

N° 2473

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

en conclusion des travaux d'une mission d'information <sup>(1)</sup>

sur les **modalités d'inscription** sur les **listes électorales**

ET PRÉSENTÉ PAR

MME ÉLISABETH POUCHON ET M. JEAN-LUC WARSMANN

Députés

---

---

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales est composée de :*

Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, *rapporteurs*.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : ADAPTER LE TEMPS DE LA RÉVISION DES LISTES AU RYTHME DÉMOCRATIQUE ET À LA MOBILITÉ DES ÉLECTEURS</b> .....	13
<b>I. UN CALENDRIER D'INSCRIPTION CONTRAINT PAR LES OPÉRATIONS DE RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES</b> .....	14
<b>A. LE PRINCIPE : DES LISTES RÉVISÉES ANNUELLEMENT QUI SUPPOSENT DE S'INSCRIRE AU PLUS TARD LE 31 DÉCEMBRE</b> .....	14
1. Les délais nécessaires à la révision des listes électorales .....	14
a. Les délais applicables aux demandes d'inscription et aux inscriptions d'office des jeunes âgés de 18 ans .....	14
b. Des opérations confiées à des commissions administratives communales, avec le soutien de l'INSEE .....	15
2. Les délais nécessaires à la contestation des opérations de révision des listes .....	18
a. Le contentieux de l'inscription et de la radiation devant le juge d'instance .....	18
b. Le contentieux des opérations de la commission administrative devant le juge administratif .....	19
<b>B. LES DÉROGATIONS : DES INSCRIPTIONS « HORS PÉRIODE » POSSIBLES MAIS LIMITÉES</b> .....	20
1. Les inscriptions après le 31 décembre permises par le code électoral .....	20
a. Les dérogations prévues par l'article L. 30 du code électoral et les radiations « hors période » .....	20
b. La correction des erreurs matérielles et des radiations irrégulières prévue par l'article L. 34 du code électoral .....	22
2. Des exceptions strictement interprétées qui ne suffisent pas à assouplir le calendrier d'inscription .....	23
a. Les difficultés liées au motif professionnel de la mobilité .....	23

b. Les limites de l'erreur purement matérielle et de la correction de la radiation irrégulière .....	24
<b>II. ASSOULPIR LE CALENDRIER D'INSCRIPTION POUR RAPPROCHER LES ÉLECTEURS DE L'INSTITUTION ÉLECTORALE .....</b>	<b>27</b>
<b>A. UN CALENDRIER D'INSCRIPTION PARFOIS DÉCONNECTÉ DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET QUI GÉNÈRE NON-INSCRIPTION ET MAL-INSCRIPTION .....</b>	<b>27</b>
1. Un calendrier parfois déconnecté des dates des élections .....	27
a. Un calendrier d'inscription relativement inadapté au calendrier des élections .....	27
b. Le cas particulier du report des élections régionales de mars à décembre 2015 .....	31
2. L'effet déterminant du calendrier d'inscription sur les phénomènes de non-inscription et de mal-inscription .....	32
a. 3 millions de non-inscrits .....	32
b. 6,5 millions de mal-inscrits .....	34
<b>B. RAPPROCHER LA CLÔTURE DES DÉLAIS D'INSCRIPTION DES DATES DES ÉLECTIONS .....</b>	<b>36</b>
1. Clore le délai d'inscription sur les listes électorales quelques semaines avant la date du scrutin .....	36
a. Tenir compte des délais de contestation des décisions d'inscription et de radiation .....	36
b. Un délai sans incidence sur les conditions de dépôt des candidatures .....	38
2. Procéder à une révision pré-électorale des listes .....	40
a. Le principe : une révision pré-électorale des listes .....	40
b. L'exception : une révision annuelle des listes en année non électorale .....	41
<b>SECONDE PARTIE : MODERNISER LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION SUR LES LISTES SANS PORTER ATTEINTE À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL .....</b>	<b>43</b>
<b>I. L'INITIATIVE DE L'INSCRIPTION : ENCOURAGER L'INSCRIPTION DANS LE RESPECT DU CARACTÈRE PRINCIPALEMENT VOLONTAIRE DE LA DÉMARCHE .....</b>	<b>44</b>
<b>A. LE PARTAGE ACTUEL ENTRE INSCRIPTION VOLONTAIRE ET INSCRIPTION D'OFFICE DES JEUNES ÂGÉS DE 18 ANS EST SATISFAISANT .....</b>	<b>44</b>
1. En l'absence de fichier de déclaration domiciliaire, le principe de l'inscription volontaire doit être conservé .....	44
a. La nécessité d'une démarche volontaire de l'électeur .....	44
b. Un devoir civique nécessaire, en l'absence de déclaration domiciliaire obligatoire .....	46
2. La procédure d'inscription d'office des jeunes âgés de 18 ans doit être maintenue sous réserve de certains ajustements .....	48

