COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(94) 38 final
Bruxelles, le 23.02.1994
94/0034 (CNS)

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

(présentée par la Commission)

Index

EXPOSE DES MOTIFS

A. Observations générales

I. Nature et ampleur du problème
1. Les données statistiques
2. Les collectivités locales des Etats membres
3. La situation juridique

II. Historique du dossier

III. L'article 8 B paragraphe 1 du traité
1. Les règles générales
a) Une réglementation légère
b) Le principe d'égalité
c) La liberté de choix de l'Etat du lieu de vote
d) Les conditions de citoyenneté et de résidence
e) Les élections locales visées
2. Les dérogations

IV. Subsidiarité et proportionnalité

B. Commentaire des articles

Article 1 : Objet de la directive
Article 2 : Définitions
Article 3 : Conditions de vote et d'éligibilité
Article 4 : Résidence
Article 5 : Inéligibilité
Article 6 : Incompatibilités
Article 7 : Demande d'inscription, obligation de vote
Article 8 : Conditions formelles de vote
Article 9 : Conditions formelle de candidature
Article 10 : Voie de recours
Article 11 : Information des électeurs et des éligibles
Article 12 : Dérogations
Article 13 : Droits acquis

TEXTE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

EXPOSE DES MOTIFS

A. Observations générales

I. Nature et ampleur du problème

1. Les données statistiques

Aujourd'hui environ 5 Millions de citoyens de l'Union résident dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants.

Sont établis dans d'autres Etats membres environ 130.000 Belges, 40.000 Danois, 290.000 Allemands, 360.000 Grecs, 470.000 Espagnols, 300.000 Français, 630.000 Irlandais, 1.2 million d'Italiens, 11.000 Luxembourgeois, 240.000 Néerlandais, 840.000 Portugais et 400.000 Britanniques.

Le nombre de citoyens européens qui résident dans un Etat membre sans en avoir la nationalité s'élève à environ 541.000 en Belgique, 27.000 au Danemark, 1.3 millions en Allemagne, 50.000 en Grèce, 240 000 en Espagne, 1.3 million en France, 62.000 en Irlande, 150.000 en Italie, 105.000 au Luxembourg, 163.000 aux Pays-Bas, 29.000 au Portugal et environ 880.000 au Royaume-Uni[1]

Environ 4 Millions de ces citoyens n'ont pas le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre où ils résident sans en avoir la nationalité. D'autres 2,6 Millions perdent ce droit dans leur Etat membre d'origine du seul fait qu'ils résident dans un autre Etat membre. Ca. 1,6 Millions citoyens de l'Union doivent se rendre en personne dans leur Etat membre d'origine pour pouvoir voter lors des élections municipales.

---

(1) cf. EUROSTAT, Statistiques démographiques 1992

2. Les collectivités locales

a) Sans vouloir entrer dans les détails, il est, tout-de-même, possible de déceler un certain nombre d'éléments qui, dans chaque Etat membre, caractérisent les collectivités locales[2] :

- l'existence d'un territoire propre, qui, très souvent, est partagé avec l'Etat dont il constitue une circonscription administrative,
- la reconnaissance d'un certain degré d'autonomie[3] par la constitution ou la loi, soit au moyen d'une clause générale de compétence soit par un certain nombre d'attributions spécifiques; dans beaucoup d'Etat membres les collectivités locales exercent non seulement des compétences en nom propre mais aussi, dans le cadre d'un dédoublement fonctionnel, des compétences au nom de l'Etat.
- l'existence d'une assemblée représentative élue au suffrage universel et direct.
- un certain degré de protection juridique, au minimum législatif, et de contrôle par l'administration de l'Etat[4]. Le plus souvent, la loi fixe les régles de composition de leurs organes et les modalités de désignation de leurs membres, leurs compétences et les moyens, notamment financiers, de les exercer ainsi que les modalités d'éventuels contrôles.

b) En plus, il est possible de classer ces collectivités locales selon leur place sur l'échelon de l'organisation politico-administrative dans chaque Etat membre. A cet égard, on peut faire la différence entre collectivités locales de base et collectivités locales subordonnées:

aa) Les collectivités locales de base sont les autorités les plus proches des citoyens. Elles sont dotées, en vertu soit de la constitution soit de la loi, d'un certain degré d'autonomie et ont à leur charge le "noyau dur" des missions de l'administration locale. Ces collectivités ont leur propre territoire, leurs propres institutions démocratiques et leurs propres services administratifs.

Il s'agit des entités administratives suivantes: Belgique: commune/gemeente/Gemeinde; Danemark: primærkommune, amtskommune, Allemagne : Gemeinde, Kreise; Grèce : koinotis, dimos, Espagne : municipio; France et Luxembourg : commune; Italie : comune; Pays-Bas : gemeente Portugal : conselhos ou municipios; Il s'agit des encore counties, county boroughs, urban districts, Non-county-boroughs et towns en Irlande, au Royaume-Uni des counties, districts, metropolitan districts, London boroughs et, en Ecosse, des régions et Island authorities.

Tant le nombre que la taille des collectivités locales de base est extrêment variable d'un Etat membre à l'autre:

---

(2) cf. Alain Delcamp, Les institutions locales en Europe, Paris 1990, pp. 41

(3) cf., à titre d'exemple, l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale convenue au Conseil de l'Europe de 1985

(4) cf., à titre d'exemple, les articles 8 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale

Tableau 1 : **Nombre et taille des communes**[5]

Etat membre	Nombre	Taille moyenne	Minimum	Maximum
Belgique	589	16.890	2.500 (5 %)	470.000
Danemark	276	18.600		503.000
Allemagne[6]	8.592	7.050		2.068.300
Grèce	5.761	1.740	< 500 (53 %)	885.730
Espagne	8.150	4.780	< 500 (60 %)	3.100.500
France	36.600	1.580	< 500 (61 %)	2.152.000
Irlande	88	39.750		502.700
Italie	8.000	7.190	< 1000 (22 %)	2.816.400
Luxembourg	118	3.200		74.400
Pays-Bas	700	21.270	< 5000 (10 %)	700.000
Portugal	305	33.890		829.600
Royaume-Uni	444	129.040	< 75.000	810.000

5 cf. Jacques Ziller, Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Paris 1993, p.180

6 Il s'agit de chiffres précédant la réunification de l'Allemagne.

Tableau 2 : Comparaison entre nombre et taille des communes (en habitants) (7)

Etat membre	Population totale arrondie	> 10.000 habitants		1000 à 10.000 hab.		< 1000 hab.	
		%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
B	9.000.000	51,0	303	49	286	-	-
DK	5.000.000	18,5	45	82,5	227	1,0	3
D	80.000.000	13,1	1.105	50	4.250	38,9	3.145
EL	11.000.000	1,5	91	18,5	1.114	80,0	4.817
E	38.000.000	6,7	547	33	2.689	60,3	4.914
F	57.000.000	2,3	765	19,3	6.886	78,4	28.782
IRL	3.000.000	3,8	21	30,6	171	65,6	558
I	56.000.000	16,0	1.292	62,0	5.006	22,0	1.776
L	400.000	5,0	5	48,0	61	47,0	60
NL	14.000.000	51,0	367	48,0	340	1,0	7
P	10.000.000	74,0	203	26,0	72	-	-
UK	56.000.000	100,0	481				

(7) cf. Jacques Ziller, Administrations comparées, p. 181

bb) Les collectivités locales subordonnées apparaissent, à première vue, encore plus proches des citoyens. En effet, elles sont subordonnées matériellement et institutionnellement aux collectivités de base, disposent, par conséquent, d'attributions très limitées et se présentent, normalement, comme subdivisions de ces dernières[8].

Il s'agit des quartiers ou localités dans certains Länder allemands (*Stadt-, Gemeinde-, Ortsbezirke, Ortschaften, Ortsteile*)[9], des conseils de voisinage ou de communautés en Grèce, des quartiers ou sections en Italie (*circoscrizioni*), des entités de population dans certaines régions espagnoles (*entidades locales menores*) des *sections de communes* et des *arrondissements* en France[10], des conseils de quartier aux Pays-Bas (*deelgemeente*), des paroisses au Portugal (*freguesias*) et des *parishes* et *communities* au Royaume-Uni[11].

3. La situation juridique

a) Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

Le droit de vote et d'éligibilité repose, normalement, sur les conditions de nationalité et de résidence qui, selon la tradition politique de l'Etat membre respectif, sont requises soit cumulativement soit alternativement. Tandis que les Etats membres dont la tradition juridico-politique est fortement marquée par le droit romain et la révolution française mettent l'accent sur la nationalité, le Royaume-Uni, pour des raisons historiques, et l'Irlande, accordent plus d'importance à la condition de résidence.

Jusqu'à présent la moitié des Etats membres ont réservé, en vertu de leurs constitutions, le vote actif et passif à leurs propres nationaux (Belgique [Art. 4 al. 2], Allemagne [Art. 20], Grèce [Art. 51], France [Art. 3], Italie [Art. 48], Luxembourg [Art. 52, 107]).

Trois Etats membres (Espagne, Portugal, Royaume-Uni) accordent le droit de vote seulement à certains étrangers. Au Portugal et au Royaume-Uni cela s'explique par les liens historiques entre l'Etat membre respectif et d'autres pays: Au Royaume-Uni peuvent voter et être élus tous les citoyens de la République d'Irlande et tous les citoyens du Commonweath. Le Portugal accorde le droit de vote et d'éligibilité, sur base de réciprocité, aux ressortissants des pays d'expression portugaise; dans la pratique, cette règle s'applique seulement aux Brésiliens. En Espagne, le droit de vote actif est accordé, sur base de réciprocité, aux résidents étrangers; mais, à défaut d'accords bilatéraux ou de leur entrée

---

(8) Il s'entend que la "visibilité", les attributions et le statut juridique ne sont pas les mêmes dans tous les Etats membres. C'est au Royaume-Uni (*parishes* en Angelterre, *communities* au Pays des Galles et en Ecosse) et au Portugal (*freguesias*) où les autorités subordonnées ont le plus de visibilité. En France, les *sections de communes* ont la personnalité morale.

(9) Bade-Wurttemberg, Bavière, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord - Westfalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Slesvig-Holstein, Villes-Etats de Brème, Berlin et Hambourg. Les noveaux Länder en Allemagne de l'Est n'ont pas encore tous établi des nouvelles institutions municipales.

(10) Seulement les villes de Paris, Lyon et Marseille sont subdivisées en arrondissements.

(11) Les paroisses n'existent qu'en Angleterre. On peut en rapprocher les communities du Pays des Galles. En Ecosse l'institution des communautés est facultative.

en vigueur[12], cette règle n'est pas encore d'application.

Le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas accordent, dans des conditions différentes, le droit de vote et d'éligibilité à tous les résidents étrangers.

L'Irlande traite les résidents nationaux et non-nationaux de manière tout à fait égale (Section 2 Electoral Amendment Act 1985).

Au Danemark et aux Pays-Bas les résidents non-nationaux, pour être électeurs ou éligibles, doivent satisfaire à certaines conditions spécifiques. Dans tous les deux Etats membres ces personnes doivent faire preuve d'une période minimale de résidence sur le territoire national (DK: 3 ans [§ 1 de loi sur les élections locales].; NL: 5 ans [Art. B 1 A Kieswet]). Les Pays-Bas exigent, en plus, que l'intéressé bénéficie d'un droit de séjour et ne soit pas au service d'un Etat étranger (Art. B 1 A Kieswet, Art. 21 Gemeentewet).

