



N° 2340

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 avril 2000.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LES PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE :

1. (N° 2063) DE M. ANDRÉ ASCHIERI ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à compléter l'article 3 et à supprimer l'article 88-3 de la Constitution et relative au **droit de vote et à l'éligibilité des résidents étrangers pour les élections aux conseils des collectivités territoriales*** ;
2. (N° 1881) DE M. BERNARD BIRSINGER ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à **compléter l'article 3 de la Constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers non communautaires dans les élections municipales*** ;
3. (N° 2042) DE M. ROGER-GÉRARD SCHWARTZENBERG ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *visant à **accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux résidents étrangers non citoyens de l'Union européenne*** ;
4. (N° 2075) DE MM. KOFI YAMGNANE ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *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 M. NOËL MAMÈRE,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Élections et référendums.**

*La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de :* M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Jean-Pierre Blazy, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Mme Nicole Catala, MM. Jean-Yves Caullet, Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Jacques Floch, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Elie Hoarau, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mmes Christine Lazerges, Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Noël Mamère, Thierry Mariani, Roger Meï, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

## Sommaire

---

Pages

<i>introduction</i>	5
<i>I. — le renouveau de la préférence citoyenne</i>	7
<i>A. Le lien entre nationalité et citoyenneté</i>	7
1. <i>L'universalisme originel</i>	7
2. <i>La nationalisation de la citoyenneté</i>	9
<i>B. Une dynamique nouvelle de territorialisation</i>	11
1. <i>Les droits fondamentaux des étrangers</i>	11
2. <i>La démocratie locale et la citoyenneté européenne</i>	12
<i>II. — le droit de vote et d'éligibilité des étrangers : une réponse en demi-teinte</i>	15
<i>A. Les hémicycles face à Maastricht</i>	15
1. <i>Une prise en compte minimale de l'article 8 B</i>	15
2. <i>Une application contrainte</i>	17
<i>B. un statut discriminatoire pour les étrangers non communautaires</i>	19
1. <i>Une rupture d'égalité</i>	19
2. <i>Un déni d'intégration</i>	21
<i>III. — pour une citoyenneté multiple</i>	23
<i>A. Les propositions de loi</i>	

23

**1. *Un objectif commun***

23

**2. *Des ambitions contrastées***

25

**B. *L'examen en Commission***

28

**1. *La discussion générale***

28

**2. *Les conclusions***

35

**texte adopté par la commission**

39

*TABLEAU COMPARATIF*

41

**ANNEXE : Droit de suffrage des étrangers aux élections locales dans les Etats membres de l'union européenne**

43

**liste des personnes entendues par le rapporteur**

47

MESDAMES, MESSIEURS,

Ils vivent en France depuis de nombreuses années. Ils y élèvent leurs enfants, sont présents dans les instances de leurs établissements scolaires ou universitaires, travaillent, siègent au sein des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, sont délégués du personnel et militants associatifs... Ils finiront sans doute leur vie sur notre sol. Mais, à moins qu'ils ne soient originaires d'un pays de l'Union européenne, ces hommes et ces femmes, étrangers, attachés à leurs racines mais insérés dans nos cités, n'ont pas le droit de voter ou d'être élus, y compris aux élections locales.

Cette situation, absurde, est l'aboutissement d'une longue régression historique qui, de l'approche universelle des premiers temps de la Révolution française, nous a conduit à confondre citoyenneté et nationalité.

Pourtant, dans un pays ouvert comme la France, où l'appel à des travailleurs étrangers était et sera nécessaire, où l'immigration durable ne peut plus être considérée comme une exception, la fusion de l'Etat, du peuple, de la nation et de la République se fissure, sous les assauts conjugués d'une démocratie locale renaissante et d'une citoyenneté européenne prometteuse. Désormais, comme votre rapporteur l'écrivait récemment, « *Il faut choisir entre une démocratie citoyenne et une République autarcique* » ().

En ce qui concerne le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales, ce choix aurait dû être fait il y a de nombreuses années déjà. Faut-il rappeler que la reconnaissance des droits politiques des résidents étrangers aux élections locales figurait parmi les « 110 propositions » du candidat socialiste à l'élection présidentielle de 1981 ? En juin 1985, devant le congrès de la *Ligue des droits de l'homme*, François Mitterrand revenait sur la question, comme il le fit tant de fois : « *Comment, dans une société qui se croit civilisée, est-il concevable que vivent des hommes et des femmes dépendant des conditions qui leur sont créées sans qu'ils puissent émettre leur avis sur ces questions là ? (...) La participation des immigrés qui se trouvent en France depuis un certain temps (...) à la gestion locale pour disposer de droits correspondant à ceux des citoyens dès lors que leur vie en est affectée, me paraît être une revendication fondamentale qu'il faudra réaliser* ».

Vingt ans plus tard, qu'avons-nous fait ?

En ne transposant que de façon limitée les dispositions du traité de Maastricht relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens, la France a confirmé ses réticences sur la question. Et en cantonnant les étrangers non originaires d'un pays de l'Union européenne dans un statut à part, elle a bafoué le principe républicain d'égalité.

Le peuple se charge, heureusement, de rappeler aux hommes publics les promesses non tenues. Le 14 janvier 1999, les associations qui militent pour le droit de vote des résidents étrangers se sont unies, à l'initiative de la fédération nationale Léo Lagrange (FNLL), du mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) et de la Ligue des droits de l'homme, dans un même collectif : « *Même sol : mêmes droits, même voix* ». Cette initiative citoyenne a été prolongée, le 16 mars dernier, par la création d'un nouveau collectif baptisé : « *Un résident, une voix* ». L'opinion publique évolue : un sondage réalisé par l'Institut CSA pour *La lettre de la citoyenneté* le 5 novembre 1999 a montré que pour la première fois, une majorité de français (52 %) serait favorable à l'octroi du droit de vote aux étrangers pour les élections locales ().

Depuis six mois, les élus se positionnent. Plusieurs représentants de l'opposition parlementaire, tels que MM. Raymond Barre, Gilles de Robien, Jean-Louis Borloo, Maurice Leroy ou Dominique Paillé, se disent favorables à cette réforme. Dans un climat politique assaini par l'éclatement du Front national, dans une période de croissance économique et de paix sociale, les conditions sont donc réunies pour débattre sereinement, sans provocation ni maximalisme, d'une question essentielle pour la vitalité démocratique de notre pays et qui devrait transcender les clivages idéologiques. La majorité plurielle se doit de prendre l'initiative pour que les historiens du XXI<sup>e</sup> siècle ne puissent pas se demander comment, dans un contexte aussi favorable, un gouvernement de gauche a pu, non seulement gérer de façon inefficace la question des « sans-papiers », mais également passer à côté du droit de vote des étrangers ().

Faisant usage de la faculté qui leur est offerte, pour la première fois, par l'article 48, alinéa 3 de la Constitution, de demander l'examen en séance publique d'une proposition de loi, les députés écologistes lui en fournissent l'occasion. Ils ont l'honneur d'inviter l'Assemblée nationale à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers pour les élections aux conseils des collectivités territoriales.

## I. — le renouveau de la préférence citoyenne

Entre l'article 4 de la Constitution du 24 juin 1793 et l'article 3 de la Constitution gaulliste, le concept de citoyenneté s'est progressivement appauvri, jusqu'à se confondre avec la nationalité. Pourtant, la « mondialisation » et le renouveau de la démocratie locale se traduisent, désormais, par un mouvement inverse de dépersonnalisation du droit, qui se fonde de façon croissante sur une approche territoriale.

### A. Le lien entre nationalité et citoyenneté

#### 1. L'universalisme originel

La citoyenneté peut recouvrir un statut, celui de national ; un ensemble de prérogatives, les droits civiques, dont le droit de vote et d'éligibilité constitue la quintessence ; un certain type de comportements, qui manifestent la participation à la vie de la cité ().

Sur le plan des droits civiques et notamment politiques, qui nous intéressent plus particulièrement dans le cadre du présent rapport, la discrimination communément admise entre nationaux, détenteurs d'une parcelle de la souveraineté nationale, et étrangers, n'a pas toujours été de mise : la dimension universelle de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, affirmée dès son article 1<sup>er</sup> (« *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* »), s'y oppose formellement. Malgré certaines ambiguïtés (), il est incontestable que les révolutionnaires s'adressaient aux hommes et non pas aux Français, à tous les temps, tous les pays, toutes les nations et tous les peuples.

Les dispositions des articles 2 et 3 de la Constitution du 3 septembre 1791 n'exigent pas que pour être citoyen, il faille également être national. Les étrangers qui résident en France depuis cinq ans sont admis libéralement et sans naturalisation à la citoyenneté française. « *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* » ().

La France se veut, en effet, terre d'accueil pour les défenseurs de la liberté : « *La révolution avait des aspirations universalistes, ses acteurs étaient cosmopolites* » (). Les travaux de l'anglais John Locke ou du

genevois Jean-Jacques Rousseau sont invoqués. En juin 1790, parmi les « vainqueurs de la Bastille », figuraient des Italiens, des Allemands et des Belges. L'Assemblée reçoit alors 36 étrangers : l'un d'entre eux, Anacharsis Cloots, d'origine prussienne, sera élu député de la Convention. En 1792, il sera l'un des 17 penseurs et hommes politiques étrangers auxquels elle attribuera le titre de citoyen français, aux côtés de Washington et Madison : « *Les hommes qui, par leurs écrits et par leur courage, ont servi la cause de la liberté et préparé l'affranchissement des peuples, ne peuvent être regardés comme étrangers* »<sup>10</sup>. Thomas Paine, né en Angleterre, est élu député par quatre départements et participe à la rédaction de la Constitution girondine, avec Condorcet qui la présente le 15 février 1793.

L'Acte constitutionnel du 24 juin 1793, précisément, qui reprend l'essentiel du projet girondin malgré l'arrestation des principaux chefs de ce parti à l'issue des manifestations du 2 juin, établit le suffrage universel (article 7), écarté en 1791 au profit d'une solution censitaire. Or, les étrangers sont admis à l'exercice du suffrage dans des conditions plus libérales encore qu'en 1791 : « *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* » (article 4).

Bien sûr, cet « universalisme » porte la marque de son temps : il ne va pas jusqu'à admettre, en particulier, la participation active des femmes à la vie publique.

De plus, en ce qui concerne la distinction entre étrangers et nationaux, les années postérieures à 1793 sont celles d'une remise en cause partielle et progressive de la volonté cosmopolite des premiers révolutionnaires. Désormais, les concepts de citoyenneté et de nation vont se rejoindre toujours davantage.

## 2. La nationalisation de la citoyenneté

La guerre, les luttes entre factions, l'émigration, favorisent, en effet, la suspicion, puis un nationalisme xénophobe. Cloots est exécuté, Paine arrêté. L'application de la Constitution de 1793 est suspendue par un décret du 10 octobre, qui proclame que « *le Gouvernement provisoire est révolutionnaire jusqu'à la paix* ».

