

Commentaire de la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998

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

Le Premier ministre a transmis au Conseil constitutionnel, sur le fondement des articles 46 et 61 de la Constitution, le texte de la loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et portant transposition de la directive 94-80/CE du 19 décembre 1994. Cette loi a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil le 20 mai 1998.

I Historique rapide :

Cette décision est l'ultime étape d'un long processus. Le Traité sur l'Union européenne a inséré dans le Traité sur la communauté européenne un article 8 B § 1 reconnaissant à tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et ce "dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat". Les modalités d'exercice de ce droit furent précisées par la directive du 19 décembre 1994 du Conseil de l'Union européenne, dont la date limite de transposition par les Etats membres fut fixée au 1er janvier 1996.

La ratification par la France de cet article 8 B § 1 se heurta à un obstacle constitutionnel, le Conseil constitutionnel l'ayant déclaré contraire aux articles 3, 24 et 72 de la Constitution au motif que la désignation des conseillers municipaux avait une incidence sur l'élection des sénateurs et que le Sénat, en sa qualité d'assemblée parlementaire, participe à l'exercice de la souveraineté nationale (n° 92-308 DC du 9 avril 1992).

La loi constitutionnelle du 25 juin 1992 devait lever cet obstacle en introduisant dans la Constitution un nouvel article 88-3 aux termes duquel : *"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"*.

La conformité de l'article 8 B § 1 du Traité à la Constitution ainsi révisée fut admise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, mais sous une réserve importante : *"La loi organique devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne pour la mise en oeuvre du droit reconnu par l'article 8 B § 1"*.

Sans cette précision en effet, la dernière phrase de l'article 88-3 -qui donne compétence à la loi organique pour "déterminer ses conditions d'application"- aurait pu paraître en

contradiction avec la compétence attribuée au seul Conseil de l'Union européenne par l'article 8 B § 1 du traité.

Rien ne s'opposait plus alors à l'adoption par le Parlement de la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution. Cette adoption fut cependant retardée par diverses circonstances et n'intervint que le 23 octobre 1997, après une "navette" entre les deux assemblées qui, potentiellement interminable, ne s'est pas prolongée à l'excès et a permis aux parlementaires de "purger" le texte originaire des quelques malfaçons qu'il contenait. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel prend soin de relever que la procédure spécifique prévue par l'article 88-3 a bien été respectée, la loi organique ayant été adoptée "dans les mêmes termes" par les deux assemblées.

C'est donc une décision de conformité qu'a prise le Conseil constitutionnel, lequel s'est borné à apporter quelques précisions d'interprétation, la première relative à la condition de "résidence" sur le territoire français, la deuxième aux fonctions municipales exécutives interdites aux citoyens de l'Union, les autres destinées à garantir le plein respect de principe de non-discrimination posé par l'article 8 B § 1 du traité.

2 Les normes de référence du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution :

Le contrôle de constitutionnalité exercé en l'espèce par le Conseil constitutionnel présente une singularité importante. Il est en effet de jurisprudence constante que le Conseil ne contrôle pas la conformité des lois aux stipulations d'un traité. Mais l'article 88-3 de la Constitution affirme expressément que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales est accordé aux citoyens de l'Union résidant en France "selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992". Et le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 2 septembre 1992, clairement jugé, on l'a vu, que la loi organique devrait, à cet égard, "respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne". Dans ces conditions c'est de par "la volonté même de constituant" qu'il incombait au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité de la loi organique au regard tant de l'article 8 B § 1 du Traité sur l'Union européenne que de la directive prise pour sa mise en oeuvre.

Au fil de l'analyse exhaustive de chacun des articles du texte soumis à son examen, le Conseil constitutionnel a donc, par exception à sa jurisprudence habituelle, exercé un tel contrôle, et a, tout particulièrement, vérifié si était bien respecté le principe de non-discrimination entre ressortissants nationaux et citoyens de l'Union posé par l'article 8 B § 1 du Traité et le 3ème "considérant" de la directive.

3 Le champ d'application de la loi organique :

Le législateur organique se devait d'exercer sa compétence et toute sa compétence, fixée par l'article 88-3 de la Constitution.

Etait exclu du champ d'application de la loi organique le régime des incompatibilités, qui a trait aux conditions d'exercice du mandat et non d'accès à celui-ci.

S'agissant des droits de vote et d'éligibilité, la directive, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, renvoie aussi souvent que possible au droit national,

n'apportant que les précisions rendues nécessaires par la spécificité de la situation des électeurs communautaires. La loi organique ne procède pas autrement. Toutefois, quand elle a omis de le faire, le Conseil constitutionnel a pris soin de rappeler que le droit commun était applicable et ce afin que soit respecté le principe de non discrimination. (cf. cons. 7 sur les conditions d'exercice du droit de vote et cons. 19 sur les causes d'inéligibilité, telle la privation du droit d'éligibilité prononcée par une juridiction française).