Dans les Etats membres où des non-nationaux peuvent voter et être élus au conseil municipal, il n'existe pas de dispositions spécifiques visant à prévenir que les intéressés participent également aux élections locales dans leurs pays d'origine.

Dans 8 Etats membres, les ressortissants résidant en dehors du territoire national sont privés du droit de vote et d'éligibilité. En Grèce et en Italie, les électeurs résidant à l'étranger doivent se rendre dans leur pays d'origine pour pouvoir voter lors des élections locales. Seulement en France et en Espagne le droit de vote des citoyens qui se sont établis à l'étranger est intégralement maintenu.

b) Le lien avec la collectivité locale de base

Dans tous les Etats membres, les électeurs et éligibles nationaux, pour pouvoir voter ou se porter candidat dans une collectivité locale de base déterminée lors d'une élection municipale donnée, doivent avoir établi, au préalable, des liens spécifiques et stables avec cette collectivité.

En ce qui concerne le droit de vote, tous les Etats membres demandent, selon leur législation respective, que l'électeur ait effectivement son domicile, sa résidence principale ou sa résidence ordinaire[13] dans la collectivité locale de base où il veut voter. Dans 3 Etats membres, les électeurs doivent faire preuve, en plus, d'une période minimale de résidence dans cette collectivité (Belgique: 6 mois, Allemagne: entre 3 et 6 mois selon la législation des Länder; Grèce: 2 ans [en cas de changement de collectivité de vote]). D'autres Etats membres demandent que l'électeur fasse preuve qu'il réside dans la collectivité locale de base à un jour de référence déterminé (Danemark, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni). Dans 7 Etats membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) les électeurs doivent satisfaire, en plus, à une condition de forme, à savoir l'inscription obligatoire sur le registre de la population locale.

---

(12) Notamment l'accord conclu entre l'Espagne et les Pays-Bas le 23.5.1989 n'a pas encore été mis en oeuvre.

(13) Le concept britannique et irlandais de"ordinary residence" est proche de celui de résidence principale appliqué dans d'autres Etats membres.

Dans deux Etats membres, l'exercice du droit de vote est rattaché, dans les conditions fixées par la législation nationale, à la commune de naissance (Grèce, Italie [seulement pour les émigrés]). En France, peuvent également voter les personnes qui, pour la 5ème fois sans interruption, sont inscrits au rôle des contributions directes communales.

En ce qui concerne le droit d'éligibilité, les candidats doivent établir, en règle générale, l'existence d'un lien particulier avec la collectivité locale de base dans laquelle ils veulent se faire élire membre de l'assemblée représentative ou de l'exécutif. Dans la plupart des Etats membres ils doivent, selon les informations disponibles, faire preuve, à cet effet, d'un domicile ou d'une résidence principale dans la collectivité de candidature (Belgique, Danemark, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Au Royaume-Uni, on peut se porter candidat également dans une collectivité locale dans laquelle, pendant les 12 derniers mois précédant le jour de référence (10.10), on a occupé un terrain ou exercé son activité professionnelle principale. En France, pour être éligible, on doit être inscrit au rôle des contributions directes communales ou justifier que l'on devait y être inscrit au 1er janvier de l'année de l'élection.

c) Les déchéances

Les regimes des Etats membres en matière d'incapacité électorale et d'inéligibilité sont d'une très grande diversité et reflètent des traditions juridiques différentes.

aa) Les incapacités électorales

Les électeurs peuvent être déchus du droit de vote, par l'effet d'une décision individuelle, pour des motifs différents:

Dans 10 Etats membres l'incapacité électorale peut résulter d'une condamnation pénale. Le Danemark et l'Irlande font, cependant, exception. Toutefois, en Irlande toute personne légalement détenue dans un établissement pénitentiaire doit être inscrite sur la liste électorale au lieu où elle résiderait si elle ne se trouvait pas en détention. Restant titulaires du droit de vote, les prisonniers peuvent exercer ce droit s'il sont en liberté le jour du scrutin. Au Danemark il n'existe actuellement aucune base légale selon laquelle un électeur peut être privé du droit de vote parce qu'il a été condamné à une peine criminelle.

On constate en outre comme motif d'incapacité électorale l'indignité morale en Italie et la condamnation pour "corrupt or illegal practice" au Royaume-Uni.

Dans 10 Etats membres les majeurs mis sous tutelle ou curatelle ou les personnes souffrant effectivement d'une maladie mentale sont privés du droit de vote. Seulement l'Italie fait exception à cette règle. Au Royaume-Uni cette incapacité électorale peut résulter du fait que les malades mentaux détenus dans des hôpitaux psychiatriques sont réputés sans résidence. En Irlande, la situation des personnes internées dans des hôpitaux psychiatriques est, dans l'ensemble, analogue à celle des prisonniers. Au Danemark, toutefois, seules les personnes légalement frappées d'incapacité sont privées du droit de vote.

Les décisions prises en matière d'incapacité électorale sont d'une importance différente dans les Etats membres:

L'électeur condamné à une peine criminelle peut être privé de son droit de vote soit automatiquement en vertu de la loi, soit par une décision distincte du juge. En Belgique, France, Italie, Luxembourg et au Portugal l'incapacité électorale résulte automatiquement de la condamnation pour certains crimes. Au Royaume-Uni, l'incapacité électorale résulte automatiquement de la condamnation à une peine d'emprisonnement. Par contre, en Allemagne et, dans certaines hypothèses, en

Espagne, France, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Portugal, il faut une décision spécifique du juge. En Irlande, l'incapacité électorale résulte effectivement du fait que l'électeur est interné dans une maison pénitentiaire et, de ce fait, est privé de sa "résidence ordinaire".

En plus, on peut classer les régimes nationaux en fonction des motifs justifiant la privation du droit de vote. Dans certains Etats membres (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et le Royaume-Uni) l'incapacité électorale est liée en principe à la condamnation à certaines peines minimales ou pour certains types d'infraction (crimes). Dans d'autres Etats membres (Allemagne, Grèce, Portugal) la privation du droit de vote se limite, en principe, aux infractions énumérées dans la loi. En France et aux Pays-Bas la loi énonce, exceptionnellement, certains articles du code pénal dont l'infraction peut justifier la privation du droit de vote. En Espagne, la décision en matière d'incapacité électorale relève exclusivement du pouvoir discrétionnaire du juge. Dans certaines hypothèses, le juge français, luxembourgeois, néerlandais et portugais dispose également d'un tel pouvoir.

La mise sous tutelle ou curatelle ainsi que l'internement d'un malade mental entrainent, en principe, automatiquement l'incapacité électorale. Au Royaume-Uni les malades mentaux internés sont réputés sans résidence. Au Danemark, l'internement dans un asile psychiatrique n'entraîne pas la privation du droit de vote. En Espagne et au Portugal, l'incapacité électorale nécessite d'être arrêtée expressément. En Italie, les majeurs sous tutelle ou curatelle ont le droit de vote, le législateur italien ayant supprimé les restrictions antérieures admises par la constitution. Au Royaume-Uni, les malades mentaux peuvent se prévaloir du droit de vote dans des "lucida intervalla".

Dans tous les Etats membres le juge prononce les condamnations pénales. Cependant les décisions en matière de tutelle ou de curatelle ou d'internement sont prises, parfois, par des autorités administratives.

En ce qui concerne l'importance de décisions étrangères il semble qu'en principe des condamnations pénales prononcées par un tribunal étranger ne peuvent pas entraîner l'incapacité électorale dans l'Etat membre d'origine. Le Royaume-Uni fait, cependant, exception à cette règle: en droit britannique, ce qui importe seulement c'est que la personne concernée soit détenue effectivement ou se trouve illégalement en liberté et non pas la question de savoir si elle a été condamnée soit par un juge national soit par un juge étranger.

Dans la mesure où des décisions judiciaires étrangères en matière de droit civil sont exécutoires, selon les règles du droit international privé ces décisions peuvent entraîner l'incapacité électorale en Allemagne et en Grèce et, dans certaines hypothèses, en Belgique et en France. Aux Pays-Bas un électeur ne peut être privé de son droit de vote que par la décision d'un juge néerlandais.

bb) Les inéligibilités

En ce qui concerne l'approche générale, il convient de faire la différence entre trois types de régimes en matière d'inéligibilité:

En Belgique, Italie et aux Pays-Bas les motifs qui peuvent justifier l'inéligibilité sont identiques à ceux pouvant justifier l'incapacité électorale.

D'autres Etats membres (Danemark, Allemagne, France et Luxembourg) tout en applicant les mêmes motifs qu'en matière d'incapacité, y ajoutent des motifs spécifiques relatifs à l'inéligibilité.

D'autres Etats membres encore (Grèce, Espagne, Irlande, Portugal, Royaume-Uni) définissent les motifs pouvant justifier l'inéligibilité indépendamment des motifs applicables en matière d'incapacité éléctorale. En Irlande, les personnes condamnées pour infraction pénale ne sont inéligibles que pendant la période où elles purgent une

peine d'emprisonnement de plus de 6 mois prononcée par un tribunal irlandais.
Quant au fond, il convient de faire la différence entre deux types de solutions :
Certaines condamnations pénales peuvent entraîner l'inéligibilité en Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.
Selon la législation allemande, irlandaise, italienne et britannique sont inéligibles, en principe, les personnes ayant fait faillite ou considérées, pour d'autres motifs, comme indignes d'occuper une charge élective. Au Danemark, une personne n'est pas éligible si elle a été condamnée pour des actes considérés, de l'avis général, comme la rendant indigne de siéger au conseil municipal. L'inéligibilité pour cause de condamnation n'est décrétée qu'après le scrutin. Elle ne peut jamais être invoquée pour empêcher une personne de se présenter aux élections.

d) Les conditions de forme

Dans tous les Etats membres, les citoyens doivent satisfaire, avant le scrutin, à certaines conditions de forme pour qu'ils puissent exercer, dans une collectivité locale ou circonscription déterminée, leur droit de vote et d'éligibilité lors d'une élection donnée.

aa) L'exercice du droit de vote
Pour pouvoir exercer leur droit de vote, les électeurs doivent figurer, normalement, sur la liste électorale établie au niveau de la circonscription ou commune du vote. En ce qui concerne les modalités de l'inscription sur ces listes il convient de distinguer, en principe, 4 régimes différents: Tandis que la France et la Grèce appliquent le principe d'inscription sur demande individuelle, en Italie et en Espagne, les électeurs ne sont enrégistrés que d'office. Dans les autres Etats membres, à l'exception du Portugal, les électeurs sont inscrits, normalement, d'office sur les listes électorales, exceptionnellement, certaines catégories de personnes sont enregistrées sur demande. Au Portugal où, normalement, le principe de demande individuelle est d'application, l'administration doit inscrire d'office tous les électeurs sur la liste électorale dont elle a pris connaissance.
Dans certains Etats membres où l'inscription est d'office (Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) la liste électorale est établie, normalement, sur la base des données qui figurent sur un autre registre public, notamment le registre de la population ou le registre de l'état civil. Au Royaume-Uni et en Irlande, par contre, les électeurs sont enregistrés d'office sur la base de tout renseignement utile pris par le "registration officer", en particulier d'une enquête effectuée auprès des chefs de foyer. Il va de soi que dans les Etats membres où l'inscription se fait sur demande individuelle les électeurs doivent fournir à l'autorité compétente, lors du dépôt de cette demande, toute information et preuve nécessaire.
Dans certains Etats membres (Danemark, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni) les listes électorales font l'objet d'une révision périodique. Dans la plupart de ces Etats membres cette période de révision est d'un an, en Italie, les listes électorales sont mises à jour deux fois par an. En Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas, les registres électoraux sont établis, de nouveau, avant chaque scrutin.
Dans la plupart des Etats membres la liste électorale doit être publiée avant d'être arrêtée définitivement. La Belgique et les Pays-Bas font, cependant, exception à cette règle; dans ces Etats membres, les électeurs ont droit à l'information s'ils figurent ou non sur la liste électorale.
En cas de refus d'inscription, les électeurs peuvent introduire, dans tous les Etats

membres, un recours contentieux. Avant de saisir les tribunaux, dans certains Etats membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne, Italie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), les électeurs doivent introduire préalablement un recours administratif.

bb) L'exercice du droit d'éligibilité
Lors du dépôt de sa candidature, l'éligible doit fournir, normalement, à l'administration un certain nombre d'informations et de preuves relatives à sa situation individuelle.

