

**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°2

« La règle électorale »

Sous la direction de André-Paul Frogner et Annie

**« Usages européens du droit de suffrage
des citoyens de l'Union »**

Sylvie Strudel

IEP de Lille CRAPS - Centre Marc Bloch Berlin
sts@cmb.hu-berlin.de

work in progress – commentaires bienvenus

Si « l'égalité devant l'urne électorale est pour nous la condition première de la démocratie, (...), la base la plus indiscutable du droit » (Rosanvallon, 1992, p. 11), les frontières d'exercice du suffrage universel restent encore soumises à discussion dès lors qu'on s'interroge –par exemple- sur l'éventuelle attribution du droit de vote aux étrangers. Alors même que le droit de vote a été conféré à des catégories toujours plus larges de nationaux (fin du suffrage censitaire et capacitaire, élargissement du droit de vote aux femmes, fin des restrictions à l'égard des militaires ou des indigènes, abaissement de l'âge de la majorité...), la condition de nationalité a toujours été requise dans la tradition politique et constitutionnelle française¹.

Plus généralement et au-delà de la France, la citoyenneté apparaît comme un principe classificateur fort, car elle engage la « question fondamentale (...) de la place du peuple dans les systèmes constitutionnels d'inspiration démocratique » (Auby, 1958, cité par Beaud, 1992, p. 409). Cette classification, qui oppose le « national » et le « citoyen » à l' « étranger », s'articule aux concepts de nationalité et citoyenneté qui sont « (...) des concepts de « clôture sociale » déterminant les limites à (ou l'exclusion de) la participation de certains extérieurs à certaines interactions sociales » (Leca, 1991, p. 479). Cela dit, si les deux concepts ne sont pas -strictement- interchangeables (Leca, 1991 ; Lochak, 1991) et même si la notion de citoyenneté ne s'emboîte pas exclusivement sur la question de l'accès au droit de vote (Duchesne, 2001), le fait de déterminer qui est électeur et éligible trace une ligne de partage au sein des démocraties.

L'invention de la citoyenneté de l'Union européenne inaugure une nouvelle scansion dans la chronologie des droits de cité : reprenant à son compte le principe originel de non-

¹. A l'exception de la Constitution montagnarde –jamais appliquée- de 1793, réservant aux étrangers, sous certaines conditions, l'exercice des droits politiques et qui, à ce titre, constitue une curiosité historique et juridique dans l'histoire du droit français (Wahnich, 1997).

discrimination liant les Etats membres de la Communauté, elle esquisse la logique d'une « Communauté de droit » en formalisant le statut de l'individu dans l'Union européenne et elle dessine, par les droits politiques conférés, les contours d'un espace démocratique propre à l'Union. Si l'analyse de la citoyenneté européenne est déjà amplement engagée sur le plan philosophique (Balibar, 2001 ; Ferry, 2000 ; Habermas, 2000) et juridique (Koubi, 1995 ; Kovar et Simon, 1993 ; Masclet, 1997 ; Preuss et Requejo, 1998)², elle semble plus inégalement abordée par la science politique. Des approches théoriques (Deloye, 1998 ; Eder et Giesen, 2001 ; Leca, 1992) ou institutionnelles (Magnette, 1999 ; Wihtol de Wenden, 1997) ont déjà émergé mais ce champ est encore peu exploré par les électoralistes, du moins en France (Strudel, 2001 ; Strudel, 2002).

Formalisée par les traités, la citoyenneté européenne est novatrice par ses dispositions électorales qui rompent un principe séculaire dans des Etats-Nations, où la citoyenneté politique est arrimée à la nationalité. En dissociant dans l'acte électoral le lien établi entre nationalité et citoyenneté, l'article 8B du traité signé à Maastricht le 7 février 1992 ouvre des perspectives inédites : en effet, les ressortissants européens disposent désormais d'un droit de vote et d'éligibilité pour les élections municipales et européennes dans le pays de l'Union où ils résident. Autrement dit, un Français habitant en Allemagne peut voter ou être élu à une élection municipale ou européenne en Allemagne, parce qu'il est un citoyen de l'Union.

Mais seule la généralisation est innovante : déjà mis en pratique à deux reprises à l'occasion des élections des députés au Parlement européen (1994-1999), le droit de vote des citoyens européens à l'échelon municipal a été en revanche "expérimenté" pour la première fois dans certains pays de l'Union : notamment en Belgique au mois d'octobre 2000 et en France en mars 2001, alors qu'il est "routinisé" dans d'autres États depuis de longues années. La frilosité française en ce domaine ne saurait faire oublier l'ancienneté des expériences étrangères, étendues parfois à l'ensemble des non-nationaux (Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden, 1993). Si l'article 8B2 (art. 19§2 TCE), qui concerne les élections européennes, a relativement rapidement trouvé à se concrétiser (Strudel, 2001), en revanche une analyse en miroir de la mise en œuvre du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (art. 8B1 puis 19§1 TCE) mérite une attention particulière³.

Cette communication propose un premier niveau de cadrage d'un travail de long terme engagé au niveau français et européen sur la « citoyenneté européenne par le bas »⁴. Les pratiques des citoyens ne sauraient être dégagées des cadres juridiques et étatiques dans lesquelles elles s'inscrivent, d'autant que parfois -bien avant Maastricht- des droits communs ont émergé ouvrant des citoyennetés nationales les unes aux autres. A l'inverse, d'autres Etats ont voulu voir dans la citoyenneté européenne une concurrente de leur propre citoyenneté nationale, l'ouverture des droits politiques affectant les conceptions classiques de l'identité politique du « peuple ». Dans ce cas, les débats nationaux –souvent anciens et houleux- sur cette question ont été réactivés et infléchis par les innovations communautaires. En ouvrant la voie à «(...) des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient »⁵, les traités de Maastricht puis d'Amsterdam ont fourni à certains États - dont la Belgique, le Luxembourg et la France, mais pour des raisons différentes - des occasions de se hâter lentement... Mon propos vise, dans une perspective comparative, à s'interroger sur les conditions générales de mises en œuvre mais aussi sur les détournements et retardements

². Sélection, entre autres, dans un corpus d'ouvrages, articles et communications à des colloques en pleine expansion.

³. Pour une analyse incluant des données sur les pratiques des citoyens, cf. Strudel, 2002.

⁴. Une recherche comparative (France, Belgique, Danemark et Portugal) et pluridisciplinaire sur « Les usages municipaux de la citoyenneté européenne : mobilisations, votes et en jeux communautaires », dont j'assure la coordination scientifique, est actuellement en cours et bénéficie d'un soutien du CNRS dans le cadre du Programme *L'Identité Européenne en Questions*, dirigé par Bruno Cautrès.

