

N° 523

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques LARCHÉ, sur la proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité (n° E-233),*

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 329 (1993-1994).

---

Elections et référendums

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>3</b>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA PARTICIPATION DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES FRANÇAISES : UN RÉGIME JURIDIQUE BIEN CIRCONSCRIT ..</b>	<b>7</b>
<b>II. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 329 PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Le problème du Conseil de Paris .....</b>	<b>12</b>
<b>2. La fixation d'un plafond de candidats étrangers et l'interdiction de listes entièrement composées de ressortissants communautaires .....</b>	<b>14</b>
<b>3. La non participation des conseillers municipaux étrangers à l'élection de l'exécutif municipal .....</b>	<b>17</b>
<b>4. La nécessité d'une durée de résidence pour que les ressortissants communautaires puissent voter et se présenter aux élections municipales françaises .....</b>	<b>19</b>
<b>5. La non application de l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte .....</b>	<b>21</b>
<b>6. La nécessité de reporter la mise en oeuvre de la directive aux élections municipales de 2001 .....</b>	<b>22</b>
<b>III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>23</b>
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION .....</b>	<b>26</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>29</b>
<b>- Annexe I : Compte rendu des travaux de la commission des Lois .....</b>	<b>29</b>
<b>- Annexe II : Dispositif de la proposition de directive .....</b>	<b>39</b>

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Saisie de la proposition de résolution européenne du Président Jacques LARCHÉ sur la proposition de directive du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, la commission des Lois a adopté une proposition de résolution demandant :

- que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux ;

- qu'en France, les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints ;

- que les Etats aient la faculté de subordonner l'exercice du droit de vote par les électeurs communautaires à une durée de résidence dans l'Etat, qu'ils fixent selon leur législation nationale propre ;

- que la directive puisse ne s'appliquer en France qu'à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux postérieur à la date prévue pour sa transposition par les Etats membres ;

- que les Etats membres ne soient pas obligés de la mettre en oeuvre dans les territoires associés, au nombre desquels figurent les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

La commission des Lois souhaite enfin que le Gouvernement subordonne strictement l'accord de la France au respect de l'ensemble des principes posés par la proposition de résolution qu'elle a adoptée.

Mesdames, Messieurs,

La participation des ressortissants communautaires résidant en France aux élections municipales en qualité d'électeurs et d'éligibles, telle qu'elle est prévue par l'article 8 B § 1 du Traité sur l'Union européenne, représente sans aucun doute une des principales innovations politiques et juridiques auxquelles notre pays a souscrit en ratifiant ce traité.

Aussi convient-il d'emblée de saluer l'initiative du Président Jacques LARCHÉ, dont la proposition de résolution n° 329, présentée quelques jours seulement après la transmission aux assemblées de la proposition de directive *«fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité»*, permet dès à présent au Sénat de se prononcer sur une mesure qui l'intéresse au tout premier chef, puisque les élections municipales ont une incidence directe sur l'élection des sénateurs.

On sait que la procédure au terme de laquelle les ressortissants communautaires résidant en France pourront participer aux élections municipales, comporte deux verrous.

• En premier lieu, dans l'ordre juridique communautaire, les modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales dans leur Etat de résidence devront être fixées avant le 31 décembre 1994 par une directive pouvant comporter des dispositions dérogatoires *«lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient»*.

Or, c'est à l'unanimité que le Conseil de l'Union devra statuer sur cette directive : par cette exigence de l'unanimité, la France —comme d'ailleurs chacun des onze autres Etats membres—

détient un véritable droit de veto sur les termes définitifs de la directive.

• En second lieu, dans l'ordre juridique interne, les conditions de participation des citoyens de l'Union résidant en France devront, conformément à l'article 88-3 de la Constitution, faire l'objet d'une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

De cette sorte, le Sénat dispose d'un plein pouvoir d'appréciation, tant politique que juridique, sur les modalités de mise en oeuvre de cette mesure.

\*

\* \*

Tel est le cadre juridique dans lequel s'inscrit la proposition de résolution du Président Jacques LARCHÉ,

Sa démarche est conforme à l'esprit-même du Traité de Maastricht et de la révision constitutionnelle qui a permis sa ratification : à partir du moment où l'accord du Sénat sera nécessaire pour la loi organique de transposition, il serait utile que le Gouvernement connaisse le plus tôt possible le point de vue de notre assemblée, pour négocier en toute connaissance de cause les termes de la directive et permettre ainsi qu'en aval, sa transposition s'opère sans difficulté particulière.

Avec l'article 88-4 de la Constitution, le Constituant a confié aux assemblées l'instrument leur permettant de faire connaître leur point de vue sur une proposition d'acte communautaire : le vote d'une résolution.

Au cas présent, chacun s'accordera à juger, comme le Président Jacques LARCHÉ dans son exposé des motifs, «*hautement souhaitable*» l'adoption d'une résolution sur un sujet d'une telle importance.

## I. LA PARTICIPATION DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES FRANÇAISES : UN RÉGIME JURIDIQUE BIEN CIRCONSCRIT

Avant même d'examiner le dispositif de la proposition de résolution n° 329, il convient de délimiter précisément le cadre juridique dans lequel, le moment venu, les ressortissants communautaires résidant en France pourront participer aux élections municipales en qualité d'électeurs ou d'éligibles.

• En droit interne, le texte de base régissant ce domaine est l'article 88-3 de la Constitution, disposant que :

*« Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article ».*

Il convient de souligner que cet article est inclus dans le Titre XV de la Constitution, « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » - titre nouveau introduit lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht.

Ce Titre XV a une portée nettement plus restreinte que les autres titres de la Constitution : il s'est borné à y insérer les dispositions constitutionnelles dérogatoires dont le Conseil constitutionnel avait établi la nécessité pour que la France puisse ratifier ce traité.

Comme le fit observer à juste propos M. Gérard GOUZES, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale lors de cette révision constitutionnelle, l'option pour un titre spécifique démontrait que les auteurs du projet de loi constitutionnel avaient « *uniquement entendu tirer les conséquences nécessaires de la décision du Conseil constitutionnel, rien de moins, mais surtout rien de plus* ».

Le Premier ministre de l'époque, M. Pierre BÉRÉGOVOY, a pleinement confirmé cette analyse en définissant le contenu du projet : « *le traité, tout le traité, rien que le traité* », tandis que M. Michel VAUZELLE, alors Garde des Sceaux, insistait longuement sur le fait que la révision constitutionnelle n'était pas un « *chèque en blanc* ».

*consenti aux Gouvernements qui négocient et négocieront dans le cadre communautaire. Elle définit, tout au contraire, avec le plus de précision possible, la nature des transferts consentis», invitant les Français à «fixer les limites exactes de l'exercice» (débat de l'Assemblée nationale, 5 mai 1992).*

**Au cas présent, quelles sont ces «limites exactes» de l'article 88-3 de la Constitution ?**

Au vu de ses dispositions, le Conseil constitutionnel, appelé à examiner la conformité de l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht à la Constitution révisée, a relevé dans sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 :

- qu'en se référant aux modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne, le pouvoir constituant avait entendu prendre en compte le fait que le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre serait exercé *«sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le Conseil statuant à l'unanimité ...»* ;

- que rien ne s'opposait à ce que le Constituant introduise dans la Constitution des dispositions nouvelles qui, *«dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle»*.

Il résulte très clairement, aussi bien de cette décision que du texte même de l'article 88-3 :

- que les modalités à arrêter par le Conseil de l'Union statuant à l'unanimité constituent un élément substantiel de la mise en oeuvre du droit de vote et d'éligibilité des électeurs communautaires aux élections municipales françaises, telle qu'il *«peut»* leur être accordé -et à eux seuls- en application de l'article 88-3 de la Constitution ;

- que cette mise en oeuvre, qui demeure en elle-même dérogatoire à l'article 3 de la Constitution selon lequel le droit de suffrage est réservé aux nationaux, ne se conçoit **que pour les seuls cas et dans les seules limites prévus par l'article 88-3 de la Constitution** ;

- que le Gouvernement ne saurait donc donner son accord à la directive si tout ou partie de celle-ci conduisait la France à devoir méconnaître quelque règle constitutionnelle que ce soit en dehors des cas dérogatoires prévus par ledit article 88-3.

En d'autres termes, l'article 88-3 n'est pas un texte de droit commun mais une disposition de droit étroit : il fixe un cadre strictement limitatif, dont on ne saurait sortir – même à la marge – sans enfreindre d'autres règles constitutionnelles de portée générale qui continuent de s'imposer pleinement en France.

• En droit communautaire il est essentiel que la directive elle-même ne modifie ni les engagements ni les droits des Etats, tels qu'ils sont définis avec précision par l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht.

Le respect de cette règle s'impose d'autant plus que pour la France, les modalités prévues par la directive conditionnent la constitutionnalité même des mesures qui y seront mises en oeuvre pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales.

La proposition de directive émanant de la Commission européenne soulève à cet égard deux interrogations.

La première tient à la définition-même des « élections municipales » au sens du Traité de Maastricht.

L'article 2 de la proposition de directive les définit comme « les élections au suffrage universel et direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant selon la législation de chaque Etat membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base ».

Cette formulation peu claire ne doit pas avoir pour effet d'imposer la participation des citoyens de l'Union à d'autres élections que les élections municipales proprement dites, c'est-à-dire la désignation par le corps électoral au suffrage direct des membres des conseils municipaux.

Toute autre interprétation créerait des obligations incompatibles avec les limites strictes de l'article 88-3 de la Constitution.

La seconde interrogation réside dans la teneur et la durée des dérogations prévues par l'article 12 de la proposition de directive.

