



Paris, le 28 mai 2015

---

## Décision du Défenseur des droits MSP-MLD-2015-127

---

### Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

\*\*\*\*\*

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne articles et notamment les articles 18 et 21 ;

Vu la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants ;

Vu directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 fixant les modalités du droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales ;

Vu le code électoral et notamment les articles L.15-1 à L.17 ainsi que LO 227-3 ;

Informé de l'impossibilité pour les ressortissants de l'Union européenne dépourvus de domicile fixe de s'inscrire sur les listes électorales complémentaires pour les élections municipales de 2014,

Prend acte de la décision du ministre de l'Intérieur de réformer le dispositif législatif litigieux,

Recommande au gouvernement d'initier une réforme de l'article LO 227-1 du code électoral en ce qu'il institue une discrimination fondée sur la nationalité dans l'exercice du droit de vote, contraire au droit de l'Union européenne,

Demande au ministre de l'Intérieur de le tenir informé de l'avancement de cette réforme législative dans un délai de 6 mois,

Transmet cette décision, pour information, à la Commission européenne.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

---

## Recommandations

---

### Rappel de la procédure

L'attention du Défenseur des droits a tout d'abord été appelée sur le refus de la commission administrative des listes électorales de procéder à l'inscription de ressortissants de l'Union européenne dépourvus de domicile fixe sur les listes électorales complémentaires pour les élections municipales de 2014 à Villeurbanne.

Interrogé sur ce point, le Préfet du Rhône, par courrier du 18 février 2014, expliquait au Défenseur des droits que ce refus résultait d'une application stricte de la circulaire ministérielle du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

Le 24 juillet 2014, le Défenseur des droits était ensuite saisi par Monsieur S d'une demande d'intervention auprès de la Commission européenne, elle-même saisie d'une plainte sur ces refus.

Cette question a donné lieu à une demande d'information de la Commission européenne.

Par courrier du 26 novembre 2014, le Défenseur des droits a fait savoir au ministre de l'Intérieur que la circulaire du 25 juillet 2013 et l'article LO 227-1 du code électoral lui paraissait établir une différence de traitement fondée sur la nationalité ne pouvant se justifier.

### Discussion juridique

La circulaire du 25 juillet 2013 précitée dispose que :

*« Les dispositions applicables aux personnes sans domicile fixe ne sont pas applicables pour l'établissement des listes complémentaires en vue des élections municipales (l'article LO 227-1 du code électoral ne rendant pas applicable l'article L.15-1 qui a été introduit après le 26 mai 1998) mais le sont en revanche pour l'établissement des listes en vue des élections européennes ».*

Il est vrai que ce texte, en rappelant l'inapplicabilité de l'article L.15-1 du code électoral, se contente d'appliquer l'article LO 227-3 du même code.

En effet, cet article prévoit que les articles L.15 à L.17 sont applicables dans leur rédaction en vigueur au jour de la publication de la loi organique n°98-404 du 25 mai 1998.

Or, l'article LO 227-3 a été créé par la loi organique du 25 mai 1998 alors que l'article 15-1 a été créé par loi ordinaire du 29 juillet 1998, soit deux mois plus tard. En d'autres termes, au jour de la publication de la loi organique, le dispositif permettant aux personnes sans domicile fixe de voter n'existait pas. C'est pour cette raison que la circulaire exclut les citoyens de l'Union européenne sans domicile fixe de la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales complémentaires pour les élections municipales.

Il n'en demeure pas moins toutefois que la circulaire, tout comme la loi, contreviennent au droit européen en établissent une différence de traitement entre personnes dépourvues de

domicile fixe selon qu'elles sont françaises ou bien de la nationalité d'un autre Etat de l'Union européenne, sans que cette distinction ne puisse paraître justifiable.

En effet, selon l'article 3 de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 fixant les modalités du droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales, toute personne citoyenne de l'Union a le droit de voter à ces élections si, sans avoir la nationalité, elle réunit les conditions auxquelles la législation de l'Etat de résidence subordonne le droit de vote de ses propres ressortissants. L'article 8 précise par ailleurs que pour être inscrit sur listes, l'électeur doit apporter les mêmes preuves qu'un électeur national.

