

Proposition de loi constitutionnelle (n° 149), modifiée par le Sénat, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Léa Balage El Mariky, rapporteure

Mercredi 4 février 2026

Article 1^{er}

(art. 72-5 [nouveau] de la Constitution)

Ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne (UE)

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle, dans sa rédaction initiale, modifiait l'article 3 de la Constitution afin d'octroyer à tous les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France, ressortissants ou non de l'UE, le droit de vote et d'éligibilité aux élections aux conseils des collectivités territoriales, dans des conditions déterminées par une loi organique.

➤ **Modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

En première lecture, l'Assemblée a adopté le texte de sa commission des Lois, lequel avait aligné le cadre constitutionnel du droit de vote des étrangers hors UE sur celui applicable aux ressortissants de l'UE :

- en accordant le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non ressortissants de l'Union **aux seules élections municipales**, et non à l'ensemble des élections locales ;
- **en transformant en faculté** confiée au législateur organique l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers ;
- en **ne permettant pas aux ressortissants étrangers d'exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ou de participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs.**

➤ **Modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Outre un amendement de coordination, le Sénat a adopté un amendement **transformant en obligation la faculté laissée au législateur organique d'accorder le droit de vote et d'éligibilité** aux étrangers non ressortissants de l'UE.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION À L'INITIATIVE DU PARLEMENT

L'article 89 de la Constitution définit les modalités de révision constitutionnelle. Lorsque la révision est d'initiative parlementaire, la proposition de loi constitutionnelle doit être votée par les deux assemblées dans des termes identiques. **Elle doit ensuite être soumise au référendum par le Président de la République pour être approuvée définitivement – ce qu'il ne pourrait, selon votre rapporteure, pas refuser de faire**, dans la mesure où, comme le souligne le constitutionnaliste Guy Carcassonne, la procédure de révision d'initiative parlementaire « *a pu traduire le souci de permettre théoriquement au Parlement, à condition que le peuple l'approuve, d'obtenir une révision même contre le vœu de l'exécutif* »⁽¹⁾. Par ailleurs, contrairement aux projets de révision, les propositions de loi constitutionnelle ne peuvent pas être approuvées par le Parlement réuni en Congrès.

Sous la V^e République, aucune révision constitutionnelle d'initiative parlementaire n'a jamais été adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées ; et seulement deux révisions, à l'initiative de l'exécutif, ont été approuvées par référendum :

- en 1962 pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct – par l'utilisation de la procédure prévue à l'article 11 de la Constitution ;
- et en 2000 pour la réduction de la durée du mandat présidentiel à cinq ans.

B. UNE CITOYENNETÉ ESSENTIELLEMENT FONDÉE SUR LA NATIONALITÉ

Si en matière de droits civiques, notamment politiques, le concept de citoyenneté est aujourd'hui très proche de celui de nationalité⁽²⁾, tel n'a pas toujours été le cas depuis la Révolution française.

1. Une volonté universaliste aux origines de la Révolution française

La Révolution s'inscrit, dans ses premières années, dans une **conception relativement universaliste des droits et de la citoyenneté**, concept alors distinct de la nationalité. L'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 affirme ainsi que « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* », sans opérer de distinction fondée sur la nationalité.

(1) La constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *article 89*, 17^{ème} édition, 2025.

(2) *Les deux concepts ne sont pour autant pas identiques : si tout citoyen est national, tout national n'est pas citoyen, puisque des critères de majorité et de capacité (jouir de ses droits civiques et politiques).*

Cette approche se traduit dans la Constitution du 3 septembre 1791, laquelle n'exige pas la nationalité française pour accéder à la qualité de citoyen : les étrangers résidant en France depuis cinq ans peuvent être admis à l'exercice des droits de citoyen sans naturalisation ⁽¹⁾.

La Constitution du 24 juin 1793, dite Constitution de l'An I, bien que jamais appliquée, **admet même explicitement les étrangers à l'exercice des droits de citoyen français**. Ainsi, aux termes de son article 4, sont notamment admis à l'exercice des droits de citoyen français « *tout étranger [...] domicilié en France depuis une année* » dès lors qu'il vit de son travail, acquiert une propriété, épouse une Française, adopte un enfant, nourrit un vieillard ou est reconnu par le Corps législatif comme ayant « *bien mérité de l'humanité* ».