⁵. Cf. texte de l'article *in extenso* plus bas dans cette communication.

spécifiques auxquels ont recouru certains Etats, dans la transposition en droit électoral national des dispositions de l'article 19 § 1 TCE. Le fait que l'Union impose un statut politique uniforme ne veut pas dire uniformisation : la reconnaissance d'un électorat municipal européen ne s'est pas opérée d'emblée ni sans modalités différentes. Selon quels rythmes et par quels processus politiques, les Etats membres font-ils usage de ces nouveaux droits ?

L'intérêt pour les mécanismes de mise en œuvre concrète de ce nouveau droit s'explique par des raisons de nature différente : d'une part, la taille de la population concernée, qui compte 4,5 millions d'électeurs potentiels⁶, mais aussi les contours de celle-ci : les profils sociologiques des migrants européens et les formes de mobilité intra-européenne ne sont encore que partiellement étudiés ; d'autre part, le statut symbolique du vote en ce qu'il touche à la construction séculaire des identités nationales est dorénavant sollicité au profit d'un nouveau cadre transnational : les résistances de certains États membres à transposer les dispositions de l'article 8B1 (1981 TCE) signent les enjeux forts de l'articulation entre nationalité et citoyenneté et invitent à les questionner ; enfin, la citoyenneté européenne dans les textes est parée de toutes les vertus démocratiques⁷ alors que dans les faits elle semble plus fonctionner comme outil concurrentiel entre les institutions européennes (Parlement *versus* Commission, elle-même *versus* Conseil), objectif répulsif pour certains gouvernements et objet non identifié pour les citoyens.

Le choix d'une stratégie de recherche est aussi l'histoire de renoncements : la question de l'attribution du droit de vote aux étrangers au niveau local dépasse bien évidemment la seule analyse des changements de règle électorale mis en œuvre par les Etats. Plus exactement, ceux-ci sont aussi, à des degrés divers, le produit des effets croisés des mobilisations ou revendications des intéressés mêmes (Wihtol de Wenden, 1988), d'un état donné de l'opinion publique sur ce thème (Guiraudon, 1999), d'une structure de partis plus ou moins bien disposés vis-à-vis de cette problématique et/ou de la présence de partis xénophobes (Perrineau, 2001)... mais encore plus généralement, des équilibres démographiques liés à l'immigration, voire des formes plus ou moins ouvertes d'acquisition de la nationalité selon les pays (Weil et Hansen, 1999). Plus encore, les effets de période sont à prendre en considération : s'il y a cinquante ans, cette question n'aurait pas retenu « la moindre attention » (Delpérée, 1995, p. 3), des travaux empiriques menés en Europe depuis une quinzaine d'années s'accordent à montrer une ouverture progressive des droits politiques aux non-nationaux (Brubaker, 1989 ; Hammar, 1990 ; Layton-Henry, 1990), voire à suggérer l'émergence d'une dimension transnationale de la citoyenneté (Soysal, 1994 ; Bauböck, 1995). *Last but not least*, vouloir étudier l'application nationale d'une décision communautaire, supposerait de prendre en compte, en amont, les compromis intergouvernementaux, et en particulier ceux relatifs à la citoyenneté lors de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique de 1991⁸.

C'est donc **un angle de vue** qui sera retenu ici, celui de la mise en place d'une règle électorale commune dans les Etats de l'Union européenne. Mais ici les enjeux sont majeurs : ils touchent au cœur de la construction nationale et mettent en jeu les souverainetés respectives des Etats membres. Après une première partie qui rappellera l'encadrement des textes communautaires et les dispositions adoptées, j'aborderai dans une deuxième partie une présentation des différentes législations nationales chez les quinze relatives au droit de vote et

⁶. Même si celle-ci ne représente que 2% de la population européenne électorale totale...

⁷. Les phrases ritualistes sur le sujet sont légion : il suffit pour s'en persuader de consulter le *Livre Blanc sur la gouvernance européenne* (récemment édité par la Commission, juillet 2001) et qui affiche comme thème central « rapprocher l'Europe de ses citoyens », ou encore de se référer aux déclarations d'intention sur « la participation des citoyens » qui accompagnent la mise en place de la Convention.

⁸. Ce qui pose un problème méthodologique sérieux lié à la parcimonie des sources, qu'ont souligné l'ensemble des auteurs menant des analyses empiriques (Doutriaux, 1992 ; Magnette, 1999 ; O'Leary, 1996 ; Wiener, 1998).

d'éligibilité municipal pour les étrangers. Enfin, une troisième partie sera consacrée à une tentative d'interprétation comparée.

I. La construction juridique des droits politiques relatifs à la citoyenneté de l'Union

Mon propos n'est pas ici de revenir sur la genèse de la notion ni sur la manière dont la construction européenne a commencé à recomposer les droits politiques du citoyen, et ce depuis les premières et prudentes suggestions lancées lors du Sommet de Paris en octobre 1972 jusqu'à la lettre du premier ministre espagnol Felipe Gonzales adressée à la présidence irlandaise en mai 1990, citant la citoyenneté européenne comme horizon d'une réforme institutionnelle d'envergure⁹ : elles sont amplement documentées (Cloos, Reinesch, Vignes et Weyland, 1993 ; Hen, 1991 ; Heymann-Doat, 1993 ; Magnette, 1999 ; Peuchot, 1991). Il vise essentiellement à rappeler ici les textes communautaires qui encadrent l'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux ressortissants communautaires.

A) L'article 8B § 1 du traité de Maastricht

Parmi les droits conférés aux citoyens de l'Union par la citoyenneté européenne, instaurée par le traité de Maastricht, figure donc un droit de participation à la vie politique locale dans l'Etat membre de résidence. L'article 8B.1 du traité signé à Maastricht le 7 février 1992 est devenu l'article 19 § 1 dans la nouvelle numérotation après la signature du traité d'Amsterdam, le 2 octobre 1997. En voici le texte *in extenso* : « 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 arrêtées 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. ». Ce droit sera d'ailleurs rappelé et repris à son compte par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son article 40 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat »¹⁰.

Il est important de noter ici que la nouveauté du traité ne réside pas tant dans la création de droits que dans la possibilité ouverte de les exercer sur l'ensemble du territoire de l'Union. D'autre part, la déconnexion de la citoyenneté de l'Union d'avec la nationalité n'est que partielle, puisqu'il faut être ressortissant d'un Etat membre pour en bénéficier.

B) La directive 94/80/CE

Les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ont été définies en 1994 dans la directive 94/80/CE¹¹, qui a été modifiée par la directive 96/30/CE à

⁹. Pour une analyse particulièrement minutieuse des débats politiques ayant entouré la mise en place juridique de la citoyenneté de l'Union, cf. Magnette P., *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999.

