

## *Titre premier*

# **Les personnes**

24. Une volumineuse partie du droit électoral substantiel concerne les diverses personnes qui interviennent au cours du processus électoral. Les électeurs (Chapitre 1) y occupent une place déterminante. Ce sont eux qui choisissent, parmi les candidats (Chapitre 2), les élus (Chapitre 3), lesquels le plus souvent, fort heureusement, ne doivent pas leur élection à ces personnes peu fréquentables que sont ces délinquants électoraux : les fraudeurs (Chapitre 4).

### *Chapitre 1*

## **Les électeurs** \_\_\_\_\_

25. À s'en tenir aux dispositions de l'article 3, alinéa 4, de la Constitution 4 octobre 1958, « sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». L'article 2 du code électoral, quant à lui, est plus précis et exigeant puisqu'il prévoit que « sont électeurs les Françaises et les Français, âgés de

18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévue par la loi ». Mais ce texte est également insuffisant pour identifier avec suffisamment d'exactitude celles et ceux qui sont en droit de voter. En fait, est en droit de voter celui ou celle qui a la qualité d'électeur (section 1) et qui justifie d'une attache avec la commune (section 2) pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale (section 3).

## Section 1

### La qualité d'électeur \_\_\_\_\_

26. La qualité d'électeur appartient aux nationaux français des deux sexes et aux citoyens de l'Union européenne autres que les ressortissants français (I), qui possèdent la majorité électorale (II) et qui jouissent de leurs droits civils et politiques, sans être frappés d'une incapacité (III).

#### I. Les Français, les Françaises et les citoyens de l'Union européenne

27. Pour avoir la qualité d'électeur, il faut, mais ne suffit pas, que l'on soit une femme ou un homme. Il faut aussi avoir la nationalité française (A) ou d'être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que le France (B). Les questions de nationalité sont susceptibles d'être des questions préjudicielles (C).

##### A. Les nationaux français

28. En principe, seule une personne de nationalité française peut avoir la qualité d'électeur. Toutes les incapacités temporaires qui frappent les personnes ayant acquis la nationalité française ont été progressivement supprimées<sup>1</sup>. Désormais, « la personne qui a acquis la nationalité française jouit de tous les droits et est tenue à

---

<sup>1</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, art. 53-IV, mod. par la loi n° 83-1046 du 8 décembre 1983, art. 7.

toutes les obligations attachées à la qualité de Français, à dater du jour de cette acquisition » (article 22 du Code civil).

Il n'est pas inutile d'attirer l'attention sur un certain nombre de points importants dans la pratique, sans pour autant faire un cours sur le droit de la nationalité...

### *1) Nationalité française par filiation*

29. Il faut rappeler, tout d'abord, qu'on devient français par filiation. À cet égard l'article 18 du Code civil porte que : « Est français l'enfant dont l'un des parents au moins est français ».

### *2) Nationalité française par la naissance en France*

30. On peut, en deuxième lieu, être français « par la naissance en France ». À ce titre, l'article 19 du Code civil prévoit que « Est Français l'enfant né en France de parents inconnus », et l'article 19-1 du même code énonce : « Est français : 1° l'enfant né en France de parents apatrides ; 2° l'enfant né en France de parents étrangers pour lesquels les lois étrangères de nationalité ne permettent en aucune façon qu'il se voie transmettre la nationalité de l'un ou l'autre de ses parents [...] ». En outre, selon l'article 19-3 du code civil (Ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005, art. 17.I), est Français l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né.

### *3) Nationalité française par le mariage*

31. Si l'adoption simple n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité de l'adopté (article 21 du code civil), la nationalité française peut être acquise « à raison du mariage ». Sans doute, l'article 21-1 du Code civil dispose-t-il que le mariage n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité. Mais, en vertu des dispositions de l'article 79 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, insérées à l'article 21-2 du Code civil, l'étranger apatride qui contracte mariage avec un conjoint de nationalité française peut, après un délai de quatre ans à compter du mariage, acquérir la nationalité française par déclaration à condition qu'à la date de cette déclaration la communauté de vie tant affective que matérielle n'ait pas cessé entre les époux depuis le mariage et que le conjoint français ait

conservé sa nationalité. Le délai de communauté de vie est porté à cinq ans lorsque l'étranger, au moment de la déclaration, soit ne justifie pas avoir résidé de manière ininterrompue et régulière pendant trois ans en France à compter du mariage, soit n'est pas en mesure d'apporter la preuve que son conjoint français a été inscrit pendant la durée de leur communauté de vie à un étranger au registre des Français établis hors de France. En outre, ajoute le même article, le mariage célébré à l'étranger doit avoir fait l'objet d'une transcription préalable sur les registres de l'État civil français. Enfin, le conjoint étranger doit justifier d'une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française. La déclaration est enregistrée par le ministre chargé des naturalisations.