Dans ce contexte, le suffrage censitaire est instauré et la condition de résidence qui permet à un étranger de devenir citoyen français passe à sept années consécutives en 1795 (article 10 de la Constitution du 5 fructidor an III), puis dix années en 1799 (article 3 de la Constitution du 22 frimaire an VIII). « *A partir de là, citoyen et étranger seront deux catégories exhaustives corrélées, exclusives l'une de l'autre : on sera citoyen ou étranger, sans qu'une troisième voie soit possible* » ().

Le code Napoléon porte la marque de cette régression. Les étrangers sont exclus des droits civils (succession, adoption, etc.), sauf en cas de réciprocité, et politiques. Citoyenneté et nationalité se confondent et l'accès à cette dernière est « verrouillé » puisque, dans le même temps, la filiation devient le critère principal pour l'acquisition de la nationalité. Désormais, ce sont « *Les Français [qui] sont égaux devant la loi* » (article 1<sup>er</sup> de la Charte du 4 juin 1814, 59 de l'Acte additionnel du 22 avril 1815 et 1<sup>er</sup> de la Charte du 14 août 1830).

Cette évolution se répercute, naturellement, sur la prérogative centrale de la citoyenneté : le droit de vote et d'éligibilité. Si la Constitution du 4 novembre 1848 s'adresse de nouveau aux « citoyens » et rétablit le suffrage universel sans condition de cens, seuls les Français sont électeurs (article 25). Ce principe ne sera plus remis en cause.

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, formellement très proche des articles 3 et 4 de celle du 27 octobre 1946, dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », et que « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

L'interprétation de cette dernière disposition a fait l'objet de nombreuses discussions. En se référant aux travaux préparatoires de la Constitution, certains auteurs contestaient son caractère exclusif, le constituant n'ayant pas écrit que « *seuls* » les nationaux français ont le droit de vote. D'autres considéraient que la condition de nationalité pourrait ne

pas s'appliquer aux élections locales, le juge constitutionnel ayant déjà établi, à cet égard, une distinction entre les scrutins dits non politiques (les étrangers peuvent participer, par exemple, aux élections afférentes aux universités : décision n° 81-130 DC, ou aux organismes de sécurité sociale : décision n° 82-148 DC) et ceux qui mettent en jeu la souveraineté nationale.

Dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, le Conseil constitutionnel a mis fin à ces hésitations, pourtant renouvelées par les termes ambigus d'une précédente décision du 18 novembre 1982 (n° 82-146 DC). Si le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution n'interdit pas directement une participation des étrangers aux élections locales, celle-ci n'en est pas moins contraire à ses articles 3, 24 et 72, qu'il convient d'interpréter de façon combinée :

— le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus implique que leurs organes délibérants procèdent d'une élection au suffrage universel direct ;

— le Sénat ayant, constitutionnellement, un rôle de représentation des collectivités territoriales, ses membres doivent être élus par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation de ces collectivités et donc de leurs organes délibérants ;

— la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des membres du Sénat ;

— le Sénat ayant la qualité d'assemblée parlementaire, il participe à l'exercice de la souveraineté nationale.

Dès lors, *« le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les nationaux français ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris »*.

Il reste que les progrès de l'Etat de droit, la mondialisation, la construction politique européenne et le renouveau des solidarités de proximité ébranlent aujourd'hui le vieux modèle républicain fondé sur la fusion de l'Etat et de la nation : ces phénomènes favorisent, incontestablement, un mouvement nouveau de « dépersonnalisation » de l'accès aux droits, y compris politiques.

## B. une dynamique nouvelle de territorialisation

### 1. Les droits fondamentaux des étrangers

La période récente est marquée, en effet, par un affaiblissement de la distinction, en matière d'accès aux droits, entre nationaux et étrangers.

En ce qui concerne les libertés individuelles, c'est en 1978 que le Conseil d'Etat annule un décret restreignant la possibilité pour les travailleurs immigrés de faire venir auprès d'eux leurs familles en se référant au préambule de 1946, qui assure à celles-ci les conditions nécessaires à leur développement <sup>(1)</sup>. Mais il n'est pas étonnant, toutefois, que ce soit dans le courant des années 1980 et 1990, marquées par la progression, dans notre pays, des idées racistes et xénophobes, que la nécessité d'établir « *un véritable statut constitutionnel des étrangers* » <sup>(2)</sup> ait été ressentie.

A cet égard, la décision n° 93-325 DC du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 (« Maîtrise de l'immigration »), rendue sur la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, marque un tournant. Si les étrangers ne sont pas nécessairement placés dans la même situation que les nationaux, notamment en ce qui concerne leurs conditions d'entrée et de séjour, il appartient au législateur « *de respecter les libertés et droits de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* », parmi lesquels figurent la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale, précédemment consacré par le Conseil d'Etat. Les étrangers doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés et peuvent se prévaloir du droit d'asile reconnu à certains d'entre eux par le 4<sup>ème</sup> alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

Après l'approche restrictive de la loi du 24 août 1993, celle du 11 mai 1998 (n° 98-349) relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile a reconnu à l'étranger séjournant régulièrement sur notre sol depuis au moins un an le droit d'être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint et les enfants mineurs du couple (droit au séjour et au travail).

L'affirmation de ce principe d'égalité entre nationaux et étrangers emporte aussi des conséquences en matière de droits sociaux, terrain de

prédilection des tenants de la « préférence nationale ». Le Conseil constitutionnel l'avait affirmé de façon assez spectaculaire dans sa décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, en censurant une disposition législative qui subordonnait le bénéfice de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, le « minimum vieillesse », pour un étranger résidant en France, à l'existence d'une convention de réciprocité avec son Etat d'origine. Dans sa décision précitée n° 93-325 DC, le Conseil constitutionnel a étendu l'aide personnalisée au logement à tous les étrangers, sous réserve d'une résidence stable et régulière sur le territoire national. Ainsi, l'institution d'un traitement discriminatoire entre les bénéficiaires potentiels d'une allocation municipale de naissance implique, sauf à être la conséquence nécessaire d'une loi, d'être justifiée par des différences de situation appréciables ou par l'existence de nécessités d'intérêt général en rapport avec l'objet de l'allocation : le critère de la nationalité qui avait été retenu, notamment, par la commune de Vitrolles, est censuré par le juge administratif.

## **2. La démocratie locale et la citoyenneté européenne**

Sur le plan de la participation à la vie publique, l'évolution du droit est également notable.

On observe, tout d'abord, qu'entre 1945 et aujourd'hui, les étrangers ont conquis des droits :

— dans l'entreprise : ils peuvent être délégué du personnel ou membre des comités d'entreprise ;

— en matière syndicale : ils peuvent adhérer au syndicat de leur choix, être délégué syndical, participer aux élections prud'homales ;

— sur le plan civil : ils peuvent diriger une association, être administrateur dans des structures publiques telles que les caisses de sécurité sociale, les OPHLM et les OPAC, siéger dans les instances des établissements scolaires et universitaires.

Cet accès croissant à la vie publique se manifeste également sur le plan des droits politiques *stricto sensu*, qui évoluent sous l'effet d'un double phénomène.

D'une part, le renouveau de la périphérie, des provinces, des régions, face à la « pieuvre centralisatrice », suppose et suscite la participation de tous les résidents.

Le besoin d'associer les communautés étrangères aux décisions de la localité, en leur donnant la possibilité d'élire des représentants associés au conseil municipal, avec voix consultative, s'est traduit dans les faits dès 1985 à Mons-en-Barœul, commune de la banlieue de Lille. A Amiens, entre 1987 et 1989, Cerizay, Longjumeau, les Ulis, Vandœuvre-lès-Nancy et Portes-lès-Valence, et de manière informelle dans plusieurs petites communes, cet exemple a été imité. Les étrangers participent également à la vie publique locale à travers des structures officielles de concertation et de consultation, qui peuvent saisir le conseil municipal conformément à la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (à Strasbourg depuis 1992, Bourg-en-Bresse ou Grenoble depuis 1999, par exemple). Le résultat de ces expériences est contrasté. Mises en œuvre, parfois, à la limite de la légalité, leur épanouissement s'est heurté à de nombreuses décisions judiciaires défavorables. En toute hypothèse, leur portée est limitée. On ne peut donc en aucun cas considérer, comme le faisait M. Michel Hannoun en 1987, que « *la création de commissions extra-municipales représentatives des différentes communautés paraît la forme la mieux adaptée à cette participation* » (). Mais elles traduisent un réel besoin de participation, tant de la part des communautés concernées que des municipalités. Leur bilan est positif en termes d'intégration et d'enrichissement de la démocratie locale, d'instruction civique, de lutte contre la xénophobie et les intolérances et d'approfondissement des relations intra et inter-communautaires (). Elles sont un premier pas sur le chemin d'une démocratie locale et citoyenne, ouverte à l'ensemble des résidents.

D'autre part, l'Europe bouleverse l'approche classique de la citoyenneté, des droits politiques et de la nationalité.

L'insertion, dans le traité de Rome, d'une nouvelle partie relative à « La citoyenneté de l'Union », restera comme l'une des innovations les plus heureuses du traité de Maastricht : est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. Le cœur de cette citoyenneté, au-delà des droits à la protection diplomatique et consulaire, de pétition, de saisine du médiateur et de circuler librement, figure à l'article 8 B (article G du traité sur l'Union européenne) : tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (paragraphe 1) et européennes (paragraphe 2) dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

On observera que, dans le cadre de ce « remodelage des droits civiques à l'heure européenne », le régime de l'accès aux fonctions

publiques a connu, simultanément, une évolution similaire. Depuis la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, la qualité de fonctionnaire n'est plus subordonnée à la possession de la nationalité française : les ressortissants de l'Union européenne ont accès aux emplois publics, sous réserve que leur fonction soit séparable de l'exercice de la souveraineté, dont les « *conditions essentielles* » sont ainsi préservées (décision du conseil constitutionnel n° 91-293 DC du 23 juillet 1991). De surcroît, cette réserve est interprétée de façon restrictive () et depuis quelques années, les secteurs de l'éducation nationale et de la santé ont largement ouvert leurs portes à l'ensemble des non-nationaux, indépendamment de leur origine.

Au total, « *l'autorité normative semble s'exercer de moins en moins au seul profit de la population nationale, mais plutôt sur son territoire. (...) On peut même parler pour les années les plus récentes d'un certain amenuisement du critère de distinction entre étrangers et nationaux* » ().

Pourtant, de ce point de vue, la France est encore au milieu du gué.

Les étrangers ne parviennent pas toujours, loin s'en faut, à faire prévaloir, en pratique, les droits qui leur sont formellement reconnus.

Des efforts importants restent à accomplir, également, dans le domaine de la liberté du travail et de l'accès à la fonction publique des étrangers non ressortissants de l'Union européenne ().

C'est pourtant sur le terrain des droits politiques que les réticences de notre pays semblent le plus révélatrices des tensions qui opposent encore les partisans d'une démocratie citoyenne, basée sur une extension du champ des droits et des libertés à des catégories nouvelles de la population, et ceux d'une République autarcique, fondée sur le principe de la préférence nationale.

## II. — le droit de vote et d'éligibilité des étrangers : une réponse en demi-teinte

L'instauration d'une citoyenneté européenne par le traité de Maastricht a ébranlé le lien restrictif qui unit, dans notre pays, droit de vote et nationalité. Mais ce premier pas sur la voie d'une « citoyenneté multiple » n'a pas été accepté sans ambiguïté ni mesquinerie. Surtout, les étrangers non originaires de l'Union européenne n'ont pas bénéficié de cette extension des droits politiques.