II. Historique du dossier

1. L'article 8 B paragraphe 1er du traité est, en quelque sorte, le point final d'une discussion politique qui remonte au début des années 70: A cette époque il fut évident que ces millions de travailleurs migrants et leur familles qui avaient quitté les pays méditerranéens pour s'établir dans les pays industrialisés de l'Europe occidentale et septentrionale ne rentreraient pas dans leurs pays d'origine mais resteraient définitivement dans leurs pays d'accueil. Eu égard aux immigés italiens et, plus tard, helléniques, espagnols et portugais il s'agissait, en grande partie, d'un mouvement migratoire intracommunautaire. Etant donné la nature définitive de l'immigration, certains ont soulevé la question de savoir si la Communauté devait se limiter à garantir aux migrants intracommunautaires le droit de séjour et certains droits sociaux ou, en allant au delà, leur accorder également certains droits politiques, en particulier le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales.

2. En 1974 le Conseil européen de Paris chargea un groupe de travail d'étudier les conditions de "droits spéciaux" des citoyens des Etats membres. Toutefois, en 1975 un rapport présenté par la Commission en la matière et proposant, entre autres, la garantie du droit de vote au niveau communal ne rencontra pas un accueil favorable de la part du Conseil[14]. Cette idée avancée par la Commission fut, cependant, reprise par le Parlement européen qui ne cessa pas, entre 1977 et 1983, de maintenir sa pression politique en la matière[15].

En 1985 le groupe Ad-hoc "Adonnino" créé par le Conseil européen de Fontainebleau recommanda au Conseil européen de Milan de continuer les discussions en soulignant, cependant, les compétences des Etats membres pour ces questions. Sur demande du Parlement européen[16] la Commission lui présenta, en 1986, le rapport sur le droit de vote aux élections municipales des citoyens des Etats membres de la Communauté[17].

Invité instamment par le Parlement européen (Rapport Vetter 1987)[18] la Commission présenta, en 1988, sa proposition de directive sur le droit de vote des ressortissants des Etats membres aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence[19] qui fut

---

(14) De 1976 à 1979 le COREPER a discuté, sans résultat, sur un rapport et un avant-projet de résolution.

(15) Résolution sur l'attribution de droits spéciaux aux citoyens (JO n° C 299 du 12.12.1977, p. 26), Rapport Macciocchi (JO n° C 184 du 12.7.1983, p. 28)

(16) Résolution du Parlement européen, JO n° C 345 du 31.12.1985, p. 82

(17) Bulletin des Communautés européennes, Supplément n° 7/1986

(18) JO n° C 13 du 18.1.1988, p. 33

(19) JO n° C 246 du 20.9.1988, p. 3

modifiée en 1989[20]. Eu égard aux travaux de la Conférence intergouvernementale "Union politique", les négociations au Conseil sur cette proposition furent suspendues.

Le traité sur l'Union européenne, dans son Article 8 B, paragraphe 1er, a consacré le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence.

En 1992, dans le cadre du Conseil de l'Europe, a été adoptée la "Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local" qui a été signée par certains Etats membres (Danemark, Italie, Royaume-Uni) et qui, dans son article 6, traite du droit de vote et d'éligibilité de tous les résidents étrangers.[21]

III. L'article 8 B, paragraphe 1er, du traité

1. Les règles générales

a) Tout comme l'article 8 B paragraphe 2 le paragraphe 1er de cet article ne vise pas à rapprocher, de manière globale, les législations des Etats membres relatives aux élections municipales mais poursuit un objectif nettement moins ambitieux et tout à fait ponctuel: Il s'agit d'éliminer les obstacles juridiques qui, au niveau de la législation de chaque Etat membre, s'opposent encore et toujours à ce que les citoyens de l'Union puissent exercer effectivement le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident même s'ils n'en ont pas la nationalité. Dès lors, il convient, avant tout, de remplacer la condition de nationalité par celle de citoyenneté de l'Union. Par conséquent, la réglementation communautaire doit se limiter au strict minimum qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

b) Tout comme l'article 8 paragraphe 2 le paragraphe 1er dispose que les citoyens non-nationaux ont le droit de vote et d'éligibilité "dans les mêmes conditions" que les nationaux et reconnaît ainsi le principe de l'égalité de traitement des citoyens de l'Union nationaux et non-nationaux. Conformément à ce principe, il importe que des situations identiques ou semblables soient soumises au même régime et que seulement des situations dissemblables peuvent justifier un traitement inégal. Il en résulte que les citoyens non-nationaux ne doivent pas faire l'objet de conditions spécifiques à moins qu'un traitement différent de nationaux et de non-nationaux se justifie par des problèmes spécifiques aux non-nationaux.

c) L'article 8 B paragraphe 1er consacre également la liberté des citoyens intéressés de participer ou non aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence. Dès lors, ces citoyens sont appelés à manifester leur volonté respective. Seulement dans cette hypothèse

---

[20] JO n° C 290 du 18.11.1989, p. 4

[21] "(1) Chaque partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, paragraphe 1, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tout résident étranger, pourvu que celui-ci remplisse les mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux citoyens et, en outre, ait résidé légalement et habituellement dans l'Etat en question pendant cinq ans précédant les élections.

(2) Un Etat contractant peut cependant déclarer, au moment du dépôt, de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, qu'il entend limiter l'application du paragraphe 1 au seul droit de vote."

ces citoyens seront soumis, dans certains Etats membres de résidence, à l'obligation générale de vote. Par ailleurs, il est évident que cet article n'affecte pas le droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre d'origine s'il y est maintenu.

d) Outre le principe d'égalité, l'article 8 B paragraphe 1er comporte deux éléments-clefs, la condition de citoyenneté de l'Union et celle de résidence. Tandis que la première a été précisée par la "Déclaration sur la nationalité d'un Etat membre" annexée au traité, la notion de résidence n'est pas précisée par le traité même. En l'absence d'un rapprochement des législations des Etats membres en la matière, il ne convient pas de définir, de manière uniforme, la notion de résidence dans le cadre de la présente directive afin d'assurer, dans la plus large mesure possible, l'égalité des conditions de vote et d'éligibilité pour les citoyens nationaux et non-nationaux.

e) Etant donné la grande richesse des régimes administratifs et électoraux des Etats membres, la notion des "élections municipales" nécessite d'être précisée. D'ailleurs, les textes des versions linguistiques du traité ne sont pas toutes identiques en la matière. Les textes anglais (*municipal elections*)[22], espagnols (*elecciones municipales*)[23], français (*élections municipales*)[24], italien (*elezioni communali*), néerlandais (*gemeenteratsverkiezingen*)[25] et portugais (*eleiçoes municipais*) du traité ne visent que le premier niveau de l'organisation politico-administrative. Mais les textes danois (*kommunale valg*)[26], allemand (*Kommunalwahlen*)[27] et grec (*dimotikes kai koinotikes ekloges*) du traité englobent non seulement ce niveau mais encore un deuxième niveau de l'administration locale.

Dès lors, il importe de préciser le caractère du scrutin, les fonctions élues concernées et le niveau d'administration locale visé.

. Quant au caractère du scrutin, il est évident que l'article 8 B, paragraphe 1er, tout comme le deuxième paragraphe, ne vise que les élections au suffrage universel et direct. Par conséquent, cet article ne traite pas des élections au sein de l'assemblée représentative locale, par exemple l'élection du maire par le conseil municipal français, ou au sein de l'exécutif collégial local, par exemple le collège des échevins belge ou du "Magistrat" allemand. En particulier, il n'est pas une élection municipale au sens de cet article la désignation, dans certains Etats membres, par le conseil municipal de ses délégués ("grand électeurs") pour l'élection d'une assemblée parlementaire au niveau

---

(22) cf. la définition légale du Representation of the People Act 1983 s 191 (1). Normalement, la loi britannique et irlandaise fait la différence entre "Parliamentary elections" et "Local government elections"; ces dernières englobent les élections à tous les niveaux locaux (parishes, districts, counties). Selon le "Municipal Reform Act" 1835 les "municipal corporations" avaient été formé par les habitants d'un bourg (borough). Suite au Local Government Act 1972 les "boroughs" ont été absorbés par les "districts".

(23) cf. titre III (Disposiciones especiales para las elecciones municipales) de la Loi organique du 19.6.1985; l'élection des députés provinciaux est, cependant, régie par le titre V de cette loi organique (Disposiciones especiales para la eleccion de diputados provinciales).

(24) cf. titre IV du code éléctoral: Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris; l'élection des conseillers généraux des départements fait, par contre, l'objet du titre III. En Belgique, le législateur fait la différence entre les élections "législatives", "provinciales" et "communales".

(25) cf. la partie II du code électoral néerlandais (Kieswet): "De verkiezing van de leden van de Twede Kamer der Staten General, van de provinciale staten en van de gemeenteraden."

(26) La loi relative aux élections communales s'applique aux communes primaires et aux communes secondaires et reconnaît, d'ailleurs, le droit de vote et d'éligibilité à tous les étrangers résidant au Danemark depuis 3 ans au moins.

(27) cf., par exemple, le *Kommunalwahlgesetz* de la Rhénanie-du-Nord-Westfalie; la législation des Länder allemands en la matière s'applique toujours aux communes (*Gemeinden*) et aux cercles (*Kreise*). En ratifiant le traité, l'Allemagne a modifié sa constitution fédérale en ce sens (Article 28 paragraphe 1er).

national où les élus municipaux participent, en cette qualité, à une telle élection.

- Il en résulte que l'article 8 B, paragraphe 1er, du traité ne concerne que les fonctions qui sont élues directement par les électeurs locaux. En pratique, il s'agit, dans tous les Etats membres, des membres de l'assemblée représentative locale et, dans certains Etats membres, du chef et, éventuellement, des autres membres de l'exécutif local.

- Quant au niveau d'administration locale visé, l'article 8 B, paragraphe 1er, du traité vise sans doute les élections au niveau de base qui existe dans tous les Etats membres. Participer à ces élections constitue le noyau dur des droits reconnus aux citoyens de l'Union par cet article. Dans les Etats membres où existent également des collectivités locales subordonnées, le traité s'applique aussi aux élections des représentants de ces collectivités au suffrage universel et direct.

2. Les dérogations

Conformément à l'article 8 B paragraphe 1er, toute dérogation doit se justifier par des problèmes spécifiques à un Etat membre, ne concerner que les modalités de l'exercice des droits consacrés à cet article et avoir un caractère provisoire.