Cette conception très ouverte de la citoyenneté se matérialise également dans la pratique politique révolutionnaire : **dès 1792, des étrangers tels que Thomas Paine ou Anacharsis Cloots participent pleinement à la vie politique française et sont élus à la Convention nationale**. La citoyenneté semble alors moins reposer sur un lien juridique de nationalité que sur des critères de résidence et d'adhésion à des principes politiques, ce que résume l'ancien vice-président du Conseil d'État Marceau Long lorsqu'il écrit que « *tout homme fidèle aux idées révolutionnaires, quelle que soit son origine, est digne d'être citoyen* » ⁽²⁾.

2. Une restriction progressive de la citoyenneté en France par sa nationalisation...

À partir de la fin de la période révolutionnaire, cette conception universaliste connaît toutefois une remise en cause progressive. **Les notions de citoyenneté et de nationalité tendent à se rapprocher au cours du XIX^e siècle**, dans un contexte marqué par la consolidation de l'État-nation. La citoyenneté devient progressivement indissociable de l'appartenance nationale, tandis que les étrangers sont exclus de l'exercice des droits politiques.

Sous la V^e République, cette nationalisation de la citoyenneté trouve une traduction constitutionnelle explicite. Le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose ainsi que « ***sont électeurs [...] tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques*** ». Si cette formulation a initialement pu donner lieu à des interprétations divergentes – certains constitutionnalistes estimant qu'elle ne restreignait pas la qualité d'électeur aux « seuls » nationaux français –, le Conseil constitutionnel a été amené à clarifier la portée de cette disposition.

(1) *Sous réserve, comme le prévoit l'article 3 de la Constitution du 3 septembre 1991, d'avoir « acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique ».*

(2) « *Être français aujourd'hui et demain* », rapport remis au Premier ministre par M. Marceau Long, président de la commission de la nationalité, 1988, tome 2, page 20.

Dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne, le **Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la participation des étrangers aux élections municipales était incompatible avec les articles 3, 24 et 72 de la Constitution**, interprétés de manière combinée. Il en a déduit que « *seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux* », en raison de l'incidence de cette désignation sur l'élection des sénateurs, lesquels participent à l'exercice de la souveraineté nationale ⁽¹⁾.

Cette jurisprudence consacre ainsi une distinction nette entre les élections dites « politiques », lesquelles mettent en jeu la souveraineté nationale, et d'autres formes de participation électorale ⁽²⁾ ou consultative, jugées constitutionnellement compatibles avec la participation d'étrangers.

3. ...mais une reconnaissance progressive des droits civiques des étrangers

Si le droit de vote et d'éligibilité aux élections politiques demeure constitutionnellement réservé aux nationaux, sous les réserves prévues par le Traité de Maastricht ⁽³⁾, **le droit français reconnaît néanmoins, depuis plusieurs décennies, des formes de participation des étrangers à des scrutins ou à des instances ne mettant pas en cause l'exercice de la souveraineté nationale**. Cette participation a été admise par le Conseil constitutionnel, par exemple pour les élections universitaires ⁽⁴⁾ ou pour les élections des organismes de sécurité sociale ⁽⁵⁾.

En dehors des élections politiques, les étrangers bénéficient aujourd'hui de droits civiques proches de ceux des nationaux :

– les travailleurs étrangers sont éligibles aux instances représentatives du personnel ; ils peuvent également participer à l'élection des conseillers prud'homaux, même s'ils n'y sont pas éligibles en application de l'article L. 1441-7 du code du travail ⁽⁶⁾ ;

(1) Voir le C du présent I du commentaire de l'article 1^{er}.

(2) Ainsi, dans la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, le Conseil constitutionnel a estimé que l'attribution du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen à des ressortissants étrangers n'était pas contraire à la Constitution, en ce qu'il « ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale ».

(3) Voir le C du présent I du commentaire de l'article 1^{er}.

(4) Décision du Conseil constitutionnel n° 81-130 DC du 30 octobre 1981, Loi portant abrogation de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980 modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 14 et 15 de ladite loi.

(5) Décision du Conseil constitutionnel n° 82-148 DC du 14 décembre 1982, Loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale.

(6) Si la loi n° 75-630 du 11 juillet 1975 relative aux droits des travailleurs étrangers a supprimé la condition de nationalité pour être électeur aux élections prud'homales, la condition de nationalité a été maintenue pour l'éligibilité, le rapporteur pour l'Assemblée nationale Antoine Gissinger ayant à cet égard indiqué que « cette exclusion paraît parfaitement justifiée en ce qui concerne l'éligibilité dans la mesure où les conseils de

– les étrangers peuvent siéger au même titre que les Français en tant que représentants des parents d’élèves, des élèves ou des enseignants au sein des conseils d’administration des universités, des lycées et des collèges ainsi que des écoles maternelles et élémentaires ;

– les étrangers peuvent être élus représentants des locataires au sein des conseils d’administration des Offices publics d’habitations à loyer modéré (OPHLM) ou des Offices publics d’aménagement et de construction (OPAC).