4 Le respect de l'exigence de réciprocité prévue par l'article 88-3 de la Constitution :

L'article 88-3 de la Constitution débute par les mots : "Sous réserve de réciprocité...". Au cours des débats devant le Parlement, la question a été longuement discutée de savoir si le respect de l'article 88-3 exigeait que figure expressément dans la loi organique une clause bilatérale de réciprocité.

Tel n'a pas été le point de vue du Conseil constitutionnel. Dans le droit fil de sa décision précitée du 9 février 1992 (cons. 16) relative au traité de Maastricht, le Conseil a estimé que la condition de réciprocité posée par l'article 88-3 de la Constitution, tout comme celle posée par l'alinéa 15 du Préambule de 1946, était une condition formelle, réputée remplie, s'agissant d'un traité multilatéral, dès lors que le dernier Etat signataire a déposé son instrument de ratification.

Au surplus, il est juridiquement impossible, en droit communautaire, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de justice des communautés européennes, de faire dépendre le respect d'une stipulation du traité de son observation par les autres Etats membres.

Le dernier Etat-membre -l'Allemagne- ayant déposé son instrument de ratification le 13 octobre 1992, la condition de réciprocité était donc d'ores et déjà remplie lors de l'adoption de la loi. Le Conseil constitutionnel rappelle toutefois dans sa décision que si un Etat-membre ne remplissait pas ses obligations nées de l'article 8 B § 1 du Traité, il appartiendrait à la France de saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 170 du Traité de la communauté européenne (cons. 5).

5 Examen du contenu de la loi organique

Les points importants de cet examen sont les suivants :

- S'agissant du champ d'application de la loi organique, le Conseil a estimé que la loi organique avait été à bon droit rendue applicable :

. à l'élection des membres du Conseil de Paris, des conseillers d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille et de l'organe délibérant des sections de communes, dès lors que le Conseil de Paris, les arrondissements et les sections de communes constituent des "collectivités locales de base" au sens de l'article 2 § 1 a) de la directive (cons. 9 et 30) ;

. aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte, lesquels font partie intégrante de la République française en vertu de l'article 72 de la Constitution. Il n'était au surplus nul besoin de procéder à la consultation des assemblées territoriales dès lors que la loi organique n'affecte ni les compétences ni les institutions propres de ces territoires (cons. 32).

- S'agissant de la condition de résidence en France, le Conseil constitutionnel a précisé le contenu et la portée de la loi. Curieusement, en effet, la directive omet de définir ce qu'il convient d'entendre par "citoyen de l'Union résidant dans un Etat-membre" alors même qu'une telle définition conditionne le champ d'application de tout le dispositif.

Il appartenait donc à la loi organique de préciser le contenu de cette notion, ce qu'elle fait à l'article LO 227-1 nouveau du code électoral : ces personnes "sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu".

Une telle exigence de "continuité" pouvait apparaître comme ajoutant irrégulièrement aux conditions posées par le traité et la directive. Par une "interprétation neutralisante" de la disposition, le Conseil constitutionnel a estimé qu'une telle notion devait être comprise "comme visant le cas des personnes qui résident habituellement en France et qui y ont le centre habituel de leurs intérêts" (cons. 8), définition qu'il a voulu proche de celle retenue tant par la Cour de cassation que par la Cour de Justice des communautés européennes.

- S'agissant de l'interdiction prévue par l'article 88-3 de la Constitution faite aux conseillers municipaux n'ayant pas la nationalité française, d'être élus maire ou adjoint, ou d'en "exercer même temporairement les fonctions", le Conseil constitutionnel a estimé nécessaire de préciser qu'une telle disposition s'opposait non seulement à ce qu'un citoyen de l'Union non ressortissant français remplace le maire en cas d'empêchement de celui-ci dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, mais également à ce que lui soit confiée toute délégation de fonctions en application de l'article L. 2122-18 du même code (cons. 27).

- Mais c'est surtout au respect du principe de non-discrimination, variante communautaire du principe d'égalité, qu'a veillé le Conseil constitutionnel.

C'est ainsi, par exemple, qu'il a vérifié que les dispositions des articles L.O. 227-2 et L.O. 227-4, relatifs aux conditions d'inscription sur les listes électorales complémentaires, L.O. 227-5 relatif aux peines applicables en cas de fraude, ou encore L.O. 228-1 relatif au droit d'éligibilité respectaient ce principe (cons. 10, 13, 14 et 17).

A par ailleurs été regardée comme non discriminatoire la mention de la nationalité des candidats communautaires sur les listes de candidature et les bulletins de vote imprimés à leur nom. Une telle mention est apparue en effet nécessaire à l'information des électeurs dès lors que ces personnes ne peuvent ni exercer des fonctions communales exécutives ni participer à l'élection des sénateurs (cons. 20 et 22).

- Le Conseil constitutionnel a enfin confirmé sa jurisprudence selon laquelle il est loisible au législateur organique de rendre applicables à des matières relevant du domaine d'intervention d'une loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire insérées dans le code électoral dès lors que celles-ci ont été adoptées antérieurement au vote de la loi organique (cons. 11 et 33 - cf. 90-273 DC du 4 mai 1990 p. 55).