

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

COMPTE RENDU INTÉGRAL
DES SÉANCES DU 24 OCTOBRE 1994



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	5873
2 ^e séance	5883
3 ^e séance	5919

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

(34^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 24 octobre 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GILLES DE ROBIEN

1. Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union européenne. - Discussion d'une proposition de résolution (p. 5875).

M. Raoul Béteille, suppléant M. André Fanton, rapporteur de la commission des lois.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5878)

MM. Bernard Derosier,
Jean-Claude Lefort,
Georges Mesmin, le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. - Adoption (p. 5881)

2. Ordre du jour (p. 5881).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. GILLES DE ROBIEN,
vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES POUR LES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE

Discussion d'une proposition de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution, adoptée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 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 (document n° E 233) (n° 1162, 1366, 1582).

La parole est à M. Raoul Béteille, suppléant M. André Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Raoul Béteille, rapporteur suppléant. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mesdames, messieurs les députés, je suis conduit à remplacer M. Fanton pour vous présenter son rapport sur une importante proposition de directive du Conseil de l'Union européenne, que le Gouvernement a soumise le 6 avril dernier à l'Assemblée nationale et au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Cette proposition de directive fixe 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. Cette proposition avait pour objet d'assurer la mise en œuvre de l'article 8 B paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, dont je crois utile de rappeler les termes :

« 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. »

Je rappelle que cet article dont je viens de donner lecture est l'une des dispositions dont la ratification exigeait une révision préalable de la Constitution française.

C'est pourquoi nous avons introduit dans la Constitution un article 88-3 dont je vous donne également lecture :

« 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 résulte de cette disposition que l'Assemblée nationale et le Sénat seront nécessairement appelés à débattre de l'entrée en application de l'article 8 B, paragraphe 1, et à s'entendre sur cette question. Mais, aujourd'hui, il nous faut débattre du contenu de la proposition de directive elle-même, qui sera ensuite transposée en droit interne par le vote de la loi organique prévue à l'article 88-3 de la Constitution.

Nous sommes saisis de deux propositions de résolution sur cette proposition de directive du Conseil de l'Union européenne : l'une émane de M. Paul Mercieca et des membres du groupe communiste et a été présentée dès le 26 avril dernier ; l'autre a été présentée le 9 juin par M. André Fanton et reprend les conclusions du rapport d'information déposé par la délégation pour l'Union européenne.

Ces deux textes se ressemblent beaucoup, la seule différence tenant au fait que les membres du groupe communiste ont tenu - mais ils l'indiqueraient certainement eux-mêmes - à rappeler leur attachement à la participation de tous les résidents étrangers, communautaires ou non, aux élections municipales.

Le rapport de M. Fanton se divise en deux grandes parties : la première concerne les insuffisances déjà constatées à propos de la directive « Elections européennes » la seconde est relative à la prise en compte imparfaite des spécificités des élections municipales.

Dans la première partie, M. Fanton constate d'abord l'absence de tout contrôle de la capacité électorale. En effet, la proposition de directive concernant les élections municipales ne comporte pas le moindre dispositif de contrôle des incapacités électorales, de sorte qu'il sera parfaitement loisible à un ressortissant communautaire privé du droit de vote dans son Etat d'origine de s'inscrire sur les listes électorales de son Etat de résidence.

M. Fanton constate ensuite que la proposition de directive est également en retrait sur la directive « Elections européennes » dans un second domaine qui avait déjà retenu l'attention de notre assemblée, celui du contrôle des inéligibilités. La directive du 6 décembre 1993 faisait, en effet, obligation au ressortissant communautaire désireux de se porter candidat aux élections européennes dans un Etat membre autre que son Etat d'origine de présenter une attestation des autorités administratives compétentes de cet Etat certifiant qu'il n'y est pas déchu du droit d'éligibilité ou qu'une telle déchéance n'est pas connue de ces autorités. Cette obligation imposée au candidat se transforme en faculté laissée aux autorités de l'Etat membre de résidence de lui demander la production d'une telle attestation.

Il n'en demeure pas moins regrettable que la proposition de directive n'autorise pas la mise en place d'une procédure de contrôle *a posteriori* de l'éligibilité des ressortissants communautaires qui deviendraient membres d'un conseil municipal.

Dans la deuxième partie de son rapport, qui concerne la prise en compte imparfaite des spécificités des élections municipales, M. Fanton aborde trois points : l'encouragement au double vote, la question de la date d'entrée en vigueur des nouveaux droits reconnus aux ressortissants communautaires et le problème des dérogations.

Premièrement, l'encouragement au double vote.

En son article 4, la directive « Elections européennes » prévoit que l'électeur communautaire exerce son droit de vote, soit dans l'Etat membre de résidence, soit dans l'Etat membre d'origine, et précise que nul ne peut voter plus d'une fois, ni être candidat dans plus d'un Etat membre lors d'une même élection. Cette disposition, qui n'est que l'application du principe élémentaire « un homme, une voix », n'est pas reprise dans la proposition de directive « Elections municipales ». C'est profondément regrettable.

Deuxièmement, la question de la date d'entrée en vigueur des nouveaux droits reconnus aux ressortissants communautaires.