En parallèle, comme l’ont rappelé les chercheuses Danièle Lochak et Catherine Wihtol de Wenden au cours de leur audition par votre rapporteure, s’est développé à **partir des années 1970 un mouvement appelant à l’extension des droits politiques des étrangers** – et, en 1981, le droit de vote des étrangers aux élections municipales figurait dans le programme du candidat à l’élection présidentielle François Mitterrand. Durant cette période, **de nombreuses villes ont progressivement développé des dispositifs locaux permettant d’associer les étrangers aux décisions relatives à la vie locale** : conseils consultatifs d’étrangers, conseils de résidents, commissions extra-municipales ou démarches participatives ouvertes à l’ensemble des habitants. Ces initiatives ont contribué à faire émerger une forme de citoyenneté « locale » ou « de résidence » consistant à associer les étrangers aux affaires politiques locales même en l’absence de droit de vote ou d’éligibilité.

**Les cartes d’identité municipales :
une innovation locale en matière de citoyenneté de résidence**

Certaines collectivités, en France et dans le monde, ont mis en place des dispositifs innovants tels que **les cartes d’identité municipales** ou **cartes de citoyenneté locale**. Portées en France par des collectivités pour la plupart membres de l’Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA), ces cartes ont pour objet de reconnaître l’appartenance locale de tous les habitants, indépendamment de leur nationalité.

Si ces dispositifs ne produisent **pas d’effet juridique en matière de droits politiques nationaux ou locaux**, ils peuvent avoir trois objectifs :

- **élargir le recensement** à tous les résidents ;
- **favoriser l’accès à certains services** (bibliothèques, musées, etc.) ou à **certains droits** ;
- s’inscrire dans un **projet plus large de citoyenneté locale et inclusive**, dans une logique de reconnaissance de la résidence et de la participation à la vie collective comme fondements d’une citoyenneté locale non électorale.

Source : ANVITA, Cartes d’identité municipales : vers une citoyenneté locale inclusive, janvier 2022

prud’hommes constituent de véritables juridictions et où le conseiller prud’homme assume une fonction publique. Bien qu’il soit un juge élu et non professionnel, il exerce une autorité de droit public sur des citoyens français et, à ce titre, ne peut être étranger » (*Rapport n° 1699 d’Antoine Gissinger fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 678 modifiant les articles L. 412-12, L. 420-9, L. 433-4 du code du travail en ce qui concerne les conditions d’éligibilité aux fonctions de membre de comité d’entreprise et de délégué du personnel et les conditions de désignation des délégués syndicaux*).

C. L'OCTROI DU DROIT DE VOTE AUX RESSORTISSANTS DE L'UNION EUROPÉENNE AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES

Alors que le droit de vote et d'éligibilité aux élections politiques était strictement réservé, sous la V^e République, aux personnes ayant la nationalité française, le Traité de Maastricht, signé en 1992, a conduit la France, non sans réticence, à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales françaises aux citoyens de l'Union européenne.

1. Une obligation résultant du Traité de Maastricht

Le paragraphe 1 de l'article 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reprend les stipulations de l'article 8 B paragraphe I du Traité de Rome tel que modifié par l'article G du Traité sur l'Union européenne (dit « Traité de Maastricht »), signé le 7 février 1992, selon lequel *« tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État »*.

Dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a jugé cette stipulation contraire aux articles 3, 24 et 72 de la Constitution, estimant :

– *« que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ;*

– *« que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ;*

– *« qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ;*

– *« qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ;*

– *« que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris »*.

La ratification du Traité de Maastricht ne pouvait dès lors intervenir qu'après révision de la Constitution.

2. Une révision constitutionnelle nécessaire pour autoriser la ratification du traité

Tirant les conséquences de cette décision du Conseil constitutionnel, la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » a introduit dans la Constitution un article 88-3, selon lequel « *sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France* ».

L'article 88-3 précise toutefois qu'ils ne peuvent **ni exercer les fonctions de maire ou d'adjoint au maire, ni participer directement ou indirectement aux élections sénatoriales**, que ce soit par la désignation des électeurs sénatoriaux ou par l'élection des sénateurs elle-même – ces dispositions correspondant à la dérogation prévue à l'article 22 du TFUE « *lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient* ».

Le constituant a enfin renvoyé à une loi organique **votée dans les mêmes termes par les deux assemblées** – ajout résultant des travaux du Sénat – le soin de déterminer les modalités d'application de ces dispositions, dans l'attente de la directive prévue par le Traité de Maastricht pour l'application de son article 8 B.