Ces problèmes spécifiques relèvent, surtout, d'une proportion particulièrement élevée de ressortissants d'autres Etats membres. Plus précisément il s'agit d'une proportion élevée de citoyens de l'Union non nationaux qui ont accompli l'âge minimal requis pour être électeur. De ce fait, il convient de prendre en considération, seulement, les statistiques relatives aux résidents communautaires ayant accompli l'âge minimal et d'analyser la proportion de ces électeurs par rapport à l'ensemble de l'électorat. Actuellement, cette proportion se situe, - en moyenne -, entre environ 0.3% et environ 6% de l'ensemble des citoyens de l'Union qui y résident.

Seulement dans un Etat membre, la proportion de résidents communautaires ayant l'âge de voter dépasse largement celle constatée dans les autres Etats membres et s'élève à environ 29% de l'ensemble de l'électorat.

Plus précisément, dans cet Etat membre, la proportion des résidents communautaires se situe entre 30 % et 54 % dans 21 communes et entre 20 % et 30 % dans 38 communes. Dans la capitale de cet Etat membre cette proportion est de 41,2 %. Par conséquent, dans 50 % des communes la proportion des résidents communautaires est supérieure à 20%.

Compte tenu du principe de l'égalité du vote, il faut prendre soin que toute solution dérogatoire s'applique de manière générale à toutes les communes de l'Etat membre qui en bénéficie. Il ne paraît pas admissible d'appliquer des régimes qui diffèrent commune par commune, notamment en fonction de la proportion des électeurs visé à l'article 3 par rapport à la totalité des électeurs.

IV. Subsidiarité et proportionnalité

Relevant de la compétence exclusive de la Communauté, la présente proposition de directive poursuit l'objectif de respecter, dans les meilleurs délais, les obligations de la Commission résultant de l'article 8 B paragraphe 1er deuxième alinéa du traité. Dans un esprit de proportionnalité, la Commission propose d'arrêter les modalités prévues à cet article sous forme de directive et de limiter le contenu de la présente directive à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif y énoncé.

B. Commentaire des articles

Article 1er : Objet de la directive

Précisant l'objet de l'article 8 B paragraphe 1er du traité l'article 1er définit le champ d'application de la présente directive :

1. Le premier paragraphe précise que la présente directive ne traite que des citoyens de l'Union qui résident dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité et de leur droit de participer aux élections municipales dans cet Etat. Par conséquent, la présente directive ne vise pas à harmoniser, de manière globale, les régimes électoraux des Etats membres.

   Il en résulte, d'abord, que la présente directive n'affecte pas, notamment, les dispositions de chaque Etat membre régissant le droit de vote et d'éligibilité de ses propres nationaux résidant sur son propre territoire.

   En outre, le premier paragraphe fait ressortir que la présente directive ne traite que des élections municipales et non des élections régionales ou nationales. Il résulte de l'article 8 B paragraphe 1er du traité que ces élections municipales ne concernent que les collectivités locales de base et leur subdivisions.

2. Le deuxième paragraphe précise, d'abord, que la présente directive n'affecte pas les dispositions de chaque Etat membre relatives aux conditions dans lesquelles ses propres nationaux peuvent y exercer ou non le droit de vote et d'éligibilité lors des élections municipales, notamment si ces personnes résident en dehors du territoire de cet Etat.

   Etant donné que l'article 8 B paragraphe 1er du traité garantit le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence sans, pour autant, le substituer au droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre dont le citoyen est ressortissant pour autant que ce droit y soit maintenu selon la législation interne, le deuxième paragraphe vise également à respecter la liberté du citoyen de l'Union de décider s'il veut participer ou non aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence.

   En conséquence, les citoyens de l'Union dont le droit de vote et d'éligibilité est maintenu dans leur Etat membre d'origine malgré leur résidence hors du territoire national pourraient, en effet, participer aux élections municipales aussi bien dans leur Etat membre de résidence que dans leur Etat membre d'origine. Admettre que ces citoyens votent deux fois lors de scrutins différents, ne fait pas entorse au principe "One man, one vote" qui ne s'applique, par hypothèse, qu'au même scrutin. Etant donné qu'il s'agit de deux opérations juridiquement et politiquement séparées dans deux Etats membres, ce "vote parallèle" n'affecterait pas la validité des élections municipales dans ces Etats. Politiquement, il convient non seulement d'encourager l'intégration des résidents non-nationaux dans leurs sociétés d'accueil mais aussi de respecter les liens qui existent encore et toujours avec l'Etat membre d'origine. A cela s'ajoute que la présente approche évite tout effet dissuasif inutile et facilite le plus possible l'exercice du droit de vote dans l'Etat membre où les citoyens intéressés ont effectivement leur résidence.

   Etant donné que les liens spécifiques et stables qui, selon la législation de chaque Etat membre, doivent exister, normalement, entre une collectivité locale de base déterminée et les citoyens de l'Union qui veulent y voter ou se porter candidats à titre de leur résidence, l'importance pratique du "vote parallèle" restera, cependant, très limitée. En assimilant les

résidences de l'intéressé dans d'autres Etats membres à celles dans l'Etat membre de résidence l'article 4 de la présente directive reduira encore plus cette importance pratique.

Par ailleurs, vouloir empêcher le "vote parallèle" nécessiterait que l'on établisse un mécanisme bureaucratique d'échange d'informations entre les Etats membres. Compte tenu de l'organisation décentralisée des élections municipales il serait particulièrement difficile d'établir un tel mécanisme et d'assurer son bon fonctionnement. Etant donné que seulement 4 Etats membres (Grèce, Espagne, France, Italie) maintiennent le droit de vote de leurs ressortissants résidant hors du territoire national, il ne serait guère conforme au principe de proportionnalité de mettre sur place un tel mécanisme buraucratique pour toute l'Union européenne. Eu égard à la multitude d'élections municipales qui, à des dates différentes, ont lieu au niveau des Etats membres il ne serait pas possible d'empêcher, de manière rapide et efficace, les citoyens concernés qu'ils votent aussi bien dans l'Etat membre de résidence que dans l'Etat membre d'origine.

3. Etant donné que l'article 8 B paragraphe 1er du traité ne reconnaît le droit de vote et d'éligibilité qu'aux citoyens de l'Union, le deuxième paragraphe constate également que la présente directive ne traite pas du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de pays tiers lors des élections municipales. Par conséquent, la présente directive n'affecte aucunement ce droit où il existe selon la législation interne, en l'occurence au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas. Il en est de même quant au droit de vote et d'éligibilité des ressortissants des pays indépendants du Commonwealth au Royaume-Uni. En outre, la présente directive ne vise aucunement à contraindre les Etats membres où ce droit n'existe pas à modifier ou maintenir la législation nationale existante.

Article 2 : Définitions

1. Afin de préciser la portée des droits consacrés à l'article 8 B, paragraphe 1er, du traité il importe de définir l'échelon de l'organisation politique et administrative de l'Etat membre de résidence sur lequel les citoyens de l'Union concernés peuvent exercer ces droits. A cet effet, la présente directive évite à recourir à la terminologie employée dans la législation nationale (par exemple à la notion de municipalité, de commune ou de district).

Soucieuse de cohérence terminologique, notamment par rapport à l'article 198 A du traité, la présente directive emploie la notion de "collectivité locale de base" pour désigner l'institution administrative qui, selon la législation interne, forme la base de l'organisation politique et administrative dans chaque Etat membre.

Il s'agit, dans tous les Etats membres, d'institutions administratives qui, en vertu soit de la constitution soit de la loi, jouissent d'un certain degré d'autonomie politique et administrative par rapport à l'Etat. Normalement cette autonomie est reconnue soit au moyen d'une clause générale de compétence soit d'attributions spécifiques relatives à certains domaines. Dans le cadre de cette autonomie, ces collectivités de base gèrent sous leur propre responsabilité certaines affaires publiques d'intérêt local. Il va de soi que les pouvoirs de ces collectivités se limitent à leur propre territoire. Il importe de distinguer ces collectivités locales de base des autorités de l'Etat qui, dans le cadre d'une organisation décentralisée de l'Etat, assurent au niveau local un certain nombre de services. Toutefois, il faut être conscient que la collectivité locale de base constitue souvent une circonscription administrative de l'Etat et que l'exécutif municipal, dans le cadre d'un dédoublement fonctionnel, y représente également l'Etat ou, en tout cas, exerce certaines attributions de l'Etat.

Dans tous les Etats membres, ces collectivités ont des organes élus au suffrage universel et direct. Normalement, il s'agit d'une assemblée représentative qui dispose, essentiellement, d'un pouvoir de délibération et dont la durée du mandat varie entre 4 et 6 ans. En plus, les collectivités locales de base ont, dans tous les Etats membres, des organes exécutifs soit personnalisés soit collégiaux (Belgique, certains Länder allemands, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal) dont les attributions, la composition et les modalités de désignation sont très variées.

Si cette collectivité se subdivise, selon la législation de chaque Etat membre, en entités administratives qui lui sont subordonnées, disposent de certaines attributions spécifiques et ont des organes élus au suffrage universel direct, ces entités sont considérées comme parties intégrantes de cette collectivité.

Les collectivités locales de base et leurs éventuelles subdivisions visées à l'article 2, paragraphe 1er, sont énumérées pour chaque Etat membre dans la liste figurant en annexe à la présente directive.

2. Etant donné les importantes divergences entre les administrations locales des Etats membres et eu égard aux différentes version linguistiques de l'article 8 B, paragraphe 1er, du traité, il importe de définir la notion d'élections municipales. Il faut être conscient qu'en tout état de cause cette notion peut être interprétée, le cas échéant, de manière uniforme par la Cour de Justice. Politiquement, il convient de garantir aux citoyens concernés une sorte de "noyau dur" de participation politique au niveau local de base dans leur Etat membre de résidence. En même temps, on assure le minimum de réciprocité qui doit exister entre les Etats membres en la matière.

   a) D'abord, le deuxième paragraphe précise qu'il agit des élections aux assemblées représentatives locales et, le cas échéant selon la législation de chaque Etat membre, de l'élection du chef et, en cas d'un exécutif collégial, des autres membres de l'exécutif local.

   b) En deuxième lieu, la définition précise les élections municipales de manière qu'elles n'englobent que les élections au suffrage universel et direct et non les élections au sein de l'assemblée représentative locale ou de l'exécutif local. Il est intéressant, dans ce contexte, que seulement dans quatre Etats membres, (Allemagne, Espagne, Italie, Portugal) le chef et, le cas échéant, les membres de l'exécutif local sont ou peuvent être élus au suffrage universel et direct par la population; ils sont désignés par une élection interne à l'assemblée représentative dans d'autres Etats membres (Danemark, Allemagne, Grèce, France, Irlande, Royaume-Uni) et par nomination par la couronne dans trois Etats membres (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas).

      Etant donné que la notion d'élections municipales n'englobe pas les élections au sein de l'assemblée représentative locale et que la présente directive n'affecte pas la législation de chaque Etat membre relative aux attributions de ces assemblées et de ses membres, la présente directive ne s'oppose pas à ce que les Etats membres où les élus municipaux élisent, directement ou indirectement, les membres d'une assemblée parlementaire, prévoient que les élus ressortissants d'autres Etats membres ne peuvent pas participer à cette élection.

c) Quant au niveau d'administration locale visé, la définition ne vise, conformément à l'article 8 B paragraphe 1 du traité, que les élections au niveau des collectivités locales de base visées paragraphe 1er. Dans les Etats membres où existent également des collectivités locales subordonnées, le traité s'applique aussi aux élections des représentants de ces collectivités au suffrage universel et direct.