¹⁰. JO C 364 du 18.12.2000, p. 1 et suiv.

¹¹. JOCE L 368 du 31 décembre 1994, pp. 38-43

la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995, afin d'y spécifier les collectivités locales de base de ces trois nouveaux pays¹².

Si la directive rappelle dans ses considérants que « l'application de l'article 8B § 1 du traité ne suppose pas une harmonisation globale des régimes électoraux des Etats membres », elle affiche en revanche deux principes forts : celui « d'égalité et de non-discrimination entre citoyens nationaux et non-nationaux » et celui de « suppression de la condition de nationalité » dans l'exercice du droit de vote et d'éligibilité municipal (cf. texte *in extenso* en annexe 1). Le second principe va donner lieu à de puissantes controverses constitutionnelles dans certains Etats membres, qui seront parfois apaisées par des contournements (voire détournements) nationaux du premier principe...

L'ensemble de la directive évite autant que faire se peut toute ingérence dans le droit électoral des Etats membres et renvoie systématiquement aux législations nationales pour la définition des critères d'exercice des droits politiques : ni discrimination ni surtout harmonisation. D'emblée d'ailleurs, la directive 94/80/CE prévoit limitations et dérogations. Les limitations, ouvertes aux États, sont relatives à l'éligibilité en vertu de l'équation protectrice de la souveraineté nationale *nationalité = loyauté*. D'une part, les fonctions de chef (ou adjoint) de l'exécutif d'une collectivité locale peuvent être réservées aux ressortissants de l'Etat membre et d'autre part, les éventuels élus communautaires peuvent être exclus de toute participation directe ou indirecte à l'élection d'une assemblée parlementaire¹³ (art. 5 § 3 et 4). Les dérogations visent les États membres où la part des ressortissants communautaires en âge de voter dépasse 20% du corps électoral potentiel : le Luxembourg et la Belgique (pour certaines communes) sont concernés (article 12 § 1 et 2). Dans ce cas, des conditions de résidence (non opposables aux nationaux) sont imposées : elles équivalent à un mandat municipal pour le droit de vote et à deux pour l'éligibilité¹⁴. Enfin, le Luxembourg se voit reconnaître le droit de "prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats" (art. 12 § 1.c), autrement dit de décourager toute polarisation entre listes de candidats nationaux et non nationaux, et tout particulièrement portugais¹⁵. Alors que la part des migrants communautaires représente entre 0,3% et 6,5% de la population totale des différents États membres, elle avoisine les 33% au Luxembourg. De plus, cette population est essentiellement concentrée dans certaines des 118 communes luxembourgeoises : la moitié d'entre elles comptent moins de 20% de ressortissants communautaires, mais 38 communes s'étalent entre 20 et 30% de population communautaire, 21 communes entre 30 et 54% et la capitale compte 41% de citoyens européens non nationaux¹⁶. Cette situation éclaire d'une lumière crue la plus ou moins grande bienveillance des États à l'égard de la mise en application de ces droits politiques, très directement corrélée (mais pas exclusivement, ainsi que nous le verrons plus bas) à la part respective des ressortissants communautaires résidant sur leur territoire¹⁷.

Aux termes de l'article 14 de la directive, les Etats membres devaient adopter les mesures nationales de transposition avant le 1^{er} janvier 1996 (idem pour l'Autriche, la Suède et la Finlande). De fait, c'est en ordre dispersé et parfois hors délai que les Etats ont adopté les mesures nationales de transposition, tant et si bien que la Commission a engagé en 1996 des

¹². Directive 96/30/CE du Conseil, du 13 mai 1996, modifiant la directive 94/80/CE 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, JO L 122 du 22.5.1996, p. 14.

¹³. Sur ce point, cf. ci-dessous le rôle et l'influence du système constitutionnel français.

¹⁴. Pour les élections européennes, les conditions de résidence sont calées sur la durée des législatures : 5/10 ans.

¹⁵. La directive 94/80/CE fut d'ailleurs adoptée sans la voix du Portugal qui interpréta cette mesure dérogatoire comme une discrimination à l'encontre de ses ressortissants résidant au Luxembourg.

¹⁶. Données statistiques issues de : Commission des Communautés européennes, *Proposition de directive du Conseil sur le droit de vote des ressortissants des États membres aux élections municipales dans l'État membre de résidence*, communication de la Commission transmise au Conseil le 24 juin 1988, COM (88) 371 final.

¹⁷. Sur ce point, cf. développements et discussion dans la seconde partie de cette communication.

procédures d'infraction au titre de l'article 226 du traité CE pour défaut de notification des mesures nationales à l'encontre de onze Etats membres. Finalement, c'est en 1999 que la directive a fini par être transposée dans tous les Etats membres (cf. annexe 2)¹⁸.

Enfin, l'article 13 de la directive dispose que la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive dans le délai d'un an après le déroulement dans tous les Etats membres des élections municipales organisées sur la base des dispositions de la directive. La France étant le dernier Etat membre à avoir organisé des élections municipales sur la base des dispositions de la directive, le délai d'un an imparti pour la présentation du rapport courait depuis mars 2001 : celui-ci a été publié le 30 mai 2002¹⁹.

II. Logiques d'Etats et droit de vote municipal aux étrangers

Aussi bien les législations en place que les péripéties liées à l'obligation de transposition mettent en jeu la construction nationale des différents pays mais aussi les rapports qu'ils entretiennent avec leurs étrangers. En tout état de cause, l'attribution de droits politiques municipaux à des étrangers suppose, dans la plupart des pays européens, des modifications constitutionnelles. Mais de fait, on constate de grandes variations de forme et de rythme selon les pays, qui peuvent être répartis en quatre groupes. Le principe de cette typologie associe l'extension des droits conférés et le tempo d'attribution de ceux-ci.

*Un premier groupe, « *les défricheurs : allegro vivace* », rassemble les Etats où le droit de vote et d'éligibilité ont été attribués à l'ensemble des étrangers et où ces droits préexistent à Maastricht : Irlande, Suède, Danemark, Finlande et Pays-Bas.

*Un deuxième groupe, « *les pragmatiques : allegro ma non troppo* » associe des Etats qui ont attribué le droit de vote et d'éligibilité (parfois non) à certains étrangers ou sous conditions de réciprocité, et ce avant Maastricht : Royaume-Uni, Portugal, Espagne.

*Un troisième groupe, « *les appliqués : moderato* », regroupe les Etats qui ont donné le droit de vote et d'éligibilité municipal aux ressortissants d'un Etat membre résidant sur leur territoire, conformément au traité de Maastricht : Italie, Allemagne, Luxembourg, Grèce, Autriche.

*Enfin, un quatrième groupe, « *les récalcitrants : lento con ritardando* », ferme la marche : la France et la Belgique ont l'une comme l'autre connu des retards significatifs dans leurs délais de transposition, au point que la Commission déposera des recours en manquement en leur contre.