3. Une traduction tardive, dans la loi organique, de la directive prise pour l'application du traité

Le Gouvernement, faisant usage du nouvel article 88-4 de la Constitution l'obligeant à soumettre aux assemblées parlementaires les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, a transmis au Sénat et à l'Assemblée la proposition de directive, lesquelles ont adopté, respectivement le 16 juin et le 24 octobre 1994, **des résolutions invitant le Gouvernement à subordonner l'accord à certains principes**, en particulier dans les communes où la proportion de résidents communautaires dépasse sensiblement la moyenne nationale (nombre d'étrangers ressortissants de l'Union au sein des conseils municipaux inférieur au nombre de nationaux, fixation d'une durée minimale de résidence, *etc.*).

La directive n° 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, qui a fixé l'entrée en vigueur des stipulations du traité au 1^{er} janvier 1996, n'a pas retenu les demandes émanant des assemblées parlementaires françaises : **elle ne limite pas la proportion de ressortissants communautaires pouvant être élus et ne permet pas de leur imposer une condition de résidence différente** de celle s'appliquant le cas échéant aux citoyens du pays.

Le Parlement français a fait preuve de réticence à inscrire dans la loi organique les modalités d'application de ces dispositions : le projet de loi organique enregistré sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 août 1995, n'a jamais inscrit à

l'ordre du jour. Ainsi que le notait le rapporteur de la commission des Lois en première lecture, M. Noël Mamère, « *ce n'est qu'après la dissolution de l'Assemblée nationale, et sous la menace d'une action en manquement devant la Cour de justice, que le nouveau Gouvernement eut le "courage", plus de cinq ans après la révision constitutionnelle et la consultation du peuple français du 20 septembre 1992, de respecter ses engagements, à travers la loi organique du 25 mai 1998* » ⁽¹⁾.

La marge de manœuvre pour traduire dans la loi organique les dispositions de la directive était pourtant faibles, dans la mesure où dans sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, le Conseil constitutionnel a préventivement pris le soin de préciser que « *la loi organique devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté européenne pour la mise en œuvre du droit reconnu par l'article 8 B, paragraphe 1* » du Traité de Maastricht.

Après deux lectures à l'Assemblée nationale et trois lectures au Sénat, le nouvel article LO. 227-1 du code électoral dispose ainsi que « *les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux **dans les mêmes conditions que les électeurs français**, sous réserve des dispositions de la présente section* », à savoir :

– qu'elles soient **inscrites, à leur demande, sur une liste électorale complémentaire** ;

– qu'elles **jouissent de leur capacité électorale** dans leur État d'origine.

*

* *

Plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, en vue des élections municipales de 2020, **318 788 ressortissants d'un autre État membre de l'UE étaient inscrits sur la liste complémentaire municipale** ⁽²⁾ et purent prendre part au scrutin, sur un nombre de ressortissants de l'UE en France estimé à 1 189 000 en 2022 par l'Insee ⁽³⁾. Ces ressortissants européens inscrits sur les listes électorales représentaient 0,67 % du total des électeurs inscrits en vue de ces élections.

(1) *Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.*

(2) *Dont 111 611 portugais, 55 343 italiens, 47 507 belges, 33 938 espagnols et 33 609 allemands. Il est à noter qu'après le Brexit, 46 000 ressortissants britanniques inscrits sur les listes électorales ont été radiés.*

(3) *Données issues du recensement 2022. Il convient de noter que ces données recouvrent des réalités très diverses (installation récente en France, expatriation de courte ou moyenne durée, etc.) pouvant expliquer la non-inscription sur les listes électorales.*

D. UN NOMBRE CROISSANT DE PAYS EUROPÉENS AYANT ÉLARGI LEUR CONCEPTION DE LA CITOYENNETÉ

Si en France, les ressortissants des États membres de l'Union européenne participent ainsi aux élections municipales françaises depuis 2001, les ressortissants étrangers non citoyens de l'Union européenne demeurent exclus du droit de vote. Une restriction similaire de la citoyenneté a historiquement été observée dans la plupart des États, même si le professeur de droit public et ancien président de la Ligue des droits de l'homme Jean-Pierre Dubois ⁽¹⁾ a montré :

– d'une part, que **la condition « nationalitaire » d'exercice du droit de vote a souvent été assouplie pour des raisons de proximité géopolitique, historique ou culturelle** (entre pays de l'Union nordique, entre le Royaume-Uni et l'Irlande, entre le Royaume-Uni et Malte, entre l'Espagne et les pays d'Amérique hispanophones, entre le Portugal et les anciennes colonies lusophones, *etc.*) ;

– d'autre part, que **plusieurs pays ont progressivement reconnu le droit de vote aux résidents étrangers dans une logique plus universaliste**, en particulier pour les élections locales : l'Uruguay en 1952, l'Irlande en 1963, la Suède en 1975, le Danemark en 1981 ou encore les Pays-Bas en 1986, pour ne citer quelques exemples.