3. En définissant la notion d'Etat membre de résidence l'article 2 paragraphe 3 reprend les éléments figurant à l'article 8 B paragraphe 1 du traité. En revanche, la notion d'Etat membre d'origine est définie, par le paragraphe 4, sur la base du critère de nationalité. Ces définitions sont identiques à celles de l'article 2 paragraphes 3 et 4 de la Directive 93/109/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité[28].

4. En définissant la liste électorale l'article 2 paragraphe 5 ne vise aucunement à modifier mais à englober les différents types de registres officiels d'électeurs tels qu'ils existent actuellement dans les Etats membres, en particulier indépendamment de la méthode de leur établissement (inscription d'office ou sur demande individuelle) et leur mise à jour (caractère permanent ou non-permanent, révision périodique ou établissement avant chaque scrutin). Cette définition englobe également la situation particulière dans certains Etats membres qui, sans établir une liste électorale spécifique, mentionnent la qualité d'électeur dans le registre de la population. En outre, l'article 2, paragraphe 5, n'exclut pas que la liste électorale soit subdivisée en fonction de certaines catégories d'électeurs. Cette définition est identique à celle de l'article 2 paragraphe 7 de la directive 93/109/CE.

5. Etant donné que la date à laquelle les électeurs et les éligibles doivent satisfaire aux conditions requises en matière de droit de vote et d'éligibilité n'est pas la même dans tous les Etats membres, l'article 2 paragraphe 6, s'abstenant de toute harmonisation, introduit la notion de jour de référence définie par renvoi au droit de l'Etat membre de résidence. Comme il ne s'agit pas de rapprocher les régimes électoraux des Etats membres, la définition englobe également la situation spécifique dans certains Etats membres qui fixent plusieurs jours de référence. Cette définition est identique à celle de l'article 2 paragraphe 8 de la directive 93/109/CE.

6. En définissant la notion de déclaration formelle l'article 2, paragraphe 7, vise, en s'abstenant de tout rapprochement des régimes des Etats membres, les différentes formes de déclarations telles qu'elles existent actuellement dans les Etats membres. Par exemple, il peut s'agir, selon le droit britannique, d'une "statutory declaration" ou, selon le droit allemand, d'une "Eidesstattliche Versicherung" (déclaration sous la foi du serment). Selon cette définition, il importe, tout d'abord, que la déclaration puisse être déposée auprès de l'autorité compétente visée aux articles 8 et 9 de la présente directive. En plus, il doit s'agir d'une déclaration dont l'inexactitude est passible de sanctions conformément à la loi nationale applicable. En transposant la présente directive, les Etats membres seront appelés à préciser la forme sous laquelle la déclaration doit être faite.
Cette définition est identique à celle de l'article 2 paragraphe 9 de la directive 93/109/CE.

---

[28] JO n° L 329 du 30.12.1993, p. 34

Article 3 : Conditions de vote et d'éligibilité

Dans le cadre établi par l'article 8 B paragraphe 1er du traité CE, l'article 3 définit les conditions dans lesquelles on est titulaire du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence. Le jour auquel il faut satisfaire aux conditions requises pour être électeur ou éligible peut être, selon la législation de l'Etat membre de résidence, soit le jour du scrutin soit tout autre jour de référence. Bien évidemment, la question de savoir s'il y a de jours de référence identiques pour le droit de vote et le droit d'éligibilité relève des dispositions prises par chaque Etat membre.

1. Etant donné que l'article 8, paragraphe 1er, deuxième alinéa, du traité définit la notion de citoyenneté de l'Union et que la Déclaration sur la nationalité d'un Etat membre annexée au Traité sur l'Union européenne explique cette définition, l'article 3, sous (a), renvoie purement et simplement à l'article 8, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité. Cela étant, l'article 3 tient compte du fait que les règles relatives à l'acquisition et à la possession de la nationalité d'un Etat membre ne relèvent pas du traité, mais de la législation de chaque Etat membre.

   Il s'ensuit, notamment, que la détermination de la nationalité des personnes originaires des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), aus sens de l'article 227 paragraphe 3 du traité, relève exclusivement de la législation de l'Etat membre ayant des liens particuliers avec le PTOM en cause. Par conséquent, les personnes originaires des PTOM possédant, en vertu de la législation d'un Etat membre, la nationalité de celui-ci et résidant dans un autre Etat membre y ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Il appartient ainsi à chaque Etat membre d'indiquer, si cela est nécessaire à l'application de la présente directive, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants.

   En revanche, la présente directive ne peut régir la situation des personnes originaires des PTOM qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre, ni de celles résidant dans l'Etat membre de rattachement - cette disposition ne visant que le droit de vote et d'éligibilité dans un Etat membre autre que celui de la nationalité.

2. Dans le cadre établi par l'article 8 B paragraphe 1er du traité, l'article 3 sous (b), met en oeuvre, le principe d'égalité et de non-discrimination entre électeurs nationaux et électeurs non-nationaux et, en même temps, le principe d'interférer le moins possible avec les régimes électoraux des Etats membres. Selon ces régimes, les autres conditions requises pour être électeur et éligible concernent, notamment, l'âge de voter et la résidence.

   Outre la condition de citoyenneté de l'Union, celle de résidence dans l'Etat membre du lieu de vote ou de candidature constitue le deuxième élément-clef de la garantie de l'article 8 B paragraphe 1er du traité. Cette condition marque le lien avec le droit de libre circulation et de séjour consacré à l'article 8 A de ce traité. Quoique la notion de résidence, par opposition au concept de citoyenneté, ne soit pas précisée par le traité même, il ne convient pas de la définir, de manière uniforme, dans le cadre de la présente directive. De ce fait, les articles 3 et 5 s'abstiennent d'une telle définition ce qui permet de respecter le mieux le principe de l'égalité des conditions entre, d'une part, les électeurs et éligibles nationaux et, d'autre part, les électeurs et éligibles non-nationaux. En même temps, la présente directive évite d'interférer, en la matière, avec les régimes électoraux des Etats membres.

En outre, il ne convient pas de déterminer, de manière uniforme, une période minimale de résidence sur le territoire national de l'Etat membre d'accueil. De l'interprétation du traité résulte que le concept de résidence se caractérise par des éléments qualitatifs et non quantitatifs. Dans ce contexte il est intéressant que la conférence intergouvernementale n'ait pas fait sienne toutes les suggestions allant dans cette direction[29]. Politiquement, il importe de noter que toute condition de période minimale de résidence priverait un nombre considérable de citoyens de l'Union du droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre de résidence. Dépourvus de ces droits politiques, ces citoyens seraient soumis, cependant, aux mêmes obligations que tous les autres habitants de leur collectivité locale de base, notamment en matière de taxes communales. Tout comme les autres habitants de cette collectivité ces citoyens seraient soumis, en plus, aux décisions prises soit par l'assemblée représentative soit par l'exécutif dans le cadre de l'autonomie locale et influençant sur leur vie quotidienne. Finalement, la bonne intégration des citoyens non-nationaux exige qu'ils ne puissent pas seulement prendre part à la vie économique et sociale de leur collectivité locale de résidence, mais aussi à la vie politique et, dans ce cadre, assumer leur coresponsabilité pour les affaires publique locales.

3. Par contre, l'article 3 n'affecte pas les conditions d'ordre administratif requises, dans chaque Etat membre, pour qu'un électeur puisse exercer son droit de vote dans une commune ou circonscription déterminée lors d'une élection donnée ou pour qu'un éligible puisse présenter sa candidature soit sur une liste déterminée soit dans une circonscription déterminée lors d'un scrutin donné. Ces conditions visent à assurer la bonne préparation et le bon déroulement des opérations électorales et concernent, notamment, la résidence dans la circonscription ou la commune de vote et, éventuellement, sa durée minimale. Il en est de même quant aux conditions d'ordre administratif auxquelles les candidats doivent satisfaire. Ces conditions concernent, en particulier, les modalités de la nomination, certaines preuves et les délais dans lesquels les candidatures doivent être déposées. Il s'entend que tout électeur ou éligible visé à l'article 3 qui veut participer, effectivement, aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence doit se conformer aux dispositions nationales en la matière applicables aux nationaux.

4. Eu égard aux inéligibilités visées à l'article 5, l'article 3 dispose que le droit de vote et d'éligibilité n'est reconnu que conformément aux autres dispositions de la présente directive.

---

[29] Un premier projet de la Présidence dont l'article C avait prévu, dans son paragraphe 2, que "les conditions d'exercice de ce droit, qui sont définies conformément à l'article F, prévoient notamment une période minimale de résidence." De même, la conférence intergouvernementale n'a pas accepté le texte avancé par la Commission (SEC (91) 500 = Conf.UP 1740/91): "Tout citoyen de l'Union a ...le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes au lieu où il réside habituellement depuis au moins [...] ans."

Article 4 : Résidence

L'article 4 traite de la condition de résidence, cependant sans la définir de manière uniforme mais, au contraire, en renvoyant à la législation de chaque Etat membre ce qui permet de respecter le mieux le principe de l'égalité des conditions entre, d'une part, les électeurs et éligibles nationaux et, d'autre part, les électeurs et éligibles non-nationaux.

1. Au cas où, selon la législation d'un Etat membre, il faut faire preuve d'une durée minimale de résidence sur le territoire national, l'article 4 vise à éviter toute discrimination entre électeurs et des éligibles nationaux et non-nationaux qui pourrait résulter du fait que cette condition pourrait être remplie, en pratique, facilement par les nationaux mais difficilement par les non-nationaux. Par conséquent, l'article 4 assimile la période de résidence dans d'autres Etat membres, par exemple dans l'Etat membre d'origine, à celle dans l'Etat membre du lieu de vote ou de candidature.

2. Selon les législations des Etats membres, la condition de résidence se rapporte, normalement, au lieu géographique où le citoyen intéressé séjourne habituellement dans l'Etat membre en cause et ne tient pas compte de ses éventuelles résidences supplémentaires dans d'autres Etats membres. Ceci étant, l'article 4 vise à éviter toute discrimination à rebours des électeurs et éligibles nationaux. Une telle discrimination pourrait résulter du fait qu'ils doivent faire preuve de l'établissement de leur résidence principale dans la collectivité locale de vote tandis que des citoyens de l'Union non-nationaux pourraient voter ou être élus à titre de leur résidence unique mais, effectivement, secondaire dans cet Etat membre compte tenu du fait que le centre permanent de leurs intérêts se trouve dans un autre Etat membre, notamment celui d'origine. Au cas où, selon la législation d'un Etat membre, il faut avoir sa résidence principale sur le territoire de la collectivité locale de vote, l'article 4 dispose que cette condition doit être appliquée en tenant compte de toutes les autres résidences que, le cas échéant, l'intéressé a établies dans d'autres Etats membres.

3. Etant donné que l'article 4 ne traite que des conditions requises pour être titulaire du droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre de résidence, la disposition de son premier alinéa n'affecte aucunement les conditions spécifiques qui, dans chaque Etat membre, régissent l'exercice de ces droits par tous les électeurs et éligibles soit nationaux soit non-nationaux dans une collectivité locale de base ou circonscription déterminée lors d'une élection municipale donnée et qui sont liées, normalement, à une certaine période minimale de résidence dans cette collectivité ou circonscription. Ces conditions se justifient, normalement, par les exigences administratives d'un bon établissement de la liste électorale et d'une bonne préparation des opérations de vote. Il est vrai que ces périodes minimales de résidence varient d' Etat membre à Etat membre et sont, parfois, plus longues en matière d'éligibilité, mais, normalement elles ne dépassent pas un an.

