

Discussion et défense d'amendement pour le droit de vote des étrangers aux élections locales.

Mme la présidente. Nous arrivons aux amendements portant articles additionnels avant l'article 1^{er}. M. Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 460, ainsi rédigé : « Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant : « Tous les étrangers ont le droit de vote aux élections municipales, cantonales et régionales. » La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Cet amendement est à nos yeux très important. Au moment où nous parlons de la démocratie participative, il est un droit politique essentiel. Vous avez parlé tout à l'heure du droit de vote. Il a fallu bien des luttes, bien des batailles. Il a fallu attendre 1945 pour l'octroyer aux femmes et plus longtemps encore pour les jeunes de dix-huit ans. Malheureusement, toute une partie de la population reste aujourd'hui exclue de ce droit. Des gens qui ont apporté à la vie et à la richesse de notre pays, de nos villes, se trouvent en fin de compte dans une situation totalement inégalitaire, empêchés de s'exprimer, notamment au moment des élections locales. Il serait d'ailleurs temps de réfléchir à une citoyenneté qui soit plus une citoyenneté de résidence qu'une citoyenneté de nationalité. Nous pourrions même aller plus loin en permettant aux étrangers de voter aussi aux élections européennes de 2004. Quoi qu'il en soit, il me paraît indispensable de discuter de cette question et de l'intégrer dans cette loi sur la participation des citoyens. Dans certains quartiers, on compte 30 à 35 % d'étrangers, des gens qui sont là depuis très longtemps. Il faut leur reconnaître ce droit essentiel. Ce serait aussi un message aux jeunes : comment leur expliquer, à eux qui sont Français et ont le droit de vote, que leurs parents, parfois installés en France depuis trente ou quarante ans, n'ont toujours pas la possibilité de l'exercer. Participation, oui, mais participation de tous les citoyens de nos villes.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. Si la commission avait été sollicitée sur le fond, elle se serait, j'en suis sûr, prononcée pour, en tout cas dans sa majorité, puisque la majorité de cette assemblée a voté une proposition de loi tendant à permettre aux habitants d'origine étrangère de voter aux élections municipales. Mais il faut considérer certains arguments, et ce ne sont pas ceux qui se cachaient derrière le « hélas » prononcé par M. Pandraud à l'instant en entendant dire que certains quartiers comptaient jusqu'à 30 % d'étrangers. C'est malheureusement un fait de société que nous prenons en considération. Mais il est autre chose qu'il nous faut prendre en considération, c'est la Constitution. Nos collègues savent bien que, si un tel dispositif apparaissait dans la loi, il serait contraire à la Constitution et donnerait de bonnes raisons au Conseil constitutionnel, qui sera peut-être amené à donner un avis sur le texte que nous commençons à examiner - après tout, il ne nous reste plus que 817 amendements -, de le rejeter. C'est donc pour des raisons d'ordre exclusivement constitutionnel que nous avons repoussé cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Comme vient de le dire M. le rapporteur, cet amendement, du fait même de son objet, nécessiterait une révision des articles 3 et 88-3 de la Constitution. Je rappelle que diverses propositions de loi constitutionnelle ont été déposées et discutées à l'Assemblée nationale en 1999 et 2000. La seule que vous ayez adoptée, dans votre séance du 3 mai 2000, est celle qui vise à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Une telle réforme constitutionnelle suppose un vote des deux assemblées en termes identiques, donc un large accord politique. Or tel n'est pas le cas actuellement. De surcroît, s'agissant d'une proposition de loi, je puis même ajouter qu'il faut un référendum. Le Gouvernement a toujours émis un avis positif sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale. Malheureusement, il est clair que les conditions politiques et juridiques ne sont pas réunies pour faire avancer cette légitime préoccupation. Au surplus, compte tenu de ce qui vient d'être rappelé, l'amendement de M. Birsinger n'a pas sa place dans un projet de loi simple et ne peut donc qu'être déclaré irrecevable. Le mieux, après cet échange, serait de le retirer : en toute franchise, il est toujours délicat de ne pas voter un amendement auquel, sur le fond, on est en fait favorable. Le problème est qu'il n'est pas

possible, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, d'aller plus avant à ce stade. Mais, j'en ai la conviction, c'est une cause juste et qui avancera très prochainement, lorsque les conditions politiques seront réunies

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Cet amendement mérite qu'on s'y arrête quelques instants. Je partage la conclusion essentielle du propos de M. Vaillant et je remercie M. Birsinger d'avoir réaffirmé la position de son groupe que nous sommes un certain nombre à partager. Respectons en tout cas la sérénité qu'impose un tel sujet. Tout comme le ministre de l'intérieur, je crois qu'il serait dommage, à l'issue de cette discussion, que nous nous retrouvions à devoir nous compter sur un tel amendement. Nous sommes ici unanimes à souhaiter, même si nous ne sommes pas d'accord sur les formes et les moyens, même si certains contestent un corset à leurs yeux trop rigide, une participation accrue des habitants à la vie locale. Et force est de constater, ne serait-ce qu'en observant ce qui se passe dans nos communes, que certaines formes de représentation existent dès à présent. Ainsi, dans les conseils d'école, on trouve des représentants de parents d'élèves français comme étrangers, eux-mêmes élus par des parents français comme étrangers, et d'ores et déjà acteurs au plein sens du terme de la vie locale. Telle est la réalité de la société française, d'une société que nous voulons rendre plus participative, plus citoyenne. La confrontation avec cette réalité, alors que nous partageons, même si les formes sont différentes, des objectifs communs, nous amène, quoi que nous en disions, à évoluer tout comme les Français. Au demeurant, les sondages le montrent année après année, l'idée d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers dès lors qu'ils remplissent certaines conditions de résidence, comme c'est déjà le cas des résidents européens aux élections locales, fait son chemin dans la société française. Ce point de vue est devenu quasiment majoritaire alors qu'il n'y a pas si longtemps, certains soutenaient que ce n'était pas le moment parce que la société n'y était prête. Aujourd'hui, je crois que l'opinion y est prête et qu'il serait bon que la représentation nationale s'interroge. Si pour une fois, elle allait aussi vite que la société, elle avancerait sacrément !

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. Il est effectivement utile de s'attarder quelque peu sur cet amendement. Je crois pouvoir vous en parler d'autant plus légitimement que j'ai moi-même, au mois de mai 2000, présenté à cette tribune et au nom des Verts, dans le cadre de notre niche parlementaire, la proposition de loi visant à accorder le droit de vote aux résidents étrangers vivant sur notre territoire, défendant, comme Bernard Birsinger tout à l'heure, l'idée de la primauté de la préférence citoyenne sur la préférence nationale, en d'autres termes l'idée d'une citoyenneté de résidence. Ce serait faire preuve d'amnésie que d'oublier avec quelles difficultés et quel retard notre pays, membre de l'Union européenne, a mis en œuvre le traité de Maastricht, signé en 1992... Il aura fallu attendre 1998, après une saisine de la Cour européenne de justice, pour qu'enfin la représentation nationale accepte l'idée que les étrangers communautaires vivant sur notre territoire puissent voter aux élections locales. Encore cette autorisation de citoyenneté avait-elle été aménagée et assortie de dispositions qui aboutissent à créer des citoyens de second rang ou de seconde zone, dans la mesure où les Portugais, Espagnols, Italiens membres de nos conseils municipaux ne peuvent être adjoints ou maires, au nom de ce sacro saint principe de souveraineté si souvent invoqué dans cette même assemblée. Dans la mesure où les maires et les adjoints élisent les sénateurs, constitutifs de la souveraineté française, les élus étrangers européens n'ont pas le droit d'exercer pleinement leur fonction de citoyen dans la démocratie locale, restriction à mes yeux particulièrement archaïque quand des pays comme l'Irlande - qui par ailleurs s'est prononcée contre le traité de Nice - accordent la citoyenneté aux étrangers vivant sur leur sol depuis 1918 ! Faut-il par ailleurs rappeler, comme j'ai eu l'occasion de le faire hier, que le droit de vote des étrangers non communautaires faisait partie des 110 propositions du candidat François Mitterrand en 1981 ? Comme l'a dit Bernard Roman, le chemin est long, et celui-là l'est particulièrement... Il a été semé de grosses embûches qui s'appelaient le Front national. Or dans l'ombre portée du Front national, les grands partis républicains de ce pays ont « surfé » sur certaines des idées que celui-ci défendait, tant et si bien que la notion de citoyenneté a été totalement dévoyée et cette question purement et simplement abandonnée, victime de la dictature morale imposée par le Front national. Les temps ont changé. La Lettre de la Citoyenneté en a apporté la preuve : un sondage organisé par l'institut CSA montre que 52 % des Français sont désormais favorables au vote des citoyens étrangers sur notre territoire. Bon nombre d'associations, le MRAP, « même vote, même droits, même toit », toutes celles qui défendent les droits de la personne et les droits des étrangers sur notre territoire se sont mobilisées pour que la proposition de loi que nous avons présentée devant l'Assemblée nationale soit adoptée. Et elle l'a été. Malheureusement, elle dort depuis dans les tiroirs ! Le Gouvernement aurait très bien profité de ce vote unanime de la majorité plurielle pour en faire un projet de loi et le présenter devant le Sénat. On peut aussi imaginer que certains prédateurs ou certains grands « surfeurs » politiques, agissent dans le même sens : le Président de la République en particulier pourrait saisir l'occasion, par exemple, du 14 juillet qui est pour lui un rendez-vous politique important avec les médias et les Français, et annoncer