Dans le cadre de ses travaux, votre rapporteure a souhaité actualiser l'étude de législation comparée du Sénat, publiée en novembre 2011, consacrée au droit de vote des étrangers non ressortissants de l'Union européenne aux élections locales ⁽²⁾. Cette étude examine notamment les **dispositifs en vigueur dans onze États membres de l'Union européenne** (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède) **ainsi que dans les quatre nations constitutives du Royaume-Uni** (Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord et Angleterre) **et en Norvège**. Elle analyse, tant pour les élections municipales que pour les autres élections locales, les conditions d'exercice du droit de vote (électorat actif) et du droit d'éligibilité (électorat passif).

L'étude met ainsi en évidence l'existence de quatre catégories de régimes juridiques relatifs au droit de vote (électorat actif) des étrangers **aux élections municipales**, à savoir ceux qui :

– à l'instar de la France, **refusent aux étrangers le droit de vote** pour des motifs d'ordre constitutionnel (Allemagne, Autriche et Italie) ;

(1) Jean-Pierre Dubois, « Le débat constitutionnel en France » in Migrations Société, n° 146, pp. 79-88, 2013.

(2) *Étude de législation comparée du Sénat n° 218 – Le droit de vote des étrangers aux élections locales, novembre 2011, publiée dans le rapport d'information de Mme Esther Benbassa, sénatrice, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non-ressortissants de l'Union européenne résidant en France, n° 142 (2011-2012) – 30 novembre 2011.*

– **accordent le droit de vote à l’ensemble des étrangers justifiant d’une durée minimale de résidence continue** sur le territoire (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Suède et Norvège) ;

– **reconnaissent le droit de vote aux ressortissants de certains pays, sous réserve de la conclusion d’accords de réciprocité** et moyennant une durée minimale de résidence fixée au cas par cas (Espagne, Portugal, Angleterre et Irlande du Nord) ;

– **confèrent ce droit à l’ensemble des étrangers sans condition de durée de résidence**, en leur appliquant le même régime que celui applicable aux nationaux, y compris lorsque le vote est obligatoire (Irlande, Luxembourg ⁽¹⁾, Écosse et Pays de Galles).

Les quatre catégories ci-dessus existent également en matière d’éligibilité aux élections municipales (électorat passif), avec quelques mineures différences dans certains pays ⁽²⁾.

Pour **les élections locales autres que municipales**, seuls le Danemark et la Suède accordaient, jusqu’à une période récente, le droit de vote et d’éligibilité aux étrangers non ressortissants de l’UE. Il est cependant à noter qu’à la suite de la sortie du Royaume-Uni de l’UE, le Pays de Galles (en 2020) et l’Écosse (2022) ont décidé d’accorder le droit de vote à l’ensemble des étrangers résidant légalement sur leur territoire pour l’élection des parlements gallois et écossais, selon le même régime que les nationaux.

L’actualisation de cette étude est présentée dans le tableau ci-après.

(1) Cette évolution au Luxembourg résulte de l’entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2022 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, laquelle a autorisé l’ensemble des étrangers résidant légalement sur le territoire luxembourgeois à participer aux élections municipales, sans condition de durée minimale de résidence.

(2) La Belgique, qui accorde le droit de vote aux étrangers hors UE après 5 ans de résidence, ne leur permet toutefois pas d’être élus ; au Portugal, la durée de la condition de résidence est plus exigeante pour l’électorat passif que pour l’électorat actif.

**DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS LOCALES
DANS PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS**