L'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht prévoit à cet égard de prévoir la possibilité de « dispositions dérogatoires lorsque des



*problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient*», sans limiter leur durée ni restreindre à tel ou tel domaine les «*problèmes spécifiques*» que les Etats peuvent invoquer.

Or, dans son exposé des motifs, la Commission européenne fait preuve d'une conception doublement restrictive des dérogations, fort éloignée du caractère, au contraire très général, qu'autorise le Traité :

- la Commission européenne entend limiter la nature des problèmes spécifiques à deux points : la présence d'une proportion particulièrement élevée de ressortissants communautaires sur le territoire d'un Etat, ou le fait que dans certains Etats les ressortissants des autres Etats membres disposent déjà de droits électoraux.

Cette limitation d'étendue méconnaît le fait que les «*problèmes spécifiques*» visés à l'article 8 B § 1 peuvent être d'une toute autre nature et relever, par exemple, des contraintes constitutionnelles ou juridiques internes propres à certains Etats.

- la Commission estime par ailleurs que les dérogations doivent conserver un caractère provisoire, alors qu'aucune limitation de leur durée n'est imposée par l'article 8 B § 1.

Là encore, les Etats devront pouvoir bénéficier des dérogations autorisées par le Traité aussi longtemps que leurs problèmes spécifiques continueront de se poser.

## **II. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 329 PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS**

La proposition de résolution n° 329 propose de demander au Gouvernement de subordonner l'accord de la France, lors de la négociation de la directive, au respect de cinq principes :

- qu'une dérogation soit prévue pour Paris, dans la mesure où le Conseil de Paris est aussi le conseil général du département de Paris, alors que la Constitution n'autorise pas la participation de non nationaux à l'élection des conseillers généraux ;

- que la France soit autorisée à fixer un plafond de candidats étrangers sur les listes en présence et, en tout état de cause, à interdire la présentation de listes ne comportant que des étrangers communautaires ;

- que les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints ;

- que seuls les étrangers communautaires justifiant d'une durée de résidence d'au moins cinq années dans une commune soient admis à y voter, sous réserve par ailleurs qu'ils n'exercent pas simultanément ce droit dans un autre État de l'Union et ne l'aient pas exercé pendant la durée considérée ;

- que la directive autorise les États à différer la mise en application de l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht jusqu'à la mise en vigueur effective de la monnaie unique, telle qu'elle est prévue –en principe au plus tard au 1er janvier 1999– dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

\*

\* \*

Au terme d'un débat approfondi, dont le compte rendu figure en annexe du présent rapport, votre commission des Lois a approuvé la plupart de ces orientations.

Sur proposition de son rapporteur, elle a toutefois modifié la formulation de certaines des demandes figurant dans la proposition de résolution n° 329.

Elle n'a en revanche pas suivi la proposition de son rapporteur en matière de plafonnement du nombre des ressortissants communautaires pouvant siéger dans les conseils municipaux et s'en est tenu, sur ce point, à l'objectif formulé dans la proposition de résolution n° 329 ; votre commission des Lois demande en conséquence que ce nombre demeure inférieur à celui des conseillers municipaux de nationalité française.

Votre commission a par ailleurs complété la résolution par une demande nouvelle tendant à sauvegarder le statut spécifique des territoires d'outre-mer.

## **1. Le problème du Conseil de Paris**

En l'état actuel du droit, il ressort de différents textes, dont notamment l'article 38 de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, que le territoire de la capitale recouvre deux collectivités territoriales *a priori* distinctes : la commune de Paris et le département de Paris.

Les affaires de ces deux collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée –le Conseil de Paris– présidée par le maire de Paris. Lorsque le Conseil de Paris siège en qualité de conseil municipal, les dispositions relatives aux conseils municipaux lui sont applicables ; à l'inverse, lorsqu'il siège en qualité de conseil général, les dispositions relatives aux conseils généraux lui sont applicables.

On pourrait, certes, s'interroger sur la nature juridique exacte du Conseil de Paris. Lors du débat en commission, MM. François COLLET, Lucien LANIER et Maurice ULRICH ont apporté d'intéressantes précisions à ce sujet.

Si cette assemblée présente nombre des traits caractérisant un conseil municipal de droit commun, il n'en demeure pas moins que ses membres exercent également, à l'égard du département de Paris, des compétences tout à fait identiques à celles des autres conseillers généraux français.

S'agissant des prérogatives de souveraineté, on note d'autre part que les membres du Conseil de Paris sont habilités à présenter des candidatures à l'élection du Président de la République, faculté dont disposent les conseillers généraux mais pas les conseillers municipaux.

• Ainsi que l'observe le Président Jacques LARCHÉ, l'article 88-3 de la Constitution n'autorise pas les ressortissants communautaires à participer à la désignation de conseillers généraux. Son analyse s'inscrit dans le droit fil du caractère strictement limitatif des droits électoraux reconnus par cet article à des non-nationaux.

Il en découle, d'un point de vue purement juridique, que la directive devrait permettre à la France de déroger pour Paris à l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht.

• D'un point de vue plus pragmatique, en revanche, il est vrai qu'une telle dérogation risquerait de placer Paris et la France dans une situation délicate, notamment parce qu'il s'agit de sa capitale et en raison du nombre élevé des ressortissants communautaires qui y résident.

Nos partenaires de l'Union européenne verraient certainement dans une demande française de dérogation pour Paris la marque d'une réticence à l'égard du droit de vote des ressortissants communautaires, que des arguments purement juridiques auraient du mal à justifier.

D'autre part, M. Lucien LANIER a souligné que la dérogation en question introduirait pour Paris un élément supplémentaire de spécificité par rapport à toutes les autres communes françaises, alors que le souci du législateur, en 1982, avait été, tout au contraire, de rapprocher dans toute la mesure du possible le statut de la capitale du droit commun. Il a attiré l'attention de la commission sur le fait qu'une remise en cause du statut de Paris susciterait d'inextricables difficultés.

• Pour tenter de sortir de cette impasse juridique, votre rapporteur a suggéré de «rappeler», dans le corps même de la résolution, que plutôt qu'une dérogation pour Paris, il conviendrait, le moment venu, de lever cet obstacle par les procédures internes idoines. Sans anticiper sur la solution qui sera proposée, il estimait qu'une des voies pour y parvenir consisterait sans doute à établir plus nettement dans notre législation nationale que le Conseil de Paris est une assemblée municipale, chargée de la gestion du département de Paris.

Dans la même optique, il a souligné que les membres étrangers du Conseil de Paris ne devaient pas avoir la qualité de présentateur des candidats à l'élection présidentielle, observant cependant que ce point n'entraîne pas dans le domaine de la directive et ne nécessitait donc pas de mention expresse dans la résolution.

• Se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, M. Maurice ULRICH a fait observer que le statut de Paris au regard de la directive ne relevait pas du droit législatif et n'avait pas à figurer dans la résolution.

Il a par ailleurs estimé que le problème de la présentation des candidats à l'élection présidentielle trouvait déjà sa solution dans le texte même de la loi sur l'élection du président de la République, disposant que la qualité de présentateur était réservée aux «citoyens» membres du Parlement et de différents conseils élus dont, au cas

présent, le Conseil de Paris ; ce qualificatif de « *citoyens* » lui a paru exclure *ispo jure* les conseillers de Paris communautaires.

M. Maurice ULRICH a donc préconisé de supprimer de la résolution toute référence à Paris et, si un problème venait à se poser, de s'en remettre sur ce point à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat

• Le Président Jacques LARCHÉ et votre rapporteur se sont rangés à cette proposition. Votre commission des Lois a décidé de ne pas viser Paris dans le corps même de la résolution, se contentant d'insérer dans les visas une référence à l'article 38 de la loi du 31 décembre 1982.

## **2. La fixation d'un plafond de candidats étrangers et l'interdiction de listes entièrement composées de ressortissants communautaires**

L'auteur de la proposition de résolution n° 329 estime que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux doit demeurer inférieure à celle des nationaux, pour ne pas « *déséquilibrer leur fonctionnement et, partant, la gestion des communes* ». Il préconise à cet effet la fixation d'un plafond de candidats étrangers sur les listes en présence, qui a *fortiori* conduirait à interdire la présentation de listes uniquement composées de ressortissants communautaires.

Ainsi qu'il a été dit, votre commission des Lois s'est longuement interrogée sur cette demande.

• Votre rapporteur a estimé que formulée telle quelle, cette suggestion se heurtait à plusieurs difficultés :

- Il semble que l'institution d'un « *quota* » fondé sur une considération aussi abstraite que le « *bon fonctionnement des communes* » serait dépourvue d'une base juridique assez solide pour être utilement opposable à nos partenaires européens.

Ceux-ci risqueraient donc fort d'y voir une demande fondée sur une considération d'opportunité : sans doute s'y opposeraient-ils, au nom du principe de non discrimination entre les électeurs nationaux et les autres électeurs communautaires, tel qu'il est prévu par l'article 8 B § 1 du Traité.

- Le souci d'assurer le bon fonctionnement des conseils municipaux, en lui-même très légitime, ne représente pour autant pas un «problème spécifique» français au sens de l'article 8 B § 1 du Traité.


Dans ces conditions, la conformité d'une telle dérogation au Traité de Maastricht paraît, là encore, sujette à caution.

En revanche, votre rapporteur a souligné que le droit français fait du maire et de ses adjoints une partie intégrante du corps municipal (art. L. 121-1 du code des communes). Un dispositif communautaire susceptible de rendre impossible la désignation de l'exécutif municipal altérerait donc le corps municipal et introduirait, pour la France, un élément de perturbation juridique grave dans le fonctionnement des conseils municipaux.

