une autorisation d'établissement.

- **Le canton du Jura**

Lors de sa création, en 1978, le canton du Jura a donné le droit de vote aux étrangers.

La Constitution cantonale du 20 mars 1977 confère le droit de vote aux citoyens « possédant la nationalité suisse ». Son article 73 précise que « la loi définit et règle le droit de vote et les autres droits politiques des étrangers ».

L'article 3 de la loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 prévoit que les étrangers peuvent voter aux élections municipales à condition d'être domiciliés en Suisse depuis dix ans, dans le canton depuis un an et dans la commune depuis trente jours. Elle précise que les étrangers titulaires du droit de vote sont éligibles aux élections municipales.

La même loi donne aux étrangers le droit de vote aux élections cantonales sous réserve qu'ils soient domiciliés en Suisse depuis dix ans et dans le canton depuis un an.

- **Le canton de Vaud**

Selon l'article 142 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, « font partie du corps électoral communal [...] les étrangers et les étrangères domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins ». En application de cette disposition, la loi sur l'exercice des droits politiques a été modifiée en 2003 pour accorder le droit de vote aux étrangers. Comme le droit de vote et l'éligibilité sont indivisibles en droit vaudois, les étrangers sont également éligibles aux élections municipales : « En matière communale, les étrangers jouissent de l'ensemble des droits politiques qui comprennent également la signature des demandes d'initiative et [...] de référendum ».

En revanche, seuls les Suisses sont électeurs et éligibles aux élections cantonales. Lors de la consultation sur l'initiative populaire « Vivre et voter ici » de septembre 2011, les Vaudois ont en effet refusé d'accorder les droits de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers en matière cantonale.

Le département fédéral des Affaires étrangères a publié une notice sur le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal accordé aux fonctionnaires internationaux et aux membres de leur famille ne bénéficiant pas du statut diplomatique et habitant le canton de Vaud. Pour être inscrit au registre électoral de la commune selon la procédure spécifique mise en place dans ce canton, le demandeur doit remplir un formulaire accompagné de pièces justificatives comprenant notamment une déclaration personnelle écrite par laquelle il certifie que ni le droit de vote ni l'éligibilité ne sont contraires aux règlements internes de l'organisation internationale à laquelle il appartient ou à laquelle appartient le titulaire principal (dans le cas d'un conjoint, par exemple) après vérification auprès du service compétent.

- **Le canton de Fribourg**

L'article 48 de la Constitution, du 16 mai 2004 dispose : « Ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils sont majeurs [...] les étrangères et étrangers domiciliés dans la commune qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement ».

La loi du 16 mars 2005 introduisant les droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger a modifié la loi sur l'exercice des droits politiques pour la mettre en conformité avec la nouvelle Constitution. Elle précise également que « toute personne jouissant des droits politiques en matière communale est éligible ».

- **Le canton de Genève**

Le 24 avril 2005, la Constitution cantonale du 24 mai 1847 a été révisée à la suite d'un référendum d'initiative populaire : l'article 42 a été modifié pour donner le droit de vote aux élections municipales aux ressortissants étrangers ayant leur domicile légal en Suisse depuis huit ans au moins. Ils jouissent en outre du « droit de signer des initiatives et des référendums en matière communale à leur lieu de domicile ». Les étrangers ne sont, en revanche, pas éligibles.

Le département fédéral des Affaires étrangères a publié une notice sur le droit de vote en matière communale accordé aux fonctionnaires internationaux et aux membres de leur famille habitant le canton de Genève. Ce canton a instauré une procédure spécifique d'inscription au registre électoral communal comprenant notamment la remise d'une déclaration personnelle analogue à celle exigée par le canton de Vaud.

- **Le demi-canton d'Appenzell Rhodes-externes**

Depuis son entrée en vigueur le 1er avril 1996, la Constitution cantonale du 30 avril 1995 laisse aux communes la liberté d'accorder ou non des droits politiques aux étrangers, à condition toutefois que les intéressés résident depuis au moins dix ans en Suisse et qu'ils en aient passé cinq dans le canton.

Trois des vingt communes ont accordé le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales.

- **Le canton des Grisons**

L'article 9 de la Constitution cantonale du 14 septembre 2003 laisse au législateur le soin de déterminer, le cas échéant, les modalités d'octroi du droit de vote aux étrangers aux élections cantonales. Aucune loi n'a été adoptée en ce sens.