ÉTATS	Élections municipales (ou équivalent)		Autres élections locales	
	Droit de vote	Éligibilité	Droit de vote	Éligibilité
ALLEMAGNE	Non	Non	Non	Non
AUTRICHE	Non	Non	Non	Non
BELGIQUE	Oui, après 5 ans de résidence	Non	Non	Non
DANEMARK	Oui, après 4 ans de résidence sauf pour les Islandais, les Norvégiens et les Britanniques, qui bénéficient du même régime que les nationaux			
ESPAGNE	Oui, en cas de réciprocité et après 3 ans ⁽¹⁾ ou 5 ans ⁽²⁾ de résidence		Non	Non
IRLANDE	Oui, selon le même régime que les nationaux		<i>s. o.</i>	<i>s. o.</i>
ITALIE	Non	Non	Non	Non
LUXEMBOURG	Oui, selon le même régime que les nationaux		<i>s. o.</i>	<i>s. o.</i>
NORVÈGE	Oui, après 3 ans de résidence sauf pour les Suédois, les Islandais, les Danois et les Finlandais, qui bénéficient du même régime que les nationaux			
PAYS-BAS	Oui, après 5 ans de résidence		Non	Non
PORTUGAL	Oui, en cas de réciprocité et après 2 ans de résidence pour les lusophones ⁽³⁾ ou 3 ans ⁽⁴⁾	Oui, en cas de réciprocité et après 4 ans de résidence pour les lusophones ⁽⁵⁾ ou 5 ans ⁽⁶⁾	<i>s. o.</i>	<i>s. o.</i>
ANGLETERRE ET IRLANDE DU NORD	Oui, pour les ressortissants du Commonwealth, pour les ressortissants de l'UE y ayant leur résidence permanente depuis le 31 décembre 2020 et pour certains ressortissants de l'UE en cas de réciprocité ⁽⁷⁾		<i>s. o.</i>	<i>s. o.</i>
ÉCOSSE	Oui, selon le même régime que les nationaux		Parlement écossais	Parlement écossais
PAYS DE GALLES	Oui, selon le même régime que les nationaux		Parlement gallois	Parlement gallois
SUÈDE	Oui, selon le régime des nationaux pour les Islandais et Norvégiens ou après 3 ans de résidence			

Source : Étude de législation comparée du Sénat n° 218 – Le droit de vote des étrangers aux élections locales, novembre 2011, actualisée par votre rapporteure ⁽⁸⁾ (février 2026).

(1) À compter de l'inscription sur les listes électorales pour les Britanniques et à compter du jour de l'élection pour les Norvégiens.

(2) À compter de l'inscription sur les listes électorales pour les Boliviens, les Capverdiens, les Chiliens, les Colombiens, les Équatoriens, les Islandais, les Paraguayens, les Péruviens, les Sud-Coréens, les Trinidiens et les Néo-Zélandais.

(3) Brésiliens et Capverdiens.

(4) Argentins, Colombiens, Chiliens, Islandais, Norvégiens, Néo-Zélandais, Péruviens, Britanniques, Uruguayens et Vénézuéliens.

(5) Brésiliens et Capverdiens.

(6) Colombiens et Britanniques.

(7) Danois, Luxembourgeois, Polonais, Portugais et Espagnols.

(8) – Pour le Danemark :

<https://www.elections.im.dk/Media/638499945787871816/Local%20and%20Regional%20Government%20Elections%20Act%20%20translation,%20april%202024.pdf> et

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6762c1d5ff2c870561bde792/TS_99.2024_UK_Denmark_Agreement_Elections_Nationals_Each_Country_Resident_Territory.pdf ;

– Pour l'Espagne : https://www.ine.es/en/prensa/electmun23_1_en.pdf ;

– Pour le Luxembourg : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/07/22/a394/jo> et <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2003/02/18/n2/consolide/20240426> ;

*

* *

Au regard de l'évolution progressive de la notion de citoyenneté dans plusieurs pays européens, y compris très récemment au Luxembourg en 2022, votre rapporteure ne peut que souscrire aux propos de Jean-Pierre Dubois, selon qui « *la France apparaît [...] à cet égard [...] comme un pays retardataire qui répugne à l'universalisation réelle du suffrage et ne s'y résout qu'en dernière extrémité* » – faisant ici référence aux réticences de la France dans la mise en œuvre du Traité de Maastricht pour les ressortissants de l'Union européenne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Entre les mois d'octobre 1999 et de janvier 2000, pas moins de quatre propositions de loi constitutionnelles ont été déposées, à l'Assemblée nationale, sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales :

– la **proposition de loi constitutionnelle n° 2063 tendant à compléter l'article 3 et à supprimer l'article 88-3 de la Constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des résidents étrangers pour les élections aux conseils des collectivités territoriales**, présentée par M. André Aschieri et plusieurs de ses collègues, dont le groupe radical, citoyen et vert (RCV) **avait demandé l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée** ;

– la proposition de loi constitutionnelle n° 1881 tendant à compléter l'article 3 de la Constitution et relative au droit de vote et à l'éligibilité des étrangers non communautaires dans les élections municipales, présentée par M. Bernard Birsinger et les membres du groupe communiste et apparentés ;

– la proposition de loi constitutionnelle n° 2042 visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux résidents étrangers non citoyens de l'Union européenne, présentée par M. Roger-Gérard Schwartzberg et plusieurs de ses collègues ;

– la proposition de loi constitutionnelle n° 2075 visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, présentée par M. Kofi Yamgnane et les membres du groupe socialiste et apparentés.

