

Décision n° 98–400 DC du 20 mai 1998

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 avril 1998, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, du texte de la loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88–3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution, dans sa rédaction résultant, notamment, de la loi constitutionnelle n° 92–554 du 25 juin 1992 ;

Vu l'ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 8 B, paragraphe 1 ;

Vu la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 du Conseil de l'Union européenne 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 ;

Vu le code électoral ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise au Conseil constitutionnel a été adoptée dans le respect de la procédure prévue aux articles 46 et 88–3 de la Constitution ;

– SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA LOI ORGANIQUE PRÉVUE À L'ARTICLE 88–3 DE LA CONSTITUTION :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 88–3 de la Constitution : "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" ;

3. Considérant qu'aux termes du paragraphe premier de l'article 8 B ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité sur l'Union européenne : "Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. 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 État membre le justifient" ; qu'en application de cette disposition, le conseil de l'Union européenne a, par la directive susvisée du 19 décembre 1994, fixé les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité ;

4. Considérant qu'en disposant que le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales est accordé "selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne", l'article 88–3 de la Constitution a

expressément subordonné la constitutionnalité de la loi organique prévue pour son application à sa conformité aux normes communautaires ; qu'en conséquence, il résulte de la volonté même du constituant qu'il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe premier de l'article 8 B précité du traité instituant la Communauté européenne, relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, que la directive susmentionnée du 19 décembre 1994 prise par le conseil de l'Union européenne pour la mise en oeuvre de ce droit ; qu'au nombre des principes posés par le paragraphe premier de l'article 8 B figure celui selon lequel les citoyens de l'Union exercent leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident "dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État" ;

– SUR L'EXIGENCE DE RÉCIPROCITÉ POSÉE PAR L'ARTICLE 88-3 DE LA CONSTITUTION :

5. Considérant que, dès lors que le dernier instrument de ratification du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 dont est issu l'article 8 B du traité instituant la Communauté européenne, a été déposé le 13 octobre 1993, il est satisfait à l'exigence de réciprocité prescrite tant par l'article 88-3 de la Constitution que par le quinzième alinéa du Préambule de 1946 ; qu'en cas de manquement d'un État membre aux obligations qui découlent du paragraphe premier de l'article 8 B précité, il appartiendrait à la France de saisir la Cour de justice, sur le fondement de l'article 170 du traité instituant la Communauté européenne ;

– SUR LE CHAPITRE 1er DE LA LOI RELATIF À L'EXERCICE DU DROIT DE VOTE AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES PAR LES RESSORTISSANTS D'UN ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE AUTRE QUE LA FRANCE :

6. Considérant que le chapitre 1er du texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel comprend un article unique qui insère, dans le chapitre 1er du titre IV du livre 1er du code électoral, une section 1 bis intitulée : "Dispositions spéciales à l'exercice par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France du droit de vote pour l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris" ; que cette nouvelle section comprend cinq articles numérotés L.O. 227-1 à L.O. 227-5 ;

7. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L.O. 227-1 : "Les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français, sous réserve des dispositions de la présente section" ; que l'ensemble des dispositions du code électoral relatives à l'exercice du droit de vote aux élections municipales est ainsi rendu applicable aux citoyens de l'Union résidant en France, sous les seules restrictions apportées par la loi organique ;

8. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du même article, ces personnes "sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu" ; que, faute pour la directive d'avoir déterminé la condition de résidence dans un État membre, il appartenait au législateur organique de définir cette condition sans restreindre la portée du paragraphe premier de l'article 8 B du traité ; qu'en prévoyant que sont considérés comme résidant en France les citoyens de l'Union y ayant "leur domicile réel" ou dont la résidence en France a un "caractère continu", le législateur a respecté cette obligation dès lors qu'une telle définition doit être comprise comme visant le cas des personnes qui résident habituellement en France et qui y ont le centre habituel de leurs intérêts ; que, par ailleurs, s'agissant des conditions d'inscription de ces personnes sur la liste complémentaire d'une commune déterminée, le renvoi fait par l'article L.O. 227-3 du code électoral aux conditions posées par l'article L. 11 du même code pour l'inscription des électeurs français sur la liste électorale de la commune assure le respect du principe de non discrimination dans l'exercice du droit de vote posé par le paragraphe premier de l'article 8 B du traité ;

9. Considérant que, pour l'application de la nouvelle section 1 bis du code électoral, le dernier alinéa de l'article L.O. 227-1 assimile à l'élection des conseillers municipaux l'élection des membres du Conseil de Paris ; que, le Conseil de Paris constituant une "collectivité locale de base" au sens de l'article 2 a) et b) de la directive susvisée, cette assimilation est conforme audit article ;

10. Considérant que l'article L.O. 227-2 fixe les conditions dans lesquelles les citoyens de l'Union résidant en France pourront être inscrits, à leur demande, dans une commune française, sur une liste électorale complémentaire ; qu'il est précisé qu'ils devront jouir de la capacité électorale dans leur État d'origine et remplir, par ailleurs, les conditions légales autres que la nationalité française pour être inscrits sur une liste électorale en France ; que ces conditions sont conformes à celles posées par l'article 8 de la directive pour garantir que l'inscription sur les listes électorales respectera l'égalité de traitement entre ressortissants français et ressortissants d'un autre État membre de l'Union

européenne résidant en France ;

11. Considérant que l'article L.O. 227-3 prévoit que les dispositions des articles L. 10 et L. 11, L. 15 à L. 17, L. 18 à L. 41 et L. 43, relatives à l'établissement des listes électorales et au contrôle de leur régularité, seront, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique, applicables aux listes complémentaires, et précise les conditions dans lesquelles pourront être exercés les recours prévus par l'article L. 25 du même code ; qu'il était loisible au législateur organique de rendre applicables à des matières relevant du domaine d'intervention d'une loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire insérées dans le code électoral, dès lors que celles-ci ont été adoptées antérieurement au vote de la loi examinée ; que ces dispositions ne méconnaissent pas celles de la directive susvisée ;

12. Considérant que, s'il est en outre précisé que les listes électorales complémentaires mentionneront la nationalité des personnes qui y figurent, une telle mention ne peut être regardée, eu égard à l'ensemble du dispositif, comme ayant un caractère discriminatoire ;

13. Considérant que, conformément à l'article 8

2 de la directive susvisée, l'article L.O. 227-4 dispose qu'outre les justifications exigibles des ressortissants français, les ressortissants d'un État de l'Union européenne autre que la France devront produire, à l'appui de leur demande d'inscription sur une liste électorale complémentaire, un document d'identité, ainsi qu'une déclaration écrite indiquant leur nationalité et leur adresse sur le territoire de la République ; que, pour satisfaire au principe de non discrimination, il prévoit également qu'ils devront déclarer qu'ils ne sont pas déchu du droit de vote dans l'État dont ils sont ressortissants ;

14. Considérant que l'article L.O. 227-5 prévoit les peines susceptibles d'être infligées aux personnes qui se sont rendues coupables de fraudes à l'occasion de leur inscription sur la liste électorale complémentaire ; que les infractions en cause ainsi que la nature et le quantum des peines applicables respectent le principe de non discrimination entre ressortissants français et ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne résidant en France ;

15. Considérant que les dispositions ci-dessus analysées ne sont contraires à aucune règle, non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

– SUR LE CHAPITRE II DE LA LOI RELATIF AUX RÈGLES SPÉCIFIQUES D'ÉLIGIBILITÉ DES RESSORTISSANTS D'UN ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE AUTRE QUE LA FRANCE :

16. Considérant que ce chapitre comprend cinq articles, numérotés de 2 à 6, qui insèrent, respectivement, dans le code électoral, des articles L.O. 228-1, L.O. 230-2, L.O. 236-1, L.O. 265-1 et L.O. 247-1 ;

17. Considérant que l'article L.O. 228-1 dispose que, pour être éligibles à un conseil municipal ou au Conseil de Paris, les ressortissants des États membres de l'Union doivent soit être inscrits sur la liste électorale complémentaire de la commune, soit, tout en remplissant les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs et tout en étant inscrits sur une liste électorale complémentaire en France, être inscrits au rôle d'une des contributions directes de la commune ou justifier qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection ; qu'ainsi, et conformément aux dispositions de l'article 3 b) de la directive, la loi organique subordonne le droit d'éligibilité des citoyens de l'Union aux mêmes conditions que celles qui s'imposent aux ressortissants français ;