L'inéligibilité constitutionnelle des ressortissants communautaires aux fonctions de maire ou d'adjoint représente donc bien un «*problème spécifique*» au sens de l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht.

Votre rapporteur en a déduit que la directive devait tenir compte de ce problème spécifique, moyennant l'introduction de dispositions de nature à garantir à toutes les communes française que le conseil municipal comportera le nombre nécessaire de conseillers français pour pourvoir les postes qui leur sont réservés par la Constitution.

En l'état actuel, l'article L. 122-2 du code des communes dispose que ces postes, dont le nombre est déterminé librement par le conseil municipal, représentent au maximum 30 % de son effectif légal. En pratique, la solution préconisée par votre rapporteur aurait donc eu pour effet d'interdire que le nombre des Français siégeant au conseil municipal soit inférieur à 30 %.

 • Au vu des explications de votre rapporteur, le Président Jacques LARCHÉ a reconnu que les fondements invoqués dans sa proposition de résolution –ne pas «déséquilibrer leur fonctionnement et, partant, la gestion des communes»– pouvait effectivement paraître subjectif. Il s'est déclaré prêt à se ranger sur ce point aux observations du rapporteur.

En revanche, le Président Jacques LARCHÉ a maintenu sa demande sur le fond, en raison, notamment, du problème de la désignation des délégués de la commune aux élections sénatoriales.

Il a souligné qu'avec un nombre de Français limité à 30 %, les conseillers français minoritaires se verraient reconnaître le pouvoir exorbitant :

- de désigner à eux seuls la totalité de l'exécutif municipal,
- de représenter à eux seuls la commune dans le collège électoral des sénateurs, soit en désignant en leur sein les délégués dans les communes de moins de 9.000 habitants, soit comme membres de droit dans les communes de 9.000 habitants et plus, soit également en élisant les délégués supplémentaires dans les communes de plus de 30.000 habitants.

En conséquence, le Président Jacques LARCHÉ a souhaité que la directive soit rédigée de telle sorte qu'elle permette à la France de prendre les mesures adéquates pour que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux.

• A titre personnel, votre rapporteur ne sous-estime nullement le problème de la représentation des communes au sein du collège électoral des sénateurs. Il considère en revanche que cette difficulté ne devait pas être traitée par la directive et aurait dû faire l'objet des mesures adéquates dans la loi organique de transposition.

Une solution aurait consisté, par exemple, à prévoir l'élection de suppléants de nationalité française permettant de rétablir l'exacte représentation de la commune au sein du collège électoral des sénateurs.

• Appelée à voter sur ces deux positions et contre l'avis de son rapporteur, votre commission des Lois a décidé :

- d'adopter la première partie de la phrase proposée dans la proposition de résolution n° 329, en demandant *« que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux »* ;

- de n'insérer aucune motivation de cette demande dans le corps même de la résolution.

### **3. La non participation des conseillers municipaux étrangers à l'élection de l'exécutif municipal**

Le Président Jacques LARCHÉ estime, dans sa proposition de résolution n° 329, que la participation des citoyens de l'Union aux élections municipales en qualité d'électeurs et d'éligibles ne leur donne pas pour autant vocation à participer à l'élection du maire et des adjoints.

Ainsi qu'il a été dit, l'article 2 de la proposition de directive est ambigu sur ce point. Il définit en effet les élections municipales comme *«les élections au suffrage universel et direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant, selon la législation de chaque Etat membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base»*.

Si l'élection des conseillers municipaux entre indiscutablement dans le cadre prévu au début de cet article, on constate en revanche que l'élection du maire et des adjoints ne s'effectue pas au suffrage direct ; elle relèverait donc logiquement du second membre de phrase, lequel ne s'applique que *«le cas échéant»* et *«selon la législation française»*.

Or, il se trouve qu'au regard de la législation française, l'article 88-3 de la Constitution n'autorise pas la participation des conseillers municipaux communautaires à l'élection du maire.

**• La première raison tient aux missions de souveraineté que les maires exercent au nom de l'Etat dans leur commune.**

Une de ces missions –sans doute la plus importante– et définie aux articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes : assurer sous le contrôle du préfet le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Il faut souligner, à cet égard, que dans l'exercice de cette fonction, les maires assurent à eux-seuls la continuité de la présence de l'Etat sur la majeure partie du territoire national, puisque ils en sont les représentants exclusifs dans plus de 3.000 communes françaises dépourvues de police nationale, soit près de 95 % de l'ensemble du territoire.



**La continuité de l'Etat, y compris dans sa dimension territoriale, est un principe d'ordre constitutionnel. La mission qu'exercent les maires dans ce domaine participe directement au respect de ce principe, puisqu'elle représente une composante essentielle et indissociable de la présence et de la continuité de l'autorité de l'Etat.**

**Les missions de sécurité exercées au nom de l'Etat constituent un élément spécifique du statut des maires français. Il en va bien sûr de même pour leurs autres prérogatives de souveraineté, dont notamment leur qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil.**

**Ainsi investis de missions de souveraineté, les maires français ne peuvent être élus que par des citoyens français.**

**• La seconde raison –qui concerne cette fois aussi bien les adjoints que les maires– est que leur élection ne se confond pas avec l'élection municipale proprement dite.**

**En premier lieu, le statut électoral des maires –âge d'éligibilité, incompatibilités, etc...– est assez différent de celui des conseillers municipaux. Les élections municipales proprement dites sont d'ailleurs régies par le code électoral, alors que l'élection du maire et des adjoints est régie par le code des communes.**

**Par ailleurs, le Constituant a lui-même placé les maires et les adjoints dans une position spécifique par rapport à celle des autres conseillers municipaux, puisque l'ensemble de l'exécutif communal doit être de nationalité française.**

**Il convient d'en tirer toutes les conséquences :**

**- l'article 88-3 de la Constitution ne vise que les élections municipales proprement dites ;**

**- en l'absence d'autorisation expresse, cet article ne permet donc pas aux conseillers municipaux étrangers de participer à l'élection du maire et des adjoints.**

**Compte tenu de la rédaction ambiguë de l'article 2 de la proposition de directive, votre commission approuve la proposition du président Jacques LARCHÉ et demande que cette rédaction soit précisée de façon à permettre qu'en France, les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints.**

#### **4. La nécessité d'une durée de résidence pour que les ressortissants communautaires puissent voter et se présenter aux élections municipales françaises**

La proposition de résolution n° 329 demande que l'exercice du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales françaises soit subordonné à une résidence de cinq années dans la commune.

Sur le plan des principes, une condition de résidence est tout à fait justifiée : en effet, l'élection municipale n'est pas seulement l'acte de désignation d'administrateurs locaux, mais également un acte de participation à la vie civique au sein de la collectivité nationale.

La législation française n'impose, certes, aucune condition de résidence aux citoyens français pour participer aux élections municipales. Mais ce régime est fondé sur l'idée que la nationalité française est, à elle seule, le signe incontestable de l'intégration dans la Nation.

Tel n'est pas le cas des étrangers communautaires qui, dépourvus de cette nationalité française, doivent donc justifier d'une intégration suffisante pour pouvoir voter en France. Cette intégration suffisante ne peut s'opérer que dans la durée.

Cette analyse est d'ailleurs tout à fait conforme aux indications réitérées du Gouvernement, lors du débat sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht.

C'est ainsi qu'à propos du droit de vote des ressortissants communautaires, le Premier ministre de l'époque a déclaré devant le Sénat, le 2 juin 1992 : *« je rappelle également que ce droit est explicitement réservé aux citoyens communautaires, résidents principaux sur notre sol depuis une durée appréciable... ».*

De la même façon, M. Michel VAUZELLE, Garde des Sceaux, faisait observer que le Traité de Maastricht *« tend seulement à ce que les ressortissants d'un Etat, qui vivent de façon stable dans un autre Etat membre, qui y ont des intérêts professionnels et des attaches familiales, qui y sont intégrés, puissent manifester leur intérêt pour la vie locale de leur commune de résidence ».*

La proposition de directive elle-même prend d'ailleurs en compte la notion de nécessaire intégration, sans toutefois imposer aux

Etats membres une durée uniforme de résidence. Elle autorise en particulier les Etats où la population d'étrangers communautaires dépasserait 20% à prendre des mesures dérogatoires en matière de composition des listes de candidature visant, notamment, «à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union non-nationaux».

Ainsi qu'il a été indiqué, les mesures dérogatoires autorisées par l'article 8 B § 1 du Traité ne sauraient être exclusivement justifiées par la proportion d'étrangers communautaires dans un Etat membre.

Votre commission observe à cet égard que le Traité lui-même subordonne l'exercice du droit de vote des citoyens de l'Union dans un autre Etat que le leur, à l'obligation de résider dans cet Etat. La France doit donc pouvoir déterminer librement les critères –de durée, notamment– au regard desquels cette obligation sera réputée satisfaite.

Enfin, l'introduction d'une durée minimum de résidence aurait également le mérite de résoudre de façon partielle mais pragmatique le problème du «double vote», c'est-à-dire la possibilité pour un ressortissant communautaire résidant en France de voter dans sa commune française tout en conservant la même faculté dans son Etat d'origine.

Sur ce point, la proposition de directive n'a pas jugé utile d'interdire le double vote, du fait qu'il s'agira de scrutins différents qui, *a priori*, n'auront pas lieu le même jour, compte tenu de la date et de la périodicité très différentes des élections municipales dans les différents Etats membres.