– Pour le Portugal :

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2160&tabela=leis&ficha=1&pagina=1 et https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legiscomplementar/legis_declaracao_105_2025_2.pdf ;

– Pour le Royaume-Uni : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37/schedule/8>, <https://www.legislation.gov.uk/asp/2020/6/section/1/enacted>, <https://www.legislation.gov.uk/asp/2022/4/contents/enacted>, <https://www.legislation.gov.uk/asc/2021/1/contents> et <https://www.legislation.gov.uk/anaw/2020/1/contents> ;

– Pour la Norvège : <https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/den-norske-valgordningen/municipal-council-and-county-council-elections/id2989114/>

Si ces quatre propositions ont en commun **d'accorder aux étrangers non ressortissants de l'UE le droit de vote aux élections locales ou à certaines d'entre elles, elles présentent plusieurs différences** :

– hormis la proposition n° 2063, qui concerne l'ensemble des collectivités territoriales, toutes les propositions de loi se limitent aux élections municipales ;

– la proposition n° 2042 impose une condition de résidence de cinq ans minimum, condition qu'évoque également l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 1881 ;

– les propositions n° 2042 et n° 2075 excluent l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint et la participation à l'élection des sénateurs, tandis que la proposition n° 2063 ne le prévoit pas – tout comme la proposition n° 1881, même si celle-ci maintient cette condition, sans doute par oubli, pour les ressortissants de l'Union européenne ;

– la proposition n° 2042 exige une condition de réciprocité dans les autres pays, pour les ressortissants français y résidant ;

– enfin, tandis que les propositions n° 2042 et n° 2063 renvoient à une loi organique le soin de préciser les modalités d'application de la réforme, la proposition n° 2075 exige que celle-ci soit votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, tandis que la proposition n° 1881 confie cette mission à une loi ordinaire.

A. LA DISPOSITION INITIALE

Si les quatre propositions de loi constitutionnelles ont fait l'objet d'un rapport commun de M. Noël Mamère au nom de la commission des Lois, seule la proposition de loi constitutionnelle n° 2063 a été effectivement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée le 3 mai 2000 à l'initiative du groupe RCV ; c'est ainsi la navette de cette proposition de loi qui se poursuit en 2026, dans le cadre de l'ordre du jour réservé par le groupe Écologiste et social.

L'article 1^{er} de la proposition n° 2063 modifiait l'article 3 de la Constitution afin **d'octroyer à tous les citoyens étrangers majeurs des deux sexes résidant en France**, ressortissants ou non de l'UE, **le droit de vote et d'éligibilité aux élections aux conseils des collectivités territoriales** ⁽¹⁾, dans des conditions déterminées par une loi organique.

(1) *Conseils municipaux, généraux, régionaux, assemblée de Corse ou conseils des collectivités territoriales d'outre-mer.*

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

1. En commission

À l'initiative d'un amendement de M. Bruno Le Roux, la commission des Lois a estimé qu'il était **préférable d'inscrire le droit de vote des étrangers non ressortissants de l'UE aux élections locales au sein d'un nouvel article 72-1 du titre XII de la Constitution**, consacré aux collectivités territoriales, plutôt qu'à son article 3.

Par rapport à l'article 1^{er} de la proposition de loi initiale, cet amendement **aligne les règles relatives aux droits de vote des étrangers non ressortissants de l'UE sur celles applicables aux citoyens de l'Union** en application de l'article 88-3 de la Constitution. Ainsi, il prévoit que :

– le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non ressortissants de l'Union **peut être accordé aux seules élections municipales**, et non à l'ensemble des élections locales ;

– l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers devient **une faculté confiée au législateur organique** et non une obligation, ce dont témoignent les mots « peut être accordé » ;

– les ressortissants étrangers ainsi élus **ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs**.

Ce dispositif conserve deux différences par rapport à l'article 88-3 de la Constitution :

– d'une part, **aucune condition de réciprocité** n'est prévue ;

– d'autre part, la loi organique précisant les modalités d'application de l'article **ne nécessitera pas d'être adoptée dans les mêmes termes** par les deux assemblées.

