

N° 14

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1989.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à accorder le droit de vote aux ressortissants étrangers,
pour les élections municipales dans leur commune de résidence.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul LORIDANT, Claude ESTIER, Guy ALLOUCHE,
François AUTAIN, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Jean-Pierre
MASSERET et Franck SÉRUSCLAT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

*Elections et referendums. — Conseil de Paris · Droit de vote · Elections municipales · Elections
senatoriales · Etrangers · Code electoral.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les droits reconnus aux étrangers par le pays qui les accueille reflètent la conception que ce dernier se fait des Droits de l'homme. Ils sont également l'expression d'un choix de société qui nous semble devoir être la lutte contre toutes les formes d'exclusion.

En France, l'insertion des immigrés ou tout simplement leur présence sur le territoire national est une des questions les plus débattues de ces dernières années. Pour autant ce thème clé du débat politique n'a débouché sur aucune des réformes susceptibles de faciliter en profondeur l'insertion des immigrés dans notre société.

*

* *

Pourtant la France est une terre d'immigration et son histoire est riche de mouvements migratoires qui souvent ont donné lieu à une installation durable sinon définitive.

Ainsi, au cours du ^{XX} siècle, diverses populations étrangères sont venues résider en France : des familles polonaises, italiennes, belges, espagnoles... se sont installées dans notre pays, parfois pour des raisons politiques, souvent pour des raisons sociales et économiques, pratiquement toujours pour y demeurer définitivement.

Depuis, des ressortissants d'autres pays sont venus en France, répondant à de fortes sollicitations de la part d'industries ou de professions à la recherche de main-d'œuvre. Comme pour les précédents, ce ne sont pas des travailleurs de passage. Ils se sont installés durablement, depuis plus de dix ans pour une très forte majorité d'entre eux. Souvent leurs familles les ont rejoints et leurs enfants naissent dans notre pays. Ainsi plus du quart des étrangers vivant en France y sont nés. Cette évolution marque le choix d'une sédentarisation et la volonté d'appartenir à la société française et de participer à l'égal des nationaux à son

essor culturel, social et économique même s'ils n'envisagent pas de choisir la nationalité française. Aujourd'hui ces ressortissants représentent une composante significative de nos cités.

*
* *

Les lois de décentralisation, en transférant aux collectivités locales l'essentiel des compétences conditionnant la vie quotidienne de l'ensemble de la population, ont donné un nouvel élan à la démocratie locale sans pour autant que les étrangers qui participent depuis longtemps à la vie de la cité, et contribuent à sa prospérité, puissent davantage y prendre part.

L'activité d'un conseil municipal réside essentiellement dans la gestion et l'administration d'une commune. Il intervient dans les domaines qui ont une incidence directe sur la vie de ceux qui l'habitent. Ainsi en est-il des problèmes scolaires, de l'urbanisme, des impôts locaux auxquels les étrangers résidant dans la commune sont astreints dans les mêmes conditions que les nationaux.

Or, de ces conditions de vie quotidienne décidées par les municipalités dépend l'appartenance effective à la commune. Dès lors, en ce qui concerne le droit de vote municipal, le critère de résidence est plus adapté que le critère de nationalité.

Aussi, la présente proposition de loi qui tend à organiser le droit de vote des ressortissants étrangers pour les élections municipales dans leurs communes de résidence s'inscrit bien dans la logique de la démocratie locale et dans la perspective d'une meilleure intégration ; il n'est pas de meilleur facteur d'intégration que de devenir acteur direct de la démocratie.

L'implantation de certains étrangers de manière durable dans nos communes, soumis aux mêmes obligations que les nationaux, doit nous conduire à les considérer comme tels.

*
* *

Donner le droit de vote aux ressortissants étrangers pour le scrutin municipal complète les dispositifs existants de participation à la vie publique des communautés étrangères ayant fait le choix de résider dans notre pays.

La réforme proposée s'inscrit dans une évolution déjà bien amorcée.

En effet, les étrangers résidant en France disposent déjà sur leur lieu de travail de certains droits identiques à ceux des nationaux :

— ils participent sans être éligibles à l'élection des conseils de prud'hommes ;

— ils sont électeurs et éligibles pour l'élection des administrateurs salariés des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale ;

— ils sont électeurs et éligibles pour l'élection des membres des comités d'entreprises, des délégués du personnel et des délégués syndicaux ;

— ils peuvent également siéger, comme étudiants ou enseignants, dans les instances délibérantes des universités.