Article 5 : Inéligibilité

1. L'article 5 ne traite que de l'inéligibilité, c'est-à-dire des conditions dans lesquelles un citoyen de l'Union est déchu, par l'effet d'une décision individuelle en matière pénale ou civile, de son droit d'éligibilité. Le régime des incompatibilités, par contre, qui est réglé par l'article 6 ne concerne que l'impossibilité légale de cumuler le mandat d'élu municipal dans l'Etat membre de résidence avec d'autres fonctions dans l'Etat membre d'origine.

2. Etant donné que l'inéligibilité peut être l'effet d'une décision individuelle en matière civile ou pénale prise par les autorités judiciaires ou administratives soit de l'Etat membre de résidence soit de l'Etat membre d'origine et qu'en l'absence de conventions internationales, de telles décisions judiciaires ne sont pas exécutoires, normalement, dans l'Etat membre de résidence, l'article 5 dispose que les Etats membres peuvent appliquer le principe du cumul des régimes d'inéligibilité de l'Etat membre de résidence et de l'Etat membre d'origine. Ce régime facultatif de cumul n'est pas incompatible avec le principe communautaire d'égalité et de non-discrimination; en effet, s'agissant de prévenir les risques de distorsion qui pourraient découler d'une absence d'harmonisation entre les régimes des inéligibilités en vigueur dans les Etats membres, un tel système peut être considéré comme relevant des "modalités" qu'il appartient au Conseil d'arrêter en application de l'article 8 B, paragraphe 1er, du traité.

   Quant au fond, ce cumul facultatif se justifie parce que l'Etat membre de résidence peut s'intéresser à ce qu'une personne déchue de son droit d'éligibilité dans son Etat membre d'origine, normalement par l'effet d'une décision individuelle prononcée par le juge, ne soit pas réintégrée dans ce droit du seul fait de sa résidence dans un autre Etat membre. Afin de bien veiller à la réputation des assemblées représentatives et, le cas échéant, des exécutifs au niveau municipal, il peut convenir de prendre soin qu'un citoyen de l'Union déchu de son droit d'éligibilité ne puisse siéger ou même faire campagne pour les élections municipales dans l'Etat membre de résidence. Il est évident que les risques d'atteinte à la réputation des organes municipaux élus sont plus importants et plus visibles dans le cadre du droit d'éligibilité que dans celui du droit de vote. Il est vrai que les régimes nationaux en matière d'inéligibilité restent très divers, mais le principe du cumul part de l'idée que tous ces régimes respectent, chacun à sa manière, les règles générales d'un Etat de droit ainsi que le principe démocratique et que, par conséquent, rien ne s'oppose à ce que l'Etat membre de résidence tienne compte d'une déchéance dans l'Etat membre d'origine.

3. Pour mettre en oeuvre ce régime facultatif de cumul visé au paragraphe 1er, l'article 9 paragraphe 2 permet à l'Etat membre de résidence à demander au citoyen intéressé qu'il présente, lors du dépôt de sa candidature, une attestation de son Etat membre d'origine certifiant qu'il n'est pas inéligible dans cet Etat ou que l'administration n'a pas connaissance d'une telle déchéance. Sur cette base, l'article 5 paragraphe 2 permet à l'Etat membre de résidence de déclarer irrecevable la candidature dés lors que le candidat ne présente pas cette attestation. L'article 9 paragraphe 2 établissant une condition de forme, l'article 5 paragraphe 2 rend possible un contrôle purement formel qui, dans la plupart des Etats membres, intervient normalement avant le scrutin. Cela étant, l'article 5 paragraphe 2 ne modifie en rien certains régimes nationaux d'inéligibilité selon lesquels un contrôle de fond ne peut intervenir qu'après le scrutin. Vu l'importance politique des inéligibilités, il paraît, cependant, souhaitable que, dans toute la mesure du possible, la constatation de l'irrecevabilité de la candidature intervienne avant l'ouverture de la campagne électorale.

4. Etant donné que l'exécutif local participe également à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux sur le territoire de la collectivité locale de base, tels que définis par la Cour de Justice dans sa jurisprudence relative aux articles 48 paragraphe 4 et 55 du traité, les Etats membres, dans le plein respect du droit communautaire, peuvent prévoir que seuls leurs propres ressortissants sont éligibles aux fonctions de chef ou membre de l'exécutif de la collectivité local de base. En conséquence, les membres de l'exécutif local sont traités de manière égale, qu'ils étaient élus directement ou indirectement.

Article 6 : Incompatibilités

1. Le paragraphe 1er constitue une application du principe d'égalité et de non-discrimination entre électeurs nationaux et non-nationaux et précise que l'article 6 n'affecte pas les régimes d'incompatibilité qui sont actuellement en vigueur dans chaque Etat membre. En particulier, l'article 6 ne modifie en rien les régimes de certains Etats membres où les incompatibilités existent, juridiquement, sous forme d'inéligibilité en vertu de la loi et, par conséquent, s'opposent à ce que les personnes concernées se portent candidats lors des élections municipales.

2. Afin de mettre en oeuvre le mieux possible le principe d'égalité entre citoyens de l'Union nationaux et non-nationaux le paragraphe 2 dispose que les Etats membres peuvent prévoir que la qualité d'élu municipal non-national est également incompatible avec des fonctions exercées dans un autre Etat membre et équivalentes à celles qui, selon la législation nationale, entraînent une incompatibilité. Cette solution se justifie par la situation spécifique des personnes concernées. Il peut être nécessaire d'éviter que la qualité d'élu municipal dans l'Etat membre de résidence entre en conflit avec certaines fonctions qu'il pourrait occuper dans l'Etat membre d'origine; on peut se demander, notamment, si la même personne est en mesure de bien représenter, en même temps, les électeurs municipaux dans son Etat membre de résidence et dans son Etat membre d'origine.

Article 7 : Inscription sur demande, obligation de vote

1. Afin de respecter la liberté des citoyens de l'Union concernés quant à leur volonté ou non de participer aux élections municipales dans leur Etat membre de résidence, l'article 7 paragraphe 1 exige qu'un électeur visé à l'article 3 ne doit être inscrit sur la liste électorale de l'Etat membre de résidence que si, auparavant, il en a manifesté la volonté .L'importance de cette manifestation résulte, avant tout, de son effet sur l'obligation générale de vote telle qu'elle existe actuellement dans plusieurs Etats membres.

2. Dans les Etats membres où le vote est obligatoire, les électeurs visés à l'article 3 qui, sur leur demande, ont été inscrits sur la liste électorale de leur Etat membre de résidence seront soumis, eu égard au principe d'égalité entre électeurs nationaux et non-nationaux, à cette obligation en vertu de l'article 7, paragraphe 2.

Article 8 : Conditions formelles de vote

1. L'article 8 paragraphe 1 traite du <u>délai</u> dans lequel la demande d'inscription sur la liste électorale doit être introduite auprès de l'autorité compétente de l'Etat membre de résidence et vise à interférer aussi peu que possible avec les régimes électoraux des Etats membres qui, à cet égard, sont très différents.

   Dans les Etats membres où les listes électorales font l'objet d'une révision périodique, les électeurs visés à l'article 3 pourraient demander leur inscription au cours de cette période. En dehors de la période de révision, l'inscription ne serait possible qu'exceptionnellement et dans les mêmes conditions que celles prévues pour les nationaux.

   Dans les Etats membres où la liste électorale est établie, normalement, d'office avant chaque scrutin, les électeurs visés à l'article 3 devraient avoir l'occasion de demander leur inscription dans un délai approprié avant la clôture de la liste. Les Etat membres concernés, en transposant la présente directive, seront appelés à définir ce délai en tenant compte,

d'une part, des intérêts légitimes des électeurs et, d'autre part, de l'intérêt d'une bonne préparation administrative du scrutin.

2. L'article 8 paragraphe 2 traite des preuves que l'électeur visé à l'article 3 doit apporter, obligatoirement, à l'appui de sa demande d'inscription et renvoie, à cet égard, aux mêmes conditions auxquelles les électeurs nationaux doivent répondre. Afin de vérifier l'existence des conditions requises par l'article 3 il est, cependant, nécessaire que les électeurs visés à l'article 3 apportent un nombre limité de preuves supplémentaires. Comme il s'agit de faciliter le plus possible l'exercice du droit de vote dans l'Etat membre de résidence, ces preuves doivent se limiter au strict minimum. En plus, ce régime de preuves doit partir de l'idée qu'il convient d'avoir confiance dans les déclarations faites par les citoyens intéressés. De ce fait, l'article 8 paragraphe 2 exige de l'intéressé seulement de produire une déclaration formelle précisant un nombre limité d'éléments permettant à l'Etat membre d'origine de l'identifier sans problèmes et de vérifier l'existence de conditions requises par l'article 3.

   Afin de faciliter encore plus l'identification des personnes demandant d'être inscrites sur la liste électorale l'Etat membre de résidence est libre, selon le paragraphe 3, d'exiger ou non une seule preuve supplémentaire.

3. Tout en respectant la liberté de choix des électeurs visés à l'article 3 ainsi que les régimes électoraux des Etats membres, l'article 8 paragraphe 3 vise à décharger les citoyens intéressés de démarches administratives inutiles et, en même temps, à faciliter la tâche aux Etats membres qui mettent à jour périodiquement les listes électorales. En conséquence, l'électeur visé à l'article 3 ayant une fois manifesté sa volonté d'exercer son droit de vote dans son Etat membre de résidence n'est pas obligé à réintroduire la demande écrite visée au paragraphe 1er avant chaque scrutin; sauf manifestation d'une volonté contraire il reste inscrit sur la liste électorale dans l'Etat membre de résidence dans les même conditions que les électeurs nationaux.

Article 9 : Conditions formelles de candidature

1. L'article 9 paragraphe 1er traite des preuves qu'un éligible visé à l'article 3 doit apporter, obligatoirement, lors du dépôt de sa déclaration de candidature et renvoie, à cet égard, aux mêmes conditions auxquelles les éligibles nationaux doivent satisfaire. Pour vérifier l'existence des conditions requises par l'article 3 l'article 9 paragraphe 1er exige, cependant, que les candidats non-nationaux produisent un nombre limité de preuves spécifiques qui, toutefois, doivent se limiter au strict minimum. L'architecture de l'article 9 paragraphe 1er est identique à celle de l'article 8 paragraphe 2.

2. Pour mettre en oeuvre le régime facultatif du cumul en matière d'inéligibilité visé à l'article 5, l'article 9 paragraphe 2 prévoit que l'Etat membre de résidence peut demander à l'éligible visé à l'article 3 de présenter, dans l'intérêt de la recevabilité de sa candidature, une attestation délivrée par les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine dont il ressort qu'il n'est pas frappé d'inéligibilité dans cet Etat. En cas de besoin, en particulier en cas d'absence d'informations centralisées, l'Etat membre d'origine peut se limiter à certifier qu'une telle déchéance n'est pas connue de ses autorités. Il va de soi qu'il relève de la compétence de chaque Etat membre de déterminer les autorités compétentes visées au paragraphe 2, notamment de définir le rôle que ses consulats pourraient jouer en la matière.