2. En séance publique

Au cours de l'examen en séance publique de la proposition de loi constitutionnelle, l'Assemblée nationale a adopté l'article 1^{er} **sans apporter de modification au texte de la commission**.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

A. EN COMMISSION

À l'initiative de sa rapporteure Esther Benbassa, la commission des Lois du Sénat avait adopté un amendement de coordination visant à tenir compte des différentes modifications du titre XII de la Constitution intervenues depuis 2000. Il insérait ainsi les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi au sein d'un nouvel article 72-5 de la Constitution, et non plus au sein de son article 72-1, lequel fixe les conditions d'association des électeurs aux décisions prises par les collectivités territoriales.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE

Au cours de l'examen du texte en séance publique, le Sénat a adopté l'article 1^{er}, modifié par un amendement de la commission des Lois visant à **transformer en obligation la faculté laissée au législateur organique d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers** non ressortissants de l'UE. À cette fin, le Sénat a substitué aux mots « peut être accordé » les mots « est accordé ».

*

* *

Article 2

(art. 88-3 de la Constitution)

Coordination

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Dans sa version initiale, l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle supprimait l'article 88-3 de la Constitution afin de tirer la conséquence de l'article 1^{er} du texte, lequel octroie le droit de vote et d'éligibilité à tous les étrangers, ressortissants ou non de l'Union européenne.

➤ **Modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture**

Tirant les conséquences de la rédaction adoptée par l'Assemblée de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, l'Assemblée a modifié l'article 2 afin de conserver l'article 88-3 de la Constitution en y supprimant, par coordination, la restriction du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux « seuls » citoyens de l'Union résidant en France.

➤ **Modifications apportées par le Sénat en première lecture**

Le Sénat a transformé en obligation la faculté laissée au législateur organique d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'UE.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA DISPOSITION INITIALE

Dans la mesure où l'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle initiale prévoit d'octroyer à tous les étrangers, qu'ils soient ressortissants ou non de l'Union européenne, le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, l'article 2 du texte initial supprime, en conséquence, l'article 88-3 de la Constitution.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

1. En commission

La commission des Lois, à l'initiative de M. Bruno Le Roux, a supprimé l'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle, afin de tirer les conséquences de la nouvelle rédaction adoptée à l'article 1^{er} (1). Celui-ci n'étant applicable qu'aux étrangers hors UE, il était en effet nécessaire de conserver dans la Constitution l'article 88-3, applicable aux ressortissants de l'UE.

2. En séance publique

Au cours de l'examen du texte en séance publique, l'Assemblée nationale a rétabli, à l'initiative de M. Bruno Le Roux, l'article 2 de la proposition de loi, dans une rédaction différente de sa version initiale.

L'article 88-3 précisant en effet que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux « **seuls** » citoyens de l'Union résidant en France, la nouvelle rédaction de l'article 2 supprime le mot « seuls », puisque le même droit serait désormais octroyé aux étrangers non ressortissants de l'UE.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

Au cours de l'examen du texte en séance publique, le Sénat a adopté un amendement de sa commission des Lois visant, comme à l'article 1^{er}, à **transformer en obligation la faculté laissée au législateur organique d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'UE.**

*

* *

(1) Un amendement de suppression de M. Thierry Mariani a également été adopté, mais celui-ci visait à marquer son opposition à l'ensemble du texte.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Vincent Tiberj**, professeur des universités en sociologie politique au Centre Émile Durkheim et à Sciences Po Bordeaux
- **Mme Catherine Wihtol de Wenden**, directrice de recherche émérite en science politique au CNRS
- **M. Jules Lepoutre**, professeur des universités en droit public à l'Université Côté d'Azur (Nice)
- **Mme Danièle Lochak**, professeure émérite en droit public à l'Université Paris Nanterre
- **Collectif « J'y suis, j'y vote »**
 - M. Alain Esmery, membre
 - Mme Monique Dental, membre
 - Mme Soâd Frikech-Chaouih, membre
 - M. Mohammed Ouaddane, membre
 - M. Mohamed Ben Said, membre
- **Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)**
 - M. Yves Ballard, membre du bureau
- **Sos Racisme – Touche pas à mon pote**
 - Mme Zélie Héran, responsable du pôle juridique
 - Mme Clémentine Elfasci, chargée des discriminations et de l'accès au droit
- **Harris Interactive France**
 - M. Jean-Daniel Lévy, directeur délégué
- **Le Parlement des exilés**
 - Mme Dounya Hallaq, directrice
 - Mme Zelal San, membre
 - M. Tidiane Diallo, membre
 - Mme Shakiba Dawod, membre
 - Mme Mahtab Ghorbani, membre

— M. Farhad Shamo Roto, membre

— M. Inamullah Samoon, membre

- **A voté**

— Mme Kenza Occansey, co-présidente

— Mme Clara Michielini, co-présidente

- **Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita)**

— Mme Harmonie Lecerf-Meunier, vice-présidente, adjointe au maire de Bordeaux