D'autre part, la participation associative est pleinement reconnue aux étrangers depuis la loi du 9 octobre 1981 qui a levé toutes les interdictions au droit d'association imposées aux étrangers en les faisant entrer dans le droit commun des associations régies par la loi de 1901. Cette loi a donné une impulsion décisive à la participation des immigrés à la vie locale et facilité l'émergence de nouvelles revendications sur le thème des droits civiques et de la nouvelle citoyenneté.

Enfin, de plus en plus nombreux sont les maires qui prennent l'initiative de créer des commissions consultatives extramunicipales ; soulignons que dans certaines municipalités les délégués des immigrés à ces commissions sont élus par les résidents étrangers. Le droit des étrangers à la participation à la vie de la cité tend donc à être reconnu au plan municipal. Il nous paraît temps, maintenant, de donner une base législative à leur participation directe.

*
* *

Cette proposition de loi est aussi fondée sur une application égale à tous les ressortissants des Etats tiers du droit de vote pour les élections municipales. En ce qui concerne les ressortissants des pays membres de la C.E.E., des règles spécifiques pourront ultérieurement leur être appliquées du fait de l'appartenance européenne. Compte tenu de la spécificité de l'immigration en France, limiter le droit de vote aux élections municipales aux seuls ressortissants des pays membres de la C.E.E. ne permettrait en rien de résoudre les objectifs fondamentaux de démocratie, de solidarité, de lutte contre les exclusions poursuivis par la présente proposition de loi. En effet, comment justifier qu'on refuse

le droit de vote à certains et qu'on l'accorde à d'autres qui ne sont pas pour autant nationaux ? Cela serait d'autant plus injustifiable et incompréhensible qu'il y a en France, parmi les non-nationaux, 57 % de ressortissants de pays non européens. Le développement de la démocratie ne doit pas s'arrêter aux portes de la Communauté européenne.

*
*

La présente proposition de loi tire les conséquences de la proposition de loi constitutionnelle n° 13 déposée conjointement.

Le dispositif proposé pose le principe du droit de vote et de l'éligibilité des étrangers aux élections municipales dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les citoyens du pays d'accueil. Pour tenir compte de la différence de situation juridique entre les électeurs nationaux et les électeurs de nationalité étrangère au regard du principe constitutionnel de souveraineté nationale et aussi des problèmes que pourraient poser une trop soudaine apparition de conseillers municipaux non nationaux, une période de résidence préalable de cinq ans au moins sans interruption et certaines adaptations sont rendues nécessaires (art. 1).

La durée minimale de résidence (art. 2) témoigne a priori d'une volonté de sédentarisation et d'intégration et présente l'avantage pour le futur électeur d'avoir eu le temps de voir fonctionner un conseil municipal pendant une durée suffisante. En outre, elle permet l'intégration progressive de la communauté étrangère d'une commune dans le corps électoral de celle-ci. Si la résidence doit être ininterrompue, c'est-à-dire n'entraîner aucun changement de résidence légale, elle n'est requise que sur le territoire national et non dans la commune, et peut être obtenue par l'addition de séjours successifs dans plusieurs communes.

Les articles 6, 7 et 8 proposent de limiter le nombre des conseillers municipaux de nationalité étrangère au quart de l'effectif des conseils municipaux pour une période transitoire (art. 12). Cette démarche répond à une double volonté :

— traduire dans les délais les meilleurs, c'est-à-dire les élections municipales de 1995, en droit et en fait le principe du droit de vote pour tous les ressortissants étrangers pour les élections municipales ;

— favoriser une évolution graduelle des mentalités par une application progressive du droit de vote pour les étrangers.

Les conseillers municipaux de nationalité étrangère participent à l'élection du maire et exercent toutes les fonctions strictement muni-

ciales conformément à l'esprit de cette proposition de loi. Cependant ils ne peuvent être maire, ni recevoir de délégations qui entraîneraient l'exercice de missions de l'Etat (pouvoirs de police du maire, qualité d'officier de police judiciaire ou d'officier d'état civil). Ces dispositions prévues à l'article 10 sont imposées par l'organisation administrative française.