purement et simplement qu'il est d'accord sur le droit de vote des étrangers non communautaires. Et ce que le Sénat ne voulait pas hier, il l'acceptera peut-être tout à l'heure. Car le problème est ailleurs, et toujours le même : dans ce pays, on n'hésite pas à se mobiliser, à descendre dans la rue après la victoire de la France sur le Brésil, pour célébrer la France métissée, la République métissée, Zidane qui mouille son maillot pour faire gagner la France ; mais pendant ce temps, les parents de Zidane n'ont toujours pas le droit de vote ! Sortons de l'hypocrisie, sortons de cette logique de Tartuffe et décidons-nous à dire qu'il ne peut y avoir de citoyenneté pleine et entière tant que tous les résidents dans ce pays, auxquels on demande de respecter les lois de la République, que l'on est allé chercher chez eux pour nous donner leur force de travail, qui paient des impôts, dont les enfants sont français, qui participent à notre richesse et à notre diversité, restent, au moment décisif où ils pouvaient exprimer leur citoyenneté, exclus de ce droit essentiel qu'est le droit de vote. Nous voyons bien les problèmes que cela entraîne avec leurs propres enfants qui se disent aujourd'hui : « On a pénalisé nos parents, à notre tour de pénaliser la démocratie en nous abstenant. »

Mme la présidente. Monsieur Birsinger, retirez-vous votre amendement ?

M. Bernard Birsinger. Madame la présidente, j'hésite à le retirer et je veux expliquer pourquoi. J'ai posé une question d'actualité au Gouvernement le 23 mai dernier. C'est M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer qui m'a répondu au lieu et place de M. Vaillant. Je veux rappeler, pour l'histoire, que la gauche a été unanime à voter cette proposition à l'Assemblée nationale et que celle-ci est aujourd'hui bloquée au Sénat par l'opposition de droite. Remarques d'ailleurs que, durant la campagne des municipales, des hommes comme Philippe Séguin à Paris, ou encore Bayrou, ont parlé d'envisager un droit de vote pour les étrangers... Mais peut-être était-ce dû à la campagne électorale ! Laissons au moins le débat se poursuivre au Sénat. De quel droit empêche-t-il cette discussion essentielle de se poursuivre ? Le 23 mai, j'avais seulement demandé au Gouvernement comment il entendait reprendre à son compte cette proposition pour obliger le Sénat à inscrire ce débat à son ordre du jour. Je n'ai pas eu de réponse à cette question. Avant de prendre une décision, je voudrais savoir si M. le ministre peut me répondre.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Parlons simplement et dans la stricte vérité. La vérité, c'est que le Gouvernement pourrait toujours mettre ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat. Si l'objectif est de mettre une majorité de sénateurs devant ses responsabilités pour montrer qui est pour et qui est contre, l'exercice est effectivement facile et d'autant plus confortable pour le Gouvernement qu'il est pour. Mais cela fera-t-il pour autant avancer la loi dans le sens de la participation des étrangers aux élections locales ? Rien n'est moins sûr, compte tenu des prises de positions et du fait que cette proposition de loi constitutionnelle exige la tenue d'un référendum à l'initiative du Président de la République. Je suis pour l'élection des étrangers aux élections locales, mais j'ai toujours dit que procéder ainsi nous conduirait à prendre le risque de la voir rejeter, que ce soit dans le cadre de l'examen parlementaire ou, plus largement, devant l'opinion publique ; or je ne le souhaite pas et je partage sur ce point le sentiment de M. Roman. Je pense comme vous que, sur le terrain, l'opinion a évolué, mais les conditions politiques et juridiques ne sont manifestement pas encore réunies. Pouvons-nous dès lors prendre un tel risque et peut-être nous retrouver conduits à renvoyer à beaucoup plus tard une modification qui pourrait intervenir bien plus rapidement, sitôt que les conditions seront réunies ? Voilà pourquoi, lorsque j'étais ministre des relations avec le Parlement, je n'ai pas inscrit ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat. Il est des thèmes que l'on a intérêt à d'abord faire progresser dans l'opinion. Il m'arrive souvent d'entendre dans des réunions : « On a pu le faire sur l'abolition de la peine de mort, pourquoi ne le faisons-nous pas sur le droit de vote des étrangers ? » C'est oublier que, pour l'abolition de la peine de mort, en 1981, les conditions politiques étaient réunies puisque des députés de l'opposition, et non des moindres, ont voté avec les députés de la majorité pour l'abolition. Une majorité à l'Assemblée suffisait, puisqu'il ne s'agissait pas d'une proposition de loi constitutionnelle. Elle a pu abolir la peine de mort. Dans le cas présent, il en va tout autrement : il s'agit d'une révision de la Constitution. C'est la raison pour laquelle moi, qui suis pour le droit de vote des étrangers, je n'ai jamais souhaité prendre le risque de faire battre cette proposition devant l'opinion publique et de surcroît fournir un bon prétexte à tous ceux qui pourraient utiliser ce thème. Attachons-nous d'abord à convaincre et à réunir les éléments juridiques et politiques nécessaires afin de faire avancer cette affaire le plus rapidement possible. Pour ma part, je n'ai aucune restriction en la matière.

Mme la présidente. Monsieur Birsinger, maintenez-vous votre amendement ?

M. Bernard Birsinger. Je le maintiens, madame la présidente, parce que je crois que ce projet mérite un combat politique, et ce n'est pas en le laissant en rade là où il est que nous réussirons à le faire aboutir. D'autant que nous avons marqué des points ; je ne suis pas sûr, du reste, que cette cause ne soit pas devenue majoritaire

dans l'opinion publique, les sondages montrent le contraire. J'ai dit tout à l'heure que bon nombre de députés, y compris sur les bancs de l'opposition, soutenaient cette proposition. Il faut aller au bout du débat parlementaire, continuer la discussion, et faire en sorte que les étrangers obtiennent le droit de vote.

Mme la présidente. Monsieur Birsinger, vous avez déjà défendu votre amendement...

M. Bernard Birsinger. Ça fait vingt ans qu'on en parle !

Mme la présidente. Je le sais, et vous avez déjà pris deux fois la parole !

M. Bernard Birsinger. On nous a dit avant les élections...

Mme la présidente. J'ai encore deux de vos collègues qui souhaitent intervenir.