En outre, l'Etat membre de résidence peut demander à l'intéressé de présenter un nombre limité de preuves supplémentaires qui visent soit à faciliter son identification soit à vérifier qu'il n'exerce pas de fonction incompatible visée à l'article 6 paragraphe 2. Cette dernière preuve devrait intéresser les Etats membres ayant adoptés des dispositions visées à l'article 6 paragraphe 2 et, en particulier, ceux dans lesquels, selon la législation interne en vigueur, les personnes occupant de telles fonctions ne peuvent pas se porter candidats.

Article 10 : Voies de recours

1. L'information des citoyens intéressés, prévue par le paragraphe 1er, sert à ce que ces citoyens soient en mesure d'introduire, éventuellement, un recours conformément au paragraphe 2. Etant donné que le paragraphe 1er laisse aux Etats membres le choix relatif à la forme de cette information, il peut s'agir soit d'une information individuelle soit d'une information dans le cadre de la publication de la liste électorale. Toutefois, l'intéressé doit être en mesure de prendre acte de cette information en temps utile.

2. En application du principe d'égalité des conditions entre nationaux et non-nationaux, le paragraphe 2 dispose que les électeurs et éligibles visés à l'article 3 peuvent introduire, en cas de besoin, les mêmes recours gracieux ou contentieux que les ressortissants de l'Etat membre de résidence.

Article 11 : Information des électeurs et des éligibles

Etant donné que les électeurs et éligibles visés à l'article 3 doivent satisfaire, à la fois, aux mêmes conditions que les nationaux et à certaines conditions spécifiques, notamment en matière de preuves, l'article 11 vise à ce que les administrations compétentes de l'Etat membre de résidence en informent cette catégorie de personnes en temps utile pour qu'elles puissent, le cas échéant, exercer leur droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre de résidence. La disposition laisse à chaque Etat membre le soin de choisir la forme appropriée de cette information.

Article 12 : Dérogations

1. Les problèmes spécifiques à un Etat membre qui, selon l'article 8 B paragraphe 2 deuxième alinéa du traité CE peuvent justifier des solutions dérogatoires peuvent résulter, surtout, d'une proportion particulièrement élevée de ressortissants d'autres Etats membres. Actuellement, cette proportion se situe, en moyenne, entre environ 0.3% et environ 6% de l'ensemble des citoyens de l'Union qui y résident. Dans un Etat membre seulement, la proportion de résidents communautaires ayant l'âge de voter dépasse largement celle constatée dans les autres Etats membres et s'élève à environ 29% de l'ensemble de l'électorat.

   Vu cette situation actuelle, le paragraphe 1er arrête un seuil de 20% qui doit être dépassé pour qu'un Etat membre puisse adopter des dispositions dérogatoires visées sous les points a), b) et c). Cette proportion se calcule sur la base de données statistiques relatives à l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter qui, à la date indiquée, résident dans cet Etat membre.

   Les dispositions dérogatoires doivent se limiter, selon le paragraphe 1 sous les points a) b) et c) à exiger des électeurs et éligibles visés à l'article 3 qu'ils fassent preuve d'une période minimale de résidence dans l'Etat membre du lieu de vote. En ce qui concerne l'éligibilité, il paraît approprié que cette période ne dépasse pas la durée égale à deux mandats de

l'assemblée représentative municipale. Pour ce qui est du vote actif, cette période minimale de résidence peut être identique, au maximum, à une durée égale à un mandat. En plus, l'Etat membre concerné peut prendre, dans le respect du droit communautaire, les mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats et visant à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union non-nationaux dans leur société d'accueil.

2. En outre, des problèmes spécifiques à un Etat membre justifiant, selon l'article 8 B paragraphe 1er, du traité, des solutions dérogatoires peuvent résulter du fait que, dans certains Etats membres, les ressortissants d'autres Etats membres ont, déjà maintenant, le droit de vote non seulement aux élections municipales mais aussi au Parlement national.

   Dans un Etat membre, les citoyens d'un Etat membre voisin n'ont pas le statut d'étrangers et ont, depuis 1948, le droit de vote et d'éligibilité aussi bien au Parlement national qu'aux élections locales et tout cela dans exactement les mêmes conditions de fond et de forme que les nationaux.

   Dans cet Etat membre voisin, depuis 1935, toute personne née dans le premier Etat membre n'est pas considérée comme étranger. A cela s'ajoute que la constitution a été modifiée de manière à habiliter le législateur à accorder le droit de vote au Parlement national aux résidents non-nationaux. Sur cette base, la loi électorale de 1985 dispose que les citoyens du premier Etat membre et, sur base de réciprocité, les ressortissants de tous les autres Etats membres ont le droit de vote au Parlement national.

   De ce fait, les ressortissants des ces deux Etats membres résidant dans l'autre Etat membre respectif y figurent, normalement, sur les listes des électeurs au Parlement national et des électeurs locaux qui sont établies, toutes les deux, d'office dans ces deux Etats membres concernés.

   Dans ces conditions, il est justifié que les ressortissants des ces deux Etats membres concernés qui résident dans l'autre Etat membre respectif ne soient pas soumis aux formalités spécifiques prévues par les articles 5 à 11 la présente directive.

3. La clause dérogatoire de l'article 8 B, paragraphe 1er, du traité CE ne concerne que les modalités selon lesquelles les droits garantis peuvent être exercés lors des élections municipales et non la garantie elle-même. De ce fait, toute dérogation doit être sujette à réexamen. A cet effet, l'article 12 paragraphe 3 établit un régime de rapports périodiques.

   Pour permettre à la Commission, gardienne du traité, de vérifier si les conditions établies par le paragraphe 1 et 2 existent encore et toujours, il est indispensable que les Etats membres qui adoptent des dispositions dérogatoires lui fournissent tous les justificatifs utiles. Les Etats membres qui font usage de la dérogation visée au paragraphe 1er devraient fournir à la Commission, notamment, des données statistiques pertinentes.

Article 13 : Droits acquis

Etant donné que, dans certains Etats membres, tous les citoyens de l'Union ou les ressortissants de certains Etats membres ont déjà maintenant le droit de vote aux élections locales et, par conséquent, peuvent s'inscrire, déjà avant l'entrée en vigueur de la présente directive, sur les listes électorales, il convient de reconnaître ces droits acquis et, par conséquent, de disposer que ces inscriptions ne soient pas affectées par la présente directive. Lors des premières élections municipales où la présente directive serait d'application les citoyens concernés ne doivent ni introduire la demande visée à l'article 7, ni apporter les preuves spécifiques requises par l'article 8. En vertu de l'article 8 paragraphe 3, cette situation peut être maintenue, au delà de ces premières élections municipales, si la législation nationale actuellement en vigueur le permet.

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son l'article 8 B paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du comité des régions,

considérant que le traité sur l'Union européenne constitue une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe; que cette Union a, notamment, pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les peuples des Etats membres et qu'elle compte, au nombre de ses objectifs fondamentaux, celui de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union;

considérant qu'à cet effet les dispositions du titre II du traité sur l'Union européenne, instaurent une citoyenneté de l'Union au bénéfice de tous les ressortissants des Etats membres et leur reconnaissent, à ce titre, un ensemble de droits;

considérant que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence, prévu par l'article 8 B paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne, constitue une application du principe d'égalité et de non-discrimination entre citoyens nationaux et non-nationaux, et un corollaire du droit de libre circulation et de séjour consacré à l'article 8 A du traité;

considérant que l'application de l'article 8 B paragraphe 1 du traité ne suppose pas une harmonisation globale des régimes électoraux des Etats membres; qu'il vise essentiellement à supprimer la condition de nationalité qui, actuellement, est requise dans la plupart des Etats membres pour exercer le droit de vote et d'éligibilité et que, de surcroît, pour tenir compte du principe de proportionnalité énoncé à l'article 3 B, troisième alinéa, du traité, le contenu de la législation communautaire en la matière ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'article 8 B paragraphe 1 du traité;

considérant que l'article 8 B paragraphe 1 du traité a pour objet que tous les citoyens de l'Union, qu'ils soient ou non ressortissants de l'Etat membre de résidence, puissent y exercer leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans les mêmes conditions et qu'il est nécessaire, en conséquence, que les conditions, et notamment celles liées à la durée et à la preuve de la résidence valant pour les non nationaux, soient identiques à celles applicables, le cas échéant, aux nationaux de l'Etat membre considéré; que les citoyens non nationaux ne doivent pas être soumis à des conditions spécifiques à moins que, exceptionnellement, un traitement différent de

nationaux et de non nationaux se justifie par des circonstances spécifiques à ces derniers les distinguant des premiers;

considérant que l'article 8 B paragraphe 1 du traité reconnaît le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence sans, pour autant, le substituer au droit de vote et d'éligibilité dans l'Etat membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant ; qu'il importe de respecter la liberté de ces citoyens de participer ou non aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence et qu'il convient, dès lors, que ces citoyens manifestent leur volonté d'y exercer leur droit de vote;

considérant que l'administration locale des Etats membres reflète des traditions politiques et juridiques différentes et se caractérise par une grande richesse des structures; que le concept d'élections municipales n'est pas le même dans tous les Etats membres; qu'il convient, par conséquent, de préciser l'objet de la directive en définissant la notion d'élections municipales; que ces élections englobent les élections au suffrage universel et direct au niveau des collectivités locales de base et de leurs subdivisions; qu'il s'agit aussi bien des élections au suffrage universel direct des assemblées représentatives municipales que des membres de l'exécutif municipal; que, par contre, ces élections n'englobent pas les élections qui se déroulent au sein des organes municipaux et les élections, directes ou indirectes, des membres d'une assemblée parlementaire par les élus municipaux;

considérant que l'inéligibilité peut résulter d'une décision individuelle prise par les autorités soit de l'Etat membre de résidence soit de l'Etat membre d'origine; que, eu égard à l'importance politique de la fonction d'élu municipal, il convient que les Etats membres puissent prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'une personne déchue de son droit d'éligibilité dans son Etat membre d'origine soit réintégrée dans ce droit du seul fait de sa résidence dans un autre Etat membre; que ce problème spécifique aux candidats non nationaux justifie que les Etats membres qui le jugent nécessaire puissent les soumettre non seulement au régime d'inéligibilité de l'Etat membre de résidence mais aussi à la législation de l'Etat membre d'origine en la matière; que, compte tenu du principe de la proportionnalité, il suffit de ne subordonner le droit de vote qu'au régime d'incapacité électorale de l' Etat membre de résidence;

considérant que les attributions du chef et des membres de l'exécutif des collectivités locales de base comportant la participation à l'exercice de l'autorité publique et à la sauvegarde des intérêts généraux, il convient que les Etats membres puissent réserver ces fonctions à leurs ressortissants;

considérant que lorsque les législations des Etats membres prévoient des incompatibilités entre la qualité d'élu municipal et d'autres fonctions, il convient que les Etats membres puissent étendre ces incompatibilités à des fonctions équivalentes exercées dans d'autres Etats membres;

considérant que toute dérogation aux régles générales de la présente directive doit être justifiée, selon l'article 8 B paragraphe 1 du traité, par des problèmes spécifiques à un Etat membre et que toute disposition dérogatoire, de par sa nature, doit être sujette à un réexamen;

considérant que de tels problèmes spécifiques peuvent se poser, notamment, dans un Etat membre où la proportion de citoyens de l'Union, qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter, dépasse très significativement la moyenne; qu'une proportion de 20% de ces citoyens par rapport à l'ensemble de l'électorat justifie des dispositions dérogatoires basées sur le critère de durée de résidence;

considérant que la citoyenneté de l'Union vise à mieux intégrer les citoyens de l'Union dans leur pays d'accueil et qu'il est, dans ce contexte, conforme aux intentions des auteurs du traité d'éviter toute polarisation entre listes de candidats nationaux et non-nationaux;

considérant que ce risque de polarisation concerne particulièrement un Etat membre où la proportion de citoyens de l'Union non-nationaux qui ont atteint l'âge de voter dépasse 20 % de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, et que dès lors il importe que cet Etat membre puisse prévoir des dispositions particulières dans le respect de l'article 8 B du traité quant à la composition des listes de candidats;

considérant qu'il y a lieu de tenir compte du fait que dans certains Etats membres les ressortissants d'autres Etats membres qui y résident ont le droit de vote au Parlement national et qu'en conséquence les formalités prévues par la présente directive peuvent être allégées;

considérant que certains Etats membres accordent déjà le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tous les citoyens de l'Union ou aux ressortissants de certains Etats membres; que, dès lors, il convient de respecter ces droits acquis en dispensant ces citoyens de certaines formalités prévues par la présente directive,

A ARRETE LA PRESENTE DIRECTIVE:

Chapitre premier
Généralités

Article premier

(1) La présente directive fixe les modalités selon lesquelles les citoyens de l'Union qui résident dans un Etat membre sans en avoir la nationalité peuvent y exercer le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.