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants; l'élection du Sénat au suffrage indirect fait qu'une partie des représentants nationaux sont élus par l'intermédiaire des élus locaux. La participation des non-nationaux à l'élection des sénateurs n'est donc pas envisageable. Aussi afin de tenir compte de la spécificité du mode d'élection des sénateurs et respecter le principe constitutionnel de souveraineté nationale, les conseillers municipaux de nationalité étrangère (art. 11) sont remplacés par des conseillers municipaux nationaux désignés selon les règles permettant la désignation des grands électeurs supplémentaires.

*
* *

L'identité de la France est le produit de toute une série d'apports successifs. La citoyenneté locale peut être une étape efficace dans un processus d'intégration. Il serait dans la tradition républicaine de la France de s'engager dans une telle réforme, marquant ainsi sa fidélité aux valeurs de notre République et à la Déclaration universelle des Droits de l'homme qui, en 1948, proclame que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique ».

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est demandé, Madame, Monsieur, d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les étrangers résidant en France sont électeurs et éligibles aux élections municipales dans les mêmes conditions que les nationaux sous réserve des dispositions prévues aux articles ci-après.

Art. 2.

Sont inscrits sur la liste électorale de la commune de résidence sur leur demande tous les étrangers résidant en France depuis cinq ans au moins sans interruption et titulaires d'un titre de séjour en cours de validité.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les personnes visées à cet article sont inscrites sur la liste électorale.

Art. 3.

Tout étranger remplissant les conditions prévues aux articles premier et 2 de la présente loi est éligible aux élections municipales dans sa commune de résidence.

Art. 4.

Ne sont ni électeurs ni éligibles les étrangers résidant en France rémunérés par un Etat étranger.

Art. 5.

L'article L. 45 du code électoral relatif au service national ne s'applique pas aux électeurs de nationalité étrangère.

Art. 6.

Le nombre de conseillers municipaux de nationalité étrangère au sein d'un même conseil municipal ne peut excéder le quart de l'effectif total de ce conseil.

Art. 7.

Dans les communes où s'applique le mode de scrutin défini aux articles L. 260 et suivants du code électoral, les sièges ne sont attribués aux candidats de nationalité étrangère qu'à concurrence du maximum fixé à l'article 6. Les autres sièges auxquels chaque liste a droit sont attribués dans l'ordre de présentation par appel exclusif aux candidats de nationalité française.

Art. 8.

Dans les communes où l'élection a lieu au scrutin majoritaire, si tous les sièges sont pourvus au premier tour, mais que le nombre des candidats élus de nationalité étrangère excède le maximum fixé par l'article 6 ci-dessus, les sièges pourvus par ceux de ces candidats qui ont obtenu le moindre grand nombre de suffrages sont immédiatement déclarés vacants par le préfet. Dans ce cas, un second tour est organisé pour compléter l'effectif du conseil municipal.

A l'issue du second tour, les candidats de nationalité étrangère élus en excédant le maximum fixé par l'article 6 ci-dessus sont déclarés démissionnaires par le préfet et remplacés par appel exclusif aux candidats de nationalité française qui ont obtenu le plus de voix après eux.

Art. 9.

Les étrangers membres du Conseil de Paris de nationalité étrangère ne prennent part aux délibérations et aux votes que pour les affaires relevant de la compétence de la commune de Paris.

Art. 10.

Les conseillers de nationalité étrangère ne peuvent accéder aux fonctions de maire et ne peuvent recevoir de délégation entraînant l'exercice des pouvoirs propres de maire en tant qu'agent de l'Etat.

Art. 11.

Les conseillers municipaux de nationalité étrangère ne peuvent être électeurs sénatoriaux ni participer au scrutin qui les désigne.

Dans les communes de 9 000 habitants et plus où tous les conseillers municipaux sont délégués de droit, les élus non nationaux sont remplacés par des suppléants de nationalité française, désignés dans les conditions prévues par l'article L. 239 du code électoral.

Art. 12.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Toutefois les dispositions prévues aux articles 6, 7 et 8 ne s'appliquent que pour le premier renouvellement général des conseils municipaux suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 13.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités d'application de la présente loi.