### A. LES HÉMICYCLES FACE À MAASTRICHT

#### 1. Une prise en compte minimale de l'article 8 B

Prévu par l'article 8 B du traité de Maastricht, le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections européennes et municipales a donné lieu à de fortes controverses dans notre pays.

On rappellera, en préalable, que dans sa décision précitée du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel a considéré que l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants des Etats membres n'était en rien contraire à la Constitution en ce qui concerne les élections européennes, dès lors que le Parlement européen « *ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale* » ; il appartient à « *un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents Etats membres des communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française* ». Cette position, au demeurant contestable, était cohérente avec les termes de sa décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976 rendue à propos de l'élection de l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct, et a été réaffirmée récemment dans une décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000 sur la loi organique relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ().

En conséquence, la loi ordinaire n° 94-104 du 5 février 1994 a ouvert aux citoyens de l'Union européenne résidant en France le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.

Le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales est à l'origine, quant à lui, de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 ().

Cette innovation du traité de Maastricht et partant, la réforme de notre Constitution, fut critiquée par les nationalistes de droite et de gauche. M. Philippe Séguin parla d'une « *disposition provocante* » (). Pour M. Fabien Thiémé, au nom du groupe communiste : « *Il y a un citoyen parce qu'il y a une souveraineté à exercer et il y a une souveraineté à exercer parce qu'il y a une nation française, allemande ou autrichienne. Parler de citoyens de l'Union européenne alors que cette dernière n'existe pas encore, c'est plus que du volontarisme ou la formulation d'un espoir, c'est une contrevérité* » ().

De fait, le constituant a adopté une position minimaliste.

Il a situé, tout d'abord, la place qu'il entendait réserver à cette exception : symboliquement, il n'a pas modifié l'article 3, alinéa 4, qui se trouve dans le titre 1<sup>er</sup> de la Constitution relatif à la souveraineté, mais a inscrit cette extension du droit de vote à l'article 88-3, dans le nouveau titre XV relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne. Le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Gérard Gouzes, n'a pas caché que « *le maintien de l'article 3 dans sa rédaction actuelle prouve que nous nous trouvons en présence d'une révision constitutionnelle dont l'objet est limité et, en aucun cas, d'une remise en cause du principe de souveraineté* » ().

Par ailleurs, l'article 88-3 précité prévoit que ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux ou à l'élection des sénateurs. Ces exclusions, envisagées par le traité de Maastricht, qui indiquait déjà que les modalités du droit de vote et d'éligibilité « *peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient* », et reprises par la directive du 19 décembre 1994 (voir *supra*), n'avaient rien d'obligatoire compte tenu du caractère souverain du pouvoir constituant.

Enfin, à la demande du Sénat, il a été précisé, afin de laisser la « porte ouverte » à d'éventuelles restrictions ultérieures, que ce droit de vote et d'éligibilité « *peut être accordé* », et non pas « *est accordé* », aux ressortissants d'un pays de l'Union européenne, et que ses conditions d'application sont déterminées par « *une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées* ».

Au total, tout a été fait pour n'accorder aux ressortissants de l'Union européenne qu'« *une citoyenneté au rabais* », pour reprendre les termes utilisés, en séance, il est vrai pour d'autres raisons, par M.

Pierre-André Wiltzer ().

## 2. Une application contrainte

La révision de la Constitution n'a pas mis fin au débat : l'article 8 B du traité de Maastricht, prévoyait encore l'élaboration d'une directive pour fixer les modalités d'application du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires, et l'article 88-3 de la Constitution une loi organique votée, comme on l'a vu, dans les mêmes termes par les deux assemblées.

En juin et octobre 1994, deux résolutions, adoptées par le Sénat et l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, demandèrent que, dans la négociation de la directive précitée, le Gouvernement subordonne l'accord de la France à l'adoption de dispositions autorisant les Etats à prévoir : que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux doit rester inférieure à celle des nationaux ; que l'exercice du droit de vote par les électeurs communautaires peut être subordonné à une durée minimale de résidence ; que des conditions dérogatoires peuvent être fixées dans les communes où la proportion des résidents communautaires dépasse sensiblement la moyenne nationale ().

Ces exigences n'eurent pas de suite : la directive n° 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fit prévaloir le principe de non-discrimination, du moins entre les ressortissants de l'Union européenne, et fixa au 1<sup>er</sup> janvier 1996 la date limite d'entrée en vigueur des dispositions prévues à l'article 8 B précité du traité de Maastricht.

Cette échéance n'a pas été respectée, loin s'en faut. Enregistré sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 août 1995, le projet de loi organique présenté au nom du Premier ministre, M. Alain Juppé, par M. Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur, ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour. Ce n'est qu'après la dissolution de l'Assemblée nationale, et sous la menace d'une action en manquement devant la Cour de justice, que le nouveau Gouvernement eut le « courage », plus de cinq ans après la révision constitutionnelle et la consultation du peuple français du 20 septembre 1992, de respecter ses engagements, à travers la loi organique du 25 mai 1998 ().

A cette occasion, les réticences, voire la mauvaise volonté, qui s'étaient manifestées tout au long de la précédente législature, sont réapparues. Le Sénat tenta, il est vrai sans succès, d'atténuer la portée de la citoyenneté européenne en adoptant des amendements tendant à :

— modifier l'intitulé du projet de loi organique, afin de préciser que le texte porte sur les nouveaux droits reconnus aux « *seuls* » citoyens de l'Union ;

— inscrire dans la loi organique que l'exigence de réciprocité vaut non seulement pour l'application du traité mais aussi pour le droit qui en est dérivé, à savoir la directive du 19 décembre 1994, ce qui n'aurait eu pour effet, et encore de façon temporaire, que d'interdire aux seuls ressortissants belges et grecs résidant en France de participer à nos élections municipales ;

— écarter l'application de la loi organique dans les territoires d'outre-mer et indiquer que les membres non français du Conseil de Paris ne pourront y siéger lorsque ce conseil se réunit en qualité de conseil général.

A la tribune de l'Assemblée nationale, M. Jean-Marie Le Chevallier tint des propos consternants : « *une nouvelle attaque contre notre souveraineté nationale* », « *une scandaleuse atteinte à la République française et à notre démocratie* », « *la dissolution de notre patrie, dans une Europe sans frontière intérieure et aux contours évolutifs* » ().

M. Jacques Myard, quant à lui, n'hésita pas à défendre un amendement stipulant que pour s'inscrire sur les listes électorales, les étrangers devront « *posséder une connaissance écrite et orale minimale de la langue française* » et « *s'engager par écrit à respecter les lois de la République et à s'abstenir de tout agissement à l'encontre de l'Etat français* » ().

Il reste que la loi fut finalement adoptée. Elle introduisait dans notre droit le concept de « citoyenneté européenne », qui, conformément à l'article 8 du traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam, « *complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ». Mais les étrangers non communautaires ont été laissés de côté.

B. un statut discriminaTOIRE pour les étrangers non communautaires

### **1. Une rupture d'égalité**

Indépendamment même de l'institution de la citoyenneté européenne, la question de l'extension du droit de vote à l'ensemble des étrangers était légitime. D'autres pays membres de l'Union européenne s'étaient déjà engagés dans ce sens, avec succès :

— l'Irlande (depuis 1963, à partir de six mois de résidence), la Suède (depuis 1975, trois ans de résidence), le Danemark (depuis 1981, trois ans de résidence également) et les Pays-Bas (depuis 1985, cinq ans de résidence) accordent le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tous les résidents étrangers ;

— au Royaume-Uni, les ressortissants du Commonwealth bénéficient de l'ensemble des droits politiques, locaux et nationaux.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe avait adopté, en novembre 1991, une convention sur « *la participation des étrangers à la vie publique au niveau local* », y compris des étrangers non communautaires et non ressortissants d'un Etat du Conseil de l'Europe, qui est ouverte à la signature des Etats membres depuis le 5 février 1992.

Il va de soi que l'octroi de droits particuliers au profit des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, qui sera effectif, en ce qui concerne l'échelon municipal, aux prochaines élections, ne pouvait que relancer le débat : la question de l'extension du droit de vote à l'ensemble des étrangers a été évoquée à de nombreuses reprises, en 1992 comme en 1997.

Comme on pouvait s'y attendre, certains élus de droite utilisèrent cette problématique comme un « repoussoir » pour s'opposer aux mesures mises en œuvre pour les ressortissants communautaires. De ce point de vue, l'intervention de Mme Marie-France Stirbois, en 1992, fut caricaturale : « *Disparition des frontières signifie également explosion sans précédent de l'immigration extra-européenne dans notre pays. (...) Et ces masses d'immigrés qui viendront s'installer chez nous auront, à moyen ou long terme, n'en doutons pas, le droit de vote. La vraie question, dès lors, n'est-elle pas qu'en se basant sur la dissociation entre nationalité et citoyenneté, que recèle le traité de Maastricht, les sectateurs du droit de vote aux immigrés ont enfin trouvé l'outil approprié pour parvenir à leurs fins ?* » (). Pour M. Jean-Marie Le Chevallier, en 1997 cette fois : « *après le slogan : « Des papiers pour tous », nous allons devoir subir : « Des cartes d'électeurs pour tous » !* » ().

En revanche, il est plus surprenant que les élus de gauche aient souvent adopté, sur ce sujet, une position défensive, le rapporteur du texte de la révision constitutionnelle consécutive au traité de Maastricht à l'Assemblée nationale allant jusqu'à qualifier cette idée de « *véritable procès d'intention* » et à regretter « *que trop de sénateurs aient en quelque sorte joué à se faire peur sur la question du droit de vote des ressortissants*

*communautaires* » (). En séance, M. Gérard Gouzes confirmait cette approche : « *Il ne s'agit pas ici d'introduire dans la Constitution le droit de vote pour je ne sais quel autre étranger ressortissant de je ne sais quel autre pays !* » ().

Finalement, le pouvoir constituant décida d'indiquer explicitement dans la loi fondamentale de la République que le droit de vote ne peut être accordé qu'aux « *seuls* » citoyens de l'Union résidant en France, formule que le Sénat tenta de réintroduire, sans succès comme on l'a vu, dans le titre de la loi organique du 25 mai 1998.

La rupture d'égalité est manifeste. M. Jean-Claude Lefort alla jusqu'à considérer que « *cette discrimination (...) formalise une sorte d'euro-racisme* » ().

En 1997, les écologistes, désormais représentés à l'Assemblée nationale, n'hésitèrent pas, par la voix de Mme Marie-Hélène Aubert, à reprendre ouvertement les positions officiellement défendues par la gauche depuis tant d'années : l'octroi du droit de vote aux ressortissants de l'Union européenne ne pouvait être qu'une étape sur le chemin de l'octroi du droit de vote aux élections locales à l'ensemble des étrangers ().

La France fait désormais partie des « lanternes rouges » en Europe, avec l'Autriche, la Grèce et le Luxembourg, notamment. En effet, au-delà des cinq pays précités qui resteront comme les « pionniers » du droit de vote des étrangers (Irlande, Suède, Danemark, Pays-Bas et Royaume Uni), des avancées ont eu lieu, d'ores et déjà, en Finlande, en Belgique, en Espagne et au Portugal (sous réserve de réciprocité). Notre pays se doit de réfléchir également à l'intégration progressive de ces centaines de milliers de personnes qui n'envisagent plus de rentrer dans leur pays d'origine mais qui souhaitent conserver sa nationalité, au nom du souvenir de la terre où ils sont nés, de leur attachement à leur culture, leur tradition ou leur religion.

## **2. Un déni d'intégration**

Il va de soi qu'au-delà du principe d'égalité, l'élargissement du droit de vote à tous les étrangers serait un facteur d'ouverture, d'accueil et d'intégration. Cette problématique n'est pas nouvelle, comme en témoignent ces propos tenus à l'occasion d'un colloque organisé il y a plus de vingt ans, et qui sont d'une actualité évidente : « *On peut se demander si la présence d'une population importante d'étrangers qui participent à la vie économique et dont on cherche à développer l'insertion sociale et culturelle n'entraîne pas l'apparition d'une nouvelle conception de la citoyenneté (...) accordée aux résidents et non pas seulement aux nationaux (...). Le statut*

*de l'étranger, fondé sur le principe de l'exclusion des droits politiques, n'est plus adapté à cette présence immigrée d'un type nouveau »* ().

Effectivement, la conception classique de l'Etat-Nation, où l'immigration durable est une exception, n'est plus adaptée au monde ouvert dans lequel nous vivons. 3 200 000 étrangers sont titulaires d'une autorisation de séjour en France, dont 37,8 % viennent d'un pays de l'Union européenne, d'après les statistiques du ministère de l'intérieur. Ils ne sont pas, pour la plupart, de passage : établis en France, pour 80 % d'entre eux, depuis plus de dix ans, ils sont entourés de leur famille, payent des impôts et des cotisations sociales, participent aux élections scolaires, universitaires, sociales et professionnelles, contribuent à l'épanouissement de notre pays.

Bien sûr, l'octroi du droit de vote n'est pas une condition suffisante à l'intégration. Comme l'observait Mme Catherine de Wenden-Didier en 1981, à l'occasion du colloque précité, *« avoir le droit de vote ne signifie pas être citoyen à part entière : les harkis, les ressortissants des dom-Tom, la population du quart monde donnent des exemples d'exclusion qui montrent les limites du droit formel »* (). Le récent appel de Strasbourg souligne qu'une pleine citoyenneté implique également *« l'égalité d'accès et de traitement, au droit, au marché du travail, au logement, à l'enseignement, à la culture, au culte, aux services de santé publics, ainsi qu'à la sécurité sociale, aux services sociaux et à tous les services publics »* (). Cette réforme n'est pas exclusive, enfin, d'un élargissement des critères d'accès à la nationalité française.

Mais il s'agit d'un droit, et le reconnaître pourrait effectivement susciter une dynamique nouvelle en termes d'intégration.

Tout le monde peut admettre, en effet, qu'au niveau local, la citoyenneté soit fondée sur le lieu du domicile au sein de la commune. Comme on l'a vu, le caractère exceptionnel et parallèle des structures consultatives mises en place dans de nombreuses villes ne permet pas d'apporter une réponse durable au besoin normal et permanent d'expression et de participation démocratique. Les corps élus municipaux gérant la vie quotidienne des habitants de la commune doivent être l'expression de la vie politique de tous les habitants. On observera, d'ailleurs, que le nombre des conseillers municipaux est fonction de la population totale de la commune considérée (article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales), indépendamment de la nationalité de ses habitants : certains d'entre eux représentent, *de facto*, les populations étrangères.

Le droit de vote des étrangers au niveau local obligera également les élus à prendre en compte les besoins de ces populations pour définir les

politiques qui les concernent dans leur vie quotidienne (logement, équipements collectifs, formation, santé, etc.), et à respecter l'ensemble des habitants de leur commune, indépendamment de leur nationalité.

Sur le plan de l'intégration toujours, on ajoutera que pour ces populations étrangères qui souffrent déjà, trop souvent, de handicaps sociaux, économiques et culturels, le fait de ne pas bénéficier du droit de vote est un facteur d'exclusion supplémentaire, par le droit cette fois, en particulier du fait de la différence de situation qui leur est réservée par rapport aux ressortissants étrangers d'origine communautaire.

Enfin, comme l'indiquait M. Pierre Barge dans un récent dossier de la *Ligue des droits de l'homme*, permettre à des parents étrangers d'enfants français de voter donnerait un sens, par effet de miroir, à la participation politique de la seconde génération : « *donner aux parents le droit de vote, c'est rétablir une reconnaissance sociale et une dignité aux yeux de leurs enfants, c'est engager un processus d'usage d'un droit* » (). Il est difficile de demander aux jeunes des banlieues de respecter les lois de la République et d'être des citoyens, et d'interdire à leurs parents de voter : « *Le jour où ils feront voter mon père, j'irai voter* », nous répondent-ils parfois.

### III. — pour une citoyenneté multiple

Entre octobre 1999 et janvier 2000, quatre propositions de loi ont effectivement été déposées, à l'Assemblée nationale, sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales. Cette volonté partagée de consacrer en droit français la « citoyenneté multiple » initiée par le traité de Maastricht est heureuse mais l'ampleur de la réforme à mettre en œuvre reste à définir.

#### A. Les propositions de loi

##### 1. Un objectif commun

Le présent rapport porte, de façon conjointe, sur les propositions de loi suivantes :

- n° 2063, présentée par M. André Aschieri et plusieurs de ses collègues, parmi lesquels votre rapporteur ;
- n° 1881, présentée par M. Bernard Birsinger et les membres du groupe communiste et apparentés ;
- n° 2042, présentée par M. Roger-Gérard Schwartzberg et plusieurs de ses collègues ;
- n° 2075, présentée par M. Kofi Yamgnane et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Toutefois, c'est la première de ces propositions de loi (n° 2063) dont le groupe RCV a demandé l'examen en séance publique, dans le cadre de la séance réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée (article 48, alinéa 3 de la Constitution).

Ces quatre propositions de loi présentent un certain nombre de traits communs qu'il convient, en préalable, de souligner.

Il s'agit, tout d'abord, de propositions de réforme de la Constitution, procédure justifiée par la décision précitée du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992. On rappellera, à cet égard, qu'en application de l'article 89 de la Constitution, une proposition de révision doit être votée par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. La voie du Congrès à la majorité

des trois cinquièmes des suffrages exprimés est réservée aux seuls projets émanant du Président de la République sur proposition du Gouvernement. Le cas échéant, il appartiendra donc à l'exécutif de prendre les initiatives nécessaires pour que cette révision constitutionnelle soit menée jusqu'à son terme par la voie parlementaire.

Pourtant, un examen attentif des décisions du Conseil constitutionnel des 9 avril (308 DC) et 2 septembre (312 DC) 1992 montre qu'une autre solution, consistant à entreprendre, conjointement, une double modernisation de notre vie politique et de notre citoyenneté, pourrait être retenue. En effet, « *dès lors que l'article 3 de la Constitution n'assure l'exclusivité du droit de vote et d'éligibilité aux nationaux français pour les élections locales que dans la mesure où celles-ci sont reliées aux élections sénatoriales, la déconnexion des deux types d'élections supprime l'obstacle constitutionnel* » (). Cette déconnexion pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'une réforme générale du Sénat, qui supposerait également une révision constitutionnelle, tendant à conférer à cette assemblée un rôle de représentation des régions et de la société civile. Consécutivement, il serait loisible au législateur, par une loi ordinaire modifiant le code électoral, d'accorder le droit de vote et d'éligibilité à l'ensemble des élections locales non seulement aux ressortissants communautaires mais également aux autres étrangers.

L'orientation générale des propositions de loi soumises à l'Assemblée est similaire : accorder aux étrangers non communautaires le droit de vote aux élections locales ou à certaines d'entre elles. Corrélativement, la réforme aurait une incidence, au demeurant parfaitement normale, sur les consultations locales que les communes peuvent organiser en application de l'article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales : « *les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune* ». Cette procédure serait désormais ouverte aux étrangers.

Ce choix de ne retenir que les seules élections locales apparaît, pour les élus écologistes, comme un compromis. Il revient à accepter, en effet, que pour les assemblées élues au niveau national, la citoyenneté repose encore, pour un certain temps, sur la nationalité, alors que pour les élections locales, le critère de la résidence prévaudrait.

Au nom du principe de non-discrimination entre les personnes en fonction de leur origine, il conviendrait, toutefois, d'étendre rapidement à tous les étrangers résidant sur le territoire français le droit de voter et d'être élu aux élections européennes. Compte tenu de la jurisprudence du Conseil

constitutionnel, récemment confirmée dans sa décision précitée du 30 mars 2000, cette réforme ne paraît pas devoir être précédée d'une révision de la Constitution : elle n'entre donc pas dans le champ de la présente proposition de loi. Il restera à s'assurer qu'elle ne nécessite pas, en revanche, une réforme des traités communautaires et du droit dérivé. Mais on observera que, dans une résolution du 16 mars dernier, le Parlement européen, confirmant ses précédents votes sur la question, a lui-même souhaité que, « *conformément aux principes démocratiques fondateurs de l'Union européenne, les Etats membres adaptent leur législation dans les meilleurs délais de façon à étendre le droit de vote et l'éligibilité aux élections municipales et européennes à l'ensemble des citoyens extracommunautaires résidant depuis plus de cinq ans sur leur territoire* » ().

A terme, le droit de vote devra être accordé aux étrangers qui résident sur notre sol à tous les niveaux territoriaux. « *Si l'argument d'un droit de vote réservé aux nationaux cède pour les élections locales, nous devons vérifier ce qu'il en est pour les autres consultations. Pourquoi des étrangers résidant en France, qui souffrent de la même pollution que les Français, subissent la loi française en matière de bioéthique, de libertés, de commerce, paient des impôts à l'Etat français selon les termes de la loi de finances, seraient-ils écartés du mécanisme de décision nationale qui s'impose à eux comme à tous les habitants du même territoire ? Parce que l'on craint la réponse à cette question, est-il interdit de la poser ?* » ().

Votre rapporteur ne craint pas de la poser dans un rapport officiel de l'Assemblée nationale. Au demeurant, les quatre propositions de loi tendent à compléter l'article 3 de la Constitution, et partant, s'inscrivent effectivement dans une perspective de mutation de la notion même de souveraineté. Cette convergence est prometteuse. Elle est d'ailleurs justifiée dès lors que le concept de citoyenneté multiple débouche nécessairement sur celui de souveraineté multiple, qu'elle soit locale et plus particulièrement régionale, nationale ou européenne.

## **2. Des ambitions contrastées**

Au-delà de ces objectifs communs, les solutions retenues divergent.

Trois des quatre propositions de loi se limitent aux élections municipales. Seule la proposition n° 2063 vise, plus largement, les élections aux conseils de l'ensemble des collectivités territoriales (conseils municipaux, généraux, régionaux, assemblée de Corse ou conseils des collectivités territoriales d'outre-mer).

Votre rapporteur estime que s'il est concevable d'opérer, pour quelques temps encore, une distinction entre les élections locales et nationales, il n'existe aucune justification à ne viser que les communes, les départements et les régions étant également dotés de compétences qui intéressent directement la vie quotidienne des résidents étrangers.

Deux propositions de loi tendent à imposer une condition de résidence de cinq ans, qu'elle soit évoquée dans l'exposé des motifs (n° 1881) ou dans le texte même du nouvel article de la Constitution (n° 2042). Le ministre de l'Intérieur propose, pour sa part, un délai encore supérieur en retenant comme critère le renouvellement de la carte de séjour de dix ans (). Les deux autres propositions de loi n'apportent aucune précision sur ce point.

On rappellera qu'en ce qui concerne les résidents communautaires, la loi organique précitée du 25 mai 1998 dispose que ces personnes sont considérées comme résidant en France si elles y ont « *leur domicile réel* » ou si leur résidence y a un « *caractère continu* ». Selon les termes utilisés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 98-400 DC, « *une telle définition doit être comprise comme visant le cas des personnes qui résident habituellement en France et qui y ont le centre habituel de leurs intérêts* ». En pratique, pour les nationaux comme pour les autres citoyens de l'Union européenne, les conditions auxquelles est subordonnée l'inscription sur la liste électorale d'une commune sont celles posées à l'article L. 11 du code électoral : avoir son domicile réel dans la commune ou y habiter depuis six mois au moins, ou encore y être contribuable depuis cinq ans. Au nom du principe d'égalité, la même règle devrait être appliquée à l'ensemble des étrangers.

Deux propositions de loi excluent que les étrangers concernés puissent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ou participer à l'élection des sénateurs, à l'image de la solution retenue, en 1992, pour les ressortissants communautaires. La troisième (n° 1881) ne le prévoit pas, tout en maintenant cette condition, paradoxalement, pour les ressortissants communautaires. La quatrième (n° 2063) supprime cette exclusion pour l'ensemble des étrangers.

De fait, cette interdiction d'exercer des fonctions « *exécutives* » soulèverait des difficultés qui semblent insurmontables. On rappellera, à cet égard, une objection émise par M. Pierre Mazeaud en 1992, et qui n'a donc que plus de force aujourd'hui : « *voici un conseil municipal, composé d'une trentaine d'étrangers et de cinq ou six nationaux. Les nationaux vont constituer l'exécutif, mais vont se trouver minoritaires. Quid de la gestion*

*du conseil ?* » (). Au-delà de cet aspect technique, on observera qu'offrir à des étrangers la possibilité d'exercer, le cas échéant, des fonctions exécutives serait conforme avec le fait de modifier l'article 3 de la Constitution, car cela irait dans le sens de l'affirmation d'une autonomie voire d'une souveraineté locale pleine et entière.

Une condition de réciprocité est exigée par la seule proposition de loi n° 2042.

Ce principe n'a pas de raison d'être. « *Le progrès de la démocratie en France n'a pas à être conditionné par le progrès de la démocratie ailleurs. Ni en Europe, ni en dehors de l'Europe. Il serait de plus paradoxal de punir des personnes en les excluant de la démocratie française sous prétexte que leur Etat d'origine n'est pas démocratique. Mieux vaut jouer sur la contagion* » ().

Les quatre propositions de loi prévoient que les conditions d'application de la réforme seront précisées par la loi. Il s'agit soit d'une loi ordinaire (n° 1881), soit d'une loi organique (nos 2042 et 2063), soit d'une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées (n° 2075).

En toute hypothèse, l'exigence d'un vote conforme des deux assemblées n'a pas lieu d'être dès lors que l'article 46 de la Constitution ne le prévoit que pour les lois organiques relatives au Sénat. On ne peut que regretter que le Sénat l'ait imposé également, dans la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, à l'article 88-3 pour la loi organique qui précise les modalités du droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne résidant en France.

Seule la proposition de loi n° 2063 prévoit de réunir l'ensemble des étrangers dans une même disposition de la Constitution en abrogeant, corrélativement, son article 88-3.

Le principe républicain d'égalité inspire cette orientation.

## B. L'EXAMEN EN commission

### 1. La discussion générale

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Exprimant de vives réserves sur ce texte, **M. Claude Goasguen** s'est indigné, en préalable, du lien qui, selon certaines rumeurs, pouvait exister entre le vote à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la chasse () et la discussion de cette proposition de loi, qu'il a qualifiée de maximaliste. Constatant que les initiatives législatives de la gauche sur le droit de vote des étrangers survenaient toujours peu avant les élections municipales, il a considéré que cette coïncidence n'était pas fortuite et jugé que, si la majorité entendait débattre, par ce biais, de la question de l'immigration, une discussion avec le ministre de l'intérieur sur l'application des lois en la matière serait plus opportune. Observant que le rapporteur semblait considérer qu'il s'exprimait au nom d'une « conscience universelle », M. Claude Goasguen a estimé que cette proposition de loi était inutile, parce qu'elle ne répondait à aucune véritable demande sociale, si ce n'est celle des associations ou du Conseil de l'Europe. Il a contesté le postulat selon lequel il existerait de profondes inégalités de droits entre Français et étrangers. Exprimant des doutes sur le fait que des étrangers demandent le droit de vote sans être naturalisés, il a, en revanche, jugé légitime qu'ils souhaitent être naturalisés pour voter et a regretté les retards administratifs pris dans les procédures de naturalisation.

M. Claude Goasguen a ensuite fait valoir qu'il n'existait pas d'exemples de pays étrangers ayant accordé le droit de vote aux résidents étrangers, exceptions faites du Royaume-Uni, dont la réglementation, très spécifique, résulte de l'existence du *Commonwealth*, du Portugal, qui reconnaît le droit de vote aux étrangers sous réserve de réciprocité de la part du pays dont ces étrangers sont ressortissants, et des pays scandinaves, qui compensent ainsi un régime restrictif d'acquisition de la nationalité, fondé, à la différence de la situation française, sur le droit du sang. Enfin, contestant l'interprétation donnée par le rapporteur de la Constitution et des principes inscrits dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, il a rappelé que le Conseil constitutionnel avait jugé, dans une décision du 18 novembre 1982, que le droit de vote était de même nature qu'il s'exerce aux élections législatives ou municipales. Regrettant, à nouveau, que cette discussion s'engage avant les élections municipales, il a considéré que la proposition de loi ravivait, de manière inopportune, un débat « sulfureux ».

**M. Bruno Le Roux** a souligné que la proposition de loi permettait de traiter non seulement de la question de la citoyenneté mais, plus largement, des discriminations à l'encontre des étrangers, en évoquant notamment, à cet égard, la question de l'accès à l'emploi dans la fonction publique. Précisant que le groupe socialiste jugeait ce débat parfaitement opportun, il a d'ailleurs exprimé sa conviction qu'il ne susciterait pas d'incompréhension dans l'opinion, observant que la participation des résidents étrangers aux élections municipales constituait, notamment dans les milieux urbains, une demande le plus souvent considérée comme légitime. Evoquant les différentes structures permettant d'associer les étrangers au fonctionnement des municipalités, il a observé que les élus qui en avaient fait l'expérience souhaitaient aller au-delà. Il a indiqué que le groupe socialiste était déterminé à débattre, amender puis voter la proposition de loi, précisant qu'il souhaitait permettre la participation des résidents étrangers aux seules élections municipales et selon les mêmes modalités que celles prévues pour les ressortissants communautaires, c'est-à-dire sans possibilité d'accès aux fonctions de maire ou d'adjoint. Il a, enfin, insisté sur la nécessité de bien expliquer aux Français la longueur du processus législatif qui précédera nécessairement l'adoption définitive de la proposition de loi.

Précisant qu'il intervenait en tant que porte-parole du groupe UDF, **M. Jean-Antoine Léonetti** a indiqué que cette proposition de loi avait fait l'objet d'un large débat au sein du groupe et des instances de son parti. Constatant que cette initiative réactualisait une proposition du candidat Mitterrand en 1981, il a estimé que la question du droit de vote des étrangers restait l'un des derniers grands clivages entre la droite et la gauche. Saluant l'effort du rapporteur pour préciser la notion de citoyenneté, il a considéré que la définition qu'il en donnait, fondée sur un humanisme mondialiste, différait fondamentalement de celle retenue par les partis de droite, qui s'appuie sur la reconnaissance d'un destin commun. Rappelant l'engagement européen de l'UDF, il a précisé que la reconnaissance d'une citoyenneté européenne n'avait jamais eu vocation à supplanter la citoyenneté française, issue d'une culture, d'une histoire et d'un enseignement. Il a considéré que la procédure de naturalisation demeurait l'élément essentiel du débat sur l'intégration, précisant que celle-ci reposait sur la volonté de partager un ensemble de valeurs, davantage que sur le droit de mettre un bulletin de vote dans une urne. Il a regretté la procédure à laquelle les partis de gauche avaient une nouvelle fois recours, identique à celle utilisée pour la réforme du cumul des mandats, consistant à débattre d'un texte dont les auteurs savent pertinemment, compte tenu de l'opposition du Sénat et de l'obligation de procéder par voie référendaire, qu'elle n'aboutira pas. Dénonçant, en

conclusion, une conception particulière de la démocratie consistant à susciter des débats dans l'unique objectif de recueillir une unanimité dans les rangs de la majorité, il a déclaré que le groupe UDF s'opposerait à cette proposition dont l'adoption aurait pour conséquence de détruire les mécanismes d'intégration par la voie de la naturalisation.

Se félicitant que ce débat, qui honore le Parlement, puisse s'engager, **M. Alain Turrett** a relevé, à cet égard, l'existence d'un clivage fort entre les partis de droite et de gauche. Il a rappelé que, sur la question des droits des étrangers, la France se situait dans une position spécifique, à l'image de la Grande-Bretagne, en raison des liens historiques qu'elle conserve avec les ex-pays de l'Empire, qui créent indubitablement des obligations envers leurs ressortissants résidant dans notre pays. Evoquant la directive du Conseil européen du 19 décembre 1994, qui a fixé les modalités du droit de vote des ressortissants de l'Union européenne à l'échelon européen, il a observé que les données du débat sur le vote des étrangers étaient aujourd'hui totalement différentes. Rappelant ainsi que les Européens disposaient désormais du droit de vote aux élections municipales, il a estimé que nombre de ces nouveaux électeurs paraissaient finalement moins proches de la culture française que les ressortissants des anciennes colonies et dépendances françaises et considéré que cette situation ne ferait que s'aggraver avec les perspectives d'élargissement de l'Europe aux pays de l'Est. Notant que les étrangers disposaient déjà du droit de vote dans de nombreuses élections régies par le droit social, telles que l'élection des délégués du personnel ou des comités d'entreprise, il s'est demandé quelle logique il y avait à autoriser leur participation à la vie de l'entreprise, tout en la refusant quand il s'agit de traiter des affaires courantes relevant de la gestion d'une commune. Reconnaissant que le débat se posait dans des termes tout à fait différents pour les élections législatives, qui sont une manifestation de l'exercice de la souveraineté, il a considéré que les élections municipales ne suscitaient pas de tels enjeux.

S'agissant des arguments plaçant pour la naturalisation invoqués par les opposants au droit de vote des étrangers, il s'est élevé contre une procédure qui, utilisée abusivement, contribuerait à l'exil des élites des pays d'émigration. Considérant que le droit de vote était la seule mesure permettant à des étrangers de participer à une communauté de destin et de favoriser l'intégration, il a rappelé que la proposition de loi déposée par les députés radicaux se limitait, à l'instar de ce qui a été retenu pour les Européens, aux élections municipales, et retenait le principe de réciprocité de droit de vote dans le pays d'origine. Soulignant qu'il s'agissait de reprendre ainsi les termes de l'article 88-3 de la Constitution, il a cependant considéré que le débat restait ouvert. Il a également observé que, à la différence de la proposition de loi déposée par le groupe socialiste, qui

renvoie à une loi ultérieure les conditions d'obtention du droit de vote, la proposition des députés radicaux tranchait en faveur d'une condition de résidence minimale de cinq ans, destinée à mieux exprimer la volonté d'une communauté de destin.

Saluant le talent provocateur du rapporteur et s'interrogeant sur certaines de ses formulations telles que « le vote de castes » ou « la rupture de l'égalité citoyenne », **M. Thierry Mariani** a dénoncé la confusion logomachique et l'usage sans réserve du mot, désormais à la mode, de « citoyen », regrettant que celui-ci soit en grande partie vidé de sa substance. Il a fait savoir que, pour le groupe RPR, ce texte n'était pas amendable et qu'il convenait simplement de proposer sa suppression. Il a jugé, en effet, que cette proposition de loi constituait une provocation supplémentaire à moins d'un an des élections municipales, remarquant que l'on avait déjà, par deux fois, rompu avec la tradition républicaine qui exclut qu'un mode de scrutin soit modifié à une date aussi proche d'une échéance électorale, en instaurant la parité, ce qui est acceptable, mais aussi en abaissant le seuil au-delà duquel les élections municipales se déroulent au scrutin proportionnel à correctif majoritaire, ce qui est beaucoup plus critiquable. Il a souhaité, par ailleurs que le rapporteur éclaircisse les échos parus dans la presse selon lesquels la présentation de cette proposition de loi en séance publique serait la contrepartie d'un vote favorable des députés Verts sur le projet de loi relatif à la chasse, condamnant, si tel était le cas, un calcul médiocre pour un sujet aussi important.

Faisant état de son expérience de maire, il a rapporté qu'aucun des étrangers de sa commune ne l'avait sollicité pour obtenir le droit de vote, alors qu'en revanche, les demandes d'emplois publics existaient. Or, il a constaté que, si la proposition de loi était adoptée, un étranger pourrait être élu maire d'une commune, sans pouvoir bénéficier d'un emploi public de technicien de surface titulaire dans la même commune. Il a, par ailleurs, jugé que relancer la question de l'immigration à un an des élections municipales ne pouvait être interprété autrement que comme une provocation. Il a considéré qu'il était, en tout état de cause, inacceptable d'organiser un débat aussi important dans le cadre d'une séance réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, limitée à une seule demi-journée, rappelant, à cet égard, le précédent de la proposition de loi sur le PACS, que la majorité à l'Assemblée nationale avait tenté de faire adopter dans la précipitation. Il a également critiqué le caractère incomplet du dispositif proposé, observant que la proposition de loi organique annoncée dans le texte soumis à l'examen de la Commission n'était pas déposée. Enfin, il s'est élevé contre le contenu même de la proposition de loi constitutionnelle, réaffirmant avec vigueur la nécessité de maintenir un lien indissociable entre la nationalité et la citoyenneté. Il a rappelé que toutes les

constitutions françaises, à l'exception de celle de 1793 qui n'a jamais été appliquée, avaient préservé ce lien, et ajouté qu'aucun pays ne l'avait rompu, sauf le cas marginal des Pays-Bas ou du Portugal à l'égard de la communauté lusophone, sous réserve de réciprocité de la part des Etats d'origine. Constatant que les conditions d'accès à la nationalité étaient aujourd'hui très largement ouvertes en France, les naturalisations ayant augmenté de 6,5 % en 1998 par rapport à l'année précédente, il a estimé que les étrangers qui souhaitaient voter en France pouvaient le faire en devenant français.

**M. Pascal Clément** a indiqué que le fait qu'un étranger puisse être électeur dans une commune ne le choquerait pas, si l'accès à la nationalité était difficile. A cet égard, il a rappelé qu'il s'était opposé à la suppression par la gauche du consentement explicite de l'étranger souhaitant devenir français et a réaffirmé son attachement à une nationalité fondée sur le vouloir et non sur l'automatisme. Observant que la proposition présentée par les Verts, maximaliste et excessive, revêtait ainsi un caractère provocateur, il a considéré que le rapporteur ne souhaitait manifestement pas que le débat avance réellement. Il a critiqué la confusion organisée par la gauche entre la demande militante et la demande sociale, estimant que l'évolution des mœurs et des mentalités ne pouvait être confondue avec l'activisme de certaines associations et évoquant, à cet égard, le débat sur le PACS. Relevant la sensibilité des Français sur la question du droit de vote des étrangers, il a regretté que le rapporteur se proclame l'adversaire le plus acharné de l'extrême droite, tout en contribuant à lui redonner vigueur par le dépôt de propositions provocatrices. Il a estimé qu'être citoyen du monde, au sens donné à cette expression par M. Noël Mamère, était contradictoire avec l'idée patriotique et a déploré que l'on fasse ainsi fi de l'attachement des Français à la Nation. Il a d'ailleurs noté que, paradoxalement, les revendications identitaires d'une communauté particulière semblaient admises : faisant référence aux événements qui ont suivi la mort d'un jeune homme à Lille, à la suite d'une intervention policière, il a, en effet, observé que la libération rapide des auteurs des troubles pouvait apparaître comme légitimant le droit de représailles de cette communauté. Enfin, il a considéré que l'élection d'un maire étranger maghrébin à la tête d'une commune comme Saint-Etienne, par exemple, ne serait pas de nature à pacifier la ville, ni la société française.

*Intervenant en application de l'article 38, alinéa premier, du Règlement,* **M. Kofi Yamgnane** s'est insurgé contre les propos tenus par M. Pascal Clément, rappelant que, malgré ses origines étrangères, il avait pu être élu maire d'une commune sans que cela ne provoque de troubles.

**M. Pascal Clément** a précisé, à cet égard, que, dans son esprit, le

trouble ne serait pas suscité par l'origine étrangère d'un maire mais par le fait que, à la différence de M. Kofi Yamgnane, il ne serait pas français.

**M. Jean-Pierre Michel** a considéré que le calendrier d'examen de la proposition de loi était singulier et ne s'expliquait que par une négociation récemment intervenue entre différentes formations de la majorité. Il a jugé que, dans la République, l'exercice de la citoyenneté découlait de l'adhésion à la Nation. Par ailleurs, il a estimé que, le droit de vote étant indivisible et les décisions des conseils généraux, des conseils régionaux et du Parlement ayant également des incidences importantes sur les affaires communales, il serait, en conséquence, hypocrite de limiter le droit de vote des étrangers aux seuls scrutins municipaux. Regrettant l'opacité et la longueur des procédures de naturalisation, il a estimé qu'il serait préférable de permettre aux étrangers d'acquérir automatiquement la nationalité française après une durée de résidence déterminée, cette acquisition leur conférant le droit de vote et d'éligibilité, sans pour autant les priver de leurs droits politiques dans leur pays d'origine puisqu'ils conserveraient la possibilité de détenir une double nationalité. Rappelant son hostilité au principe posé par le traité de Maastricht du droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales, il a toutefois estimé qu'il était injuste que les résidents étrangers issus de notre ancien empire colonial ne disposent pas des mêmes droits. Abordant la question de la fonction publique, il s'est déclaré favorable à son ouverture plus large aux résidents étrangers non ressortissant de l'Union européenne. Enfin, il a jugé qu'il était malhonnête d'ouvrir le débat sur le vote des étrangers à moins d'un an des élections municipales, alors même que la proposition de loi n'avait aucune chance d'aboutir d'ici là compte tenu de l'opposition prévisible du Sénat et de la nécessité d'organiser un référendum pour approuver une révision de la Constitution issue d'une initiative parlementaire.

*Intervenant au titre de l'article 38, alinéa premier, du Règlement,*  
**M. Bernard Birsinger** a considéré que les propositions de loi examinées par la Commission correspondaient à une demande sociale réelle et a donc souhaité que le droit de vote des étrangers aux élections municipales puisse entrer en vigueur pour le prochain scrutin. Jugeant que l'opinion publique était aujourd'hui majoritairement favorable à cette réforme, il a fait observer qu'il était curieux qu'un Autrichien résidant depuis quelques mois seulement dans notre pays y ait des droits politiques, tandis qu'un Algérien qui y vit depuis de nombreuses années ne peut y voter. Il a, par ailleurs, observé que ceux qui opposaient à cette réforme la conception française de la Nation étaient moins prompts à défendre la souveraineté nationale sur les questions de la monnaie unique ou de la défense des services publics. Estimant que reconnaître le droit de vote aux étrangers constituerait un

signal fort pour combattre le racisme, en même temps qu'il donnerait aux personnes étrangères une véritable reconnaissance, il a considéré que cette réforme serait de nature à répondre à la crise actuelle de la représentation politique. Regrettant que le droit de vote des non-nationaux soit actuellement limité aux seuls ressortissants communautaires, il a jugé que la France était trop tournée vers une Europe blanche et judéo-chrétienne alors qu'elle devrait s'ouvrir davantage sur le Sud. Rappelant que des maires de l'opposition avaient pris position pour le droit de vote des étrangers, il a estimé qu'il était indispensable que celui-ci entre en vigueur le plus rapidement possible.

*En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes.*

— L'initiative des députés Verts n'est pas le fruit d'un marchandage, mais traduit leur position constante sur la question du droit de vote des étrangers depuis 1981. Elle témoigne de la solidarité des quatre groupes de la majorité plurielle, qui ont chacun déposé une proposition de loi sur ce sujet.

— La date de la discussion des propositions de loi n'a pas été choisie pour des raisons politiques, mais correspond à celle d'une séance réservée à un ordre du jour parlementaire accordée au groupe Radical, citoyen et vert.

— Il ne peut être reproché aux députés Verts de vouloir adopter un texte qui ne serait pas applicable immédiatement. Au demeurant, six années se sont écoulées entre la révision de la Constitution, en 1992, faisant suite à l'adoption du traité de Maastricht, et le vote de la loi organique, en 1998, qui a traduit dans les faits le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales françaises.

— La notion de citoyenneté doit évoluer. La citoyenneté européenne doit être ouverte et reposer non sur la nationalité, mais sur la résidence au sein de l'Union européenne.

— Pour les autres étrangers, même s'il n'existait pas de réelle demande de la part de l'opinion publique, ce qui reste encore à démontrer, la représentation nationale ne doit pas, pour autant, s'interdire de légiférer, comme elle l'a fait dans le passé en votant l'abolition de la peine de mort ou en accordant le droit de vote aux femmes.