La même Constitution dispose que les communes peuvent décider d'accorder aux étrangers non seulement le droit de vote, mais aussi l'éligibilité. À ce jour, quinze des 186 communes ont usé de cette faculté.

- **Le demi-canton de Bâle-ville**

La constitution cantonale du 23 mai 2005 donne la possibilité aux communes de Riehen et Bettingen¹ de conférer le droit de vote des étrangers aux élections municipales. Cette disposition est restée sans effet à ce jour, les Bâlois ayant rejeté, le 26 septembre 2010, un projet tendant à accorder le droit de vote communal et cantonal aux étrangers résidant dans le demi-canton depuis cinq ans.

- **Le canton de Berne**

Le 26 septembre 2010, les Bernois ont rejeté l'initiative constitutionnelle « Vivre ensemble - voter ensemble » qui avait pour objet de permettre aux communes qui le souhaitaient de donner le droit de vote communal aux étrangers qui résident en Suisse depuis dix ans, dans le canton depuis cinq ans et dans la commune depuis trois mois.

- **Le canton de Lucerne**

Le 27 novembre 2011, les électeurs de ce canton sont appelés à se prononcer sur l'initiative populaire « voter-décider ensemble » (*Mit (be)stimmen*) qui propose de modifier la constitution cantonale afin de permettre aux communes qui le souhaitent d'octroyer le droit de vote aux élections municipales selon les modalités de leur choix. Le parlement cantonal a recommandé le rejet de cette initiative par 91 voix contre 21.

¹ Ce demi-canton comprend trois communes : Bâle-ville, Riehen et Bettingen

Liste des États et territoires
dont les ressortissants sont autorisés à voter au Royaume-Uni¹
(hors Union européenne)

AFRIQUE	Afrique du Sud	Namibie
	Botswana	Nigeria
	Cameroun	Ouganda
	Gambie	Rwanda
	Ghana	Seychelles
	Kenya	Sierra Leone
	Lesotho	Swaziland
	Malawi	Tanzanie
	Maurice	Zambie
	Mozambique	Zimbabwe
AMÉRIQUE	Antigua-et-Barbuda	Guyane
	Bahamas	Jamaïque
	Barbade	Saint-Christophe-et-Niévès
	Belize	Sainte-Lucie
	Canada	Saint-Vincent-et-les-Grenadines
	Dominique	Trinité-et-Tobago
	Grenade	
ASIE	Bangladesh	Maldives
	Brunei-Darussalam	Pakistan
	Inde	Singapour
	Malaisie	Sri Lanka

¹ Source : Commission électorale

OCÉANIE	Australie	Papouasie-Nouvelle-Guinée
	Fidji	Samoa
	Iles Salomon	Tonga
	Kiribati	Tuvalu
	Nauru	Vanuatu
	Nouvelle-Zélande	
Territoires britanniques d'outre-mer	Anguilla	Iles Turques et Caïques
	Bermudes	Iles Vierges britanniques
	Géorgie du Sud et Iles Sandwich du Sud	Montserrat
	Gibraltar	Sainte-Hélène et dépendances (Ascension et Tristan da Cunha)
	Iles Caïmans	Territoire britannique de l'Antarctique
	Iles Falkland	Territoires britanniques de l'Océan Indien
	Iles Pitcairn	Bases de souveraineté britannique à Chypre
Anciennes colonies de la Couronne	Ile de Man	
	Iles anglo-normandes (Jersey, Guernesey, Sark, Alderney, Herm et autres îles inhabitées)	

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p><i>Art. 88-3.</i> — 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 détermine les conditions d'application du présent article.</p>	<p>Proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Après l'article <i>72</i> de la Constitution, il est inséré un article <i>72-4</i> ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 72-4.</i> — Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Ils 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 détermine les conditions d'application du présent article. »</p> <p>Article 2 (<i>nouveau</i>)</p> <p>Dans la première phrase de l'article 88-3 de la Constitution, le mot : « seuls » est supprimé.</p>	<p>Proposition de loi constitutionnelle visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Après l'article <i>72-4</i> de la Constitution, il est inséré un article <i>72-5</i> ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 72-5.</i> — Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Ils 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 détermine les conditions d'application du présent article. »</p> <p>Article 2</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>