(2) Les dispositions de la présente directive n'affectent pas les dispositions de chaque Etat membre concernant le droit de vote et d'éligibilité soit de ses ressortissants qui résident hors de son territoire national soit de ressortissants de pays tiers qui résident dans cet Etat.

Article 2

Au sens de la présente directive, on entend par :

(1) "collectivité locale de base" les entités administratives figurant à l'annexe qui, selon la législation de chaque Etat membre, ont des organes élus au suffrage universel direct et sont compétentes pour administrer, au niveau de base de l'organisation politique et administrative, sous leur propre responsabilité certains affaires locales;

(2) "élections municipales", les élections au suffrage universel et direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant selon la législation de chaque Etat membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base;

(3) "Etat membre de résidence", l'Etat membre où le citoyen de l'Union réside sans en avoir la nationalité;

(4) "Etat membre d'origine", l'Etat membre dont le citoyen de l'Union est ressortissant;

(5) "liste électorale", le registre officiel de tous les électeurs ayant le droit de voter dans une certaine collectivité locale de base ou dans une de ses circonscriptions établi et mis à jour par l'autorité compétente selon le droit électoral de l'Etat membre de résidence, ou le registre de la population s'il fait mention de la qualité d'électeur;

(6) "jour de référence", le jour ou les jours auxquels les citoyens de l'Union doivent satisfaire, selon le droit de l'Etat membre de résidence, aux conditions requises pour y être électeur ou éligible;

(7) "déclaration formelle", l'acte émanant de l'intéressé et dont l'inexactitude est passible de sanctions conformément à la loi nationale applicable.

Article 3

Toute personne qui, au jour de référence,
a) est citoyen de l'Union au sens de l'article 8 paragraphe 1 deuxième alinéa du traité, et
b) sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'Etat membre de résidence, subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants,

a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet Etat membre, conformément aux dispositions de la présente directive.

Article 4

(1) Si les ressortissants de l'Etat membre de résidence, pour être électeurs ou éligibles, doivent résider depuis une période minimale sur le territoire national, les électeurs et éligibles visés à l'article 3 sont réputés remplir cette condition lorsqu'ils ont résidé pendant une durée de résidence équivalente dans d'autres Etats membres.

(2) Si, selon la législation de l'Etat membre de résidence, ses propres ressortissants ne peuvent être électeurs ou éligibles que dans la collectivité locale de base où ils ont leur résidence principale, les électeurs ou éligibles visés à l'article 3 sont également soumis à cette condition. Leur résidence principale est déterminée en prenant en considération leurs résidences dans d'autres Etats membres.

(3) Le paragraphe 1 n'affecte pas les dispositions de chaque Etat membre subordonnant l'exercice du droit de vote et d'éligibilité par tout électeur ou éligible dans une collectivité locale de base déterminée à une condition de durée minimale de résidence sur le territoire de cette collectivité .

Article 5

(1) Les Etats membres de résidence peuvent disposer que tout citoyen de l'Union qui, par l'effet d'une décision individuelle en matière civile ou pénale, est déchu du droit d'éligibilité en vertu du droit de son Etat membre d'origine, est exclu de l'exercice de ce droit lors des élections municipales.

(2) La candidature de tout citoyen de l'Union aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence peut être déclarée irrecevable dès lors que ce citoyen ne peut présenter l'attestation prévue à l'article 9 paragraphe 2.

(3) 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.

Article 6

(1) Les éligibles visés à l'article 3 sont soumis aux conditions d'incompatibilité qui s'appliquent, selon la législation de l'Etat membre de résidence, aux ressortissants de cet Etat.

(2) Les Etats membres peuvent disposer que la qualité d'élu municipal dans l'Etat membre de résidence est également incompatible avec des fonctions exercées dans d'autres Etats membres équivalentes à celles qui entraînent une incompatibilité dans l'Etat membre de résidence.

Chapitre II
De l'exercice du droit de vote et d'éligibilité

Article 7

(1) L'électeur visé à l'article 3 exerce le droit de vote aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence s'il en a manifesté la volonté.

(2) Si le vote est obligatoire dans l'Etat membre de résidence, cette obligation est applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale.

Article 8

(1) Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour permettre à l'électeur visé à l'article 3, qui en a fait la demande, d'être inscrit sur la liste électorale dans un délai utile avant le scrutin.

(2) Pour être inscrit sur la liste électorale, l'électeur visé à l'article 3 doit apporter les mêmes preuves qu'un électeur national. En outre, il doit produire une déclaration formelle, précisant sa nationalité et son adresse dans l'Etat membre de résidence.

En outre, l'Etat membre de résidence peut exiger que l'électeur visé à l'article 3 présente un document d'identité en cours de validité.

(3) L'électeur visé à l'article 3 figurant sur une liste électorale dans l'Etat membre de résidence y reste inscrit, dans les mêmes conditions que l'électeur national, jusqu'à sa radiation soit sur sa demande, soit d'office parce qu'il ne réunit plus les conditions pour voter. En cas de déplacement de sa résidence vers une autre collectivité locale de base du même Etat membres, cet électeur est inscrit sur la liste électorale de cette collectivité dans les mêmes conditions qu'un électeur national.

Article 9

(1) Lors du dépôt de sa déclaration de candidature, chaque éligible visé à l'article 3 doit apporter les mêmes preuves qu'un candidat national. En outre, il doit produire une

déclaration formelle, précisant sa nationalité et son adresse dans l'Etat membre de résidence.

(2) En outre, l'Etat membre de résidence peut exiger que l'éligible visé à l'article 3

- présente, lors du dépôt de sa candidature, une attestation des autorités administratives compétentes de l'Etat membre d'origine certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans cet Etat ou que les autorités ne sont pas au courant d'une telle déchéance
- présente un document d'identité en cours de validité,
- précise dans sa déclaration formelle visée au paragraphe 1 qu'il n'exerce aucune des fonctions incompatibles visées à l'article 6 paragraphe 2,
- précise sa dernière adresse dans l'Etat membre d'origine.

Article 10

(1) L'Etat membre de résidence informe l'intéressé de la suite réservée à sa demande d'inscription sur la liste électorale ou de la décision concernant la recevabilité de sa candidature.

(2) En cas de refus d'inscription sur la liste électorale ou du rejet de sa candidature, l'intéressé peut introduire les recours que la législation de l'Etat membre de résidence prévoit, dans des cas semblables, pour les électeurs et éligibles nationaux.

Article 11

L'Etat membre de résidence informe, en temps utile et dans les formes appropriées, les électeurs et éligibles visés à l'article 3 sur les conditions et modalités d'exercice du droit de vote et d'éligibilité dans cet Etat.

Chapitre III
Dispositions dérogatoires et transitoires

Article 12

(1) Si dans un Etat membre, à la date du 1er 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% de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, cet Etat membre, par dérogation aux dispositions de la présente directive, peut

a) réserver le droit de vote aux électeurs visés à l'article 3 qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale,
b) réserver le droit d'éligibilité aux éligibles visés à l'article 3 qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser une durée égale à deux mandats de cette assemblée, et
c) prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats et visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union non-nationaux.

(2) Si, à la date du 1er janvier 1996, la législation d'un Etat membre dispose que les ressortissants d'un Etat membre qui résident dans un autre Etat membre, y ont le droit de vote au Parlement national de cet Etat et peuvent être inscrits, à cet effet, sur les listes électorales dans exactement les mêmes conditions que les électeurs nationaux, le premier Etat membre peut, par dérogation aux dispositions de la présente directive, ne pas en appliquer les articles 5 à 11 à ces ressortissants.

(3) Pour le 31 décembre 1998, et ensuite tous les six ans, la Commission présente au Conseil et au Parlement européen un rapport dans lequel elle vérifie la persistance des raisons justifiant l'octroi, aux Etats membres concernés, d'une dérogation conformément à l'article 8 B paragraphe 1 du traité, et propose, le cas échéant, qu'il soit procédé aux adaptations appropriées.

Les Etats membres, qui adoptent des dispositions dérogatoires conformément aux paragraphes 1 et 2, fournissent à la Commission tous les justificatifs nécessaires.

Article 13

Les citoyens de l'Union qui, au 1er janvier 1996, ont déjà le droit de vote aux élections municipales dans l'Etat membre de résidence et figurent sur une liste électorale de cet Etat ne sont pas soumis aux formalités visées à l'article 8 lors des premières élections municipales où la présente directive serait d'application selon les dispositions de l'article14.

Chapitre IV
Dispositions finales

Article 14

Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1er janvier 1996. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

Article 15

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Article 16

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président

ANNEXE

à la Directive 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

Aux fins de l'article 2, paragraphe 1er, de la présente directive on entend par collectivité locale de base :

pour le Danemark :
amtskommune, København kommune, Frederiksbergs kommune,
primærkommune,
pour la Belgique :
commune / gemeente / Gemeinde,
pour l'Allemagne :
kreisfreie Stadt bzw. Stadtkreis; Kreis;
Gemeinde, Bezirk in der Freien und Hansestadt Hamburg und im Land Berlin;
Stadt-, Gemeinde-, oder Ortsbezirke bzw. Ortschaften,
pour la Grèce :
κοινότης (*koinotis*),
δήμος (dimos),

pour l'Espagne :
municipio,
entidad de ámbito territorial inferior al municipal,
pour la France :
commune,
arrondissement dans les villes déterminées par la législation interne, section de commune,
pour l'Irlande :
county, county borough
urban district, non-county-borough, town,

pour l'Italie :
comune,
circoscrizione,
pour le Luxembourg :
commune,
pour les Pays-Bas :
gemeente,
deelgemeente
pour le Portugal :
conselhos, municipios,
freguesias,
pour le Royaume-Uni :
counties in England and Wales, regions in Scotland,
districts, metropolitan districts, London boroughs, Isles authorities;
parishes in England, communities in Scotland and Wales.

ISSN 0254-1491

COM(94) 38 final

DOCUMENTS

FR **01 06**

N° de catalogue : CB-CO-94-045-FR-C

ISBN 92-77-65318-3

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg