

N° 341

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2002.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. JEAN-MARC AYRAULT, BERNARD ROMAN,
MANUEL VALLS
et les membres du groupe socialiste (1),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de :* Mme Patricia Adam, M. Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Marcel Cabiddu, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Claude Darciaux, Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Jean Gaubert, Mmes Nathalie Gautier, Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mmes Elisabeth Guigou, Paulette Guinchard-Kunstler, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Mme Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin (*Gers*), Christophe Masse, Didier

Mathus, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

Elections et référendums.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'intégration des étrangers en situation régulière et de leurs descendants répond à la fois à une préoccupation de cohésion nationale et aux exigences républicaines d'égalité et de fraternité.

Si notre politique d'intégration ne doit cesser de s'adapter, notamment aux nouvelles migrations générées par la mondialisation et caractérisées par la diversité des migrants, elle doit aussi s'adresser aux étrangers installés en France depuis de nombreuses années et qui y ont leurs attaches familiales et sociales.

A leurs enfants, nés en France, qui rencontrent des difficultés à trouver leur place dans la société, il est difficile de parler d'intégration. Ils attendent en revanche une égalité de traitement dans tous les domaines et le droit de bénéficier de l'ascenseur social au même titre que tout Français. L'Etat se doit de poursuivre et de renforcer l'action entreprise depuis cinq ans.

Quant à leurs parents étrangers vivant en France depuis des dizaines d'années, la question n'est plus pour eux d'améliorer leur accueil et leur installation en France. Parfois désireux de garder leur nationalité étrangère, choix qu'il convient de respecter, ils n'en sont pas moins soucieux de participer à la vie de leur cité. Leur accorder le droit de participer aux élections locales est un signe de reconnaissance et de confiance ainsi qu'un facteur supplémentaire d'intégration de leurs enfants.

Notre politique d'intégration doit sans cesse s'adapter aux nouvelles réalités. Dès lors, le contrat d'intégration annoncé par le Président de la République, qui a pour objectif d'améliorer les conditions d'accueil des nouveaux immigrants, s'inscrit dans une logique d'intégration nécessaire et légitime.

A ce sujet, il importe de rappeler que c'est à l'occasion de la régularisation de 1997-1998 qu'a été engagé une véritable mutation du système d'accueil par la création de plates-formes de l'Office des migrations internationales (OMI) destinées à réaliser cet accueil et à ouvrir la voie aux actions nécessaires de suivi social. Les prestations offertes sont les plus fondamentales : visite médicale, présentation des conditions de la vie sociale en France, rappel de certains principes comme la laïcité ou l'égalité entre hommes et

femmes, entretien de chaque famille avec un auditeur social, suivi social plus approfondi si nécessaire, intervention à domicile de travailleuses familiales, premier bilan linguistique, stage d'apprentissage du français si besoin.

Tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître que ce dispositif doit être renforcé, comme l'a préconisé le Haut conseil à l'intégration, par une extension du périmètre d'accueil à d'autres catégories d'étrangers, un renforcement du maillage du territoire, un accroissement de la présence sur les plates-formes de représentants des différents services publics afin de faciliter l'accès aux droits et surtout de renforcer les moyens en matière d'apprentissage du français. Une action s'impose enfin sur les modalités de formation possible des adultes étrangers nouvellement arrivés. Il faut favoriser leur insertion professionnelle, notamment celle des femmes pour leur permettre d'être plus autonomes et mieux reconnues. Nous souhaitons vivement que le contrat d'intégration du Gouvernement suive l'ensemble de ces préconisations.

En revanche, si le Gouvernement affiche ses intentions en faveur de l'intégration des primo arrivants, il ne semble pas vouloir s'atteler à répondre à l'ensemble des difficultés des populations étrangères installées durablement en France.

Or, notre politique d'intégration doit aussi s'adresser aux étrangers installés en France depuis un certain temps. L'enjeu aujourd'hui n'est plus de leur parler d'intégration mais de leur donner les moyens d'être pleinement reconnus acteurs de la vie de la cité. Comme les autres habitants, ils paient des cotisations sociales et des impôts, ils participent aussi à la vie de l'entreprise. Ils peuvent être délégués du personnel ou membres de comités d'entreprises; ils peuvent adhérer au syndicat de leur choix, devenir délégués syndicaux, participer aux élections prud'homales; ils peuvent diriger une association, siéger dans les conseils d'administration des structures publiques et dans les instances des établissements scolaires et universitaires. Ils contribuent ainsi à la vie de la cité et à la vie de la Nation. De cette communauté d'intérêts entre résidents découle une exigence démocratique et nous devons poser ces enjeux en termes d'égalité des droits et des devoirs.

D'ores et déjà, il faut renforcer la lutte contre les discriminations dont sont victimes les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Les discriminations touchent malheureusement tous les domaines de la vie quotidienne : emploi, logement, enseignement, loisirs. Elles se basent sur une idéologie inadmissible de l'inégalité de valeur des personnes. La lutte contre les discriminations est intimement liée à la politique d'intégration.

Depuis 1997, des instruments ont été mis en place pour lutter contre les discriminations. Sur le plan juridique, c'est l'aménagement de la charge de la preuve en matière de discriminations à l'emploi. Sur le plan institutionnel, trois outils ont été créés : le GELD (groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), le 114 (appel téléphonique gratuit à la disposition des personnes victimes ou témoins de discriminations à caractère racial) et les CODAC (commissions d'accès à la citoyenneté). Ces structures doivent être renforcées et leurs moyens accrus. Le GELD doit par ailleurs, conformément à la directive européenne de juin 2000, intervenir et assister directement les victimes de discriminations dans le cadre de procédures judiciaires.

L'intégration suppose d'adhérer aux valeurs de la République et d'être pleinement conscient des droits et des devoirs qui s'y attachent.

Le respect des différences est une valeur républicaine. Il est source d'enrichissement et de mieux vivre ensemble et favorise à ce titre l'intégration. C'est pourquoi la mémoire et les racines qui fondent l'identité d'une personne doivent pouvoir être irriguées, a fortiori lorsque cette personne a quitté son pays d'origine et qu'elle n'y retournera pas. C'est aussi le rôle de l'Etat et des pouvoirs publics que de répondre à cette exigence, pour que les

étrangers résidant en France s'intègrent mieux parce qu'ils sont respectés pour ce qu'ils sont sans avoir à renier leur culture.

La même exigence s'applique à la pratique de la religion. Notre pacte républicain, fondé sur une conception ouverte et dynamique de la laïcité, se doit de réussir l'insertion dans notre pays de toutes les grandes communautés religieuses et, par là même, de garantir à tous, croyants et non-croyants, la liberté de conscience et le respect de leurs convictions. La mise en place du Conseil français du culte musulman voulue et initiée par le Gouvernement de Lionel Jospin permettra d'aborder légitimement les difficultés rencontrées par les musulmans de France pour pratiquer leur culte en toute liberté, à égalité avec les autres religions, à charge pour les fidèles d'inscrire l'exercice de leur liberté religieuse dans le cadre de la loi républicaine. Il est essentiel que le Gouvernement actuel poursuive ce processus.

Dans le même esprit, il importe que l'enseignement d'éducation civique dispensé à l'école primaire, au collège et au lycée diffuse les valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de la République. C'est en effet à l'école laïque et républicaine de garantir la diffusion des principes de liberté, d'égalité et de fraternité et d'éveiller les consciences à ce que signifie vivre ensemble. Vivre ensemble c'est connaître ses droits et ses devoirs. Vivre ensemble, c'est respecter la loi commune ainsi que l'égalité de dignité de tous quelle que soit leur origine. Que l'on viole la loi, que l'on porte atteinte à la dignité de l'autre, et c'est la République que l'on insulte.

Le respect de la loi s'applique à tous, étrangers ou non. Pour autant, il est essentiel de ne pas stigmatiser des personnes étrangères qui ont leur vie en France. Il faut donc revenir sur une législation discriminante et néfaste pour la cohésion sociale par une réforme de la double peine. Les conséquences qui sont attachées au prononcé des peines d'interdiction du territoire à l'encontre des étrangers condamnés pour crimes ou délits sont en effet souvent très douloureuses. Pour certaines catégories d'étrangers, dont l'histoire personnelle est indissociable de la France à tel point qu'ils ont perdu tout lien avec leur pays d'origine, l'éloignement est assimilable à un véritable bannissement. Pour ceux qui y ont des attaches familiales, l'exécution d'une telle décision est accompagnée de difficultés extrêmes tant humaines que matérielles. Si dès 1999, les orientations générales de politique pénale préconisent de veiller au respect de la proportionnalité entre l'atteinte à la vie privée et familiale de l'étranger susceptible d'être occasionnée par la peine d'interdiction du territoire français et les impératifs liés à la préservation de l'ordre public, cela ne permet pas d'éviter des situations humainement intolérables.

L'attribution de la nationalité française est une des conditions qui favorisent l'intégration même si certaines des populations concernées peuvent préférer conserver leur nationalité.

Pour celles qui souhaitent la naturalisation, nous proposons de favoriser l'accès à la nationalité française de tous les jeunes entrés en France avant l'âge de dix ans et d'améliorer la gestion actuelle des demandes de naturalisation, notamment en termes de délai d'instruction.

Enfin, nous proposons de construire une « citoyenneté de résidence » pleinement intégratrice pour les étrangers installés régulièrement en France qui pourrait être un statut acquis au terme de cinq ans de résidence régulière en France. De ce statut de « citoyen de résidence », il serait possible de décliner un certain nombre de droits. Le droit de vote et d'éligibilité s'inscrit naturellement dans ce cadre.

L'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales est étroitement lié à notre conception du processus d'intégration car il est un élément moteur de cette dynamique.

Aujourd'hui, les droits que nous reconnaissons aux étrangers résidents s'arrêtent à la porte des bureaux de vote.

Les citoyens de l'Union européenne résidant en France bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. Cette évolution ne rend que plus indigne la discrimination à l'égard des citoyens non ressortissants de l'Union européenne, souvent installés dans notre pays depuis de longues années.

L'Irlande, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et plus récemment la Finlande accordent le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales à tous les résidents étrangers. L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Portugal, réfléchissent à des avancées. La France partage donc avec la Grèce, l'Autriche et le Luxembourg la peu glorieuse position de « lanterne rouge » de l'Europe.

Il est inconcevable que la citoyenneté soit ainsi réservée à certaines catégories de la population et interdite à d'autres. C'est une faille de notre système politique, alors que tous les gouvernements qui se sont succédé ont voulu renforcer la démocratie de proximité et rapprocher la décision du citoyen, que d'avoir maintenu une telle discrimination. Elle va ainsi à contresens de la nouvelle étape de la décentralisation promise par le Gouvernement.

Certaines communes associent les communautés étrangères aux décisions de la localité, en leur donnant la possibilité d'élire des représentants associés au conseil municipal, avec voix consultative. Aussi louables soient-elles, ces initiatives ne peuvent satisfaire l'exigence légitime d'expression et de participation démocratique des étrangers qui vivent sur notre sol. Rien ne justifie que la gestion de la vie quotidienne d'une commune soit assurée par des élus qui ne représentent pas l'ensemble de la population. Ceci est d'autant plus anachronique que le nombre de conseillers municipaux est fonction de la population totale d'une commune indépendamment de la nationalité de ses membres.

Continuer à priver du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales les populations étrangères vivant dans notre société est aujourd'hui un déni d'intégration. Une telle discrimination est indéfendable, il est en effet injuste que les étrangers soient « sans voix » aux élections qui concernent leur propre collectivité. Elle est aussi humainement inacceptable en ce qu'elle est un frein à une politique d'intégration réussie.

C'est pourquoi, avec le soutien des députés de la majorité de gauche, l'Assemblée nationale avait adopté le 3 mai 2000 une proposition de loi constitutionnelle accordant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants européens vivant en France. Les députés de droite avaient alors voté contre ce texte. Le processus législatif n'avait pu être poursuivi dans la mesure où la droite sénatoriale avait annoncé d'emblée son opposition à cette réforme.

Aujourd'hui, des voix s'élèvent dans les rangs de la majorité en faveur de la reconnaissance d'une expression politique de la population étrangère. Nous ne pouvons que nous en réjouir et penser que le temps est enfin venu d'avancer concrètement sur ce sujet.

Le rapport présenté par notre collègue Noël Mamère en avril 2000 faisait très justement référence aux incidences positives du droit de vote des étrangers sur la « participation de la seconde génération » – voire de la troisième. « Permettre aux parents étrangers d'enfants français de voter donnerait un sens, par effet de miroir, à la participation politique de la seconde génération ». En effet, « donner aux parents le droit de vote, c'est rétablir une reconnaissance sociale et une dignité aux yeux de leurs enfants, c'est engager un processus d'usage d'un droit ». Le rapport ajoutait : « Il est difficile de demander aux jeunes des banlieues de respecter les lois de la République et d'être des citoyens, et d'interdire à leurs parents de voter : *“Le jour où ils feront voter mon père,*

j'irai voter”, nous répondent-ils parfois ». Cette forme d'exemplarité vis-à-vis des enfants français de résidents étrangers n'est pas à négliger.

La présente proposition de loi a pour objet d'accorder le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales. Son exposé des motifs a souhaité démontrer que les questions sont nombreuses et qu'elles appellent des actions cohérentes et volontaristes. Le droit de vote n'est certes pas une condition suffisante à l'intégration mais le placer au début plutôt qu'en bout de processus comme semble le suggérer une partie de la majorité est significatif de la manière dont nous souhaitons aborder l'intégration et apporter des réponses à ses blocages actuels.

L'article unique de la proposition de loi prévoit la possibilité d'accorder aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France le droit de vote et d'éligibilité pour l'élection des conseils des collectivités territoriales.

Les conseils visés par cet article sont les conseils municipaux, généraux, régionaux, l'assemblée de Corse et les conseils des collectivités territoriales d'outre-mer.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« *Art. 72-1.* – Le droit de vote et d'éligibilité pour l'élection des conseils des collectivités territoriales peut être accordé aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.»

341 – Proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault sur le droit de vote des étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France