18. Considérant que, comme l'y autorisait l'article 5

1 de la directive, l'article L.O. 230-2 dispose que les ressortissants d'un autre État membre ne peuvent être ni conseillers municipaux ni membres du Conseil de Paris s'ils ont été déchu du droit d'éligibilité dans leur État d'origine ; qu'il est ajouté à l'article L.O. 236-1 que, lorsque cette cause d'inéligibilité interviendra postérieurement à l'élection, l'intéressé sera déclaré démissionnaire d'office par le représentant de l'État dans le département ;

19. Considérant que, si aucune disposition de la loi examinée n'énonce expressément que l'ensemble des causes d'inéligibilité applicables aux nationaux, telle que la privation du droit d'éligibilité prononcée par une juridiction française, sont également applicables aux autres citoyens de l'Union européenne résidant en France, cette règle résulte directement de l'article 88-3 de la Constitution ; qu'en effet, en renvoyant au paragraphe premier de l'article 8 B du traité, l'article 88-3 de la Constitution impose que le droit d'éligibilité aux élections municipales s'exerce "dans les mêmes conditions", sous les seules réserves analysées ci-dessous, pour les citoyens français et pour les autres citoyens de l'Union européenne résidant en France ; qu'ainsi le législateur organique pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa propre compétence, ne pas adopter de dispositions explicites sur ce point ; qu'il appartiendra aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes de faire prévaloir la règle de non discrimination énoncée au

paragraphe premier de l'article 8 B du traité en appliquant, s'il y a lieu, aux citoyens de l'Union européenne autres que les Français les règles d'inéligibilité opposables à ces derniers ;

20. Considérant que l'article L.O. 265-1 prévoit que, chaque fois qu'une liste comporte la candidature d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France, la nationalité de celui-ci est portée sur la liste en regard de l'indication de ses nom, prénoms, date et lieu de naissance ; qu'une telle mention est nécessaire à l'information des électeurs dès lors que les conseillers municipaux n'ayant pas la nationalité française ne peuvent ni, en vertu de l'article L.O. 2122-4-1 nouveau du code général des collectivités territoriales, exercer des fonctions communales exécutives, ni, en vertu de l'article L.O. 286-1 nouveau du code électoral, participer à l'élection des sénateurs ; que, par suite, elle ne revêt pas de caractère discriminatoire ;

21. Considérant que les exigences de l'article L.O. 265-1 concernant le contenu de la déclaration formelle exigée des candidats qui n'ont pas la nationalité française découlent directement des articles 9

1 et 9

2 a) et b) de la directive susvisée ;

22. Considérant que, si l'article L.O. 247-1 dispose que, dans les communes de 2 500 habitants et plus, les bulletins de vote imprimés, distribués aux électeurs, comportent, à peine de nullité, en regard du nom des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France, l'indication de leur nationalité, une telle indication n'est pas, pour les raisons sus-évoquées, contraire au principe de non discrimination ;

23. Considérant que les dispositions analysées ci-dessus sont conformes à la Constitution ;

– SUR LE CHAPITRE III DE LA LOI RELATIF AU COLLÈGE ELECTORAL SÉNATORIAL :

24. Considérant que ce chapitre comprend des articles numérotés 7 et 8 qui insèrent dans le code électoral deux articles L.O. 286-1 et L.O. 286-2 ;

25. Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 286-1 : "Les conseillers municipaux et les membres du Conseil de Paris qui n'ont pas la nationalité française ne peuvent ni être membres à un titre quelconque du collège électoral sénatorial ni participer à l'élection à ce collège de délégués, de délégués supplémentaires et de suppléants" ; que l'article L.O. 286-2 prévoit les modalités de remplacement de ces conseillers au collège électoral sénatorial dans les communes dont tous les conseillers municipaux sont délégués de droit ; que ces dispositions, qui font usage de la faculté ouverte par l'article 5

4 de la directive susvisée, appliquent l'article 88-3 de la Constitution ;

– SUR LE CHAPITRE IV DE LA LOI RELATIF AUX FONCTIONS DE MAIRE ET D'ADJOINT :

26. Considérant que ce chapitre comprend les articles 9 et 10 qui insèrent respectivement dans le code général des collectivités territoriales l'article L.O. 2122-4-1 et dans le code électoral l'article L.O. 238-1 ;

27. Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 2122-4-1 nouveau du code général des collectivités territoriales : "Le conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions" ; qu'une telle prohibition, conforme aux prescriptions de l'article 88-3 de la Constitution et à l'article 5

3 de la directive, s'oppose à ce qu'un conseiller municipal ressortissant d'un autre État membre, non seulement remplace le maire, dans la plénitude de ses fonctions, en cas d'empêchement de celui-ci, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, mais également à ce que lui soit confiée par le maire toute délégation de fonctions en application de l'article L. 2122-18 du même code ; que ces restrictions aux conséquences du droit d'éligibilité revêtent le caractère "approprié, nécessaire et proportionné à l'objectif vis" requis par le dernier alinéa de l'article 5

3 de la directive ;

28. Considérant qu'en interdisant aux citoyens d'un État membre de l'Union européenne autre que la France d'être à la fois membres d'un conseil municipal en France et membres, dans un autre État de l'Union, de l'assemblée délibérante d'une "collectivité territoriale de base" et en prévoyant qu'au cas où il n'aura pas démissionné d'un de ses mandats incompatibles dans un délai de dix jours, l'intéressé sera immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, l'article L.O. 238-1 nouveau du code électoral se borne à user de la faculté ouverte par l'article 6

2 de la directive ;

– SUR LE CHAPITRE V DE LA LOI PORTANT DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES :

29. Considérant que le chapitre V de la loi comporte cinq articles ;

30. Considérant que les articles 11 et 12 insèrent respectivement dans le code électoral un article L.O. 271-1, et dans



le code général des collectivités territoriales un article L.O. 2411-3-1, qui prévoient que les citoyens de l'Union inscrits sur la liste complémentaire de la commune participent à l'élection des conseillers d'arrondissement et à l'élection de l'organe délibérant d'une section de commune dans les mêmes conditions que les électeurs français ; qu'en effet les arrondissements des villes de Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les sections de communes, figurent, à l'annexe à laquelle renvoie l'article 2 paragraphe 1 a) de la directive, au nombre des "collectivités locales de base" auxquelles la présente loi est applicable ;

31. Considérant que l'article 13 insère dans le code électoral un article L.O. 334-1-1 qui rend applicables à l'élection des conseillers municipaux des communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, les dispositions organiques du titre IV du livre 1er dudit code ; que le législateur organique n'a, ce faisant, méconnu aucune exigence constitutionnelle ;

32. Considérant que l'article 14 rend applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte l'ensemble des dispositions de la loi organique ; qu'il appartenait au législateur organique, le cas échéant en adaptant les modalités, de rendre applicable la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, lesquels, en vertu de l'article 72 de la Constitution, font partie intégrante de la République française ; que le législateur ayant rendu applicables les dispositions en cause sans les assortir de mesures d'adaptation tenant à l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, la procédure de consultation des assemblées territoriales intéressées, prévue au troisième alinéa de l'article 74 de la Constitution, n'était pas obligatoire ; que, la loi examinée n'affectant ni les compétences ni les institutions propres des territoires d'outre-mer, la consultation prévue au deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution ne s'imposait pas davantage ;

33. Considérant enfin que l'article 15 prévoit qu'à titre transitoire et jusqu'au 1er mars 1999, les citoyens de l'Union résidant en France autres que les Français pourront demander leur inscription sur la liste électorale complémentaire d'une commune française, dans les conditions prévues par les articles L. 31 à L. 35 du code électoral, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique ; que cette mesure n'est contraire ni à l'article 88-3 de la Constitution, ni aux dispositions de la directive susvisée du 19 décembre 1994 ;

34. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble du texte examiné n'est contraire à aucun principe ni à aucune norme constitutionnelle, non plus qu'à aucune des normes communautaires de référence applicables en l'espèce ;

Décide :

Article premier :

La loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 est déclarée conforme à la Constitution.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 mai 1998, où siégeaient : MM Roland DUMAS, président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Yves GUÉNA, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M Pierre MAZEAUD et Mme Simone VEIL.

Le président,
Roland DUMAS

Journal officiel du 26 mai 1998, p. 8003

Recueil, p. 251

ECLI:FR:CC:1998:98.400.DC