#### *4) Nationalité française par la naissance et la résidence en France*

32. La nationalité française peut en outre être acquise « à raison de la naissance et de la résidence en France ». En effet, en vertu de l'article 21-7 du code civil, tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans. Toutefois, selon l'article 21-8 du code civil, l'intéressé peut décliner la qualité de Français dans les six mois qui précèdent sa majorité ou dans les 12 mois qui la suivent, sauf s'il contracte un engagement dans les armées françaises (article 21-9 du code civil). Quant aux enfants nés en France des agents diplomatiques et des consuls de carrière de nationalité étrangère, ils ont la faculté d'acquérir volontairement la nationalité française conformément aux dispositions de l'article 21-11 du code civil. Enfin, l'enfant mineur, né en France de parents étrangers, peut acquérir à partir de l'âge de seize ans la nationalité française par déclaration à la condition qu'au moment de sa déclaration il ait en France sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans. Dans les mêmes conditions, la nationalité française peut être réclamée, au nom de l'enfant mineur né en France de parents étrangers, à partir de l'âge de 13 ans et avec son consentement personnel ; la condition de résidence habituelle en France devant alors être remplie à partir de l'âge de huit ans.

### *5) Nationalité française par déclaration de nationalité*

33. La nationalité française peut, d'autre part, être acquise par déclaration de nationalité dans les conditions prévues par les articles 21-12 et suivants du code civil.

### *6) Nationalité française par décision de l'autorité publique*

34. La nationalité française peut en outre être acquise « par décision de l'autorité publique ». À cet égard, l'article 21-14-1 du code civil dispose que « la nationalité française est conférée par décret, sur proposition du ministre de la défense, à tout étranger engagé dans les armées françaises qui a été blessé en mission au cours ou à l'occasion d'un engagement opérationnel et qui en fait la demande. En cas de décès de l'intéressé, [...], la même procédure est ouverte à ses enfants mineurs qui, au jour du décès, remplissaient la condition de résidence prévue à l'article 22-1 ». On notera que, hors le cas prévu à l'article 21-14-1, l'acquisition de la nationalité française par décision l'autorité publique résulte d'une naturalisation accordée par décret à la demande de l'étranger (article 21-15 du Code civil). Mais, nul ne peut-être naturalisé s'il n'a en France sa résidence au moment de la signature du décret de naturalisation. Par ailleurs, l'article 21-17 Code civil prévoit que, sous certaines réserves, la naturalisation ne peut être accordée qu'à l'étranger justifiant une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui précèdent le dépôt de sa demande. De plus, le stage mentionné à l'article 21-17 du Code civil est réduit à deux ans, d'une part, pour l'étranger qui a accompli avec succès deux années d'études supérieures en vue d'acquérir un diplôme délivré par une université ou un établissement d'enseignement supérieur français, d'autre part, pour celui qui a rendu ou qui peut rendre par ses capacités et ses talents des services importants à la France (article 21-18 du Code civil). Il faut aussi signaler que l'article 21-19 du Code civil, dans la rédaction que lui a donnée l'article 82 de la loi n° 2006-911 du 28 juillet 2006, prévoit que peut être naturalisé sans condition de stage, aussi bien l'étranger qui a effectivement accompli des services militaires dans une unité de l'armée française ou qui, en temps de guerre, a contracté un engagement volontaire dans les armées françaises ou alliées, que l'étranger qui a rendu des services exceptionnels à la France ou celui dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exception-