A) « *Les défricheurs* » : *allegro vivace*

Dans un certain nombre de pays, l'octroi des droits politiques pour les élections municipales aux ressortissants étrangers (communautaires ou/et non communautaires) relève de l'histoire ancienne : souvent largement antérieure à Maastricht. La transposition n'a donc pas suscité de débats particuliers. Le paradoxe ici, c'est que l'article 8B du traité de Maastricht est en retrait (car fermé aux ressortissants des pays-tiers) par rapport aux droits politiques attribués préalablement dans ces Etats.

L'Irlande associe le droit de vote local à un critère de résidence : dès 1963, l'*Electoral Act* autorise toute personne (donc aussi étrangère) de 18 ans et plus et ayant séjourné au moins 6 mois en Irlande à participer aux élections des conseils communaux. Ces conditions vaudront

¹⁸. L'annexe 2 reprend le tableau récapitulatif établi par la Commission pour le rapport publié en mai 2002, cf.note suivante.

¹⁹. *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*, Bruxelles, le 30.05.2002, COM (2002) 260 final.

également pour l'éligibilité, qui sera accordée 10 ans plus tard. Enfin, après que le 9^{ème} Amendement à la Constitution ait été introduit par le référendum du 14 juin 1984, l'*Electoral Amendment Act* de 1985 ouvre aux nationaux britanniques, qui ont leur résidence en Irlande, la possibilité même de voter au *Dail Eirann*, la première Chambre du Parlement (Sieveking, 1989).

Dans les pays scandinaves, c'est la Suède qui a ouvert le ban de l'attribution du droit de vote et de l'éligibilité à l'ensemble des citoyens étrangers installés sur son territoire, par une modification de sa loi électorale en décembre 1975 (Hammar, 1984). L'ensemble des partis représentés au Parlement a considéré comme un gage d'une intégration accomplie l'offre d'un droit de vote aux élections locales et régionales aux étrangers de 18 ans et plus, présents depuis trois ans au moins en Suède avant l'élection considérée. C'est ainsi qu'environ 225.000 personnes étrangères participèrent dès septembre 1976 au scrutin communal (Bäck & Soininen, 1998).

Rappelons que la résistance du Danemark à la notion de citoyenneté européenne s'alimente bien plus dans son refus de tout processus induit de fédéralisation²⁰ que dans une discussion relative au droit de vote des étrangers, qui est une question réglée dans le droit et la pratique (Baunsgard, 1984). Si le Danemark a d'abord octroyé les droits politiques locaux et régionaux aux ressortissants des États membres de l'Union nordique (loi du 18 mai 1977), l'ensemble des étrangers en est bénéficiaire (droit de vote et éligibilité si enregistrement dans la commune et résidence depuis au moins 3 ans), avec la loi du 30 mars 1981. En revanche, la Constitution amendée de 1953 stipule dans ses articles 29 et 30 la condition de nationalité pour être électeur au *Folketing*, le Parlement danois. La citoyenneté au Danemark étant fondée sur le principe du droit du sang, les citoyens ayant l'intégralité des droits politiques sont donc essentiellement des Danois de souche (Hamburger, 1993).

La Finlande applique les mêmes décisions avec un calendrier légèrement différé : ce sont d'abord les citoyens nordiques qui bénéficient en 1981 du droit de vote local et régional (après deux ans de résidence). Désormais, l'article 14 § 2 de la Constitution précise que « tout citoyen finlandais et tout citoyen étranger résidant de façon permanente dans le pays, et âgés d'au moins dix-huit ans, disposent du droit de vote aux élections et aux référendums municipaux, dans les conditions fixées par la loi (...) »²¹.

Les Pays-Bas, au moment de la révision de leur Constitution en février 1983, introduisent un article 130 selon lequel « la loi peut conférer le droit d'élire les membres du conseil municipal et d'être membres du conseil municipal à des résidents n'ayant pas la nationalité néerlandaise, pourvu qu'ils répondent pour le moins aux conditions qui s'appliquent aux résidents de nationalité néerlandaise »²². La loi électorale est modifiée en ce sens le 29 août 1985 -droit de vote et éligibilité, après une période de résidence de 5 ans-, avant les élections communales du 19 mars 1986 (Jacobs, 1998a).

B) « Les pragmatiques » : *allegro ma non troppo*

Moins rapides ou moins généreux, d'autres États avaient aussi déjà ouvert des droits politiques aux étrangers avant Maastricht mais de manière limitée ou/et sous réserve de réciprocité, comme le Royaume-Uni, l'Espagne et le Portugal.

²⁰. Le résultat du premier référendum, le 2 juin 1992, qui repousse d'une courte majorité (50,7% de non) la ratification du traité de Maastricht est à lire comme une défiance des électeurs danois face à toute esquisse d'un État fédéral dans lequel leur pays perdrait son identité nationale. Une fois précisé, dans une déclaration unilatérale du Danemark, que la citoyenneté de l'Union ne saurait s'entendre en aucune manière au sens de citoyenneté d'un État nation, l'accord se fera un an plus tard (56,7% de oui, le 18 mai 1993).

²¹. <http://mjp.univ-perp.fr/constit/fin2000.htm>

²². www.minbuza.nl

Au Royaume-Uni, l'article 2 de la loi de 1949 « *Representation of the People Act* » reconnaît aux citoyens irlandais et aux « *british subjects* » le droit de vote et l'éligibilité aux élections locales (Lloyd, 1993). Cette reconnaissance officielle de la permanence du passé impérial britannique marque encore de son empreinte la nouvelle loi sur la nationalité de 1981 où il est bien confirmé que les « *british subjects* » sont les citoyens du Commonwealth (Hansen, 1999).