— Les déclarations de M. Bruno Le Roux indiquant que le groupe socialiste est déterminé à aller au terme de la procédure d'examen de la proposition de loi par l'Assemblée nationale répondent aux attentes des

députés Verts. Dans l'hypothèse où l'opposition aurait recours à des motions de procédures faisant obstacle à l'adoption du texte, dans le cadre de la séance réservée, il conviendrait de demander au Gouvernement son inscription à l'ordre du jour prioritaire.

— Dès lors que la majorité plurielle aura réussi à élaborer un texte de compromis, il sera loisible au Gouvernement de le reprendre sous la forme d'un projet de loi. Ceci permettrait son adoption par la voie du Congrès et non par le recours au référendum comme l'exige l'article 89 de la Constitution pour les propositions de loi constitutionnelle. En tant que représentants du peuple, soumis à la sanction de l'élection, les parlementaires ont la légitimité nécessaire pour réformer la Constitution ; or, la procédure du référendum, qui peut exacerber inutilement les passions politiques, n'est pas toujours la plus favorable à l'adoption de grandes réformes de société.

## **2. Les conclusions**

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi.

### *Article premier*

#### **Droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales**

La Commission a rejeté un amendement de suppression de cet article présenté par M. Thierry Mariani.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Bruno Le Roux proposant une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi n° 2063. M. Bruno Le Roux a expliqué qu'il s'agissait de faire figurer le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non ressortissants d'un pays de l'Union européenne dans un nouvel article du titre XII de la Constitution, relatif aux collectivités territoriales, plutôt que dans l'article 3 du titre I<sup>er</sup>, relatif à la souveraineté. Il a précisé, en second lieu, que cet amendement excluait, à la différence de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi présentée par les députés écologistes, que les étrangers puissent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint et participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Enfin, il a jugé nécessaire que le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non ressortissants d'un pays de l'Union européenne soit subordonné à une durée minimale de résidence en France, qui pourrait être de cinq ans selon les uns, ou de dix ans selon d'autres, mais

qui relève, en toute hypothèse, de la loi organique prévue par cet article.

M. Alain Tourret a approuvé le principe de la recherche d'un compromis sur lequel pourrait se réunir l'ensemble des composantes de la majorité parlementaire. Il a jugé que l'amendement présenté par M. Bruno Le Roux allait effectivement dans ce sens, en particulier parce qu'il ne vise que les seules élections municipales et exclut, dans le prolongement des droits déjà octroyés aux citoyens de l'Union européenne, qu'un étranger puisse être maire ou adjoint au maire d'une commune française. Il a rappelé, toutefois, que pour les députés radicaux, l'exigence d'une condition minimale de résidence, qui pourrait être fixée à cinq ans, était importante, ajoutant qu'à défaut de la faire figurer dans le texte de la proposition de loi constitutionnelle, il conviendrait, à tout le moins, que l'intention du législateur ressorte clairement des débats parlementaires. Il a considéré qu'il conviendrait également de prévoir une condition de réciprocité vis-à-vis du pays d'origine de l'étranger résidant en France auquel serait accordé le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Tout en admettant les objections que cette exigence pouvait soulever, il a estimé que, dès lors qu'elle figurait à l'article 88-3 de la Constitution pour les citoyens de l'Union européenne, il était juridiquement plus rigoureux de la prévoir pour les autres étrangers.

M. Bernard Birsinger a également approuvé le principe d'un compromis et a considéré que le fait de faire figurer le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des étrangers non originaires d'un pays de l'Union européenne dans le titre XII de la Constitution plutôt que dans l'article 3 de son titre premier pouvait participer de cette démarche. Il a précisé, par ailleurs, que le groupe communiste était relativement ouvert sur la durée minimale de résidence qui pourrait être exigée des étrangers pour qu'ils puissent voter et être élus aux élections municipales françaises, mais a considéré qu'en tout état de cause, cette condition était nécessaire.

Le rapporteur a réaffirmé sa préférence pour le texte de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi déposée par les députés écologistes. Il a jugé plus pertinent de modifier l'article 3 de la Constitution et a observé que telle était également la position initiale du groupe socialiste à travers sa propre proposition de loi n° 2075. Il a considéré que, si l'option d'une modification du titre XII, plutôt que du titre I<sup>er</sup>, de la Constitution, devait être retenue, le respect du principe d'égalité supposait néanmoins que tous les étrangers soient visés dans une disposition commune, indépendamment de leur origine. En revanche, il a récusé l'introduction d'une condition de réciprocité, jugeant paradoxal d'envisager de priver du droit de vote en France des étrangers au motif qu'ils sont originaires d'un pays non démocratique. Il a ajouté que le fait de leur accorder le droit de vote en

France serait, au contraire, de nature à diffuser les idées démocratiques dans le monde, dans l'hypothèse où ces personnes choisiraient un jour de rentrer dans leur pays d'origine. Il a indiqué que par souci de cohérence, il s'abstiendrait sur le vote de cet amendement, que la Commission a ensuite *adopté*, donnant une nouvelle rédaction à l'article 1<sup>er</sup>.

*Article 2*

**Droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne**

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par M. Bruno Le Roux, ainsi qu'un amendement identique présenté par M. Thierry Mariani.

Le rapporteur a expliqué qu'ils tendaient à maintenir l'article 88-3 de la Constitution relatif au droit de vote et d'éligibilité des seuls citoyens de l'Union européenne, que les députés écologistes proposaient de supprimer puisqu'ils entendaient viser conjointement tous les étrangers dans un nouvel alinéa de l'article 3. Il a observé, toutefois, que bien qu'identiques, ces deux amendements s'inscrivaient dans une logique différente, le premier étant complémentaire de l'amendement précédemment adopté par la Commission sur l'article 1<sup>er</sup>, le second traduisant le refus de son auteur d'étendre le droit de vote et d'éligibilité à des étrangers non originaires d'un pays de l'Union européenne. Il a indiqué qu'il s'abstiendrait également sur le vote de ces amendements, que la Commission a *adoptés*.

*Titre*

La Commission a *adopté* un amendement présenté par M. Bruno Le Roux tendant à modifier le titre de la proposition de loi constitutionnelle, afin de prendre en compte les modifications de fond précédemment apportées à ce texte par la Commission.

\*

\* \*

*La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.*

\*

\* \*

*En conséquence, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte ci-après.*

texte adopté par la commission

**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**

*Article unique*

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« 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. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Proposition de loi constitutionnelle (n° 2063)	Proposition de loi constitutionnelle (n° 1881)	Proposition de loi constitutionnelle (n° 2042)	Proposition de loi constitutionnelle (n° 2075)
<p><b>Constitution</b></p> <p><i>Art. 3.</i> — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.</p> <p>Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.</p> <p>Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.</p> <p>Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.</p> <p>La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.</p>	<p>Article 1er</p> <p>L'article 3 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Peuvent être électeurs et éligibles pour les élections aux conseils des collectivités territoriales les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France, dans les conditions déterminées par une loi organique. »</p>	<p>Article unique</p> <p>L'article 3 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les catégories d'étrangers qui ne sont pas visées à l'article 88-3 du présent texte peuvent être électeurs et éligibles pour les élections municipales dans les conditions déterminées par la loi. »</p>	<p>Article unique</p> <p>Avant le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Sous réserve de réciprocité, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux résidents étrangers établis régulièrement en France depuis plus de cinq ans. Les conditions d'exercice de ce droit sont les mêmes que celles prévues à l'article 88-3 pour les résidents étrangers citoyens de l'Union européenne. Celles-ci sont précisées par une loi organique. »</p>	<p>Article unique</p> <p>L'article 3 de la Constitution est ainsi complété :</p> <p>« 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 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><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>Article 2</p> <p>L'article 88-3 de la Constitution est supprimé.</p>			

## A N N E X E

### droit de suffrage des étrangers

### aux élections locales dans

### les états membres de l'union européenne ()



#### *Allemagne*

Sont électeurs aux élections communales et cantonales les Allemands au sens de l'article 116, alinéa 1, de la Loi Fondamentale () ainsi que les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, qui :

— le jour de l'élection ont atteint l'âge de 18 ans ;

— depuis au moins trois mois ont le centre principal de leurs activités dans la commune ou dans le canton, s'il s'agit d'élections cantonales. Ce lieu est présumé lorsque la personne a fait la démarche nécessaire (et obligatoire) pour informer l'administration de son installation dans celui-ci. Si la personne a des résidences dans plusieurs communes, c'est la commune de la résidence principale qui est prise en compte.

Les conditions d'éligibilité sont les mêmes que pour le droit de vote, le délai étant porté de trois à six mois.

#### *Autriche*

Seuls les étrangers ressortissants d'un Etat-membre de l'Union européenne disposent du droit de suffrage en Autriche pour les élections municipales.

#### *Belgique*

La Constitution belge a fait l'objet en 1998 d'une révision destinée à permettre la mise en œuvre de la directive du 19 décembre 1994 prévoyant l'exercice du droit de vote aux élections municipales pour les étrangers ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne (loi constitutionnelle du 11 décembre 1998 modifiant l'article 8 de la Constitution). L'article 8 de la Constitution ainsi révisé prévoit d'ailleurs qu'une loi pourra étendre ce droit de vote aux étrangers résidant en Belgique qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union. Il est toutefois précisé qu'une telle loi ne peut pas être adoptée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

### *danemark*

Depuis le 30 mars 1981, la loi danoise accorde le droit de vote aux élections municipales ainsi que l'éligibilité à tous les ressortissants étrangers de plus de 18 ans résidant au Danemark depuis plus de trois ans.

Les ressortissants norvégiens et islandais sont assimilés aux citoyens danois au regard de la loi électorale.

### *EspagnE*

Aux termes de l'article 23 de la Constitution, seuls les citoyens espagnols ont le droit :

— de participer aux affaires publiques (directement ou indirectement par leurs représentants élus), donc de voter ;

— d'accéder aux fonctions et aux charges publiques, donc d'être éligibles.

Ce principe peut comporter des exceptions : les traités et lois peuvent accorder un droit de suffrage aux étrangers pour les élections municipales, sous réserve de réciprocité.

En l'état actuel du droit, seuls les ressortissants norvégiens ont le droit de vote aux élections municipales, depuis l'accord du 6 février 1990.

### *finlande*

La loi finlandaise prévoit que les ressortissants non-communautaires âgés de plus de 18 ans au jour du scrutin et ayant résidé en Finlande de façon ininterrompue pendant les deux années (cinq ans jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1996) précédant le scrutin sont électeurs et éligibles aux élections municipales.

Les ressortissants norvégiens et islandais sont assimilés aux citoyens finlandais au regard de la loi électorale.

### *GRECE*

Seuls les étrangers ressortissants d'un Etat-membre de l'Union européenne disposent du droit de suffrage en Grèce pour les élections municipales.

### *Irlande*

La loi irlandaise prévoit, depuis 1963, que les étrangers âgés de plus de 18 ans résidant en Irlande depuis plus de 6 mois sont électeurs aussi bien qu'éligibles aux élections

locales (municipales, de districts et de comtés).

### ***ITALIE***

Seuls les étrangers ressortissants d'un Etat-membre de l'Union européenne disposent du droit de suffrage en Italie pour les élections municipales.