M. Bernard Birsinger. Je maintiens mon amendement, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Madame la présidente, je crois que le débat est ouvert et, dans le même temps, nous avons engagé une discussion intéressante sur la démocratie participative et la démocratie représentative. Le principal argument développé par les défenseurs du droit de vote des étrangers non communautaires consiste essentiellement dans la participation active de ceux-ci, que personne ne nie, à la vie de la cité. En revanche, nous savons tous que la France, de par sa Constitution, est un Etat-nation dans lequel la nationalité se confond avec la citoyenneté, si bien qu'il me semble qu'il y a sur ce point un vrai débat, et un vrai clivage. Il va de soi que les étrangers peuvent participer à la démocratie participative ! Et bien sûr, dans les quartiers, en particulier dans ceux où ils sont majoritaires, ils ont le droit de donner leur avis sur ce qui les concernent directement. En revanche, je ne vois pas pourquoi on élargirait, comme on a essayé de le faire tout à l'heure, un débat qui se situe sur le plan local au plan national, dans la mesure où le vote des étrangers non communautaires est inconstitutionnel. Au reste, la majorité socialiste a décidé d'y penser tout le temps, d'en parler de temps en temps, et de ne le voter jamais. Donc, notre position est simple. Nous sommes opposés à cet amendement. En revanche, nous sommes favorables à la participation des étrangers non communautaires aux débats qui sont tenus dans le cadre de la démocratie locale participative.

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Je serai bref, puisque le rapporteur et le ministre nous ont exposé les problèmes constitutionnels soulevés. Nous n'avons pas de difficulté de principe à nous prononcer sur ce point, puisque notre vote sur la proposition de loi constitutionnelle est très clair. Monsieur Birsinger, nous ne sommes naturellement pas dans les mêmes conditions, mais je vous ferai observer que, dans la démarche pédagogique des petits pas dont parlait le ministre, la commission des lois a voté un amendement, qui sera examiné plus tard, prévoyant que, pour les consultations locales, les étrangers non européens ont le droit de vote. Il modifie aussi, d'ailleurs, le titre concerné du code général des communes pour qu'il soit question de la participation des « habitants » et non des « électeurs ». S'agissant d'une « consultation », qui n'a pas d'objectif décisionnel, nous échappons à la contrainte constitutionnelle. Ce sera là une avancée indéniable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 460. **(L'amendement n'est pas adopté.)**

Défense d'amendement pour l'éligibilité des étrangers communautaires au sein de l'exécutif municipal.

Mme la présidente. M. Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 461, ainsi rédigé : « Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant : « L'article L. 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales est supprimé. » La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Cet amendement concerne les étrangers communautaires qui bénéficient du droit de vote et d'éligibilité mais qui ne peuvent pas être élus maire ou maire adjoint au motif qu'ils ne sauraient participer aux élections sénatoriales. Cet argument ne tient pas car les conseillers municipaux qui ne sont pas membres de l'exécutif sont aussi grands électeurs. Le décret d'application de la loi qui a instauré le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers communautaires précise que ceux-ci, lorsqu'ils sont conseillers municipaux, sont remplacés par les personnes de nationalité française suivant les conseillers élus sur les listes aux élections municipales et qui n'ont pas été élus. Il me semble donc qu'aujourd'hui, plus rien ne s'oppose à ce qu'un étranger puisse devenir adjoint ou maire d'une commune. Je fais d'ailleurs remarquer que c'est le cas dans d'autres pays. De ce point de vue, nous avons vraiment appliqué le traité de Maastricht à minima.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. Pour les mêmes raisons que précédemment, la commission a rejeté cet amendement car l'article 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « ne peut être élu maire ou adjoint un conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ». Je propose donc de suivre l'avis de la commission, pas forcément par xénophobie, mais parce que cela serait contraire à la Constitution.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Je suis d'accord avec cette argumentation. Je comprends la démarche et je partage l'intention de faire participer les étrangers, mais la Constitution nous en empêche. Cet amendement est véritablement anticonstitutionnel. J'en souhaite le retrait.

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je suis contre l'amendement et je trouve ridicule de tenter, sans vraiment y croire, de modifier la Constitution par le biais d'un amendement à une loi ordinaire ! Je fais, en outre, observer à M. Birsinger que si la Constitution, modifiée en application du traité de Maastricht, n'a pas permis aux ressortissants de la Communauté d'être maire ou adjoint, c'est certes parce que ces derniers peuvent être grand électeur, mais surtout parce qu'ils seraient des représentants de l'Etat ayant aussi la qualité d'officier de police judiciaire. C'est à ce titre qu'on a pensé qu'ils devaient, pour pouvoir devenir représentants de l'Etat, en avoir la nationalité. Ce n'est sûrement pas aujourd'hui qu'on va modifier ce principe général.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 461. **(L'amendement n'est pas adopté.)**