La Constitution espagnole du 27 décembre 1978 prévoit dans son article 13 alinéa 2 que « seuls les Espagnols jouiront des droits reconnus à l'article 23, exception faite, en vertu de critères de réciprocité, des dispositions que pourra établir un traité ou la loi concernant le droit de suffrage actif dans les élections municipales »²³. La loi organique 5/1985 sur le régime électoral général du 19 juin 1985 en précise, dans son article 176, les conditions : réciprocité, pas d'éligibilité, résidence minimum de trois ans²⁴. De fait, des accords bilatéraux seront signés dans les années suivantes -donc avant Maastricht- avec le Danemark²⁵, la Norvège²⁶, les Pays-Bas²⁷ et la Suède²⁸. Un amendement à la Constitution était donc rendu nécessaire pour introduire la possibilité de l'éligibilité (Rubio Llorente, 1992). Dans le cas de l'Espagne, ce sont les péripéties de la transposition qui sont suggestives. Malgré un climat dépassionné lié à l'ostensible dépolitisation de la réforme constitutionnelle présentée comme purement « technique » (Mendez Lago, 2002, p.8) et une fois celle-ci adoptée sans encombre (réforme constitutionnelle signée et promulguée par le Roi le 27 août 1992), le gouvernement espagnol à l'époque sous direction socialiste fit preuve d'une attitude « étonnamment nationaliste et conservatrice » (Closa, 1998, p.21), d'autant plus paradoxale que l'Espagne avait milité aux avant-postes pour une citoyenneté européenne concrète²⁹ ! En effet, un décret royal adopté en février 1995 concernant les listes électorales des résidents étrangers pour les élections locales³⁰ se garde bien d'évoquer –à trois mois du scrutin- tant le traité de Maastricht que la Directive 94/80 et se contente de rappeler l'ancien principe de réciprocité... et ce, moins d'un an après le vote des ressortissants européens résidents en Espagne pour l'élection des députés au Parlement européen. Il faudra attendre le 30 mai 1997 pour qu'une loi organique parachève la transposition en droit interne espagnol du droit de vote des citoyens de l'Union aux élections locales. Carlos Closa interprète l'étiement du délai de transposition (en vue du contournement des élections locales de mai 1995) comme une mesure politique de rétorsion de l'Espagne vis-à-vis de la propre lenteur de certains pays européens, où réside un nombre substantiel d'Espagnols (France, Belgique...), à transposer eux-mêmes la directive européenne³¹ : ou la réponse du berger à la bergère. Monica Mendez Lago y ajoute un argument de pure politique interne : le gouvernement socialiste n'aurait pas été très pressé d'attribuer un droit de vote à des étrangers, propriétaires de résidences, suspectés de donner leurs faveurs au Parti Populaire de droite³².

La Constitution portugaise du 2 avril 1976 anticipe, elle aussi, sur les dispositions du traité de Maastricht (Miranda, 1992) : un régime particulier est prévu pour les citoyens des pays de langue portugaise (art. 15 al. 3) et l'article 15 alinéa 4, introduit en 1989, stipule : « la loi, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers résidant sur le territoire national la

²³. www.cgpi.es/docs.consti.doc et traduction sur le site de l'ambassade d'Espagne en France.

²⁴ Pour les textes législatifs cités, cf. www.elecciones.mir.es

²⁵ Texte publié au *Boletín Oficial del Estado (BOE)* du 30 novembre 1990.

²⁶ *BOE* du 27 juin 1991.

²⁷ *BOE* du 8 août 1990.

²⁸ *BOE* du 27 juin 1991

²⁹ Cf. le rôle fondateur et moteur du mémorandum déposé par le gouvernement espagnol en septembre 1990 « Vers une citoyenneté européenne », reproduit dans *Europe Documents*, n° 1653, 2 octobre 1990.

³⁰ Real Decreto 202/1995 du 10 février 1995.

³¹ art.cit., p. 20-21.

³² art.cit., p. 9-10.

capacité électorale active et passive pour l'élection des membres des organes des collectivités locales »³³. Bénéficieront du droit de vote (sous réserve de réciprocité) les ressortissants lusophones du Brésil et du Cap Vert après deux ans de résidence, le délai est porté à trois ans pour d'autres nationaux (Argentine, Chili, Estonie, Israël, Norvège, Pérou, Uruguay, Venezuela). L'éligibilité est réservée aux Brésiliens et Cap-Verdiens, après 4 ans de résidence, et aux Péruviens et Uruguayens, après 5 ans de résidence. De fait, dès septembre 1971 une Convention sur les Droits et Devoirs des Brésiliens et des Portugais avait instauré ce principe de réciprocité entre les deux pays.

C) « Les appliqués » : *moderato*

Contrairement aux Etats précédemment évoqués, les pays suivants n'ont pas anticipé les droits politiques ouverts par le traité de Maastricht : le plus souvent parce que leurs textes constitutionnels lient citoyenneté et nationalité. Dans ce cas, les débats politiques seront vifs et les révisions constitutionnelles parfois houleuses. En revanche, et contrairement au dernier groupe d'Etats analysés, les délais de transposition seront *grosso modo* respectés.

L'Allemagne pensait avoir résolu la question du droit de vote des étrangers depuis que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe avait, dans une double décision du 30 octobre 1990, déclarées nulles deux lois attribuant le droit de vote aux étrangers³⁴ prises respectivement par le Land de Hambourg et du Schleswig-Holstein en 1989 (Liegmann, 1989). Ceci aurait dû mettre fin à des initiatives locales parfois anciennes et variées (Lamers, 1977 ; Weigl, 1992) et à une « querelle doctrinale assez vive » (Beaud, 1992, p. 409). L'argumentaire développé par la Cour articulait deux propositions nouées logiquement ensemble³⁵ : d'une part, le principe même du droit de vote aux étrangers dans le cadre fédéral violerait la notion de souveraineté du peuple, qui implique une souveraineté exclusivement nationale (et donc un suffrage réservé aux nationaux, en vertu de l'équation nationalité = citoyenneté ou peuple allemand = peuple politique *Staatsvolk*) selon son interprétation de l'article 20 al.2 de la Loi fondamentale³⁶ et d'autre part, le principe de la « clause d'homogénéité », qui est intrinsèquement lié au fédéralisme et impose un minimum d'homogénéité entre le niveau fédéré et fédéral stipulé à l'article 28³⁷, l'emporterait sur un autre principe fédéral qui est celui d'autonomie (« *Selbstverwaltung* »), évoqué un peu plus loin dans le même article 28³⁸. Néanmoins, et à la surprise des juristes, le juge ne fermait pas totalement la porte de l'attribution du droit de vote aux étrangers communautaires puisqu'il évoquait le moyen indirect de la révision constitutionnelle dans un *obiter dictum* adjoint à la décision relative au Schleswig-Holstein (Autexier, 1992). Le traité de Maastricht obligera donc à remettre sur le métier la question de l'intégration politique des étrangers et c'est par une révision constitutionnelle en date du 21 décembre 1992 qu'est ajoutée une troisième phrase à l'article 28, portant sur la garantie fédérale relative aux constitutions des *Länder* et à l'autonomie communale dans la Loi fondamentale : « Pour les élections dans les arrondissements et les communes, les personnes

³³. www.acime.gov.pt

³⁴. A la suite de deux recours introduits par des députés démocrates-chrétiens de la Chambre fédérale opposés à l'initiative des Parlements régionaux dirigés par des socialistes dans ces deux *Länder*.

³⁵. Pour un commentaire particulièrement éclairé, cf. Olivier Beaud, art. cit.

³⁶. « La souveraineté émane du peuple. Elle est exercée par le peuple au moyen d'élections et de votations, et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire » :

www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/art20.htm

³⁷. « L'ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale » GG Art 28 Abs 1 S 1 :

www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/art28.htm

³⁸. « Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois (...) » GG Art 28 Abs 2

possédant la nationalité d'un Etat membre de la Communauté européenne sont également électrices et éligibles dans les conditions du droit de la Communauté européenne » (GG Art 28 Abs 1 S 3)³⁹. Autrement dit, le suffrage universel « local » serait reconnu d'une autre nature que le suffrage universel « national » puisque se trouve retourné l'argument de l'homogénéité fédérale et renforcée *de facto* la reconnaissance de l'autonomie des collectivités fédérées (Zuleeg, 2001).

La complexité institutionnelle liée à la structure fédérale de l'Allemagne a rendu la transposition dépendante des décisions des différents *Länder* : ces mesures de transpositions ont été amplement commentées par les juristes allemands (Barley, 1999 ; Degen, 1993 ; Dill, 1999 ; Gundel, 1999 ; Pieroth und Schmülling, 1998 ; Schrapper, 1995 ; Sieveking, 1993 ; Zuleeg, 2001). De fait, la date limite impartie au délai de transposition (1^{er} janvier 1996) a été respectée par les 16 *Länder*, exceptée la ville-Etat de Brême (17 octobre 1996)⁴⁰. Une difficulté particulière provenait du statut mixte de ville et de *Land* pour Berlin, Hambourg et Brême⁴¹ : afin de ne pas faire interférer le vote communal avec un niveau fédéral, la solution trouvée à Berlin et Hambourg fut de limiter le droit de vote des ressortissants européens aux élections des assemblées de quartier (*Bezirksversammlungen*). Mais le cas de la ville libre hanséatique de Brême était encore plus ardu, en raison des structures administratives différentes des communes de Bremen et Bremerhaven qui forment -ensemble- l'Etat de Bremen... ce qui explique le retard qui lui est spécifique. Les mesures mises en œuvre sont dans l'ensemble plutôt bienveillantes envers les citoyens de l'Union, à l'exception de dispositions plus restrictives adoptées par les *Länder* de Bavière et de Saxe qui interdisent aux étrangers l'accès aux fonctions de maire (mettant ainsi à profit l'article 5 § 3 de la directive communautaire) et qui n'optent pas pour une inscription automatique sur les listes électorales. Cette dernière disposition a d'abord fait l'objet d'une ouverture de procédure d'infraction engagée par la Commission (car elle est contraire à l'article 8 § 3 qui prévoit que l'électeur non national reste inscrit dans les mêmes conditions que l'électeur national) avant d'être résolue dans la législation de ces deux *Länder*⁴².

En Grèce, si l'article 51 § 3 de la Constitution du 9 juin 1975 réserve exclusivement le droit de vote aux nationaux pour les élections du Parlement, il n'y a en revanche pas de clause explicite sur la condition de nationalité concernant les élections communales puisque seuls sont invoqués un « suffrage universel et secret » (art. 102 § 2.2). Cependant, la Constitution stipule que seuls des citoyens grecs peuvent assurer une fonction élective publique (art. 4 § 4), ce qui a suffi à assurer une lecture restrictive de l'ensemble du texte⁴³. Donc dans ce cas encore, c'est la voie de la réforme constitutionnelle qui a été adoptée.

La Commission a constaté qu'à plusieurs égards, la nouvelle législation grecque ne respectait pas la directive : d'une part, une disposition soumettait l'accès au droit de vote à la connaissance de la langue grecque (ce qui est contraire à l'article 3 de la directive qui garantit le droit de vote et d'éligibilité à toute personne qui est citoyen de l'Union et qui, sans en avoir la nationalité, réunit les conditions auxquelles la législation de l'Etat membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants), d'autre part une deuxième disposition prévoyait que seules les personnes ayant résidé en Grèce au moins deux ans avaient le droit de voter (ce qui est contraire à l'article 4 § 1 de la directive, qui considère que la résidence dans d'autres Etats membres équivaut à la résidence sur le territoire de l'Etat en question), enfin une troisième disposition exigeait que l'électeur non grec produise une

³⁹. www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/art28.htm

⁴⁰. Sur les particularités des villes-Etats, cf. Sieveking, 1993 et Degen, 1993.

⁴¹. Berlin, Hambourg et Brême sont des villes-Etats (*Stadtstaaten*) où les affaires de la commune sont prises en charge par les autorités du *Land*.

⁴². Cf. rapport COM (2002) 260 final, p. 8.

⁴³. http://confinder.richmond.edu/greek_2001.htm

déclaration écrite attestant qu'il n'a pas été déchu du droit de vote dans son Etat membre d'origine (ce qui est contraire cette fois à l'article 8 § 2 qui mentionne la liste exhaustive de documents à présenter et où une telle déclaration ne figure pas...). L'ensemble de ces « innovations » a conduit la Commission à engager des procédures d'infraction pour non conformité de la législation nationale⁴⁴.

En Italie, selon l'article 48 § 1 de la Constitution du 22 décembre 1947 «sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes qui ont atteint l'âge de la majorité »⁴⁵. L'éligibilité relève des mêmes critères (art. 51 §2). Aussi bien le droit de vote que l'éligibilité dépendent de la possession de la nationalité qui ici conditionne, bien que non explicitement citée, la citoyenneté. « La reconnaissance de l'électorat actif et passif aux étrangers citoyens de l'Union paraît donc entrer en conflit avec ce principe constitutionnel fondamental » (Luciani, 1992).

En Autriche, l'article 117 § 2 de la Loi constitutionnelle fédérale du 1^{er} octobre 1920 prescrit que « Les élections au conseil municipal ont lieu sur la base du scrutin proportionnel égal, direct, secret et personnel de tous les citoyens ayant dans la commune leur résidence principale (...) »⁴⁶ : tant et si bien que la question de la participation politique des étrangers est longtemps restée « marginale » tant politiquement que scientifiquement (Schnedl, 1995, p. 21).

La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg précise que pour être électeur, il faut être « Luxembourgeois ou Luxembourgeoise », autrement dit une révision constitutionnelle est nécessaire : elle intervient le 23 décembre 1994, soit après la ratification du traité. L'article 9 alinéa 3 concède que « la loi *peut* conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois » et si l'article 107 alinéa 2 atteste que « le conseil communal est élu directement par les habitants de la commune », l'alinéa 4 du même article réserve l'administration de la commune, assurée par un collège des bourgmestre et échevins choisis dans le conseil communal, à des membres répondant aux conditions de nationalité. Quoi qu'il en soit, la bataille était finie avant d'avoir commencé. L'essentiel de l'énergie luxembourgeoise s'étant déployée au moment de la rédaction de la directive pour faire de sa situation un cas à part : dérogations et limitations lui sont acquises, la transposition s'effectue sans remous spécifique.

D) « Les récalcitrants » : *lento con ritardendo*

Les vicissitudes et attermolements étatiques pour la mise en place du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales laissent entrevoir aussi combien ces dispositions vont à rebours de certaines traditions constitutionnelles et menacent (réellement ou phantasmatiquement) des équilibres électoraux nationaux. Plus spécifiquement, les lenteurs liées aux transpositions en droit interne, en particulier en Belgique et en France, illustrent la portée des débats et enjeux qui ont été associés au concept de citoyenneté européenne.

C'est la Belgique qui a mis le plus de temps à mettre son droit en conformité avec le traité de Maastricht et la directive 94/80/CE, ce qui pourrait sembler paradoxal au regard de son activisme préalable en faveur de ces mesures (Magnette, 1999, p. 128). La Belgique a tout d'abord, en amont, obtenu lors des négociations du traité de Maastricht que le délai pour l'adoption des mesures concernant la mise en œuvre du droit de vote aux élections municipales des ressortissants communautaires soit reporté au 31 décembre 1994, ce qui lui permettait de "passer un tour" (les élections communales ayant lieu cette même année) et d'attendre le scrutin suivant (octobre 2000). Ensuite, lors de la rédaction de la directive, elle obtint que les dérogations concernant le Luxembourg soient étendues à certaines communes belges (art. 12 § .

⁴⁴. Cf . rapport COM (2002) 260 final, p. 7 et 8.

⁴⁵. www.giurcost.org

⁴⁶. <http://mjp.univ-perp.fr/constit/aut1920a.htm>

2). Comme en France, le débat sur le droit de vote des étrangers est source de vives discussions nationales depuis la fin des années 60, mais qui se doublent en outre d'enjeux fédéraux concernant les conflictuelles relations francophones et néerlandophones⁴⁷. En effet, certains dirigeants politiques flamands ont vu avec inquiétude de nombreux fonctionnaires européens s'installer dans la périphérie bruxelloise - "la ceinture verte" en Communauté flamande - et menacer ainsi le précaire équilibre politique entre communautés linguistiques⁴⁸. Une pratique incertaine de la langue néerlandaise ne serait-elle pas une incitation à privilégier les partis francophones de la région et donc troubler les positions acquises? Le principe de réalité est parfois malmené : "En juin 1996, le ministère de l'Intérieur fit en effet savoir que seules quatorze communes belges comptaient plus de 20% de ressortissants d'autres États membres, et qu'aucune des communes de la périphérie bruxelloise n'entrait dans cette catégorie : la dérogation obtenue de haute lutte lors de l'élaboration de la directive 94/80/CE s'avérait vaine, les partis flamands ayant omis de vérifier au préalable qu'ils rencontraient cette condition." !...⁴⁹. En aval de Maastricht, la Belgique s'est hâtée tellement lentement dans la transposition en droit interne des dispositions électorales pour les élections municipales que la Commission a déposé contre elle un recours en manquement en juin 1997 (ainsi qu'à l'encontre de la France et de la Grèce) et la Cour de justice des Communautés européennes l'a condamnée le 9 juillet 1998 pour non-respect des délais impartis de transposition. Finalement, l'article 8 de la Constitution, qui réserve les droits politiques aux Belges, sera modifié en décembre 1998 et une loi électorale ouvrira le droit de vote aux ressortissants communautaires dès l'année 2000 (pour les élections communales du mois d'octobre) puis aux ressortissants des pays tiers en 2001 (c'est-à-dire pour les élections communales de 2006 mais donc après celles de 2001).

Autre pays dont la tradition constitutionnelle "verrouille" l'appartenance à la communauté politique nationale, la France développe une attitude tout aussi singulière. D'une part, elle s'adosse à une constante de l'histoire constitutionnelle et politique française qui institue l'incapacité de la qualité d'étranger en matière de droit de vote (Peuchot, 1991). D'autre part, plus récemment, la question du droit de vote aux étrangers a constitué un "serpent de mer" de la vie politique française : hochet stratégique que se disputent idéologues de la droite extrême et activistes des mouvements antiracistes. Après l'abandon de la 80^{ème} des 110 propositions du candidat François Mitterrand à la présidence en mai 1981, le gouvernement fut peut-être aise de se voir imposer par le haut une mesure qu'il avait peiné à traiter de l'intérieur : "le traité de Maastricht vint en quelque sorte court-circuiter ces débats, en présentant les droits politiques de certains étrangers comme un acquis irréversible" (Magnet, 1999, p. 175). Dès lors, la discussion se déplaça aussi vers le terrain de l'application juridique. Consulté en 1992 sur la compatibilité du traité de Maastricht avec la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°92-308 DC du 9 avril 1992⁵⁰, mentionna l'article 8B comme contraire à la Constitution en avançant deux arguments. Le premier argument rappelait l'article 3 de la Constitution qui précise que "sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les

⁴⁷. ALALUF M., "Les droits politiques des étrangers : débats dans le monde politique belge" dans MAGNETTE P. (éd.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*, Paris et Bruxelles, De Boeck Université, 1997, pp. 65-75. Voir aussi : BOUSETTA H., SWYNGEDOUW M., "La citoyenneté de l'Union européenne et l'enjeu de Bruxelles", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1999, n°1636 ; JACOBS D., « Immigrants in a Multinational Political Sphere : The Case of Brussels » dans ROGERS A.) TILLIE J., (eds.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot, Ashgate, 2001, pp. 107-122 ; MARTINIELLO M., "Les ressortissants communautaires et la pratique de la citoyenneté de l'Union" dans MAGNETTE P., *op. cit.*, 1997, pp. 125-134.

⁴⁸. DELPEREE F., "De la commune à l'Europe. L'émergence d'une citoyenneté multiple" dans MAGNETTE P., *op. cit.*, 1997, p. 141.

⁴⁹. MAGNETTE P., *op. cit.*, 1999, p. 178.

⁵⁰. Décision n°92-308 DC du 9 avril 1992 dans JORF du 11 avril 1992 ; cf. LUCHAIRE F., "L'Union européenne et la Constitution", *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, pp. 608-616.

nationaux français" et le second évoquait la participation du Sénat à la souveraineté nationale et son mode d'élection. Le Sénat assurant la représentation des collectivités territoriales et certains élus locaux participant à l'élection des sénateurs, des résidents communautaires élus conseillers municipaux auraient pu être amenés à participer à l'élection d'un organe législatif national. Une Loi constitutionnelle fut adoptée en juin 1992 qui ajoute à la Constitution un titre "*Des Communautés européennes et de l'Union européenne*", avec un article 88§3 précisant : "*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 ni 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* »⁵¹. Deux observations relatives à la rédaction précautionneuse de cet article s'imposent : d'une part l'obligation de mise en œuvre est transformée en simple faculté ("peut"), d'autre part on y trouve en "avant-première" les limitations stipulées par la directive communautaire deux ans plus tard (94/80/CE). Même si une deuxième décision du Conseil constitutionnel affirme que ces dispositions "ont pour effet de lever l'obstacle d'ordre constitutionnel"⁵², ce texte révèle la prégnance d'une conception indivisible de la souveraineté nationale et la résistance française à découpler la citoyenneté de la nationalité. Ultime avatar de cette situation, les débats parlementaires ont rencontré l'urgence d'attendre⁵³ et ce n'est qu'en mai 1998 que la législation française a été mise en conformité avec les engagements européens⁵⁴ : la Commission interrompt le recours en manquement qu'elle avait introduit un an plus tôt, mais les élections municipales de 1995 étaient passées...

III. Pistes d'interprétation comparée

Des auteurs postnationaux, comme Yasemin Soysal, ont voulu voir l'origine des évolutions relatives aux droits des étrangers dans un déplacement vers un niveau transnational de la problématique de la citoyenneté. On assisterait à un glissement de la notion de nationalité vers celle de résidence et de droit de la personne, comme source de légitimité de l'appartenance à la communauté politique (Hammar, 1990 ; Soysal, 1994). Les vecteurs de cette évolution seraient les acteurs transnationaux et les organisations internationales. Cette évolution autoriserait désormais chaque personne à participer à la vie publique, quels que soient ses liens historiques ou culturels avec sa communauté de résidence (Soysal, 1994, p. 3). Cette ouverture progressive des droits civils, sociaux, économiques et politiques bénéficierait bien évidemment aux résidents étrangers, dans la mesure où le critère de nationalité finirait par se dissoudre. Une première objection aux fondements de ce modèle consiste à se demander si la citoyenneté européenne participe réellement d'une entreprise de déconnexion de la citoyenneté et de la nationalité ou bien seulement d'un affichage de celle-ci. Une seconde objection à la portée de ce modèle cette fois –sans même rentrer dans la discussion de la pertinence de la centralité actuelle du droit de la personne- renvoie à sa prétention universalisante : il ne permet pas d'expliquer les différences entre Etats et il ne rend pas compte de l'avance ou du retard relatif entre eux dans l'attribution des droits politiques aux étrangers. Or du tour d'horizon que je

⁵¹ .Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

⁵² . Décision n°92-312 DC du 2 septembre 1992 du Conseil constitutionnel repris dans LUCHAIRE F., "L'Union européenne et la Constitution", *Revue du droit public et de la science politique*, 1992, p. 1610-1624.

⁵³ . Il fallut attendre plus de huit mois pour que le Gouvernement français, celui de M. Alain Juppé, puisque celui de M. Édouard Balladur qui avait approuvé la directive n'avait pris ensuite aucune initiative, s'engage dans la voie de la transposition de celle-ci en droit interne, par le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale d'un projet de loi organique. L'examen de ce texte ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et devint caduc du fait de la dissolution de 1997.

⁵⁴ . Loi organique n°98-404 du 25 mai 1998 et décret d'application n°98-1110 du 8 décembre 1998.

viens d'esquisser, il ressort qu'on n'observe pas un développement linéaire pour mener vers l'extension des droits politiques, les Etats ayant réagi de manière contrastée face à cet enjeu. Les explications risquent d'en être d'autant plus complexes, renvoyant à « l'essence même du politique, qui consiste en un enchevêtrement du philosophique et de l'événementiel » (Rosanvallon, 1992, p. 20). L'objet de cette partie va consister à tester différentes hypothèses pour tenter de rendre compte de ce phénomène.

A) Place et structure de l'immigration

La règle logico-statistique qui voudrait qu'un Etat soit d'autant plus favorable aux droits politiques municipaux des européens que la part de ceux-ci dans l'électorat est faible, puisque donc les équilibres électoraux traditionnels en sont peu affectés, me semble être courte historiquement et faible politiquement⁵⁵. Son application n'est, en tout état de cause, pas mécanique : les Etats mémorisent, calculent et anticipent... et la catégorie « ressortissant européen » n'épuise pas la catégorie « étranger ». Les attitudes des Etats membres peuvent certes s'expliquer par des logiques démographiques, mais uniquement de manières partielles et parfois détournées.

Les seuls pays pour lesquels cette règle –ou son inverse- semble se vérifier sont l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg : leur réticence peut se mesurer à l'aulne de l'importance de leur population communautaire (cf. tableau 1). Mais la Suède a une part importante de migrants européens (2,2%) –du moins à peu près équivalente à celle de la France- et a une position anciennement favorable sur le droit de vote municipal alors que la Grèce a une très faible part de ressortissants communautaires (0,2%) et y est défavorable.

De fait, les contre-exemples sont majoritaires. Si l'Italie, depuis les origines, est favorable au droit de vote municipal des ressortissants européens, c'est tout autant -sinon plus- en raison de sa forte émigration que de sa faible immigration intra-européenne (0,1% de citoyens de l'Union dans la population totale). Il faut ici rappeler qu'un des premiers avocats, de ce qui n'était pas encore la citoyenneté de l'Union, ne fut autre que le président du Conseil italien G. Andreotti : n'avait-il pas évoqué lors du Conseil de Paris en octobre 1972 «(...) l'institution d'une « citoyenneté » européenne venant s'ajouter à la nationalité dont chacun des ressortissants de nos pays jouit déjà : cela devrait permettre aux citoyens des pays de la Communauté –après un séjour d'une certaine durée dans l'un de nos pays- de se voir attribuer certains droits politiques comme, par exemple, celui de participer aux élections municipales »⁵⁶ ? De fait, pays de forte émigration vers le nord de la Communauté, l'Italie espérait gager la reconnaissance de sa contribution au développement économique de cette zone contre l'obtention de droits politiques pour ses ressortissants (Ireland, 1991). Il en va de même de l'Espagne (0,4%) et du Portugal (0,3%), qui d'emblée aussi militeront dans ce sens. Leur retournement final et leur peu d'empressement à transposer découlent directement et logiquement d'une politique de rétorsion : ce n'est que parce que leurs ressortissants avaient un accès différé au vote dans leurs pays de résidence qu'ils se mirent eux-mêmes à traîner les pieds.

⁵⁵ On trouve pourtant ce raisonnement explicite ou implicite dans un nombre conséquent de travaux sur la question (Delpérée, 1995 ; Magnette, 1999).

⁵⁶ ANDREOTTI (G.), « Discours au Sommet de Paris des 19 et 21 octobre 1972 », in *Bull. CE*, 11/72, p. 48.