L'article 14 de la proposition de directive invite les Etats membres à mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer avant le 1^{er} janvier 1996, date postérieure au prochain renouvellement intégral des conseils municipaux qui doit avoir lieu dans notre pays au mois de juin prochain.

L'hypothèse selon laquelle nous parviendrions à procéder à la transposition de la directive à une date telle que les ressortissants communautaires puissent exercer leur nouveau droit de vote et d'éligibilité à l'occasion de ce renouvellement apparaît hautement improbable, ne serait-ce que parce que le délai imposé par le traité au Conseil de l'Union européenne pour adopter la directive à l'unanimité n'expire que le 31 décembre 1994.

Or il serait choquant qu'il soit procédé au renouvellement partiel d'un conseil municipal avec un corps électoral sensiblement différent de celui qui aurait participé au renouvellement intégral précédent, étant donné la date des élections municipales françaises.

Troisièmement, le problème des dérogations.

Comme le prévoit l'article 8 B, paragraphe 1, du traité, l'article 12, paragraphe 1, de la proposition de directive ouvre la possibilité de dérogations aux Etats membres dans lesquels, à la date du 1^{er} 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 p. 100 de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident.

Les dérogations autorisées sont au nombre de trois :

Le droit de vote peut être réservé aux ressortissants communautaires qui satisfont à une condition de durée de résidence minimale, cette durée ne pouvant, toutefois, pas être supérieure à celle d'un mandat de l'assemblée municipale ;

L'exercice du droit d'éligibilité peut, de même, être soumis à une condition de durée de résidence, dans la limite, cette fois, de la durée de deux mandats de l'assemblée municipale ;

Enfin, des mesures appropriées peuvent être prises en matière de composition des listes de candidats, visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de

l'Union non-nationaux ; à ce titre, pourrait être décidée la fixation d'un plafond de candidatures des ressortissants communautaires.

La condition définie pour qu'il puisse être recouru à ces dérogations soulève une très sérieuse difficulté. En effet, un seul Etat membre compte plus de 20 p. 100 de résidents communautaires au sein de son corps électoral : le Grand duché de Luxembourg. La France ne satisfait évidemment pas à cette condition, puisque les résidents communautaires âgés de plus de dix-huit ans ne représentent que 2,6 p. 100 de l'ensemble du corps électoral. Or il serait particulièrement souhaitable que les dérogations prévues à l'article 12, paragraphe 1, de la proposition de directive puissent être mise en œuvre par notre pays.

Troisièmement, le cas du Conseil de Paris.

Les auteurs de la proposition de directive qui analysent longuement, dans son exposé des motifs, ce qu'il convient d'entendre par élections municipales ou conseil municipal semblent avoir perdu de vue qu'il existe, au moins dans un Etat, une assemblée locale dotée d'une double nature. Cet Etat, c'est le nôtre, et cette assemblée locale, c'est le Conseil de Paris qui, selon l'article 38 de la loi du 31 décembre 1982, règle les affaires de deux collectivités, la commune et le département de Paris.

Sauf à envisager des mécanismes complexes selon lesquels les ressortissants communautaires ne seraient éligibles qu'aux conseils d'arrondissement, et non au Conseil de Paris lui-même, ou à prévoir que ce conseil siègerait dans une formation différente selon qu'il traiterait des affaires de la commune ou de celles du département, il faut bien constater, comme le fait la proposition de résolution, n° 1366 que la proposition de directive ne peut s'appliquer aux élections municipales tenues à Paris.

C'est dans ces conditions que la proposition de résolution sera transmise au Gouvernement, à charge pour lui d'en faire l'usage qui paraîtra convenir dans la négociation communautaire sur la directive à venir.

Cette proposition de résolution, qui comporte un article unique, précise que, vu l'article 88-4 de la Constitution et vu la proposition de directive du Conseil, l'Assemblée :

« - refuse qu'en raison de l'absence de dispositions interdisant le double vote, un même électeur puisse voter aux élections municipales à la fois dans sa commune d'origine et dans celle de sa résidence dans un autre Etat membre ;

« - redoute les conséquences de l'absence de dispositif de contrôle des incapacités électorales ;

« - souhaite l'établissement d'un contrôle, même *a posteriori*, des inéligibilités ;

« - souhaite que la directive ne s'applique qu'aux élections municipales générales postérieures à la date prévue pour sa transposition par les Etats membres, soit, en l'état, le 1^{er} janvier 1996 ;

« - souhaite que les trois dérogations prévues à l'article 12, paragraphe 1, de la proposition de directive puissent être mises en œuvre dans toutes les communes où la proportion de résidents communautaires susceptibles de voter et d'être éligibles dépasse sensiblement leur part moyenne au sein de l'ensemble du corps électoral, appréciée au plan national ;

« - constate l'inapplicabilité de la proposition de directive pour les élections organisées dans le cadre de la ville de Paris dont le Conseil est à la fois un conseil municipal et un conseil général ;

« - rappelle que, l'unanimité étant requise au sein du Conseil de l'Union européenne pour son adoption, cette proposition de directive n'est acceptable qu'à la condition de prévoir des dispositions permettant d'éviter toute difficulté d'application dans notre pays. »

Pour être complet, je signale à l'Assemblée que j'ai été saisi *in extremis* d'un rapport présenté par Mme Ana Palacio au Parlement européen, document volumineux dont j'extrais un amendement ainsi rédigé : « Se prononce contre le point 1 de la dérogation introduite à l'article 12 de la proposition de directive, car elle est contraire à l'esprit et à la lettre de l'article 6 du Traité, qui établit le principe de la non-discrimination entre les citoyens communautaires sur la base de la nationalité ; ».

Il s'agit donc, ni plus ni moins, de rayer d'un trait de plume le texte qui dispose que « 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 ».

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, la proposition de résolution sur la directive relative au droit de vote aux élections municipales que vous examinez aujourd'hui est, comme l'a rappelé à l'instant même M. Béteille, d'une importance particulière puisqu'elle s'inscrit dans le droit fil de l'élaboration d'une citoyenneté européenne.

Cette question est d'autant plus d'actualité que cinq millions de citoyens de l'Union résident dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants, et qu'ils sont appelés à bénéficier des dispositions prévues dans le traité de Maastricht. Leur nombre est estimé à 1,3 million en France, tandis que 300 000 de nos compatriotes expatriés dans un autre Etat membre sont également concernés.

Ce projet de directive est très largement inspiré de celle sur le droit de vote pour l'élection du Parlement européen. De ce fait, il a pour seul objet d'éliminer les obstacles qui s'opposent à ce que les citoyens de l'Union puissent voter aux élections municipales de l'Etat membre où ils résident. Renvoyant aux dispositions nationales, ce projet met en œuvre le principe d'égalité et de non-discrimination entre électeurs nationaux et non nationaux, comme ce fut le cas pour les dernières élections européennes.

Le principe de subsidiarité qui nous est si cher est ainsi respecté.

Les citoyens de l'Union expatriés dans un Etat membre devront effectuer une démarche expresse pour bénéficier des dispositions envisagées dans l'Etat de leur résidence ; en revanche, s'ils ne le souhaitent pas, ils pourront continuer d'exercer leur droit de vote dans leur Etat d'origine.

Je répondrai maintenant aux objections juridiques et pratiques qui sont contenues dans la proposition de résolution.

Le rapporteur souhaiterait, en premier lieu, que le double vote soit interdit.

Comme je vous l'indiquais, la caractéristique principale du projet de texte communautaire réside dans le fait qu'il ne vise pas à harmoniser les règles actuellement applicables à ces élections dans chaque Etat membre et se contente de renvoyer aux dispositions nationales dont devront bénéficier les citoyens de l'Union résidant dans cet Etat, conformément à la règle du traitement national étendu à l'exercice de ces droits politiques.

Certes, la proposition de directive n'interdit pas le double vote. Mais le Gouvernement français, considérant qu'un contrôle pour les élections municipales serait trop lourd à mettre en œuvre, n'a pas plaidé pour demander son interdiction.

Nous considérons, étant donné que les législations nationales exigent un lien réel entre la collectivité locale et le citoyen pour lui autoriser le vote et que la directive prend en considération tous les territoires des Etats membres pour définir la résidence principale, que l'importance pratique du vote parallèle s'en trouvera très limitée.

En second lieu, le rapporteur s'étonne de l'insuffisance des dispositifs mis en place pour assurer le respect des incapacités électorales et des inéligibilités applicables.

A notre sens, il a raison de s'étonner de la faiblesse de ces dispositifs. Une telle faiblesse s'explique si l'on se réfère au principe de base de la directive, selon lequel les étrangers communautaires doivent exercer leur droit de vote et d'éligibilité dans les mêmes conditions que les nationaux.

Or la capacité électorale d'un électeur français n'est pas affectée par les condamnations qu'il a éventuellement encourues à l'étranger. L'électeur communautaire devrait logiquement être traité de la même façon. Il en est de même en ce qui concerne les conditions d'éligibilité et les inéligibilités.

Cela dit, il y a là une carence du texte communautaire.

Le rapporteur souhaite également que la proposition de directive ne soit pas applicable à Paris dont le Conseil est à la fois conseil municipal et conseil général.

L'élection de résidents communautaires au Conseil de Paris entraînerait leur participation à la gestion des affaires départementales. Or l'exercice des fonctions de conseiller général par les ressortissants communautaires n'est pas conforme à la directive qui ne prévoit que leur participation à la gestion communale. En outre, la participation des électeurs communautaires à l'élection des conseillers généraux est contraire aux articles 3 et 88-3 de la Constitution : le premier de ces deux articles, applicable à l'élection des conseils généraux, prévoit que ne sont électeurs que les nationaux français ; le second dispose que les électeurs communautaires ne participent qu'aux élections municipales.

Il reste que Paris est bien l'une des « collectivités territoriales de base » visées à l'article 2 de la directive. Il s'y déroule tous les six ans des « élections municipales », comme dans toutes les communes, et dans des conditions qui sont déterminées par le titre IV du livre premier du code électoral, lequel traite de toutes les élections municipales.

On ne saurait donc écarter les étrangers communautaires de l'élection des membres du Conseil de Paris sans violer le traité sur l'Union européenne.

Le problème juridique devra donc être résolu, au besoin au moyen d'aménagements apportés à notre législation. Je crois que, sur ce point, nous devons faire confiance à la pertinence de solutions qui, de toute façon, figureront dans le projet de loi organique dont vous aurez ultérieurement à débattre.

Le rapporteur demande au Gouvernement français de faire valoir les possibilités de dérogation prévue par l'article 8 B, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, au profit des communes où la proportion de résidents communautaires susceptibles de voter et d'être éligibles dépasse sensiblement leur part moyenne au sein de l'ensemble du corps électoral appréciée évidemment, au plan national. C'est le cas, vous le savez, du Luxembourg.

Le Gouvernement français s'est fait l'écho de cette demande d'instauration de quotas d'élus communautaires dans les conseils municipaux.

Cette demande reprend celle déjà formulée par le Sénat dans sa résolution adoptée le 5 juillet 1994.

De nombreuses voix demandent que soit limité, dans les communes où résident plus de 20 p. 100 d'électeurs ressortissants des autres Etats membres, le nombre des élus ressortissants de ceux-ci.

Le problème se pose en France pour les communes frontalières et certaines communes dites de vacances.

L'article 12 du projet de directive prévoit une dérogation qui ne jouera, dans les faits, qu'en faveur du Luxembourg, dont plus de 20 p. 100 de la population globale sont des étrangers.

La possibilité d'instaurer de tels quotas à l'échelon local nous semble appropriée, puisqu'il s'agit des élections dans les collectivités locales de base, tandis que, pour la directive « droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen », l'échelon de la circonscription est national.

En conséquence, le Gouvernement français a souhaité amender la proposition de directive. Un article 5, alinéa 5, pourrait être créé et ainsi libellé : « Dans les collectivités locales de base où le nombre des électeurs visés à l'article 3 représente plus de 20 p. 100 des électeurs nationaux, l'Etat membre de résidence peut limiter à cette proportion le nombre des élus ressortissants des autres Etats membres autorisés à siéger au sein de l'assemblée de ces collectivités ».

Cette proposition française est à l'étude chez nos partenaires.

Je souhaiterais pour finir vous rappeler deux points de la position du Gouvernement français.

S'agissant tout d'abord du statut des grands électeurs, le Gouvernement français partage l'avis des assemblées. Nous avons donc proposé que l'article 5 soit complété par un alinéa 4 ainsi rédigé : « Les Etats membres peuvent disposer que seuls leurs propres ressortissants sont éligibles aux fonctions de chef ou de membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base ou aux collèges électoraux chargés d'une élection d'une assemblée parlementaire ou encore à l'élection des membres de ces collèges électoraux. »

Cet amendement relatif à l'exclusion des ressortissants de l'Union du collège des grands électeurs participant à l'élection du Sénat a été accepté par nos partenaires. Ce n'est donc plus une proposition en discussion.

S'agissant d'autre part du délai de mise en œuvre de la directive, aux termes de l'article 8 B paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne, l'adoption de la directive doit intervenir avant la fin de l'année 1994. Un débat d'orientation aura lieu au Conseil « affaires générales » du 31 octobre prochain.

Le Parlement européen devrait rendre son avis lors de la session plénière qui se tiendra cette semaine.

La proposition de directive dispose que les mesures de transposition en droit national doivent être prises avant le 1^{er} janvier 1996. Il s'agit là d'une date butoir.

Comme vous le savez, la commission juridique du Parlement européen a proposé que chaque Etat membre mette en vigueur les mesures de transposition avant la première élection locale régulière qui suit le 31 décembre 1994.

Le rapporteur a souhaité pour sa part que la directive ne s'applique qu'aux élections municipales postérieures à la date prévue pour sa transposition par les Etats

membres, soit le 1^{er} janvier 1996, c'est-à-dire dans un an et demi. C'est la position qui est soutenue par le Gouvernement français : à huit mois des élections municipales, il semble inenvisageable de mener à terme les négociations et de transposer en droit interne la directive européenne.

Au total - je voudrais que vous y soyez attentifs - trois des points avancés par l'Assemblée nationale dans sa proposition de résolution ont été repris par le Gouvernement français, quotas de 20 p. 100 ; statut particulier pour les grands électeurs ; mise en œuvre pour le 1^{er} janvier 1996.

Dans ces conditions, et alors que nos représentants à Bruxelles ont pris une part active dans la mise au point de l'économie générale des mesures proposées, nous considérons que le texte que vous examinez aujourd'hui, outre sa valeur symbolique, apporte une réponse satisfaisante aux préoccupations qui avaient été mises en valeur par le Gouvernement français, notamment quant aux garanties qu'il nous apparaissait indispensable d'obtenir pour que ces premières élections municipales ouvertes aux citoyens de l'Union expatriés au sein de la Communauté se déroulent dans des conditions satisfaisantes.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale la parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le ministre, laissez-moi d'abord vous dire ma satisfaction et celle du groupe socialiste que ce débat soit organisé, même si l'on pourrait souhaiter que la participation soit meilleure, eu égard à l'importance de la question traitée. Nous avons en effet demandé l'inscription de ce débat à l'ordre du jour en vertu de l'article 151, alinéa 3, du règlement.

Le rapport que nous a présenté M. Bêteille au nom de M. Fanton fait fréquemment référence au débat sur la participation des ressortissants des Etats membres aux élections européennes dans le pays où ils résident, que nous avons eu en janvier 1994 ; notre collègue André Fanton était déjà rapporteur et ne s'était pas fait suppléer. Certaines des idées qui avaient alors été émises se retrouvent aujourd'hui dans le rapport de M. Fanton. On ne s'étonnera donc pas de nous entendre reprendre des arguments qui avaient déjà été développés par mon collègue Jacques Floch le 19 janvier dernier.

La présente discussion fait apparaître une fois de plus les divergences profondes entre les partisans et les adversaires de la construction européenne. L'inscription à l'ordre du jour de ce débat est la conséquence de l'approbation par la France et par les Français, il y a un peu plus de deux ans, sur proposition du Président de la République et de Pierre Bérégovoy, alors Premier ministre, du traité sur l'Union européenne, communément appelé traité de Maastricht. Car, ne l'oublions pas, mes chers collègues, ce traité a été approuvé, n'en déplaise à ses adversaires d'hier qui, manifestement, n'ont pas désarmé dans leur combat contre la construction européenne. Ce traité engage la France et il nous engage, puisque nous sommes la représentation nationale d'un pays qui a ratifié le traité.

C'est un fait, le traité de Maastricht a consacré le droit de vote et le droit d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence. Evidemment, cela ne convient pas à ceux qui se sont opposés à l'approbation de ce traité. *Dura lex, sed lex !* On ne peut donc pas suivre ceux qui s'opposent, par des manœuvres de diversion, à ce que la France remplisse ses engagements. En effet, le texte adopté par la commission des lois est encore plus restrictif que le texte de la proposition de résolution approuvée par la délégation

de l'Assemblée pour l'Union européenne : des conditions restrictives d'inscription sur la liste électorale d'une commune sont avancées, qui sont contraires au droit actuellement en vigueur ; la référence au pourcentage de citoyens de l'Union dans le pays, ramené à l'échelon de la commune, introduit la notion de seuil de tolérance - ou plutôt de seuil d'intolérance - notion laissée à la seule appréciation des maires. Ce serait contraire aux principes fondamentaux de notre République, une et indivisible, qui a pour devise : liberté, égalité, fraternité.

M. le ministre vient de faire état de la position du gouvernement français sur cette question. Toute proposition mérite réflexion, mais nous ne sommes pas appelés aujourd'hui à en délibérer.

Je regrette que le rapport de M. Fanton manifeste une insuffisance sur un point au moins. Est-ce une omission, est-ce un oubli ? Je n'ai pas trouvé dans le rapport une quelconque référence à l'avis du comité des régions. Or qui pourrait nier, ici, l'importance de ce comité ? D'abord parce qu'il est présidé par l'un de nos collègues, M. Blanc, dont on connaît la pertinence des interventions, toujours empreintes de calme et de sérénité, même lorsqu'il est passionné par la question qu'il traite, et il l'est par l'Europe. Ce comité a émis un avis favorable. Or il est l'émanation des collectivités territoriales, une sorte de préfiguration d'un Sénat européen. Il a approuvé la proposition de directive à l'unanimité moins une abstention, le 28 septembre dernier. Il était bon de connaître la position des représentants des collectivités territoriales des pays membres de l'Union européenne.

Ne nous trompons pas de débat. Il ne s'agit pas, ce matin, de faire la loi électorale, ni même la loi organique prévue par notre Constitution. Il ne s'agit pas non plus de délibérer sur la participation à notre vie démocratique de citoyens d'une autre nationalité. En d'autres termes, si le problème du vote des étrangers est posé depuis quelque temps en France, ce n'est pas dans le cadre de ce débat que nous pouvons le résoudre. Le groupe socialiste a, de longue date, affiché son approbation du droit de vote pour les étrangers, et je me réjouis que le rapporteur reconnaisse la valeur du droit de vote des étrangers en y faisant référence à la page 9 de son rapport.

J'en reviens à notre débat. La rédaction de ce projet de directive pose effectivement des problèmes au regard du fonctionnement habituel de nos institutions. Mais il n'est pas de problème sans solution, à partir du moment où existe la volonté politique de le résoudre. Or le rapport est rédigé de telle façon que le lecteur est enclin à conclure que le vote des ressortissants communautaires est quasi impossible. Quand on veut tuer son chien, dit l'adage, on dit qu'il a la rage. J'ai eu un peu cette impression en lisant le rapport qui nous est proposé. Les problèmes sont réels ; en particulier, n'est pas complètement résolu celui du contrôle des incapacités électorales qui pourraient concerner un ressortissant dans son pays d'origine. Ce problème doit être posé et le Conseil européen devra s'en préoccuper ; la loi électorale française pourra résoudre ensuite cette difficulté.

Mais cette directive n'intervient pas dans le droit interne des Etats, qui continuent à appliquer leur code électoral comme par le passé. Elle n'a pas non plus pour but d'unifier les systèmes électoraux ou l'organisation des pouvoirs locaux. D'ailleurs, plusieurs niveaux de pouvoirs locaux peuvent être concernés par la directive. La notion d'élections municipales ne recouvre pas partout la même réalité et dépasse parfois le cadre strictement communal.

Le *Kreis* allemand, équivalent de l'arrondissement français, est concerné par la directive, de même que le comté anglais ou la région écossaise.

La directive ne vise pas non plus à empêcher systématiquement les votes multiples, c'est-à-dire le vote dans le pays de résidence et le vote dans le pays étranger, comme cela est prévu pour les élections européennes. Car les élections locales n'ont jamais lieu partout en même temps, contrairement aux élections pour le Parlement européen. Mais savez-vous, mes chers collègues, que quatre pays sur douze seulement autorisent leurs ressortissants établis à l'étranger à voter dans leur pays d'origine ? C'est le cas de la France, mais aussi de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie. Tous les autres ressortissants perdent leur droit de vote à partir du moment où ils s'établissent à l'étranger. Il nous faut intégrer cette dimension dans notre réflexion et ne pas adopter une attitude ségrégationniste *a priori*.

Je suis en désaccord avec deux paragraphes de la résolution que nous a présentée tout à l'heure M. Béteille. D'abord, la résolution « souhaite que la directive ne s'applique qu'aux élections municipales générales postérieures à la date prévue pour sa transposition dans les Etats membres », en l'occurrence le 1^{er} janvier 1996. La position du Gouvernement, favorable à cette proposition, n'est conforme ni à l'esprit ni à la lettre des directives et textes européens, du traité de Maastricht en particulier. Les élections municipales vont intervenir en France en juin 1995 ; je refuse l'argument selon lequel on n'aurait pas le temps, d'ici là, de permettre aux ressortissants de l'Union européenne de voter lors de ces élections.

Le deuxième motif de désaccord réside dans l'application systématique des dérogations prévues à l'article 12 de la proposition de directive ; il y a là un caractère trop restrictif qui ne peut recueillir notre assentiment.

J'en viens à la ville de Paris « capitale », qui a longtemps eu un statut particulier par rapport aux autres collectivités territoriales. La loi « Paris-Lyon-Marseille » de 1982 a corrigé légèrement ce statut particulier. Néanmoins, Paris n'est pas encore tout à fait une collectivité comme les autres. Il ne nous appartient pas aujourd'hui de résoudre ce problème, même en ce qui concerne l'application ou non de la directive, car si l'on admet que Paris est une collectivité de droit commun, la directive ne peut que lui être appliquée, d'autant qu'il s'agit de la commune la plus importante, de celle qui compte le plus grand nombre de ressortissants européens. C'est au Gouvernement qu'il appartient de trouver la solution au problème posé. Il est vrai que ses membres ont actuellement d'autres sujets de préoccupation, mais je ne doute pas qu'en dépit des tumultes de la vie gouvernementale, il trouvera le temps de résoudre ce problème particulier !

Le groupe socialiste a approuvé et approuve cette disposition du traité de Maastricht, mais la proposition de résolution est beaucoup trop restrictive pour nous satisfaire : nous serons donc amenés à nous abstenir lors du vote final.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lefort.

M. Jean-Claude Lefort. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le problème du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des ressortissants de l'Union européenne résulte du traité de Maastricht et du nouvel article 88-3 de la Constitution contre lesquels - vous vous en souvenez sans doute - nous avons voté.

Comme M. le rapporteur le relève dans son rapport, les députés communistes présentent de nombreuses objections à l'encontre de ces dispositions. Il ne s'agit pas pour nous de faire diversion.

Tout d'abord, comme l'a souligné M. Béteille, nous mettons en cause le fait que puisse être accordé un droit de vote aux seuls citoyens des autres pays de l'Union européenne, car cela met en cause le principe d'égalité pour d'autres résidents.

Selon nous, ce sont tous les étrangers majeurs résidant en France depuis cinq ans qui devraient pouvoir voter aux élections européennes et municipales. En effet, ce sont des contribuables de la commune où ils résident, ils vivent en Europe, et le vote est un bon moyen pour une meilleure intégration à la vie sociale. C'est d'ailleurs, dans un autre domaine, le souhait qui ressort de la consultation nationale des jeunes.

A l'inverse, c'est inscrire l'inégalité dans la loi que de permettre à un Anglais résidant en France depuis peu de voter, et de le refuser à un Américain qui y vit depuis vingt ans !

Ma deuxième observation concernera la proposition de directive et la loi organique que le Parlement français sera appelé à discuter.

Il est clair que les difficultés juridiques sont plus nombreuses pour les élections municipales que pour les élections européennes.

Pour ces dernières, il n'y a qu'une circonscription nationale et des listes nationales. Être inscrit à Lille ou à Bonifacio ne présente pas de difficultés et n'est pas source d'anomalies quant au résultat du scrutin.

Concernant les municipales, en revanche, les problèmes sont beaucoup moins simples. Il faut bien constater que, ainsi que le relève la commission des lois, les rédacteurs de la proposition de directive se sont plus inquiétés de l'originalité du Grand-duché du Luxembourg que de la réalité française.

Il y a un an, l'Assemblée nationale a voté à l'unanimité une résolution que le gouvernement français a superbement ignorée. Il est donc pour le moins douteux que notre représentant dans cette négociation se fasse le défenseur de l'exceptionnalité française. Pourtant, il s'agit bien d'un domaine qui met en cause la souveraineté et où l'exercice du droit de veto de la France est nécessaire s'il subsiste la moindre difficulté. Or les problèmes sont nombreux et, surtout, ils n'ont rien d'abstrait.

Par exemple, il est sans doute inconcevable pour nous tous que le vote plural soit introduit pour les élections municipales françaises, et je suppose que personne dans cette assemblée ne voterait pour la réintroduction du principe vichyste du vote familial, récemment repris par le Front national, qui veut faire voter le père pour les garçons et la mère pour les filles.

Le principe « un homme, une voix » est intrinsèquement républicain. Je suis donc surpris de constater que nous ne nous retrouvions pas sur ce point avec notre collègue socialiste.

Le suffrage universel cesse d'être égal si un Finlandais ou un Portugais peut voter une première fois dans son pays d'origine et une seconde fois dans une commune française. Je le concède, il s'agit d'une hypothèse d'école, mais si rien ne s'y oppose et l'on risque d'aboutir à la situation dans laquelle une personne pourra voter seize fois si elle possède une propriété dans chaque pays de l'Union européenne !

Il n'est pas possible de transiger sur ce principe ! Il serait pour le moins étrange que l'Etat impose en Corse des conditions particulières d'inscription sur les listes élec-

torales pour les personnes originaires de l'île et qu'au nom de l'Europe il justifie le double vote en Corse à condition qu'il ne soit pas le fait d'un Corse !

Par ailleurs, nous n'avons pas reçu de réponse susceptible d'apaiser les inquiétudes qui avaient conduit mon ami Paul Mercieca et notre groupe à déposer une des propositions de résolution dont nous discutons.

En effet, le risque de double vote reste bien réel en ce qui concerne les communes frontalières et celles où la proportion de population d'origine européenne est la plus élevée. Ce qui n'est pour l'instant qu'une hypothèse pourrait demain être une réalité.

Mesure-t-on bien les difficultés inextricables qui surgiraient si une majorité l'emportait de quelques voix dans une commune frontalière française en raison de quelques citoyens belges inscrits sur la liste complémentaire du fait des résidences secondaires qu'ils possèdent ? Ou encore si, dans un village, une majorité de ressortissants européens se dessinait contre une liste présentée par des nationaux ?

Ce sont là des problèmes objectifs. Pour prévenir les tentations de double vote comme les affrontements qui nourriront une xénophobie intolérable, il n'y a pas d'autre solution que de prévoir le droit d'inscription des ressortissants uniquement là où ils ont leur résidence principale et non là où ils possèdent une résidence secondaire, qu'ils disposent ou non de leur résidence principale en France. Cette mesure est à nos yeux la seule capable d'empêcher la pratique du double vote.

Par ailleurs, trop de problèmes restent posés, comme celui du contrôle des inéligibilités. S'il y a pas pour l'instant de solution juridique pour Paris, il serait cependant difficilement compréhensible que le nouveau dispositif s'applique partout sauf dans la capitale de la France !

Telles sont les trois remarques principales que je voulais formuler sur le droit de vote des ressortissants européens.

Nous voterons pour la proposition de résolution.

En tout état de cause, le nouveau dispositif ne saurait s'appliquer aux élections municipales de 1995. A la condition expresse que la sincérité du scrutin soit scrupuleusement assurée, il ne pourrait s'appliquer qu'à partir des élections municipales suivantes, en 2001.

M. le président. La parole est à M. Georges Mesmin.

M. Georges Mesmin. Monsieur le ministre, ce débat est important pour la nation française car, avec le traité de Maastricht, nous voyons apparaître la notion de citoyenneté mixte.

Je m'étonne que vous ayez invoqué tout à l'heure le principe de subsidiarité qui renvoie à une sorte de pyramide au sommet de laquelle se trouve la citoyenneté européenne.

Tout le monde comprend que, pour les élections européennes, on puisse voter dans le pays où l'on réside...

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Monsieur Mesmin, puis-je vous interrompre ?

M. Georges Mesmin. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Monsieur Mesmin, sur le plan des principes, vous avez raison. Mais c'est pour les modalités d'application que joue la subsidiarité : ce sont celles du pays de résidence.

M. Georges Mesmin. Il n'empêche qu'il y aura une citoyenneté que l'on pourrait provisoirement qualifier de « municipale » et qui sera différente de la citoyenneté

nationale. Au lieu d'un système pyramidal, selon lequel on part de la base pour aller au sommet, en fonction de l'importance des compétences, le niveau communautaire étant justement au sommet, vous allez introduire un système qui me semble quelque peu bizarre - je parle en mon nom personnel.

Le principe de subsidiarité aurait dû conduire à écarter du traité de Maastricht une telle disposition. Ayant œuvré en faveur du traité, je ne suis pas suspect de ne pas être un bon Européen, mais je pense qu'il y a là quelque chose d'inconséquent.

La nationalité, la citoyenneté, c'est national et local. Cela comporte des droits, mais aussi des obligations. A partir du moment où les étrangers ne font pas leur service militaire en France, par exemple, pourquoi voteraient-ils aux élections locales sous prétexte qu'ils résident dans notre pays ? Cela sera source de difficultés.

Je ne reprendrai pas vos propos ni ceux des orateurs qui m'ont précédé. J'insisterai cependant sur le problème du double vote, qui est plus sérieux que vous ne l'avez dit.

Pourquoi ne pourrait-on pas vérifier que la personne qui demande son inscription sur nos listes électorales s'est bien fait radier dans son pays d'origine ; comme on le fait à l'intérieur de notre pays ?

M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale. Ce serait très difficile !

M. Georges Meslin. Ne pourrait-on vérifier, lors de son inscription en France, que l'intéressé s'est bien fait radier en Allemagne ou en Angleterre ? S'il a été mauvais citoyen et s'il ne votait pas, faudra-t-il lui donner, en France, les prérogatives qu'il n'exerçait pas en Allemagne ou en Angleterre ?

Je ne suis pas pour la technocratie et je suis donc favorable aux allègements des formalités, mais l'argument de la difficulté que vous avez évoqué ne me paraît pas très bon.

Je reste attaché au principe « un homme, une voix » et, comme l'a très bien montré l'orateur précédent, il y a de ce point de vue un « os » dans le dispositif.

La durée minimale de résidence fixée à cinq ans me paraît en revanche très convenable et le lien de l'électeur avec la collectivité locale concernée me paraît indispensable. Mais le contrôle des incapacités électorales et des inéligibilités pose un problème. Il faudrait permettre au moins un contrôle *a posteriori*.

Quant au conseil de Paris, auquel j'ai l'honneur d'appartenir, on n'esquivera pas aussi facilement le problème. En effet, ce n'est pas par « légèreté » que les conseillers de Paris sont aussi conseillers généraux : cela permet simplement d'éviter qu'il n'y ait deux assemblées délibérantes alors que Paris-ville a exactement la même surface que Paris-département. On a donc fusionné le conseil municipal et le conseil général. Il y a là une véritable difficulté que l'on ne pourra pas escamoter aisément.

Pour toutes les raisons que je viens d'exposer, le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, que j'ai l'honneur de représenter, votera la proposition de résolution.

M. le président. La discussion générale est close.

J'appelle maintenant l'article unique de la proposition de résolution dans le texte de la commission.

Article unique

M. le président. « Article unique. - L'Assemblée nationale :

« Vu l'article 88-4 de la Constitution,

« Vu la proposition de directive du Conseil (COM(94) 38 final du 23 février 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 (n° E 233),

« - refuse qu'en raison de l'absence de dispositions interdisant le double vote, un même électeur puisse voter aux élections municipales à la fois dans sa commune d'origine et dans celle de sa résidence dans un autre Etat membre ;

« - redoute les conséquences de l'absence de dispositif de contrôle des incapacités électorales ;

« - souhaite l'établissement d'un contrôle, même *a posteriori*, des inéligibilités ;

« - souhaite que la directive ne s'applique qu'aux élections municipales générales postérieures à la date prévue pour sa transposition par les Etats membres, soit, en l'état, le 1^{er} janvier 1996 ;

« - souhaite que les trois dérogations prévues à l'article 12, paragraphe 1, de la proposition de directive puissent être mises en œuvre dans toutes les communes où la proportion de résidents communautaires susceptibles de voter et d'être éligibles dépasse sensiblement leur part moyenne au sein de l'ensemble du corps électoral, appréciée au plan national ;

« - constate l'inapplicabilité de la proposition de directive pour les élections organisées dans le cadre de la Ville de Paris dont le Conseil est à la fois un conseil municipal et un conseil général ;

« - rappelle que, l'unanimité étant requise au sein du Conseil de l'Union européenne pour son adoption, cette proposition de directive n'est acceptable qu'à la condition de prévoir des dispositions permettant d'éviter toute difficulté d'application dans notre pays. »

Personne ne demande la parole dans les explications de vote ?...

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de résolution.

M. Bernard Derosier. Le groupe socialiste s'abstient.
(L'article unique de la proposition de résolution est adopté.)

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1995, n° 1530 :

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 1560) ;

Industrie, postes et télécommunications et commerce extérieur et article 58 :

- industrie, postes et télécommunications :

M. Bernard Carayon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 26 au rapport n° 1560) ;

- industrie :

M. Franck Borotra, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 1565, tome XI) ;

- postes et télécommunications :

M. Claude Gaillard, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 1565, tome XII) ;

- commerce extérieur :

M. Olivier Dassault, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 27 au rapport n° 1560) ;

Mme Louise Moreau, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères (avis n° 1562, tome VII) ;

M. Francis Saint-Ellier, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 1565, tome XIII).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix heures cinquante-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT