

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE DROIT DE VOTE DES ELECTEURS EUROPÉENS

PAR

MICHEL VERPEAUX (*)

L'article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui traite du « droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales », fait partie du Titre V, intitulé « Citoyenneté ». Ce dernier comprend plusieurs dispositions relatives au droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, au droit à une bonne administration, au droit d'accès aux documents, au Médiateur, au droit de pétition, à la liberté de circulation et de séjour – qui ne figure curieusement pas au Titre II relatif aux Libertés – et à la protection diplomatique et consulaire. Cet article 40 dispose que « *tout citoyen de l'Union européenne 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 l'Etat* ». Il est néanmoins possible de se demander comment, dans ces différents articles composant le TV de la Charte, se définit la « citoyenneté de l'Union européenne ». C'est dans l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que se trouve cette définition : « *Est citoyen de l'Union européenne toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute (sic) à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ». La citoyenneté européenne est donc une citoyenneté de superposition à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Ce n'est qu'en tant qu'ils sont citoyens de leur Etat que les ressortissants européens résidant en France peuvent participer aux élections municipales.

L'article 40 ne constitue néanmoins pas une innovation de la Charte, car il est la reprise presque intégrale de l'ancien article 8B§1 du Traité CE issu du Traité de Maastricht, devenu l'article 19§1 du Traité CE révisé, qui précisait 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* ». La déclaration n° 2 accompagnant le Traité de Maastricht prévoyait que seul le droit national de chaque Etat détermine qui a la nationalité de cet Etat et, par conséquent, celle de l'Union.

L'article 19§1 précisait également que « *ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur propositions*

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France) et directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel (CRDC).

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 ». Entre-temps, l'article II-40 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004 avait tenu à préciser que ce droit est accordé à « *tout citoyen ou toute citoyenne* » comme si la formulation initiale faisant mention de « *tout citoyen* » n'était pas générique et avait besoin de cette différenciation par sexe. On sait néanmoins ce qu'il est advenu de ce Traité, après les refus français et néerlandais de le ratifier au printemps 2005.

C'est donc le texte de la Charte qui est applicable. En définitive, le traité sur l'Union européenne modifié par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 a reconnu dans son article 6, « *les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ».

Cet article 40 définit les bénéficiaires de ce droit comme étant ceux qui résident dans un Etat membre et pose le principe de l'assimilation des conditions avec celles qui peuvent peser sur les ressortissants de cet Etat. Nulle trace de modalités d'application de cet article. Nulle mention de « *dispositions dérogatoires* ». Si les premières ne sont plus nécessaires puisqu'elles ont été déjà adoptées, les secondes n'ont pas disparu du droit positif.

Le droit de vote reconnu aux élections municipales au niveau européen a eu besoin, en France, d'une acceptation par la Constitution révisée en ce sens et d'un octroi par la loi organique.

DROIT DE VOTE ET CONSTITUTION

Le Traité de Maastricht ayant vu certaines de ses stipulations déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, une révision a été nécessaire pour les seules élections municipales. Le constituant a cependant encadré très strictement la possibilité de reconnaître un tel droit de vote aux seuls citoyens de l'Union européenne.

La reconnaissance constitutionnelle du droit de vote

L'article 8B§1 du Traité CE, issu du Traité de Maastricht, a été l'une des stipulations dont le Conseil constitutionnel français a déclaré l'incompatibilité avec la Constitution dans sa décision 92-308 DC du 9 avril 1992, Traité sur l'Union européenne (cons. 21 et suivants, Recueil, p. 55). En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 8B§2 du Traité portait atteinte aux dispositions de l'article 3, alinéa 4, de la Constitution, qui ne confère le droit de vote, selon l'interprétation qui en a été donnée par le Conseil, qu'aux seuls nationaux français, y compris pour les élections locales, considérées comme des élections politiques. C'est en effet par une lecture assimilatrice des dispositions des articles 3, 24, alinéa 3, et 72 que

le Conseil a soumis ces élections aux règles constitutionnelles applicables à toutes les élections et notamment les conditions d'octroi du droit de vote et d'éligibilité contenue dans cet article 3, qui dispose, dans son alinéa 4, que « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Par comparaison, s'agissant du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen, le Conseil constitutionnel a estimé que sa reconnaissance ne contrevenait pas à l'article 3 de la Constitution, car le Parlement européen a pour fondement « *non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits par la France* » (cons. 32 et 33 de la décision 308 DC). En outre, le Parlement européen ne constituant pas une assemblée ayant vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale (cons. 34), le Traité sur l'Union européenne pouvait, sans méconnaître la Constitution, reconnaître ce droit de vote et d'éligibilité au Parlement aux citoyens de l'Union. Il existe donc une différence de nature entre les élections municipales et les élections au Parlement européen. L'octroi du droit de vote pour les élections au Parlement européen n'a donc pas nécessité, quant à elle, une révision constitutionnelle. Une simple loi ordinaire, n° 94-104 du 5 février 1994 modifiant la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, a suffi. C'est désormais l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose que « *tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat* » (1).

En revanche, la décision 308 DC empêchait la ratification du Traité signé le 7 février 1992 tant que la Constitution n'était pas révisée. Cet obstacle a été levé par la loi constitutionnelle n° 92- 554 du 25 juin 1992 qui a introduit un article 88-3 inséré dans le Titre XV ainsi rédigé : « *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article* ». Cet article n'a pas fait l'objet d'une modification depuis 1992, alors que tous les autres articles du Titre XV ont fait l'objet soit d'une réécriture (articles 88-1, 88-2 et 88-4), soit d'un ajout (articles 88-5, 88-6 et 88-7).

A la suite de cette révision, la doctrine a souvent remarqué le caractère « dual » des dispositions constitutionnelles relatives au droit de vote.

(1) L'alinéa 2 de l'article 39 précise que « les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret ».

Alors que l'article 3 pose un principe général d'exclusion du droit de vote pour les non-nationaux, l'article 88-3 introduit une sorte de dérogation au profit des ressortissants de l'Union européenne. On constatera que ces deux dispositions s'ignorent totalement sur le plan formel, l'article 3 ne mentionnant pas qu'il existe une dérogation au principe du lien entre nationalité et citoyenneté et l'article 88-3 ne disposant qu'il constitue une sorte d'exception à la règle de l'article 3. Les deux règles sont donc sur deux voies parallèles et ne sont pas destinées, dans cette géométrie constitutionnelle, à se rencontrer.

Sur le fond, l'article 88-3 contredit le principe général posé à l'article 3 et doit être interprété de manière restrictive, l'article 3 conservant toute sa valeur et toute sa force.

L'encadrement constitutionnel du droit de vote

L'article 88-3 est conçu et rédigé comme une exception et la reconnaissance d'un droit de vote pour les citoyens de l'Union est émaillée de très nombreuses restrictions. Alors que le droit de vote inscrit dans l'article du Traité et repris dans la Charte est proclamé et accordé, l'article 88-3 précise seulement qu'il « peut » être accordé, ce qui constitue une restriction notable par rapport à l'article 8B du Traité CE issu du Traité de Maastricht, applicable au moment de l'adoption de la révision constitutionnelle adoptée la même année. Il faut ainsi considérer que la loi constitutionnelle est en retrait par rapport à l'article 40 de la Charte, qui proclame l'existence d'un droit sans la soumettre à des conditions ou des restrictions mais, au contraire, pose le principe de l'assimilation des conditions.

C'est ensuite dans le cadre du traité signé le 7 février 1992 que ce droit est reconnu par la Constitution française. Or ce traité a vu son contenu évoluer avec le temps et c'est désormais le Traité de Lisbonne qui s'applique, y compris en ce qu'il comprend la Charte des droits fondamentaux. Même si ses dispositions n'ont pas été substantiellement modifiées du fait de l'entrée en vigueur de ces nouveaux textes, la référence qui est faite au Traité de 1992 dans l'article 88-3 a perdu une partie de son fondement et de sa pertinence. La disposition constitutionnelle est devenue en quelque sorte caduque, notamment si on la compare avec les différentes rédactions de l'article 88-1 qui ont dû évoluer et s'adapter aux traités successifs par les révisions du 1^{er} mars 2005 (2) et du 4 février 2008 (3).