Comme l'observe M. André FANTON dans son rapport d'information n° 1350 présenté le 8 juin 1994 au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, le mécanisme de prévention du double vote aurait nécessité un mécanisme «bureaucratique» très lourd d'échange d'informations entre les Etats. La fiabilité du système aurait d'ailleurs laissé à désirer, du fait de la gestion très décentralisée des élections municipales dans la plupart des Etats.

Une durée suffisante de résidence en France imposée à un ressortissant communautaire aurait pour effet de rompre toute attache prolongée avec sa commune d'origine : *ipso facto* elle lui interdirait aussi dans la plupart des cas d'y voter, puisque que la majorité des Etats membres imposent à leurs nationaux une attache réelle à la commune ou une durée minimale de résidence pour l'exercice des droits civiques locaux.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission des Lois a cependant constaté que la nécessité de lier –pour les ressortissants communautaires– l'exercice des droits électoraux à une suffisante intégration dans la collectivité nationale conduit à exiger une durée de résidence en France et non dans la commune, comme le préconise la proposition de résolution n° 329.

Votre commission des Lois a d'autre part jugé préférable de demander uniquement l'inscription de cette faculté dans la directive, sans fixer dès à présent de durée minimum : ce point resterait donc à discuter lors de l'élaboration de la loi organique.

##### **5. La non application de l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte**

Conformément à l'article 74 de la Constitution, les territoires d'outre-mer ont une organisation particulière qui tient compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

Par ailleurs, le Traité de Rome stipule clairement que les territoires d'outre-mer français ont un statut tout à fait spécifique dans l'espace communautaire : ils sont simplement « *territoires associés* ».

Il faut souligner que le traité sur l'Union européenne n'a pas remis en cause le statut des territoires associés. Comme l'avait toutefois noté le Président Jacques LARCHÉ dans son rapport sur la révision constitutionnelle, il demeure néanmoins « *une incertitude sur la portée de l'article 8 du Traité relatif à la citoyenneté européenne dans la mesure où, à s'en tenir à la lettre même de cet article, les Territoires d'outre-mer ne sont pas formellement exclus de son champ d'application* ». Le Président Jacques LARCHÉ ajoutait alors qu'il semblait « *que l'intention du Gouvernement serait de faire en sorte que des dérogations expresses soient prévues sur ce point* ».

La directive n'étant pas plus explicite que le Traité, votre commission des Lois a estimé qu'elle devra comporter une disposition indiquant clairement que les Etats membres auront l'option de l'appliquer ou de ne pas l'appliquer dans les territoires associés, au nombre desquels figurent les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

## **6. La nécessité de reporter la mise en oeuvre de la directive aux élections municipales de 2001**

Conformément à l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht, le Conseil de l'Union devra avoir arrêté le texte définitif de la directive avant le 31 décembre 1994. Pour autant, les droits définis par cet article ne pourront être exercés dans chacun des Etats membres avant que ceux-ci aient procédé à cette transposition de la directive dans leur législation interne.

En l'état, l'article 14 de la proposition de directive prescrit que les Etats membres procèdent à la transposition avant le 1er janvier 1996.

Dans le cas de la France, il s'ensuit que les ressortissants communautaires ne seront pas appelés à participer aux prochaines élections municipales de juin 1995.

Votre commission constate cependant que l'application de la directive dès le 1er janvier 1996 aurait l'inconvénient de la faire entrer en vigueur «au coup par coup» et seulement dans certaines communes, au fur et à mesure d'éventuelles élections partielles.

Pour prévenir cette difficulté, la commission des Lois propose de demander que la directive ne puisse s'appliquer en France qu'à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux postérieur à la date limite de transposition : en pratique, les élections municipales générales de mars 2001.

Cette formule diffère certes de celle préconisée par le Président Jacques LARCHÉ, puisque celui-ci demande de suspendre l'application de la directive à la mise en vigueur de la monnaie unique prévue dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire – en principe au plus tard le 1er janvier 1999.

Votre Rapporteur a souligné, à cet égard, que ni l'adoption de la monnaie unique, ni la mise en vigueur de la troisième phase de l'Union économique et monétaire ne représentaient l'aboutissement de l'Union européenne, encore susceptible de larges évolutions.



### III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Le tableau récapitulatif ci-après retrace les cinq demandes formulées par votre commission des Lois, ainsi que les différences entre ces demandes et celles figurant dans la proposition de résolution n° 329.

<b>Proposition de résolution n° 329</b>	<b>Proposition de résolution de la commission des Lois</b>
<b>Exception pour Paris</b>	<i>Pas de demande d'exception pour Paris. L'article 38 de la loi du 31 décembre 1982 sera néanmoins inséré dans les visas de la résolution</i>
<b>- Institution d'un plafond de candidats communautaires de façon à ce que la proportion de conseillers municipaux étrangers demeure inférieure à celle des conseillers français, - ou, en tout état de cause, interdiction de listes uniquement composées d'étrangers communautaires</b>	<b>Demande que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux</b>
<b>Non participation des conseillers étrangers à l'élection du maire et des adjoints</b>	<b>Non participation des conseillers étrangers à l'élection du maire et des adjoints</b>
<b>- Durée de résidence d'au moins cinq ans - Interdiction du double vote - L'étranger ne pourrait voter dans sa commune française s'il a voté dans une commune étrangère dans les cinq années précédentes</b>	<b>Insertion dans la directive de la faculté d'imposer une durée de résidence en France</b>
<b>Report de l'exercice du droit de vote jusqu'à l'entrée en vigueur de la monnaie unique</b>	<b>Mise en oeuvre de la directive seulement aux premières élections municipales générales postérieures à la date prévue pour la transposition de la directive par les Etats membres (soit, en pratique, les élections de 2001)</b>
	<b>L'application de la directive ne devra pas être obligatoire dans les territoires associés, dont les TOM et Mayotte</b>

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois considère :**

1. - que la directive a pour seul objet de fixer les modalités d'application de l'article 8 B § 1 du Traité sur l'Union européenne, assorties, le cas échéant, de dérogations justifiées par les problèmes spécifiques de chacun des Etats ; que ces modalités comme ces dérogations ne doivent pas faire naître d'autres obligations ni d'autres restrictions que celles prévues par le Traité lui-même ;

- que l'article 12 de la proposition de directive n'envisage que des dérogations temporaires, alors que le Traité ne prévoit aucunement une telle restriction ; que cet article doit donc être modifié de façon à ce que les dérogations autorisées par le Traité puissent être pleinement mises en oeuvre, tant en durée qu'en étendue, aussi longtemps que subsistent les problèmes spécifiques qui les justifient ;

2. - que l'article 88-3, comme l'ensemble du Titre XV de la Constitution relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne, institue un régime dérogatoire aux autres dispositions constitutionnelles, tant dans son objet que dans ses modalités ; que la dérogation qu'il apporte à l'article 3 de la Constitution est limitée «aux seuls cas qu'il vise», comme l'a constaté le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 septembre 1992 ;

- que l'article 8 B § 1 du Traité ne peut être mis en oeuvre que dans le seul cadre limitatif de l'article 88-3 et ne saurait faire méconnaître aucune des autres règles constitutionnelles concernant, notamment, la continuité de l'Etat et de l'exercice de ses missions de souveraineté, ainsi que la continuité et le fonctionnement normal des assemblées municipales ;

3. - que l'article 88-3 de la Constitution interdit aux ressortissants communautaires d'exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ainsi que de participer à l'élection des sénateurs et à la désignation des électeurs sénatoriaux ; que l'application de cette disposition constitutionnelle suppose que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux ;

4. - qu'en outre, les maires français ne sont pas seulement des «chefs de collectivités locales de base» au sens de l'article 2 de la proposition de directive, mais également des agents de l'Etat investis de missions de souveraineté, dont notamment la préservation de la sûreté, de la sécurité et de l'ordre public sur la majeure partie du

territoire national ; que les maires exercent aussi des fonctions de police judiciaire et d'état civil ; que ce statut est en France une composante essentielle et indissociable de la présence et de la continuité de l'autorité de l'Etat ;

- que l'élection du maire et des adjoints ne se confond pas avec l'élection municipales au sens de l'article 88-3 de la Constitution ;

- qu'ainsi, les maires et les adjoints ne peuvent être élus que par des citoyens français ;

5. - que le vote aux élections municipales n'est pas seulement l'acte de désignation d'un conseil municipal, mais aussi une forme de participation à la vie civique qui requiert une intégration réelle dans la collectivité nationale ; que cette condition, par essence satisfaite dans le cas des citoyens français, passe au contraire, dans le cas des ressortissants communautaires, par une durée et une stabilité suffisantes de leur résidence en France ;

- que le Traité lui-même subordonne l'exercice du droit de vote des citoyens de l'Union dans un autre Etat que le leur, à l'obligation de résider dans cet Etat ; que la France doit pouvoir déterminer librement les règles et les critères -de durée, notamment- au regard desquels cette obligation sera réputée satisfaite ;

6. - que l'article 74 de la Constitution garantit le respect des intérêts propres des Territoires d'outre-mer dans l'ensemble des intérêts de la République ; que ces Territoires ont uniquement, dans le Traité de Rome, un statut de territoire associé que le Traité sur l'Union européenne ne remet pas en cause ;

7. - que compte tenu des délais d'élaboration et de transposition de la directive, en principe au plus tard au 1er janvier 1996, celle-ci ne sera pas applicable lors du renouvellement général des conseils municipaux de 1995 ; qu'elle ne devra donc s'appliquer en France qu'aux élections générales suivantes, de façon à ne pas entrer en vigueur au coup par coup à l'occasion d'éventuelles élections partielles ;

8. - que pour toutes ces raisons, la directive devra comporter, selon le cas, des dispositions générales ou des dérogations non transitoires dont la France pourra se prévaloir en tout état de cause en vue du plein respect de l'ensemble de sa Constitution.