nel ; cela vaut aussi pour l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié. La même loi du 28 juillet 2006 a introduit dans le code civil une disposition - l'article 21-22 - aux termes de laquelle nul ne peut être naturalisé s'il n'a atteint l'âge de dix-huit ans. Toutefois, la naturalisation peut être accordée à l'enfant mineur resté étranger bien que l'un de ses parents ait acquis la nationalité française, s'il justifie avoir résidé en France avec ce parent durant les cinq années précédant le dépôt de la demande. La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 (article 68) avait déjà inséré dans le code civil l'article 21-24 aux termes duquel « nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ». Cette condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans. Enfin, l'article 84 de la loi précitée du 29 juillet 2006 (article 21-25-1 du Code civil) dispose que « la réponse de l'autorité publique à une demande d'acquisition de la nationalité française par naturalisation doit intervenir aux plus tard dix-huit mois à compter de la remise de toutes les pièces nécessaires à la constitution d'un dossier complet contre laquelle un récépissé est délivré immédiatement ». Ce délai est réduit à douze mois lorsque l'étranger en instance de naturalisation justifie avoir en France sa résidence habituelle depuis une période d'au moins dix ans au jour de cette remise<sup>1</sup>.

35. Pour finir, il faut savoir que l'article 25 de la loi du 22 juillet 2006 a institué une « cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française » (article 21-28 du Code civil).

## B. Les citoyens de l'Union européenne autres que les Français

36. Il convient assurément de faire une place particulière aux ressortissants étrangers des États membres de l'Union européenne qui sont en droit de participer aux élections européennes et aux élections municipales. La question avait été débattue en 1992. Le Conseil constitutionnel en avait été saisi et avait été amené à se

---

<sup>1</sup> Ces délais peuvent être prolongés une fois, par décision motivée, pour une période de 3 mois.

prononcer sur la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité tant aux élections municipales qu'aux élections au Parlement européen.

37. Sur le premier point, la Haute instance a considéré qu'il résulte des articles 3, 24 et 72 de la Constitution que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel. Elle a souligné 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 ; il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs. Par ailleurs, en sa qualité d'assemblée parlementaire, le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Dès lors, déclare le Conseil constitutionnel, 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. Par conséquent, conclut la Haute instance, en l'état l'art. 8 B, § 1, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'art. G de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel est contraire à la Constitution<sup>1</sup>. Aussi bien était-il nécessaire de réviser la Constitution pour que les citoyens de l'Union puissent voter et être éligibles aux élections municipales.

38. Sur le second point concernant la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel est connu. Pour lui, le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité, dans le cadre des dispositions de valeur constitutionnelle. La reconnaissance au profit de tout citoyen de l'Union européenne, sur une base de réciprocité, du droit de vote aux élections au Parlement européen dans un État membre

---

<sup>1</sup> Cons. const. 9 avr. 1992, *Traité sur l'Union européenne*, JO 11 avr., p. 5354 ; *Dr. adm.* 1992, n° 191 ; *RJC* 1-496 ; *Europe*, n° 5, 1992, p. 1, note Simon ; *JCP* 1992. II. 21853, note Nguyen Van Tuong ; *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, 7<sup>e</sup> éd., 1993, p. 780, comm. Favoreu et Philip ; *LPA* 26 juin 1992, p. 6, note B. Mathieu et M. Verpeaux ; Montchrestien, 1992, p. 327, comm. X. Prétot, in *La Constitution et l'Europe* ; *ibid.*, p. 344, comm. Gautron ; *Rev. adm.* 1992. 126, note Etien ; *RDP* 1993. 14, chron. Rousseau ; *ibid.* 1992. 589, note Luhaire ; *RFDA* 1992. 373, comm. Genevois ; *RFDC*, 1992. 340, note L. Favoreu ; *ibid.* 1992. 398, note P. Gaïa ; *RTD eur.* 1992. 251, note J.-P. Jacqué.

de la Communauté européenne où il réside, sans en être ressortissant, ne contrevient pas à l'art. 3 de la Constitution. Le traité sur l'Union européenne n'a pas pour conséquence de modifier la nature juridique du Parlement européen ; ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale. Le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents États membres de la Communauté, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française. Dans ces conditions, le § 2 de l'art. 8 B, ajouté au traité instituant la Communauté européenne par l'art. G du traité sur l'Union européenne, lequel dispose « 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 au Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités à arrêter avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient », n'est contraire à aucune règle non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle<sup>1</sup>.

39. La révision constitutionnelle rendue nécessaire afin de permettre aux ressortissants des États membres de l'Union européenne de pouvoir voter et d'être éligibles aux élections municipales a été opérée par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992. En effet, l'article 88-3 de la Constitution autorise désormais les citoyens de l'Union européenne qui résident en France à participer aux élections municipales. Plus précisément, ce texte porte : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité de l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et éligibilité aux élections municipales peuvent être accordés aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi

---

<sup>1</sup> Même décision.