Ainsi, si le droit de l'Union européenne n'interdit pas que des limites soient posées au droit de vote des citoyens communautaires, il ne les autorise – notamment en termes de durée de résidence sur le territoire – que si elles sont également fixées pour les ressortissants de l'Etat membre d'accueil. Tant qu'aucun dispositif n'existait pour le vote des personnes sans domicile fixe, le droit communautaire n'imposait pas de dispositif particulier. Il ne peut au contraire que censurer un dispositif qui distinguerait les citoyens à raison de leur nationalité en ce qu'il serait contraire aux articles 18 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prohibant ce type de discriminations.

Par ailleurs, selon la circulaire, les dispositions relatives au vote de personnes sans domicile fixe seraient applicables aux ressortissants de l'Union européenne dans le cadre des élections européennes du fait que la loi ordinaire n°77-729 du 7 juillet 1977 transposant la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 n'a pas mentionné de réserve de lecture de l'article L.15-1 du code électoral tenant à ce qu'il soit lu dans sa version initiale, comme c'est le cas pour les élections municipales.

La différence de régime entre les deux types d'élections est peu pertinente et est d'autant moins compréhensible que les conditions dans lesquelles les citoyens européens disposent d'un tel droit de vote sont identiques à celles décrites dans le code électoral concernant les élections municipales, l'article 2 de la loi de 1977 disposant même que cette élection est régie par le titre I du livre 1er du code électoral (consacré aux élections municipales notamment).

A ce titre, la similitude de régime entre les deux élections ressort des indications données par la page du site [service-public.fr](http://service-public.fr) consacrée au droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales et européennes : celle-ci fait référence à des formulaires Cerfa quasiment identiques et renvoie à un même lien concernant les justificatifs de domiciles exigibles pour l'inscription, lesquels mentionnent des règles identiques applicables pour les personnes sans domicile fixe, quelle que soit l'élection. Il s'agit d'un élément fort de nature à attester que le dispositif prévu à l'article L.15-1 du code électoral est bien applicable aux ressortissants communautaires dépourvus de domicile stable et désireux de s'inscrire sur les listes électorales complémentaires en vue des élections municipales, indépendamment de l'existence de la circulaire du 25 juillet 2013.

Dans son courrier de réponse en date du 16 avril 2015, le Directeur des Libertés publiques et des Affaires judiciaires faisait part au Défenseur des droits de ses observations et reconnaissait l'absence de conformité des loi et circulaire litigieuses au droit de l'Union européenne. Il indiquait avoir expliqué à la Commission européenne que cette incompatibilité entre le dispositif français et la directive 94/80 avait pour origine une succession de législations internes et ne procédaient pas d'une volonté de refuser à certains ressortissants

de l'Union des droits qu'ils devraient être en mesure d'exercer. Enfin, le ministère informait le Défenseur des droits qu'une loi organique devra intervenir pour permettre l'inscription sur les listes électorales complémentaires et la participation des personnes sans domicile fixe ressortissantes d'un autre Etat membre de l'Union aux prochaines élections municipales françaises programmées en 2020.

Forte de ces explications, la Commission européenne a classé positivement ce dossier en attendant l'adoption par les autorités françaises des mesures législatives annoncées.

Le Défenseur des droits :

- Prend acte de la décision du ministre de l'Intérieur de réformer le dispositif législatif relatif au droit de vote des ressortissants européens dépourvus de domicile fixe en raison de son incompatibilité avec le droit de l'Union ;
- Recommande au gouvernement d'initier une réforme de l'article LO 227-1 du code électoral en ce qu'il institue une discrimination fondée sur la nationalité dans l'exercice du droit de vote, contraire au droit de l'Union européenne ;
- Demande au ministre de l'Intérieur de le tenir informé de l'avancement de cette réforme législative dans un délai de 6 mois ;
- Transmets, pour information, cette décision à la Commission européenne.