### ***Luxembourg***

Aux termes d'une loi du 28 décembre 1995, les étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne peuvent voter aux élections municipales à condition de résider depuis six ans au moins dans le grand-duché. Cette disposition a été appliquée pour la première fois lors des élections municipales de 1999. Le délai pour les conditions d'éligibilité est porté à douze ans. En revanche, les étrangers ressortissants d'Etats non membres de l'Union européenne ne peuvent participer à aucun scrutin.

### ***PAYS-BAS***

Aux Pays-Bas, les ressortissants des Etats membre de l'Union européenne peuvent participer au scrutin municipal (élection tous les quatre ans des 348 conseils municipaux) dès leur installation dans le pays. Depuis 1985, les étrangers originaires d'Etats non membres de l'Union peuvent également voter aux élections municipales, à la condition de résider légalement aux Pays-Bas depuis au moins cinq ans et de ne pas être au service d'un autre Etat.

En revanche, seuls les citoyens néerlandais ont le droit de vote pour les élections provinciales.

### ***PORTUGAL***

En principe les droits politiques et l'exercice des fonctions publiques sont réservés exclusivement aux citoyens portugais.

Cependant, la Constitution, en son article 15, prévoit la possibilité d'accorder certains droits politiques aux citoyens des pays de langue portugaise par convention internationale et sous réserve de réciprocité. Ceux-ci ne peuvent être membres des organes de souveraineté et des organes du gouvernement des régions autonomes.

Il existe à ce jour un accord entre le Portugal et le Brésil.

Plus largement, la loi électorale, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers qui résident sur le territoire national le droit de vote et l'éligibilité pour l'élection des membres des organes des collectivités locales.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 septembre 1996, sont électeurs :

- les citoyens des pays de langue portugaise qui résident au Portugal depuis

plus de deux ans, dès lors que les citoyens portugais jouissent du même droit dans les dits pays ;

- les autres citoyens étrangers qui résident légalement au Portugal depuis plus de trois ans, et dès lors que leurs pays d'origine accordent un droit de vote aux portugais qui y résident.

Ont le droit d'être élus, selon l'article 2 de cette loi :

- les citoyens des pays de langue portugaise qui résident au Portugal depuis plus de quatre ans, dès lors que les citoyens portugais jouissent du même droit dans les dits pays ;

- les autres citoyens étrangers dès lors qu'ils résident légalement au Portugal depuis plus de cinq ans, et sous réserve que leurs pays d'origine accordent un droit d'éligibilité aux portugais qui y résident.

### ***Royaume-Uni***

Le Royaume-Uni reconnaît le droit de vote aux élections municipales outre aux citoyens britanniques et à ceux de la République d'Irlande, aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne et à ceux des pays du Commonwealth admis à résider sur son territoire. L'exercice du droit de vote est subordonné à l'inscription sur les registres électoraux. Cette inscription est soumise à une condition de résidence dont la durée n'est pas fixée par la loi mais laissée à l'appréciation des tribunaux. Ces conditions de vote sont tempérées par le droit britannique de la nationalité qui conduit à reconnaître un droit plus ou moins étendu à certaines personnes de résider sur le territoire du Royaume-Uni. La loi de 1981 sur la nationalité a substitué à l'ancienne « citoyenneté du Royaume-Uni ou des colonies » un système à trois niveaux : citoyenneté britannique, citoyenneté des territoires sous dépendance britannique et citoyenneté britannique d'outre-mer. Seule la citoyenneté britannique confère le droit d'entrer et de séjourner au Royaume-Uni sans restriction.

### ***SUEDE***

La loi SFS 1997:157 promulguée le 17 avril 1997 réorganise le droit de vote aux élections locales, ouvert dès 1975 aux ressortissants d'autres Etats que les Etats membres de l'Union européenne (article 2 du chapitre 1 – dispositions générales). Sont électrices et éligibles toutes les personnes âgées de 18 ans au jour du scrutin, inscrites au rôle électoral depuis trois ans au moins.

Il est à noter que les ressortissants norvégiens et islandais sont soumis aux dispositions applicables aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne : ils sont électeurs et éligibles pour les élections locales, et ce, sans condition de délai d'inscription.

liste des personnes  
entendues par le rapporteur ( )



M. Mouloud Aounit, secrétaire général du Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), et Mme Emmanuelle Le Chevallier, présidente du MRAP-Paris

MM. Nabil Azouz, Mohiebbine Cherbib, Nourebbine Mahloul et Tarek Benhiba, représentants du Collectif « Un résident, une voix »

M. Didier Fassin, anthropologue et médecin, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales et professeur à l'université Paris XIII

MM. Jean-Marie Janod, membre du Conseil national du MRAP, Alain Sauvreneau, secrétaire général de la fédération Léo Lagrange, et Eric Deshayes, chargé de mission auprès de la fédération Léo Lagrange, représentants du Collectif « Même sol : mêmes droits, même voix »

M. Henri Leclerc, président de la Ligue des droits de l'homme

Mme Danièle Lochak, professeur de droit public à Paris X, présidente du groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

M. Paul Oriol, représentant de « La lettre de la citoyenneté »

M. Patrick Weil, directeur de recherche au CNRS, membre du Haut conseil à l'intégration

(

- 1) Ma République, 1999, page 59.
- (2) Voir La lettre de la citoyenneté, n° 42, novembre-décembre 1999.
- (3) Voir le point de vue de M. Didier Fassin, professeur à l'université Paris XIII et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, publié dans Le Monde du 14 mars 2000 : « Le rendez-vous manqué avec l'immigration ».
- (4) Danièle Lochak, « Comment définir la citoyenneté ? », in : Etranger et citoyen : les immigrés et la démocratie locale, 1996, sous la direction de MM. Bernard Delemotte et Jacques Chevallier, pages 13-14.
- (5) Cette ambiguïté se manifeste, selon Danièle Lochak, par « l'emploi totalement anarchique et souvent illogique des termes « homme » et « citoyen » qui paraissent interchangeable, et par le glissement incessant, dans un même article, voire dans une même phrase, d'un mot à connotation universaliste à celui plus précis et moins extensif de citoyen ». Voir : Etrangers : de quel droit ?, 1985, page 95.
- (6) 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.
- (7) Paul Oriol, Les immigrés devant les urnes, 1992, page 17.
- (8) Cité par Rogers Brubaker, in : Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne, 1997, pages 80-81.
- (9) Rogers Brubaker, op. cit., pages 81-82.
- (10) Conseil d'Etat, 8 décembre 1978, GISTI.
- (11) Louis Favoreu, Loïc Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 8ème édition, page 831.
- (12) Michel Hammoun, L'homme est l'espérance de l'homme, rapport sur le racisme et les discriminations en France au secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé des droits de l'homme, 1987, page 142.
- (13) Voir : Etranger et citoyen : les immigrés et la démocratie locale, op. cit..
- (14) Ainsi, les fonctions juridictionnelles font partie de celles qui sont inséparables, en principe, de l'exercice de la souveraineté, mais le Conseil constitutionnel a admis qu'il puisse être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international et sous réserve que cette dérogation ait un caractère limité, ce qui est le cas en ce qui concerne la présence minoritaire d'un juge étranger représentant le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés au sein de la Commission des recours (décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998 relative à la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 précitée).
- (15) Hugues Moutouh, « Le bon grain et l'ivraie (brève histoire de la préférence nationale en droit français) », Recueil Le Dalloz, 4 novembre 1999, n° 39, Chroniques page 419.
- (16) On pourra se reporter, sur cette question, au récent rapport du Groupe d'étude sur les discriminations : Une forme méconnue de discrimination : Les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques), in : Note du GED, n° 1, mars 2000.
- (17) Dans cette dernière décision du 30 mars 2000, le Conseil constitutionnel a considéré que « les compétences spécifiques exercées par le Parlement européen sont différentes de celles de l'Assemblée nationale et du Sénat de la République, qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale en vertu de l'article 3 de la Constitution ».
- (18) Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».
- (19) J.O. Débats Assemblée nationale, 2ème séance du 5 mai 1992, page 868.
- (20) J.O. Débats Assemblée nationale, 3ème séance du 12 mai 1992, page 1104.
- (21) Rapport de M. Gérard Gouzes n° 2676, page 65.
- (22) J.O. Débats Assemblée nationale, 3ème séance du 12 mai 1992, page 1098.
- (23) Voir le rapport de M. Christophe Caresche, n° 232, sur le projet de loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution, page 8.
- (24) Loi organique 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.
- (25) J.O. Débats Assemblée nationale, 1ère séance du 8 octobre 1997, pages 3749-3750.
- (26) J.O. Débats Assemblée nationale, ibid, pages 3754-3755.
- (27) J.O. Débats Assemblée nationale, 3ème séance du 6 mai 1992, page 960.
- (28) J.O. Débats Assemblée nationale, 1ère séance du 8 octobre 1997, page 3750.
- (29) Rapport de M. Gérard Gouzes n° 2803, pages 11-12.
- (30) J.O. Débats Assemblée nationale, 3ème séance du 12 mai 1992, page 1099.
- (31) J.O. Débats Assemblée nationale, ibid, page 1101.
- (32) J.O. Débats Assemblée nationale, 1ère séance du 8 octobre 1997, page 3745.
- (33) Les droits politiques des immigrés, compte rendu du colloque des 5 et 6 décembre 1981, « Droits politiques des immigrés », par Mme Catherine de Wenden-Didier.
- (34) Catherine de Wenden-Didier, colloque des 5 et 6 décembre 1981, op. cit.
- (35) Appel de Strasbourg, Conférence sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale organisée par le Conseil consultatif des étrangers de la ville de Strasbourg et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Conseil de l'Europe), 5-6 novembre 1999.
- (36) LDH-Info, Dossiers et documents, supplément au n° 86, page 2.
- (37) Louis Favoreu, Loïc Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, op. cit., page 812.
- (38) Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel sur le respect des droits humains dans l'Union européenne (1998 et 1999), séance du 16 mars 2000.

(39) Monique Chemillier-Gendreau, « Les étrangers et le droit de vote », *Le Monde diplomatique*, janvier 2000.

(40) J.O. Débats Assemblée nationale, 2ème séance du 21 mars 2000, page 2355.

(41) J.O. Débats Assemblée nationale, 3ème séance du 12 mai 1992, page 1099.

(42) Paul Oriol, *Les immigrés devant les urnes*, *op. cit.*, pages 151-152.

(43) *Projet de loi relatif à la chasse adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 4 avril 2000.*

(44) *Note établie par le service des affaires européennes.*

(45) *Sauf réglementation législative contraire, est Allemand au sens de la présente Loi fondamentale, quiconque possède la nationalité allemande ou a été admis sur le territoire du Reich allemand tel qu'il existait au 31 décembre 1937, en qualité de réfugié ou d'expulsé appartenant au peuple allemand ou de conjoint ou de descendant de ces derniers.*

47) L'Association des maires de France (AMF), sollicitée par votre rapporteur, n'a pas souhaité être entendue, au motif que les délais impartis n'étaient pas suffisants pour lui permettre d'arrêter une position officielle et de s'exprimer publiquement sur la question du droit de vote des résidents étrangers.