**En conséquence, la commission des Lois a adopté en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat la proposition de résolution suivante :**

**PROPOSITION DE RÉOLUTION**  
**sur la proposition de directive du Conseil (94/0034)**  
**fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité**  
**aux élections municipales pour les citoyens de l'Union**  
**résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité**  
**(n° E-233)**

**Le Sénat,**

**Vu les articles 3, 24, 72 et 74 de la Constitution,**

**Vu l'article 88-3 de la Constitution, disposant que «*Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article*»,**

**Vu l'article 8 B § 1 du Traité sur l'Union européenne, stipulant que «*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 dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1994 par le conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient*»,**

**¶ Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 rendue sur le Traité sur l'Union européenne en application de l'article 54 de la Constitution,**

Vu la proposition de directive adoptée par la commission européenne le 23 février 1994 et transmise au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution (n° E-233),

Vu l'article 38 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

**- Demande :**

1. - que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux ;

2. - que soient précisées les dispositions peu explicites de l'article 2 de la proposition de directive, de façon à permettre clairement qu'en France, les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints ;

3. - que la directive laisse aux Etats la faculté de subordonner l'exercice du droit de vote par les électeurs communautaires à une durée de résidence dans l'Etat, qu'ils fixent selon leur législation nationale propre ;

4. - que la directive puisse ne s'appliquer en France qu'à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux postérieur à la date prévue pour sa transposition par les Etats membres ;

5. - que la directive indique clairement que les Etats membres ne sont pas obligés de la mettre en oeuvre dans les territoires associés, au nombre desquels figurent les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte ;

- Invite le Gouvernement à subordonner strictement l'accord de la France au respect de l'ensemble des principes posés par la présente résolution.

###

*La commission des Lois a fixé le délai-limite pour de dépôt des amendements à cette résolution au mardi 21 juin 1994 à 18 heures.*

**ANNEXE I**  
**COMPTE-RENDU**  
**DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS**

**M. Paul Masson, rapporteur, a tout d'abord souligné l'importance de cette directive mettant en oeuvre une disposition du Traité de Maastricht contre laquelle il s'était certes prononcé lors de la révision constitutionnelle de 1992, mais que la France se devait aujourd'hui de respecter.**

Il a également rappelé les débats vigoureux du Sénat à propos du vote et de l'éligibilité des électeurs communautaires aux élections municipales, au terme desquels le Sénat avait obtenu que les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution fassent l'objet d'une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées, compte tenu de l'incidence des élections municipales sur l'élection des sénateurs.

Aussi a-t-il salué l'initiative du président Jacques Larché, dont la proposition de résolution permettrait dès à présent au Sénat de faire connaître son point de vue sur la directive, de façon à ce que sa transposition ultérieure par la loi organique puisse s'opérer sans difficulté particulière. Le rapporteur a estimé que la résolution, sans contraindre le Gouvernement, lui donnerait les repères nécessaires lors de la négociation, rappelant qu'en tout état de cause, l'adoption de la directive requerrait l'unanimité des Etats membres et conférerait donc à chacun d'entre eux un véritable droit de veto. Il a également considéré que cette résolution lierait le Sénat, sinon en droit, tout au moins devant l'opinion publique.

Le rapporteur a ensuite insisté sur le fait que l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht prévoyait que la directive puisse comporter des dispositions dérogatoires «lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient».

**M. Paul Masson, rapporteur, a ensuite retracé le cadre juridique de la participation des ressortissants communautaires résidant en France aux élections municipales en qualité d'électeurs ou d'éligibles, délimité par l'article 88-3 de la Constitution.**

Il a souligné que cet article était inclus dans le titre nouveau de la Constitution, introduit en vue de permettre la ratification du Traité de Maastricht. Comme le démontraient les déclarations du Gouvernement de l'époque, le rapporteur a souligné qu'il s'agissait de dispositions constitutionnelles dérogatoires, dont le Conseil constitutionnel avait rappelé dans sa décision du 2 septembre 1992 qu'elles ne s'appliquaient qu'«aux seuls cas qu'elles visent».

Le rapporteur en a déduit :

- que les modalités à arrêter par le Conseil de l'Union statuant à l'unanimité constituaient un élément substantiel de la mise en oeuvre de l'article 88-3 de la Constitution ;

- que cette mise en oeuvre restait dérogoire à l'article 3 de la Constitution réservant le droit de suffrage aux nationaux ;

- que, dans ces conditions, le Gouvernement ne devrait pas donner son accord à la directive si tout ou partie de celle-ci excédait le cadre limitatif de l'article 88-3.

Le rapporteur a par ailleurs jugé essentiel que la directive elle-même ne modifie ni les engagements ni les droits des Etats, tels qu'ils avaient été définis avec précision par l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht. La proposition de directive de la Commission européenne lui a paru à cet égard soulever deux interrogations.

Il a d'abord estimé que son article 2 proposait une définition ambiguë des « élections municipales », susceptible d'imposer la participation des citoyens de l'Union à d'autres élections que les élections municipales proprement dites, entendues comme la désignation par le corps électoral au suffrage direct des membres des conseils municipaux.

Il s'est ensuite interrogé sur la teneur et la durée des dérogations prévues par l'article 12 de la proposition de directive, envisagées de façon doublement restrictive par la Commission européenne puisqu'elle entendait les limiter aux Etats ayant une proportion supérieure à 20 % de ressortissants communautaires sur leur territoire national et leur conserver un caractère provisoire, alors qu'aucune limitation de ce type n'était imposée par l'article 8 B § 1.

Le rapporteur a estimé que les Etats devraient pouvoir bénéficier des dérogations autorisées par le Traité quels que soient leurs « problèmes spécifiques » et aussi longtemps qu'ils continueraient de se poser.

Abordant ensuite l'examen de la proposition de résolution, M. Paul Masson, rapporteur, a constaté qu'elle demandait au Gouvernement de subordonner l'accord de la France, lors de la négociation de la directive, au respect de cinq principes :

- qu'une dérogation soit prévue pour Paris, dans la mesure où le Conseil de Paris était aussi le conseil général du département de Paris, alors que la Constitution n'autorisait pas la participation de non nationaux à l'élection des conseillers généraux ;

- que la France soit autorisée à fixer un plafond de candidats étrangers sur les listes en présence et, en tout état de cause, à interdire la présentation de listes ne comportant que des étrangers communautaires ;

- que les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints ;

- que seuls les étrangers communautaires justifiant d'une durée de résidence d'au moins cinq années dans une commune soient admis à y voter, sous réserve par ailleurs qu'ils n'exercent pas simultanément ce droit dans un autre Etat de l'Union et ne l'aient pas exercé pendant la durée considérée ;

- que la directive autorise les Etats à différer la mise en application de l'article 8 B § 1 du Traité de Maastricht jusqu'à la mise en vigueur effective de la monnaie

unique, telle qu'elle est prévue –en principe au plus tard au 1er janvier 1999– dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

Sur le premier point (problème du Conseil de Paris), le rapporteur a indiqué qu'en l'état actuel du droit, le territoire de la capitale recouvrait deux collectivités territoriales distinctes : la commune de Paris et le département de Paris, gérés par une même assemblée –le Conseil de Paris– présidée par le maire de Paris et siégeant, selon le cas, en qualité de conseil municipal ou de conseil général.

Le rapporteur a également noté que les membres du Conseil de Paris étaient habilités à présenter des candidatures à l'élection du Président de la République, faculté dont disposaient les conseillers généraux mais pas les conseillers municipaux.

Il a admis que d'un point de vue strictement juridique, la «double casquette» des conseillers de Paris devrait normalement conduire à demander une dérogation pour Paris, l'article 88-3 de la Constitution n'autorisant pas les étrangers communautaires à élire des conseillers généraux.

Il a toutefois craint qu'une telle dérogation place Paris dans une situation délicate, à la fois comme capitale d'un pays aspirant à d'importantes responsabilités européennes et en raison du nombre élevé des ressortissants communautaires y résidant. Il s'est déclaré persuadé que les autres Etats de l'Union verraient dans une telle dérogation la marque d'une réticence à l'égard du droit de vote des ressortissants communautaires.

Pour résoudre cette difficulté, et plutôt que de prévoir une dérogation pour Paris, le rapporteur a préconisé de simplement «rappeler» dans la résolution qu'il conviendrait, le moment venu, de lever cet obstacle par la loi, en établissant plus nettement que le Conseil de Paris était une assemblée municipale, chargée de la gestion du département de Paris.

Le rapporteur a également souligné que les membres étrangers du Conseil de Paris ne devraient pas avoir qualité pour parrainer des candidats à l'élection présidentielle, sans toutefois que ce point, situé en dehors du domaine de la directive, ne nécessite de mention expresse dans la résolution.

A propos de la fixation d'un plafond de candidats étrangers, dont découlait a fortiori l'interdiction de listes entièrement composées de ressortissants communautaires, le rapporteur a estimé que les motifs invoqués par l'auteur de la proposition de résolution –le souci de ne pas «déséquilibrer leur fonctionnement et, partant, la gestion des communes»– demeurait subjectif et dépourvu d'une base juridique suffisamment solide pour être utilement opposable à nos partenaires européens. Il a craint qu'ils y voient une demande de pure opportunité, à laquelle ils opposeraient vraisemblablement le principe de non discrimination entre les électeurs nationaux et les autres électeurs communautaires prévu par l'article 8 B § 1 du Traité. Il a par ailleurs relevé que la recherche d'un bon fonctionnement des conseils municipaux ne constituait en rien un «problème spécifique» français au sens de l'article 8 B § 1 du Traité.

En revanche, il a estimé que l'inéligibilité constitutionnelle des ressortissants communautaires aux fonctions de maire ou d'adjoint répondait exactement à la définition des problèmes spécifiques au sens du Traité de Maastricht, dont la directive

devrait tenir compte pour garantir que tout conseil municipal comporterait le nombre nécessaire de conseillers français susceptibles de pourvoir les postes qui leur étaient réservés par la Constitution.

Le rapporteur a ensuite approuvé la troisième demande formulée dans la proposition de résolution (non participation des conseillers municipaux étrangers à l'élection de l'exécutif municipal).

Il a rappelé l'ambiguïté de l'article 2 de la proposition de directive définissant les élections municipales comme «les élections au suffrage universel et direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant, selon la législation de chaque Etat membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base». Du fait que l'élection du maire et des adjoints ne s'effectuait pas au suffrage direct, le rapporteur a estimé qu'elle devait relever du second membre de phrase, c'est-à-dire «le cas échéant» et «selon la législation française».

Dans cette perspective, il a estimé qu'au regard de la législation française, l'article 88-3 de la Constitution n'autorisait pas la participation des conseillers municipaux communautaires à l'élection des maires, en raison des missions de souveraineté qu'ils exercent au nom de l'Etat dans leur commune, notamment le maintien du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique. Le rapporteur a souligné que dans l'exercice de cette fonction, les maires assuraient à eux-seuls la continuité de la présence de l'Etat sur la majeure partie du territoire national, soit environ 35.000 communes françaises dépourvues de police nationale, représentant près de 95 % de l'ensemble du territoire. Il a rappelé par ailleurs que les maires étaient officiers de police judiciaire et officiers d'état civil, concluant pour toutes ces raisons qu'ils ne pouvaient être élus que par des citoyens français.

Il a vu dans ces missions à la fois une composante essentielle et indissociable de la présence et de la continuité de l'autorité de l'Etat, et un élément spécifique du statut des maires français sans équivalent chez nos partenaires européens et constituant comme tel un problème spécifique au sens du Traité.

Il a ensuite établi que l'élection des maires et des adjoints ne se confondait pas avec l'élection municipale proprement dite, que leur statut électoral était assez différent de celui des conseillers municipaux et que les élections municipales étaient régies par le code électoral, contrairement à celle du maire et des adjoints, régie par le code des communes.

Tous ces arguments, et le fait que le Constituant lui-même avait exigé que l'ensemble de l'exécutif communal soit de nationalité française, l'ont conduit à penser qu'en l'absence d'autorisation expresse, l'article 88-3 de la Constitution ne permettait pas aux conseillers municipaux étrangers de participer à l'élection du maire et des adjoints.

Il a donc souhaité que la rédaction ambiguë de l'article 2 de la proposition de directive soit précisée de façon à permettre qu'en France, les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints.

Le rapporteur a ensuite approuvé le principe d'une durée de résidence pour que les ressortissants communautaires puissent voter et se présenter aux élections municipales françaises, du fait qu'à ses yeux, l'élection municipale n'était pas seulement

**l'acte de désignation d'administrateurs locaux, mais également un acte de participation à la vie civique au sein de la collectivité nationale.**

**Il a estimé que si la législation française n'imposait pas de condition de résidence aux citoyens français, c'était parce que leur nationalité française était, à elle seule, le signe incontestable de l'intégration dans la Nation, condition non satisfaite dans le cas des étrangers tenus à l'écart «de notre dialogue civique quotidien».**

**Il a fait observer que son analyse était tout à fait conforme aux indications réitérées du Gouvernement, lors du débat sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, et que la proposition de directive prenait aussi en compte la notion de nécessaire intégration, sans toutefois imposer aux Etats membres une durée uniforme de résidence.**

**Notant que le Traité subordonnait l'exercice du droit de vote des citoyens de l'Union dans un autre Etat que le leur à l'obligation de résider dans cet Etat, il a considéré que la France devait pouvoir déterminer librement les critères –de durée, notamment– au regard desquels cette obligation serait réputée satisfaite.**

**Le rapporteur a relevé qu'une durée minimum de résidence aurait également le mérite de résoudre de façon partielle mais pragmatique le problème du «double vote», dont l'interdiction, non prévue par la Commission européenne, aurait nécessité un mécanisme très lourd d'échange d'informations entre les Etats, au demeurant peu fiable du fait de la gestion très décentralisée des élections municipales dans la plupart des Etats. Il a montré qu'elle aurait pour effet de rompre toute attache prolongée avec la commune d'origine, interdisant ipso facto au ressortissant communautaire d'y voter, puisque que la majorité des Etats membres imposait à leurs nationaux une attache réelle à la commune ou une durée minimale de résidence pour l'exercice des droits civiques locaux.**

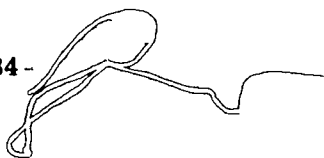
**Le rapporteur a cependant jugé que le lien entre l'exercice des droits électoraux et une suffisante intégration dans la collectivité nationale conduisait à préférer une durée de résidence en France plutôt que dans la commune, comme le préconisait la proposition de résolution.**

**Il a d'autre part suggéré de demander uniquement l'inscription de cette faculté dans la directive, sans fixer dès à présent de durée minimum, qui resterait à discuter lors de l'élaboration de la loi organique.**

**Le rapporteur a ensuite rappelé que les territoires d'outre-mer, dotés en vertu de la Constitution d'une organisation particulière, avaient également un statut tout à fait spécifique dans l'espace communautaire : celui de «territoires associés».**

**Il a signalé que le traité sur l'Union européenne n'avait pas remis en cause ce statut, en dépit d'une incertitude sur la portée de l'article 8 du Traité relatif à la citoyenneté européenne à l'égard des TOM, non formellement exclus de son champ d'application. Il a indiqué qu'en 1992, le Gouvernement semblait souhaiter que des dérogations expresses soient prévues pour les TOM.**

**Constatant que la directive n'était pas plus explicite que le Traité, le rapporteur a proposé d'inclure dans la résolution une disposition indiquant clairement que**



les Etats membres auraient l'option de l'appliquer ou de ne pas l'appliquer dans les territoires associés.

Le rapporteur a enfin rappelé que le Conseil de l'Union devait arrêter le texte définitif de la directive avant le 31 décembre 1994, ce qui rendrait impossible son application lors des élections municipales de 1995, compte tenu des délais de transposition au plus tard le 1er janvier 1996. Il a en revanche noté que l'application de la directive dès 1996 aurait l'inconvénient de la faire entrer en vigueur au coup par coup et seulement dans certaines communes, au gré d'éventuelles élections partielles.

Pour prévenir cette difficulté, il a préconisé de demander que la directive ne puisse s'appliquer en France qu'à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux postérieur à la date limite de transposition, soit, en pratique, en mars 2001.

Le rapporteur a souligné que cette formule diffèrait de celle proposée par l'auteur de la proposition de résolution, estimant cependant que le lien entre le vote et la monnaie unique était artificiel, d'autant que ni cette monnaie unique, ni la troisième phase de l'Union économique et monétaire ne représentaient l'aboutissement de l'Union européenne, encore susceptible de larges évolutions.

Il a relevé que sa proposition aurait l'avantage de fixer une date certaine, tout en donnant satisfaction –quant au délai du report, tout au moins– à l'auteur de la proposition de résolution.

En conclusion, M. Paul Masson, rapporteur, a considéré que ses propositions n'étaient guère éloignées de celles du président Jacques Larché, assorties toutefois de dispositions plus faciles à négocier à Bruxelles en raison de leur assise purement juridique.

Il a d'autre part relativisé la portée du vote des ressortissants communautaires, dont la proportion –au maximum de 10 % dans certaines villes– oscillait en moyenne aux alentours de 2 % et 4 % dans la majorité des communes.

Il s'est déclaré convaincu que la résolution du Sénat devait se garder d'arguments trop subjectifs, surtout s'ils devaient servir à s'opposer à une mesure dont les Français avaient admis le principe en approuvant le référendum de ratification du Traité de Maastricht.

A la demande des membres de la commission, M. Jacques Larché, président, est alors intervenu en sa qualité d'auteur de la proposition de résolution pour en préciser les objectifs essentiels.

Il a souligné les nombreuses déficiences du Traité de Maastricht, notant par exemple que la monnaie unique pourrait parfaitement n'être mise en vigueur qu'entre deux ou trois Etats membres, comme l'Irlande et la Grèce. Il a ajouté que s'il avait accepté de rapporter la révision constitutionnelle préalable à sa ratification, c'était avec le seul souci d'éviter les «effets catastrophiques» d'un rejet du traité par la France, tant pour l'Europe que pour l'entente franco-allemande.

Il a indiqué que le même souci l'avait dissuadé de proposer le rejet du vote des électeurs communautaires aux élections municipales mais à exiger, en contrepartie,



une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées, donnant ainsi au Sénat un plein pouvoir d'appréciation sur tous les éléments de cette réforme.

Le président Jacques Larché a globalement approuvé les orientations du rapporteur, sauf sur le plafond des conseillers municipaux étrangers au sein du conseil municipal, tant dans les fondements que dans la proportion suggérée par M. Paul Masson.

Il n'est pas disconvenu du caractère assez subjectif de l'argument tiré du «bon fonctionnement des conseils municipaux» et s'est déclaré prêt à y renoncer ; en revanche, il a avancé une justification juridique à ses yeux incontestable, car en acceptant que le nombre des Français soit limité au seuil minimum pour pouvoir désigner parmi eux le maire et les adjoints, soit 30 %, les conseillers français minoritaires se verraient reconnaître le pouvoir exorbitant de désigner à eux seuls non seulement la totalité de l'exécutif municipal mais encore la totalité des électeurs sénatoriaux de la commune.

Il a considéré que touchant à l'exercice de la souveraineté, l'interprétation de l'article 8 B § I du Traité de Maastricht ne pouvait être entièrement juridique, et a souhaité que le Traité s'applique dans le plus strict respect des droits de la France. Puisque l'unanimité requise au sein du Conseil de l'Union n'avait d'autre objet que de donner à chaque Etat membre –dont la France– un plein pouvoir de négociation, il lui a semblé essentiel de faire valoir ce que souhaiterait la France plutôt que de s'interroger sur la façon dont les autres Etats membres pourraient accueillir ses demandes.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a considéré que, statistiquement, l'hypothèse évoquée par le président Jacques Larché était tout à fait théorique, même dans des villes où la proportion d'étrangers communautaires atteindrait 10 %, d'autant que leur coalition sur la même liste, en elle-même extrêmement peu probable, ne leur permettrait de toute façon pas de concurrencer sérieusement les listes nationales. Dans ces conditions, les objections émises par le président Jacques Larché lui ont paru procéder d'un raisonnement par l'absurde dont les faits ne pourraient que démentir les conclusions.

Le rapporteur a par ailleurs exclu le recours à un veto pur et simple, d'autant que le président Jacques Larché lui-même avait reconnu qu'au moment de la révision constitutionnelle, une solution aussi radicale lui avait paru inconcevable. Dans cette perspective, il a jugé que le veto, sans doute juridiquement légitime, replacerait la France devant le même dilemme qu'en 1992.

**M. Charles Jolibois**, réfutant la formule de plafond du rapporteur, qu'il a qualifiée de «quota souple» lui a résolument préféré la proposition du président Jacques Larché, qualifiée de «règle majoritaire». Il a jugé indispensable que les élus nationaux soient plus nombreux au sein du conseil municipal que les conseillers étrangers. Il s'est également montré partisan de subordonner la mise en oeuvre de la directive à l'entrée en vigueur effective de la monnaie unique, gage concret de la réussite de la construction européenne.

En revanche, il a approuvé la proposition d'exiger une résidence en France et non pas dans la commune.

**M. Guy Allouche** a estimé que le premier devoir du Sénat était de respecter la volonté du peuple en appliquant Maastricht. Il a d'ailleurs observé que lors des

dernières élections européennes, les Français s'étaient majoritairement prononcés en faveur des listes favorables à l'Europe.

Il a par ailleurs craint que la résolution proposée par le rapporteur complique singulièrement la tâche des négociateurs français.

Pour Paris, il a souhaité que la directive se borne à exclure les étrangers du droit de présenter un candidat à l'élection présidentielle. S'agissant du plafond, il a noté que le dispositif proposé par le président Jacques Larché risquait d'être techniquement inopérant, pour peu que quatre ou cinq listes soient en concurrence, d'autant qu'il leur serait nécessaire de placer les Français en rang éligible. En fait, la désignation du maire au sein du groupe minoritaire des conseillers français ne lui a pas paru de nature à faire obstacle à l'exercice de ses prérogatives de souveraineté. La non-participation des ressortissants communautaires à l'élection du maire lui a d'autre part paru fictive, dans la mesure où les électeurs comme les candidats, en votant pour une liste ou en acceptant d'y figurer, procédaient eux-mêmes au choix du maire très généralement tête de liste.

M. Guy Allouche s'est en revanche déclaré favorable à la condition de résidence, à condition toutefois qu'elle s'apprécie en France et non sur le territoire de la commune.

M. Michel Rufin est convenu qu'il avait voté le Traité de Maastricht mais sans aveuglement, se réservant un plein pouvoir d'appréciation sur ses textes d'application.

Se référant à la situation dans son propre département, il a souligné l'importance numérique des ressortissants communautaires dans nombre de communes en voie de dépeuplement, en raison notamment du caractère attractif du prix des propriétés laissées vacantes par les Français. Aussi a-t-il appelé de ses vœux l'institution d'un plafond de candidats étrangers, afin d'éviter qu'une majorité de ressortissants communautaires en vienne à gérer certaines communes.

M. Bernard Laurent a noté que la Constitution avait précisément été révisée pour permettre le vote des ressortissants communautaires, à l'égard duquel il n'était pas spécialement favorable mais qu'il convenait d'appliquer. Dans cette optique, la proposition du rapporteur, quoique comportant des zones d'ombre –en matière de plafond, notamment– lui a paru préférable à la proposition trop restrictive du président Jacques Larché.

Sans méconnaître la difficulté constitutionnelle posée par le Conseil de Paris, il lui a cependant paru politiquement inconcevable de demander une exception pour la capitale de la France.

M. Lucien Lanier a souhaité savoir si les étrangers possédant seulement une résidence secondaire en France pourraient participer aux élections municipales.

Se référant aux débats sur le vote des citoyens de l'Union aux élections européennes, le rapporteur lui a répondu que ce droit n'était ouvert qu'aux résidents principaux, conformément au texte-même de l'article 8 B § I du Traité de Maastricht.

M. Lucien Lanier s'est également interrogé sur la nécessité d'indiquer une date précise d'entrée en vigueur de la directive dans la résolution. Il s'est déclaré formellement opposé à une exception pour Paris, qui placerait la capitale hors du droit commun alors que la loi du 31 décembre 1982 sur le statut de la capitale avait au contraire tendu à rapprocher le statut de Paris de celui des autres communes françaises. Il s'est déclaré convaincu que la remise en cause de ce statut soulèverait d'inextricables difficultés.

M. François Collet a fait part de son opposition au principe même du vote des non-nationaux, dans lequel il a vu une disposition symbole n'ajoutant rien à la construction européenne mais posant d'innombrables difficultés. Il a pleinement partagé le point de vue de M. Lucien Lanier sur le régime applicable à Paris, d'autant que le Conseil d'État considérait le Conseil de Paris comme un organe sui generis non assimilable à un conseil général.

M. Maurice Ulrich a partagé la même opinion, estimant que le Conseil de Paris présentait tous les traits d'un conseil municipal, en raison notamment de son régime électoral, de la durée du mandat de ses membres et du régime des incompatibilités et inéligibilités. Aussi a-t-il estimé que le plus simple serait encore de ne pas mentionner Paris dans la résolution.

M. Jacques Larché, président, lui ayant rappelé le problème de la présentation des candidats à l'élection présidentielle par les conseillers de Paris, M. Maurice Ulrich lui a fait observer que cette difficulté trouvait sa solution dans le texte même de la loi sur l'élection du président de la République, disposant que la qualité de présentateur était réservée aux «citoyens» membres, notamment, du Parlement et du Conseil de Paris ; ce qualificatif de «citoyens» lui a paru exclure ipso jure les conseillers de Paris communautaires.

En réponse à ces interventions, M. Paul Masson, rapporteur, a constaté que la commission devrait statuer sur trois points principaux : la date d'entrée en vigueur de la directive, le cas de Paris, et surtout le plafond des ressortissants communautaires au sein des conseils municipaux. Sur ce dernier point, il a maintenu sa proposition de s'en tenir au minimum de 30 % permettant la désignation d'un maire et d'adjoints français. Contre l'avis du rapporteur, la commission a décidé que la proportion des conseillers municipaux de nationalité française devrait demeurer supérieure à celle des ressortissants communautaires.

A l'issue de ce large débat, la commission a adopté une résolution invitant le Gouvernement à subordonner l'accord de la France aux cinq conditions suivantes :

- que la proportion d'étrangers communautaires élus dans les conseils municipaux demeure inférieure à celle des nationaux ;

- que les conseillers municipaux étrangers ne participent pas à l'élection du maire et des adjoints ;

- que la directive laisse aux États la faculté de subordonner l'exercice du droit de vote par les électeurs communautaires à une durée de résidence dans l'État, fixée selon leur législation propre ;

- que la directive puisse ne s'appliquer en France qu'à compter du premier renouvellement général des conseils municipaux postérieur à la date prévue pour sa transposition par les États membres ;

- que la directive indique clairement que les États membres ne sont pas obligés de la mettre en oeuvre dans les territoires associés, au nombre desquels figurent les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

La commission a par ailleurs décidé de ne pas viser Paris dans le corps de la résolution, se contentant d'insérer dans ses visas une référence à l'article 38 de la loi du 31 décembre 1982.

Elle a enfin fixé le délai-limite pour le dépôt des amendements à ses conclusions au mardi 21 juin 1994 à 18 heures.

-\*-

## ANNEXE II

### DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

#### Proposition de **DIRECTIVE DU CONSEIL**

fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité

#### Chapitre premier Généralités

##### Article premier

- (1) La présente directive fixe les modalités selon lesquelles les citoyens de l'Union qui résident dans un Etat membre sans en avoir la nationalité peuvent y exercer le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.
- (2) Les dispositions de la présente directive n'affectent pas les dispositions de chaque Etat membre concernant le droit de vote et d'éligibilité soit de ses ressortissants qui résident hors de son territoire national soit de ressortissants de pays tiers qui résident dans cet Etat.

##### Article 2

Au sens de la présente directive, on entend par :

- (1) "collectivité locale de base" les entités administratives figurant à l'annexe qui, selon la législation de chaque Etat membre, ont des organes élus au suffrage universel direct et sont compétentes pour administrer, au niveau de base de l'organisation politique et administrative, sous leur propre responsabilité certaines affaires locales;
- (2) "élections municipales", les élections au suffrage universel et direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant selon la législation de chaque Etat membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base;
- (3) "Etat membre de résidence", l'Etat membre où le citoyen de l'Union réside sans en avoir la nationalité;

- (4) "Etat membre d'origine", l'Etat membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant;
- (5) "liste électorale", le registre officiel de tous les électeurs ayant le droit de voter dans une certaine collectivité locale de base ou dans une de ses circonscriptions établi et mis à jour par l'autorité compétente selon le droit électoral de l'Etat membre de résidence, ou le registre de la population s'il fait mention de la qualité d'électeur;
- (6) "jour de référence", le jour ou les jours auxquels les citoyens de l'Union doivent satisfaire, selon le droit de l'Etat membre de résidence, aux conditions requises pour y être électeur ou éligible;
- (7) "déclaration formelle", l'acte émanant de l'intéressé et dont l'inexactitude est passible de sanctions conformément à la loi nationale applicable.

### **Article 3**

Toute personne qui, au jour de référence,

- a) est citoyen de l'Union au sens de l'article 8 paragraphe 1 deuxième alinéa du traité, et
  - b) sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'Etat membre de résidence, subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants,
- a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet Etat membre, conformément aux dispositions de la présente directive.

### **Article 4**

- (1) Si les ressortissants de l'Etat membre de résidence, pour être électeurs ou éligibles, doivent résider depuis une période minimale sur le territoire national, les électeurs et éligibles visés à l'article 3 sont réputés remplir cette condition lorsqu'ils ont résidé pendant une durée de résidence équivalente dans d'autres Etats membres.
- (2) Si, selon la législation de l'Etat membre de résidence, ses propres ressortissants ne peuvent être électeurs ou éligibles que dans la collectivité locale de base où ils ont leur résidence principale, les électeurs ou éligibles visés à l'article 3 sont également soumis à cette condition. Leur résidence principale est déterminée en prenant en considération leurs résidences dans d'autres Etats membres.
- (3) Le paragraphe 1 n'affecte pas les dispositions de chaque Etat membre subordonnant l'exercice du droit de vote et d'éligibilité par tout électeur ou éligible dans une collectivité locale de base déterminée à une condition de durée minimale de résidence sur le territoire de cette collectivité.

### **Article 5**

- (1) Les Etats membres de résidence peuvent disposer que tout citoyen de l'Union qui, par l'effet d'une décision individuelle en matière civile ou pénale, est déchu du droit d'éligibilité en vertu du droit de son Etat membre d'origine, est exclu de l'exercice de ce droit lors des élections municipales.
- (2) La candidature de tout citoyen de l'Union aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence peut être déclarée irrecevable dès lors que ce citoyen ne peut présenter l'attestation prévue à l'article 9 paragraphe 2.

- (3) Les Etats membres peuvent disposer que seuls leurs propres ressortissants sont éligibles aux fonctions de chef ou membre de l'exécutif d'une collectivité locale de base.

#### **Article 6**

- (1) Les éligibles visés à l'article 3 sont soumis aux conditions d'incompatibilité qui s'appliquent, selon la législation de l'Etat membre de résidence, aux ressortissants de cet Etat.
- (2) Les Etats membres peuvent disposer que la qualité d'élu municipal dans l'Etat membre de résidence est également incompatible avec des fonctions exercées dans d'autres Etats membres équivalentes à celles qui entraînent une incompatibilité dans l'Etat membre de résidence.

### **Chapitre II De l'exercice du droit de vote et d'éligibilité**

#### **Article 7**

- (1) L'électeur visé à l'article 3 exerce le droit de vote aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence s'il en a manifesté la volonté.
- (2) Si le vote est obligatoire dans l'Etat membre de résidence, cette obligation est applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale.

#### **Article 8**

- (1) Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour permettre à l'électeur visé à l'article 3, qui en a fait la demande, d'être inscrit sur la liste électorale dans un délai utile avant le scrutin.
- (2) Pour être inscrit sur la liste électorale, l'électeur visé à l'article 3 doit apporter les mêmes preuves qu'un électeur national. En outre, il doit produire une déclaration formelle, précisant sa nationalité et son adresse dans l'Etat membre de résidence.

En outre, l'Etat membre de résidence peut exiger que l'électeur visé à l'article 3 présente un document d'identité en cours de validité.

- (3) L'électeur visé à l'article 3 figurant sur une liste électorale dans l'Etat membre de résidence y reste inscrit, dans les mêmes conditions que l'électeur national, jusqu'à sa radiation soit sur sa demande, soit d'office parce qu'il ne réunit plus les conditions pour voter. En cas de déplacement de sa résidence vers une autre collectivité locale de base du même Etat membres, cet électeur est inscrit sur la liste électorale de cette collectivité dans les mêmes conditions qu'un électeur national.

#### **Article 9**

- (1) Lors du dépôt de sa déclaration de candidature, chaque éligible visé à l'article 3 doit apporter les mêmes preuves qu'un candidat national. En outre, il doit produire une

déclaration formelle, précisant sa nationalité et son adresse dans l'Etat membre de résidence.

- (2) En outre, l'Etat membre de résidence peut exiger que l'éligible visé à l'article 3
- présente, lors du dépôt de sa candidature, une attestation des autorités administratives compétentes de l'Etat membre d'origine certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans cet Etat ou que les autorités ne sont pas au courant d'une telle déchéance
  - présente un document d'identité en cours de validité,
  - précise dans sa déclaration formelle visée au paragraphe 1 qu'il n'exerce aucune des fonctions incompatibles visées à l'article 6 paragraphe 2,
  - précise sa dernière adresse dans l'Etat membre d'origine.

#### **Article 10**

- (1) L'Etat membre de résidence informe l'intéressé de la suite réservée à sa demande d'inscription sur la liste électorale ou de la décision concernant la recevabilité de sa candidature.
- (2) En cas de refus d'inscription sur la liste électorale ou du rejet de sa candidature, l'intéressé peut introduire les recours que la législation de l'Etat membre de résidence prévoit, dans des cas semblables, pour les électeurs et éligibles nationaux.

#### **Article 11**

L'Etat membre de résidence informe, en temps utile et dans les formes appropriées, les électeurs et éligibles visés à l'article 3 sur les conditions et modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité dans cet Etat.

### **Chapitre III Dispositions dérogatoires et transitoires**

#### **Article 12**

- (1) Si dans un Etat membre, à la date du 1er janvier 1996, la proportion de citoyens de l'Union, qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter, dépasse 20% de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, cet Etat membre, par dérogation aux dispositions de la présente directive, peut
- a) réserver le droit de vote aux électeurs visés à l'article 3 qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale,
  - b) réserver le droit d'éligibilité aux éligibles visés à l'article 3 qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser une durée égale à deux mandats de cette assemblée, et
  - c) prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats et visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union non-nationaux.



- (2) Si, à la date du 1er janvier 1996, la législation d'un Etat membre dispose que les ressortissants d'un Etat membre qui résident dans un autre Etat membre, y ont le droit de vote au Parlement national de cet Etat et peuvent être inscrits, à cet effet, sur les listes électorales dans exactement les mêmes conditions que les électeurs nationaux, le premier Etat membre peut, par dérogation aux dispositions de la présente directive, ne pas en appliquer les articles 5 à 11 à ces ressortissants.
- (3) Pour le 31 décembre 1998, et ensuite tous les six ans, la Commission présente au Conseil et au Parlement européen un rapport dans lequel elle vérifie la persistance des raisons justifiant l'octroi, aux Etats membres concernés, d'une dérogation conformément à l'article 8 B paragraphe 1 du traité, et propose, le cas échéant, qu'il soit procédé aux adaptations appropriées.

Les Etats membres, qui adoptent des dispositions dérogatoires conformément aux paragraphes 1 et 2, fournissent à la Commission tous les justificatifs nécessaires.

#### **Article 13**

Les citoyens de l'Union qui, au 1er janvier 1996, ont déjà le droit de vote aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence et figurent sur une liste électorale de cet Etat ne sont pas soumis aux formalités visées à l'article 8 lors des premières élections municipales où la présente directive serait d'application selon les dispositions de l'article 14.

### **Chapitre IV Dispositions finales**

#### **Article 14**

Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1er janvier 1996. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

#### **Article 15**

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

#### **Article 16**

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil  
Le Président

## **ANNEXE**

**à la Directive fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité**

Aux fins de l'article 2, paragraphe 1er, de la présente directive on entend par collectivité locale de base :

**pour le Danemark :**

*amtskommune, Københavns kommune, Frederiksbergs kommune, primærkommune,*

**pour la Belgique :**

*commune / gemeente / Gemeinde,*

**pour l'Allemagne :**

*kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis;*

*Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin;*

*Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften,*

**pour la Grèce :**

*κοινότης (koinotis),*

*δημος (dimos),*

**pour l'Espagne :**

*municipio,*

*entidad de ámbito territorial inferior al municipal,*

**pour la France :**

*commune,*

*arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune,*

**pour l'Irlande :**

*county, county borough*

*urban district, non-county-borough, town,*

**pour l'Italie :**

*comune,*

*circoscrizione,*

**pour le Luxembourg :**

*commune,*

**pour les Pays-Bas :**

*gemeente,*

*deelgemeente*

**pour le Portugal :**

*concelhos, municípios,*

*freguesias,*

**pour le Royaume-Uni :**

*counties in England and Wales, regions in Scotland,*

*districts, metropolitan districts, London boroughs, Isles authorities;*

*parishes in England, communities in Scotland and Wales.*