En revanche, si la Constitution du 4 octobre 1958 devait être abrogée ou profondément remaniée, la disposition de l'actuel article 88-3 devrait être reprise sous une autre forme ou dans une rédaction différente, dans l'hypothèse où le constituant entendrait maintenir le principe du droit

(2) Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le Titre XV de la Constitution, *Journal officiel*, 2 mars 2005, p. 3 696.

(3) Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le Titre XV de la Constitution, *Journal officiel*, 5 février 2008, p. 2 202.

de vote et d'éligibilité aux élections municipales au profit des citoyens de l'Union européenne et satisfaire aux exigences de l'article 40. Dans le cas contraire, c'est la question du respect des engagements de la France qui serait posée.

Le droit de vote inscrit à l'article 88-3 est assorti de deux restrictions que la France a pu introduire, avec l'autorisation de la directive 94/80/CE du Conseil de l'Union européenne du 19 décembre 1994, 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, avait en effet autorisé cette réserve (4).

L'article 5§3 de la directive a en effet permis aux Etats membres de prévoir que seuls leurs ressortissants seraient éligibles aux fonctions de chef ou d'adjoint ou de membre du collège directeur de l'exécutif d'une collectivité locale de base. Le paragraphe 4 de ce même article les a aussi autorisés à prévoir que les citoyens de l'Union ne pourraient pas participer à la désignation des électeurs d'une assemblée parlementaire ni à l'élection des membres de cette assemblée. Ces deux restrictions, parmi d'autres, correspondent à la volonté du constituant français déjà exprimée dans l'article 88-3. Ainsi et par anticipation, la Constitution était en quelque sorte conforme à la directive.

D'une part, les ressortissants des autres pays de l'Union que la France ne peuvent pas être élus aux fonctions de maire ou d'adjoint de la commune. La justification de cette exclusion réside dans les fonctions assurées par les maires et les adjoints au nom de l'Etat (articles L. 2122-27 et suivants du Code général des collectivités territoriales) : une certaine conception de la souveraineté interne réserve ces fonctions d'« agents de l'Etat » aux seuls nationaux. Il va de soi que la Constitution aurait pu introduire une dérogation à cette règle et ce sont des réticences politiques profondes qui justifient cette première limitation de la citoyenneté européenne, celles consistant à ne pas vouloir ouvrir ces fonctions jugées sensibles à des non-nationaux.

D'autre part, les électeurs et les élus ressortissants de l'Union européenne ne peuvent participer à la désignation des électeurs sénatoriaux ni à l'élection des sénateurs. En effet, c'est dans le peuple français que réside la souveraineté nationale, selon l'article 3 de la Constitution. Le Sénat étant une assemblée qui assure l'expression de cette souveraineté, même indirectement du fait du mode de désignation des sénateurs, il ne peut être désigné que par des électeurs nationaux. Parmi les électeurs sénatoriaux, les délégués des communes sont les plus nombreux, compte tenu du nombre de communes en France (*cf.* les articles L. 280 dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs et L. 284 et suivants du Code électoral). C'est du fait de ce lien entre élections locales et élections sénatoriales que le Conseil constitutionnel, rappelons-le, a jugé

(4) *JOCE*, 31 déc. 1994.

que les premières étaient des élections politiques dans la décision précitée 308 DC (cons. 26).

Comme pour l'interdiction de la désignation d'organes exécutifs non nationaux, la barrière « principale » liée à la souveraineté nationale ne pouvait être franchie, même par le constituant en 1992. Depuis cette date, les résistances et les réticences sont, sans nul doute, au moins aussi fortes qu'en 1992.

DROIT DE VOTE ET LOI ORGANIQUE

L'article 88-3 a voulu confier à une loi organique le soin de préciser les conditions de son application. Le choix d'une loi organique, qui plus est adoptée en termes identiques par les deux assemblées, n'est pas anodin. Il s'agissait d'encadrer au plus près l'attribution de ce droit. La loi organique était ainsi soumise au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel et la nécessité d'adopter le texte dans des termes identiques a donné à chaque assemblée un véritable droit de veto. Dans la réalité politique française de 1998, c'est le Sénat qui aurait pu s'opposer à un texte accordant ce droit de vote dans des conditions qu'il aurait pu juger trop libérales. De la même manière, c'est à la demande des assemblées, lors de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, qu'il a été précisé que ce droit de vote serait attribué aux « seuls » citoyens de l'Union, ce qui exclut les étrangers venus de pays plus lointains et ce qui constitue une précision supplémentaire par rapport aux termes de l'article 8B§1 du traité applicable à cette époque.

Un droit de vote octroyé par la loi organique

La loi organique prévue à l'article 88-3 a fini par être adoptée, avec un certain retard par rapport à la directive européenne, et elle a été promulguée le 25 mai 1998, sous le titre, volontairement descriptif et en même temps réducteur quant à la portée de la loi, de « 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 ». Un premier projet de loi organique avait été déposé le 2 août 1995 mais n'a pas été adopté. Le changement de majorité parlementaire a conduit le gouvernement à déposer un autre projet de loi organique.

Examinant cette loi, le Conseil constitutionnel a exercé, par la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, un contrôle non seulement par rapport à la Constitution mais aussi par rapport au Traité et à la Directive (cons. 4). Ce contrôle avait été en quelque sorte annoncé par la décision 92-312 DC relative au Traité de l'Union européenne qui avait précisé que cette loi organique devrait « respecter les prescriptions édictées à l'échelon de

la Communauté européenne pour la mise en œuvre du droit reconnu par l'article 8B, paragraphe 1 » (cons. 28 de cette dernière décision). Six ans après, le Conseil constitutionnel s'est livré à ce contrôle, tout en refusant de considérer que ces dispositions supranationales avaient valeur constitutionnelle, et a confronté la loi organique avec les stipulations du Traité et les dispositions de la Directive, en considérant que ce contrôle était conforme à la volonté même du constituant.

La loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 a inséré les articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 dans le Code électoral, dans une Section première *bis* intitulée « Dispositions spéciales à l'exercice par les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France du droit de vote et pour l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris » et elle prévoit des conditions spécifiques pour concrétiser ce droit. Ces dispositions n'ont pas été modifiées après leur insertion au sein du Code électoral.

L'article L.O. 227-1 dispose que « *les citoyens de l'Union 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 de dispositions de la présente section* ». C'est donc cette disposition organique qui octroie réellement ce droit, tandis que l'article 88-3 se contentait de prévoir qu'il pouvait être accordé.

L'alinéa 2 de cet article prévoit que les citoyens de l'Union sont considérés comme résidant en France s'ils y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu. La directive européenne du 19 décembre 1994 n'ayant pas déterminé les conditions de résidence dans un Etat membre, il appartenait au législateur national de définir cette condition dans le respect de l'article 8B§1, qui impose notamment que les conditions de reconnaissance du droit soient les mêmes que pour les ressortissants de l'Etat. C'est ce qu'a considéré le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée 400 DC (cons. 8).

L'article 40 de la Charte prévoit la même identité des conditions pour les citoyens de l'Union autres que français et pour ces derniers.

De manière plus technique, l'article L.O. 227-2 du Code électoral dispose que les citoyens de l'Union qui souhaitent exercer ce droit de vote et d'éligibilité en France doivent être inscrits, à leur demande, « *sur une liste électorale complémentaire* ». Le principe même d'une telle liste avait été institué par la loi n° 94-104 du 5 février 1994 précitée pour les élections au Parlement européen (art. 2-2 et suivants nouveaux de la loi précitée du 7 juillet 1977).

Les citoyens européens doivent jouir de la capacité électorale dans leur Etat d'origine et remplir les conditions légales pour être inscrits sur une liste électorale en France, ne serait-ce que celle relative à l'âge minimum. Ces prescriptions de l'alinéa 2 de l'article L.O. 227-2 sont conformes à celles posées par l'article 8 de la directive 94/80/CE, afin de respecter

l'égalité de traitement entre les ressortissants français et ceux d'un autre Etat membre (cons. 10 de la décision 400 DC précitée), car le droit de vote européen n'est pas reconnu à un autre échelon que communal.

La loi organique du 25 mai 1998 a également introduit les articles L.O. 228-1, L.O. 230-2, L.O. 236-1, L.O. 265-1 dans le Code électoral. Ces dispositions sont relatives aux règles spécifiques d'éligibilité des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France. Elles ont toutes été validées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée 400 DC en ce qu'elles ne méconnaissaient pas les dispositions de la directive ou qu'elles découlaient de ces dernières (cons. 16 et suivants). De même, l'article L.O. 247-1, également introduit par cette même loi, n'a pas été considéré contraire au principe de non-discrimination en instituant l'obligation, dans les communes de 2 500 habitants et plus, de mentionner, sur les bulletins de vote imprimés, la nationalité des candidats qui sont ressortissants d'un Etat membre de l'Union autre que la France (cons. 22). Ce seuil de 2 500 habitants, qui se justifiait par les différents modes de scrutin, a été supprimé par la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux qui s'est appliquée lors du renouvellement général des conseils municipaux intervenu en mars 2014 (5) (*JO* du 18 mai 2013 p. 8241). L'obligation de mentionner la nationalité des candidats est désormais prévue pour les « communes soumises au mode de scrutin prévu au chapitre III du présent titre » (art. 2-1°-a de la loi modifiant l'article LO 247-1 du Code électoral). Les communes concernées sont, désormais et depuis la loi ordinaire n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, celles de 1 000 habitants et plus (art 260 et suivants du même Code).

Les extensions du droit de vote des citoyens de l'Union européenne

La reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne pour les élections municipales a connu des prolongements à partir de la notion d'« électeurs communaux » à qui sont reconnus d'autres droits que le seul droit de vote aux élections municipales. Par voie de conséquence, les citoyens de l'Union bénéficient également de ces nouveaux droits.

Alors que la Ville de Paris est à la fois une commune et un département (art. L. 2512-1 du Code général des collectivités territoriales), ce sont les règles applicables aux communes qui doivent régir l'élection des conseillers de Paris (Titre 4 du Livre 1^{er} du Code électoral relatif aux dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris et art. L. 260 et suivants du même code). En conséquence, l'alinéa 2

(5) *Journal officiel*, 19 mai 2013, p. 8242.

de l'article L.O. 227-1, introduit par la loi organique du 25 mai 1998, prévoit logiquement que « *pour l'application de la présente section – relative aux dispositions spécifiques à l'exercice du droit de vote par les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne – l'élection des membres du conseil de Paris est assimilée à celle des conseillers municipaux* ».

La révision constitutionnelle introduite par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a consacré le référendum décisionnel dans un nouvel article 72-1. Ce référendum, comme d'ailleurs le droit de pétition introduit à l'alinéa 1^{er} et comme la consultation des électeurs sur les projets de loi relatifs à la création d'une collectivité territoriale à statut particulier prévue à l'alinéa 3 de ce même article, est ouvert aux électeurs des collectivités territoriales. La définition de ces derniers pose la question de l'intégration des électeurs « européens » parmi les électeurs susceptibles d'être consultés ou de recourir au droit de pétition. Elle ne se pose, néanmoins, que pour les pétitions et les référendums communaux, car le droit de vote européen n'est pas reconnu à un échelon autre que communal.

Une interprétation stricte de l'article 88-3 de la Constitution pouvait laisser penser que le droit de vote et d'éligibilité ne pouvait être accordé que dans le cadre des élections municipales, selon les termes mêmes de cet article. Une autre lecture, plus large, considère que l'article 88-3 reconnaît une nouvelle définition des électeurs communaux, qui comprend les nationaux ainsi que les ressortissants de l'Union européenne. C'est cette interprétation extensive qui a été retenue par le Conseil constitutionnel dans son examen de la loi organique relative au référendum local, dans la décision 2003-482 DC du 30 juillet 2003. Il a en effet admis que l'article 88-3 donnait à ces ressortissants la qualité d'électeurs communaux et que, de ce fait, ceux-ci devaient se voir reconnaître le droit de participer aux référendums décisionnels communaux, au même titre qu'ils peuvent élire les conseillers municipaux et être élus. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé l'article L.O. 1112-11 du Code général des collectivités territoriales qui précise que peuvent participer au scrutin de ces référendums décisionnels non seulement les électeurs de nationalité française, mais aussi, pour les référendums locaux décidés par une commune, « *les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 du Code électoral, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales* ».

On peut supposer que cette interprétation, qui paraît la plus logique, devra être retenue dans la loi qui devra définir les conditions dans lesquelles les électeurs des communes pourront exercer leur droit de pétition prévu par l'article 72-1 alinéa 1^{er} introduit lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Rappelons cependant que cette loi n'a toujours pas été

adoptée pour les collectivités de droit commun (6). De même, si une loi devait organiser une consultation, au seul échelon communal, des électeurs dans le cadre de l'article 72-1 alinéa 3, elle devrait ouvrir le droit de vote aux citoyens de l'Union.

L'extension du droit de vote au profit des citoyens de l'Union européenne peut trouver un autre fondement que l'article 88-3 de la Constitution et la loi organique du 25 mars 1998 précitée. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a, en effet, souhaité faire élire les délégués des communes au sein des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre directement par les électeurs des communes, dans le cadre des communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste (art. L 5211-6 du CGCT). Ce sont les lois précitées n° 402 et 403, organique et ordinaire du 17 mai 2013, qui ont fixé le seuil d'application de cette disposition, pour les communes de 1 000 habitants et plus. La loi organique a alors étendu aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France le droit de vote pour l'élection des conseillers communautaires, dans le cadre d'une Section II au sein d'un Titre cinquième nouveau consacré à l'élection des conseillers communautaires (art. L.O. 273-2, unique de cette Section). Cet article dispose que « *lorsqu'ils sont inscrits sur la liste électorale complémentaire de la commune établi en application de l'article L.O. 227-2, les citoyens de l'Union européenne ressortissants d'un Etat autre que la France participent à l'élection des conseillers communautaires dans les mêmes conditions que les électeurs de nationalité française* ». Le principe de l'assimilation aux électeurs nationaux est donc maintenu pour l'élection de ceux qui portent désormais le nom de conseillers communautaires et le droit de vote « municipal » leur est donc étendu pour les élections communautaires.

Dans sa décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013 relative à cette loi organique, le Conseil constitutionnel a considéré que « *les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui sont une forme de groupement des communes, ne sont pas des collectivités territoriales ; [...] par suite, la disposition permettant la participation des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne autres que la France à l'élection des membres de l'organe délibérant de ces établissements publics de coopération intercommunale n'est pas contraire à la Constitution* » (cons. 25). Il a ainsi estimé que « *la réserve introduite à l'article 88-3 au principe selon lequel l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection au suffrage universel à laquelle seuls les 'nationaux français' ont le droit de vote et d'éligibilité* » (cons. 24) ne s'appliquait pas en l'espèce. Outre la mention selon laquelle l'octroi du droit

(6) En revanche, ce droit est reconnu pour certaines collectivités d'outre-mer (art. L.O. 6231-1 CGCT pour la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy, art. 6331-1 CGCT pour la collectivité territoriale de Saint-Martin, art. L.O. 6441-1 pour celle de Saint-Pierre-et-Miquelon et article 158 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

de vote à ces citoyens est devenue une « réserve », il faut retenir de cette décision que l'élection aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale n'entre pas dans le champ d'application de l'article 3 et donc pas non plus dans celui de l'article 88-3, alors même qu'elle se déroule au suffrage universel direct dans les communes de mille habitants et plus.

* *

*

C'est ainsi, par petites touches, une véritable citoyenneté locale ouverte aux citoyens des autres pays de l'Union européenne que la France qui est créée. Elle est, pour l'instant, limitée au seul échelon communal, considéré comme celui de la proximité, parce que tant les Traités que la Constitution ont estimé que l'insertion des citoyens européens dans la vie locale devait se traduire par la reconnaissance d'un droit à participer à celle-ci. D'autres étapes devront être franchies avant que le droit de vote exercé de la même manière soit applicable à d'autres élections. Compte tenu du contexte politique, tant européen que national, il n'est pas certain que de telles avancées se réalisent prochainement.

ANNEXE : PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

C. BELOT / B. CANTRES (dir), *L'Union européenne et ses citoyens*, La Documentation française (*Problèmes politiques et sociaux*, n° 871), mars 2002.

C. GESLOT, *Elections municipales et citoyenneté européenne. L'article 88-3 de la Constitution du 4 octobre 1958*, L'Harmattan, 2003.

P. MAGNETTE, *La Citoyenneté européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

M. VERPEAUX, « La souveraineté nationale et les élections locales », *Petites Affiches*, n° 104, 28 août 1996.