a. L'effet positif de l'inscription d'office sur le rapprochement des jeunes avec l'institution électorale .....	49
b. Des améliorations encore nécessaires .....	51
<b>B. MIEUX ARTICULER LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION AVEC LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES ET LES DÉMARCHES DE DÉMÉNAGEMENT .....</b>	<b>55</b>
1. Faire du déménagement une démarche génératrice d'inscription sur les listes électorales.....	55
a. Lier les opérations de déménagement et d'inscription.....	55
b. Parachever le fonctionnement du portail mon.service-public.fr .....	57
2. Inviter l'utilisateur à s'inscrire sur les listes électorales à l'occasion de démarches administratives sécurisées .....	59
a. À l'occasion d'autres démarches administratives sécurisées .....	59
b. Au moment de l'acquisition de la nationalité française.....	61
<b>II. LES CONDITIONS D'INSCRIPTION : RÉFORMER LA PROCÉDURE D'EXAMEN ET DE CONTRÔLE DES INSCRIPTIONS SANS LA FRAGILISER .....</b>	<b>63</b>
<b>A. MODERNISER LES CONDITIONS D'ATTACHE AVEC LA COMMUNE D'INSCRIPTION .....</b>	<b>63</b>
1. La pertinence des motifs tenant au domicile ou à la résidence.....	63
a. Le cas général : avoir son domicile réel ou résider dans la commune depuis six mois.....	63
b. La prise en compte de certaines professions et activités ou de certains lieux de résidence.....	65
2. Actualiser le critère tenant à la qualité de contribuable local .....	67
a. Un critère aujourd'hui strictement conçu qui requiert de figurer personnellement sur le rôle d'une des contributions directes communales .....	67
b. Mieux prendre en compte la qualité de contribuable local .....	68
<b>B. GARANTIR L'IMPARTIALITÉ DES OPÉRATIONS D'INSCRIPTION ET LA FIABILITÉ DE LA MISE À JOUR DES LISTES ÉLECTORALES .....</b>	<b>69</b>
1. Conserver la compétence des commissions administratives en matière d'instruction des demandes d'inscription en réformant leur fonctionnement.....	70
a. Les dysfonctionnements des commissions administratives .....	70
b. Restaurer l'impartialité et l'efficacité des travaux des commissions administratives de révision.....	72
2. Créer les conditions d'établissement de listes électorales fiables dans le cadre d'un système coordonné au niveau national et sécurisé.....	76
a. Des listes électorales discordantes .....	76
b. Coordonner au niveau national la gestion des listes électorales communales .....	80
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>85</b>

<b>LISTE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>95</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS....</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXE N° 1 FORMULAIRE D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES CITOYENS FRANÇAIS .....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE N° 2 FORMULAIRE D'AVIS DE RADIATION D'UNE LISTE ÉLECTORALE PAR UNE COMMUNE .....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE N° 3 TABLEAU RECENSANT LES REFUS DE RADIATIONS DEMANDÉES PAR L'INSEE AUX COMMUNES.....</b>	<b>105</b>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

### **ASSOUPLIR LE CALENDRIER D'INSCRIPTION, DEVENU TROP CONTRAIGNANT ET INADAPTÉ AU RYTHME DÉMOCRATIQUE ET À LA MOBILITÉ DES ÉLECTEURS**

Il est possible de s'inscrire tout au long de l'année mais au plus tard le 31 décembre de l'année  $n$  pour pouvoir voter aux élections organisées entre le mois de mars de l'année  $n+1$  et le mois de mars de l'année  $n+2$ . Ces délais s'expliquent par le temps nécessaire à l'instruction des demandes d'inscription et à la mise à jour des listes électorales, opérations complexes qui sont réalisées entre le mois de septembre de l'année  $n$  et le mois de février de l'année  $n+1$ . Par dérogation, seuls les citoyens qui acquièrent la qualité d'électeur ou déménagent pour un motif professionnel après le 31 décembre peuvent être rajoutés sur les listes électorales de l'année en cours.

Or, ce calendrier d'inscription joue un rôle déterminant dans l'éloignement de millions d'électeurs de l'institution électorale (3 millions de non-inscrits et 6,5 millions de mal-inscrits), en raison de son décalage par rapport au rythme démocratique et de son inadaptation à la mobilité résidentielle des électeurs. Vos rapporteurs proposent donc d'en assouplir l'organisation afin de **rapprocher la clôture des délais d'inscription des dates des élections** et de **procéder à une révision pré-électorale des listes**. Le délai limite d'inscription pourrait être fixé **au moins 45 jours avant la date du scrutin pour toutes les élections**, compte tenu des délais occasionnés par les pratiques actuelles. Pour votre rapporteure, **ce délai pourrait encore être réduit à 30 jours en étalant le flux des inscriptions sur l'année**.

Une **solution *ad hoc*** devra également être **trouvée afin d'adapter les modalités d'inscription sur les listes électorales au report programmé des élections régionales de mars à décembre 2015**.

### **ACCOMPAGNER LES DÉMARCHES D'INSCRIPTION, SANS MODIFIER L'ÉQUILIBRE TROUVÉ ENTRE LE PRINCIPE DE L'INSCRIPTION VOLONTAIRE ET LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION D'OFFICE DES JEUNES DE 18 ANS**

En vertu du principe de l'inscription volontaire, tout électeur qui souhaite s'inscrire doit en faire la demande expresse, à l'exception des jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans et qui bénéficient, depuis 1997, d'une inscription d'office à condition de satisfaire aux obligations du recensement militaire. Cet équilibre, qui a permis de lutter contre les fraudes électorales à l'inscription et de rapprocher les jeunes majeurs de l'institution électorale, doit être conservé, sous réserve d'améliorations ponctuelles de la procédure d'inscription d'office.

En revanche, pour accompagner les citoyens dans leurs obligations civiques, suivre au mieux leur mobilité et répartir leurs demandes sur l'ensemble de l'année et plus seulement dans les derniers jours du mois de décembre comme aujourd'hui, vos

rapporteurs proposent de **mieux articuler l'inscription sur les listes électorales avec d'autres démarches administratives sécurisées** : ainsi, chaque électeur se verrait régulièrement proposé de s'inscrire ou de se réinscrire sur les listes électorales au cours de sa vie, à l'occasion de ses **démarches d'usager de l'administration**, de **demandeur de prestations sociales** ou de **contribuable**.

### **RÉNOVER LES CONDITIONS D'ATTACHE AVEC LA COMMUNE D'INSCRIPTION**

L'inscription s'opère sur la liste électorale d'une commune en particulier, celle avec laquelle l'électeur dispose d'attaches suffisantes, parce qu'il y dispose d'un domicile, y a établi une résidence continue ou en est un contribuable.

Afin d'élargir le choix par l'électeur de sa commune d'inscription, vos rapporteurs proposent de **moderniser la condition liée à la qualité de contribuable local**, actuellement strictement définie.

### **RÉFORMER LA PROCÉDURE D'EXAMEN ET DE CONTRÔLE DES INSCRIPTIONS AFIN DE GARANTIR UNE MISE À JOUR OPTIMALE DES LISTES ÉLECTORALES**

Les commissions administratives de révision des listes électorales, composées de représentants du maire, de la préfecture et du tribunal de grande instance, sont chargées de statuer sur les demandes d'inscription et de radiation et d'établir et de réviser les listes électorales de chaque bureau de vote de la commune. Elles disposent, pour ce faire, de l'appui de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui leur envoie la liste des jeunes susceptibles d'être inscrits d'office d'une part, et contrôle l'unicité de l'inscription sur les listes électorales à partir du fichier général des électeurs d'autre part.

En pratique, la composition et les méthodes de travail des commissions de révision de certaines communes peuvent faire douter de la régularité des décisions qu'elles prennent. Vos rapporteurs souhaitent donc que **l'organisation territoriale de ces commissions soit rationalisée et que leurs travaux soient mieux contrôlés par les préfectures**.

En outre, la complexité des échanges entre ces commissions et l'INSEE conduit à une imparfaite coordination nationale des listes électorales et à l'existence de doubles inscriptions.

Afin de renforcer la sécurité juridique des opérations de révision et de garantir la fiabilité de la mise à jour des listes électorales, vos rapporteurs suggèrent de repenser l'architecture de la procédure d'examen et de contrôle des inscriptions. **En contrepartie du recentrage des commissions administratives sur leur rôle décisionnaire** en matière d'inscription et de radiation des électeurs, qui leur confère la responsabilité juridique de l'inscription, **l'INSEE se verrait confier la gestion d'une liste électorale unifiée**, garantissant, par construction, l'absence de double inscription, **dont seraient extraites les listes électorales de chaque commune**.



MESDAMES, MESSIEURS,

**Nul ne peut être électeur s'il n'est Français, majeur et titulaire de ses droits civils et politiques**, ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958. Par exception au critère de nationalité, les citoyens de l'Union européenne résidant en France peuvent également participer à l'élection des conseillers municipaux <sup>(1)</sup> et à l'élection des représentants de la France au Parlement européen <sup>(2)</sup>.

Quoiqu'il en soit, **être électeur ne suffit pas pour voter : l'électeur potentiel ne devient électeur de plein exercice qu'après avoir procédé à son inscription sur les listes électorales**, y compris les ressortissants européens qui doivent s'inscrire sur deux listes électorales complémentaires distinctes <sup>(3)</sup> prévues pour les élections municipales <sup>(4)</sup> et les élections européennes <sup>(5)</sup>.

L'inscription sur les listes électorales est, pour chaque citoyen, **une obligation posée par l'article L. 9 du code électoral**. La force de cette obligation paraît, de prime abord, limitée : dépourvue de toute sanction administrative ou pénale, elle n'est pas non plus confortée, en France, par l'existence d'une obligation de voter <sup>(6)</sup>, à la différence de la Belgique, du Luxembourg, du Danemark, de la Grèce et de certains cantons suisses où le vote est obligatoire.

Formelle en apparence, l'obligation de s'inscrire sur les listes électorales a pourtant une portée et une importance incontestables. Elle n'est d'abord pas dépourvue de toute sanction, car elle expose le citoyen qui ne la respecte pas à son exclusion du corps électoral. En dehors du vote, l'inscription détermine de surcroît de nombreuses autres dimensions de la vie citoyenne, personnelle et professionnelle de l'individu. Condition nécessaire à l'éligibilité d'un candidat aux élections <sup>(7)</sup>, elle joue également un rôle déterminant pour l'élection dès le premier tour ou la qualification au second tour des candidats aux élections législatives, départementales et municipales au sein des communes de moins de 1 000

---

(1) Article L.O. 227-1 du code électoral.

(2) Article 2-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

(3) L'existence de deux listes distinctes se justifie par le fait qu'un citoyen de l'Union européenne peut souhaiter participer aux élections municipales en France sans participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen ou inversement.

(4) Articles L.O. 227-2 à L.O. 227-5 du code électoral.

(5) Articles 2-2 à 2-8 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

(6) Sauf pour les élections sénatoriales auxquelles l'abstention est punie d'une peine d'amende de 100 euros, conformément à l'article L. 318 du code électoral.

(7) Une attestation d'inscription sur les listes électorales est délivrée aux candidats aux élections municipales, départementales, régionales et législatives, conformément respectivement aux articles R. 128, R. 109-2, R. 183 et R. 99 du code électoral.

habitants<sup>(1)</sup>. L'inscription permet également de figurer sur la liste annuelle à partir de laquelle sont tirés au sort les jurés de cours d'assises<sup>(2)</sup>. Enfin, l'accomplissement à partir de 16 ans des démarches du recensement militaire, préalable indispensable au bénéfice de l'inscription d'office mise en œuvre pour les jeunes âgés de 18 ans, conduit à la délivrance d'une attestation de recensement qui sera exigée du jeune souhaitant s'inscrire à un examen ou à un concours soumis au contrôle de l'autorité publique (certificat d'aptitude professionnelle, brevet d'études professionnelles, baccalauréat, permis de conduire, *etc.*).

Dès lors, l'effet déterminant de la procédure d'inscription sur les listes électorales sur l'exercice du droit de vote et de la citoyenneté a conduit la commission des Lois à créer, le 17 septembre 2014, une mission d'information chargée d'en dresser le bilan et de réfléchir aux évolutions nécessaires.

\*

\* \*

La procédure d'inscription sur les listes électorales poursuit **deux objectifs distincts**, et parfois contradictoires : d'une part **la sécurité juridique des opérations de vote**, afin de garantir la régularité de la procédure et la sincérité des résultats ; d'autre part **l'exigence démocratique de participation**, afin d'inciter le plus grand nombre d'électeurs à s'inscrire et à voter. À cet égard, les modalités d'inscription ont généré, en France, un déséquilibre au détriment de l'exigence démocratique, en raison des conditions de leur mise en œuvre.

**Démarche individuelle et volontaire de l'électeur**, sauf pour les personnes âgées de dix-huit ans qui, depuis une réforme de 1997, sont inscrites d'office sur les listes électorales à condition d'avoir procédé à leur recensement militaire<sup>(3)</sup>, la procédure française se distingue des modalités d'inscription observées dans d'autres démocraties comparables, comme en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas où l'obligation faite à chaque citoyen de déclarer son domicile rend la première inscription d'office et ses mises à jour ultérieures automatiques. Seuls les États-Unis, le Portugal et le Royaume-Uni sont fondés sur des mécanismes d'inscription volontaire proches du système français mais, même dans ces pays, l'inscription y est encouragée, par l'accompagnement des électeurs dans leurs démarches (États-Unis), un recensement électoral obligatoire permanent (Portugal) ou l'envoi, chaque année, à tous les foyers d'un formulaire où la personne de référence indique le nom des électeurs qui résident sous son toit (Royaume-Uni)<sup>(4)</sup>.

---

(1) Conformément respectivement aux articles L. 126, L. 193 et L. 253 du code électoral.

(2) En application de l'article 261 du code de procédure pénale.

(3) Cette procédure d'inscription automatique ne s'applique pas pour les listes complémentaires constituées à l'occasion des élections européennes et municipales.

(4) Cf. étude de législation comparée du Sénat n° LC 161 de mars 2006.

À l'absence d'automaticité ou d'accompagnement de l'inscription s'ajoute un **calendrier particulièrement contraignant pour les électeurs** : compte tenu du caractère annuel de la révision des listes électorales, les citoyens, qui peuvent s'inscrire tout au long de l'année, doivent le faire **au plus tard le 31 décembre** pour que leur inscription soit prise en compte à compter du 1<sup>er</sup> mars de l'année suivante, sauf pour certains électeurs soumis à une mobilité professionnelle ou qui ont acquis, dans l'intervalle, la qualité d'électeur. Aux États-Unis, où l'inscription est également volontaire, tout citoyen peut au contraire s'inscrire entre dix et trente jours avant le scrutin, voire le jour même dans le Dakota du Nord (*same day registration*). Le fait que la liste électorale soit, sauf exceptions, valable pour toutes les élections ayant lieu entre sa dernière révision et la fin de la révision suivante conduit à figer les inscriptions durant une année, ce qui est **préjudiciable à l'exercice du droit de vote lorsqu'intervient, en cours d'année, un référendum, une dissolution ou le report d'une élection**, comme ce pourrait être le cas avec le report de mars à décembre 2015 des prochaines élections régionales <sup>(1)</sup>.

Enfin, la **mise en œuvre de la procédure** elle-même est source de complexité et de rigidité : **des commissions administratives communales**, sorte d'« *administration provisoire* » <sup>(2)</sup> distincte des communes, sont chargées, **sous le contrôle des préfetures**, de la révision des listes électorales avec le concours de l'**Institut national de la statistique et des études économiques** (INSEE) qui les assiste dans la procédure d'inscription d'office des jeunes et qui contrôle l'unicité de l'inscription des personnes.

La **relative stabilité, au cours des dernières décennies, des dispositions régissant les modalités d'inscription sur les listes électorales** témoigne à elle seule de l'**inadaptation de notre législation à la mobilité résidentielle et aux désirs de simplification des démarches administratives formulés par les citoyens**. Depuis la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral, qui avait principalement subordonné l'inscription de l'électeur à une demande expresse de celui-ci – et, au-delà de l'inscription, supprimé le vote par correspondance et étendu le domaine de la procuration – une seule réforme d'envergure a modifié la procédure d'inscription, la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales. D'autres initiatives, plus partielles, sont intervenues en 2009 pour élargir le champ des inscriptions hors période de révision, en transférer l'examen du juge d'instance aux commissions administratives <sup>(3)</sup> et ouvrir un service d'inscription en ligne <sup>(1)</sup>, sans bouleverser l'économie générale du dispositif d'inscription.

---

(1) Article 12 du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

(2) Notion développée par le professeur Francis Delpérée.

(3) Article 2 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

\*

\* \*

**L'ampleur de l'éloignement du processus électoral**, qui concernerait **9,5 millions d'électeurs potentiels, non-inscrits (3 millions) ou mal-inscrits (6,5 millions)**, a conduit la mission d'information à s'interroger sur **les conditions dans lesquelles pourraient être mieux conciliés l'impératif démocratique de participation citoyenne aux élections et la nécessaire sécurisation de la procédure d'inscription**. Vos rapporteurs, qui ont auditionné les principaux acteurs de la procédure d'inscription sur les listes électorales ou recueilli leur avis et leur expertise, ont souhaité concentrer leurs recommandations sur deux principaux axes.

D'une part, **le calendrier de l'inscription, contraignant et complexe, mériterait d'être adapté au rythme démocratique et à la mobilité résidentielle croissante des électeurs**, en rapprochant le délai d'inscription de l'échéance électorale et en remplaçant la révision annuelle par une révision pré-électorale des listes (première partie).

D'autre part, **la procédure d'inscription devrait être modernisée sans en affaiblir la sécurité juridique, en articulant mieux les démarches administratives et les démarches liées au déménagement avec les démarches d'inscription et en réformant profondément les conditions d'examen et de contrôle de leur recevabilité** (seconde partie).

---

(1) Article 2 du décret n° 2009-430 du 20 avril 2009 portant modification du code électoral et du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

## PREMIÈRE PARTIE : ADAPTER LE TEMPS DE LA RÉVISION DES LISTES AU RYTHME DÉMOCRATIQUE ET À LA MOBILITÉ DES ÉLECTEURS

La procédure d'inscription sur les listes électorales est régie par **un calendrier atypique** : s'il est possible de s'inscrire tout au long de l'année, les électeurs qui souhaitent figurer sur les listes électorales révisées doivent le faire **avant le 31 décembre**, leur inscription ne prenant effet qu'au mois de mars de l'année suivante, au terme des opérations nécessaires à la révision des listes.

Il est toutefois possible de **s'inscrire après cette date** mais seulement à **titre exceptionnel**, pour celles et ceux qui auraient acquis la qualité d'électeur ou auraient déménagé pour un motif professionnel postérieurement au 31 décembre (I).

Or ce calendrier, qui est demeuré inchangé depuis 1975 <sup>(1)</sup>, joue un rôle déterminant dans **l'éloignement de millions d'électeurs potentiels de l'institution électorale**.

Décalé par rapport au rythme démocratique, il ne permet pas à ceux qui sont les moins sensibilisés à la politique et les moins susceptibles d'être mobilisés pendant les campagnes électorales de s'inscrire à temps pour voter à des élections parfois séparées de plusieurs mois de la date limite d'inscription.

Figé jusqu'à la prochaine révision des listes électorales, ce calendrier est de plus inadapté à la mobilité résidentielle croissante des électeurs qui, s'étant inscrits sur la liste électorale d'une commune, deviennent mal-inscrits par méconnaissance des dispositions permettant de prendre en compte les mutations professionnelles ou en raison du caractère personnel du déménagement.

Il convient dès lors d'en assouplir l'organisation afin de **rapprocher la clôture des délais d'inscription des dates des élections** et de **procéder à une révision pré-électorale des listes** (II).

---

(1) Avant le décret n° 75-605 du 8 juillet 1975 modifiant les articles R. 5 (al. 1), R. 20 et R. 21 du code électoral, les électeurs ne pouvaient pas s'inscrire sur les listes électorales toute l'année et devaient déposer leur demande d'inscription entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 31 décembre.

## I. UN CALENDRIER D'INSCRIPTION CONTRAINT PAR LES OPÉRATIONS DE RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES

Le calendrier d'inscription sur les listes électorales est fortement déterminé par les conditions de la révision annuelle des listes qui supposent de s'inscrire au plus tard le 31 décembre pour pouvoir voter à compter du 1<sup>er</sup> mars de l'année suivante et à toutes les élections qui se tiendraient à compter de cette date (A). Même si des inscriptions peuvent être prises en compte après le 31 décembre et jusqu'au jour du scrutin, leur caractère dérogatoire et limitatif ne permet pas d'assouplir ce calendrier contraignant (B).

### A. LE PRINCIPE : DES LISTES RÉVISÉES ANNUELLEMENT QUI SUPPOSENT DE S'INSCRIRE AU PLUS TARD LE 31 DÉCEMBRE

La révision des listes électorales est une opération qui s'étend sur plusieurs mois. Conformément au principe de **l'annualité de la révision**, les élections se font sur la même liste électorale pendant l'année qui s'écoule entre les clôtures de deux révisions consécutives. Compte tenu de la complexité de ces opérations et de la **concentration des demandes d'inscription dans les jours précédant la date limite du 31 décembre**, des délais particuliers ont été aménagés afin de réviser les listes électorales dans les meilleures conditions (1) et permettre la contestation de ces différentes opérations (2).

#### 1. Les délais nécessaires à la révision des listes électorales

Les demandes d'inscription doivent être déposées en temps utile (*a*), afin de permettre l'entrée en vigueur des listes électorales au 1<sup>er</sup> mars, à l'issue des travaux des commissions communales chargées de les établir (*b*).

##### *a. Les délais applicables aux demandes d'inscription et aux inscriptions d'office des jeunes âgés de 18 ans*

L'établissement et la révision des listes électorales se fait chaque année, conformément à l'article L. 16 du code électoral qui dispose que les listes électorales « *sont l'objet d'une révision annuelle* » (deuxième alinéa) et que « *l'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste* » (avant-dernier alinéa). Si tout électeur potentiel peut faire une demande d'inscription sur les listes électorales **à tout moment de l'année**, l'inscription déposée pendant l'année prend **effet au 1<sup>er</sup> mars de l'année suivante**, sauf exceptions limitativement énumérées par le code électoral (*cf. infra*). En pratique, l'inscription volontaire sur les listes électorales peut être demandée **jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus**.

Parallèlement, afin de donner pleine effectivité à la **procédure d'inscription d'office** instituée en faveur des jeunes qui atteignent l'âge de

18 ans, le code électoral leur fait bénéficier de **délais d'inscription étendus** en distinguant trois situations :

— les jeunes qui ont 18 ans durant la période de révision des listes – soit entre le 1<sup>er</sup> mars de l'année  $n$ , date de la dernière clôture des listes, et le dernier jour de février de l'année  $n+1$ , date de la prochaine clôture des listes – sont inscrits d'office en même temps que les inscrits volontaires de droit commun, c'est-à-dire sur la liste clôturée le dernier jour de février (article L. 11-1) ;

— les jeunes qui ont 18 ans entre le 1<sup>er</sup> mars de l'année  $n+1$  et la date du scrutin lorsque ce dernier est organisé à son « *terme normal au mois de mars* » sont également inscrits d'office en même temps que les inscrits volontaires de droit commun, c'est-à-dire sur la liste clôturée le dernier jour de février (premier alinéa de l'article L. 11-2) <sup>(1)</sup> ;

— les jeunes qui ont 18 ans entre le 1<sup>er</sup> mars de l'année  $n+1$  et la date du scrutin lorsque ce dernier est organisé « *postérieurement au mois de mars* » sont inscrits selon une procédure spécifique, après le mois de février (second alinéa de l'article L. 11-2) <sup>(2)</sup>.

#### ***b. Des opérations confiées à des commissions administratives communales, avec le soutien de l'INSEE***

Une **commission administrative**, constituée à cette fin **pour chaque bureau de vote, statue sur le bien-fondé des demandes d'inscription et réalise les opérations de révision des listes** électorales pour ce bureau de vote, **entre le 1<sup>er</sup> septembre de l'année  $n$  et le dernier jour de février de l'année  $n+1$ .**

**L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**, gestionnaire du fichier général des électeurs et électrices en application de l'article L. 37 du code électoral, **prête son concours aux commissions**. Pour **l'inscription d'office** des jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans, il transmet aux communes une **première liste des jeunes à inscrire d'office en septembre** et, **au plus tard le 31 décembre, une seconde liste complémentaire** <sup>(3)</sup>. Il doit également transmettre une liste des jeunes à inscrire d'office un mois avant la date de clôture des travaux des commissions administratives en cas de scrutin au cours de l'année  $n+1$ , soit au plus tard un mois avant le premier jour du deuxième mois précédant le scrutin <sup>(4)</sup>.

---

(1) Dans les deux premières situations, le jeune peut à la fois bénéficier de l'inscription d'office et entreprendre une démarche volontaire d'inscription, comme le prévoit l'avant-dernier alinéa de l'article L. 11 du code électoral. Il sera remédié à cette double inscription conformément aux articles L. 36 et L. 39 du même code.

(2) Le jeune peut également entreprendre une démarche d'inscription volontaire en application de l'article L. 30 du code électoral (Cass. 2<sup>e</sup> civ., 19 avril 2002, n° 02-60.442) ou, s'il n'a pas bénéficié de l'inscription d'office, faire valoir devant le juge, jusqu'au jour du scrutin, son omission des listes de l'INSEE dans les conditions prévues par l'article L. 34 du même code (Cass. 2<sup>e</sup> civ., 24 mai 2005, n° 05-60.189).

(3) Article R. 6 du code électoral.

(4) Articles L. 17-1 et R. 7-1 du code électoral.

CALENDRIER DE TRANSMISSION DES INSCRIPTIONS D'OFFICE PAR L'INSEE

Septembre	Fin novembre – début décembre	<b>Au plus tard un mois avant le premier jour du deuxième mois précédant une élection</b> <i>(en cas d'élection au cours de l'année n+1)</i> <i>Le 1<sup>er</sup> février en cas d'élection en avril, le 1<sup>er</sup> avril en cas d'élection en juin</i>	
Liste des jeunes nés entre le 1 <sup>er</sup> mars de l'année <i>n</i> et le dernier jour de février de l'année <i>n+1</i>	Liste des jeunes nés entre le 1 <sup>er</sup> mars de l'année <i>n</i> et le dernier jour de février de l'année <i>n+1</i> ayant régularisé tardivement leur situation au regard du recensement militaire	Liste des jeunes nés entre le 1 <sup>er</sup> mars de l'année <i>n+1</i> et la veille du premier tour des élections	Liste des jeunes nés entre le 1 <sup>er</sup> tour d'un premier scrutin et la veille du premier tour d'un second scrutin

Source : INSEE

Après chaque délibération de la commission administrative, **l'INSEE est informé par la commune, dans un délai de huit jours, des inscriptions volontaires** effectuées sur la liste électorale **et des radiations d'office** des électeurs ayant perdu toute attache avec celle-ci (cf. ANNEXE N° 2).

À partir du fichier général des électeurs, l'INSEE adresse aux communes des demandes de radiation des électeurs décédés ou ayant perdu leur capacité électorale et, s'il y a lieu, une demande de radiation vers la commune de la première inscription en cas de changement de commune d'inscription d'un électeur, afin d'**assurer l'unicité de l'inscription sur les listes électorales** <sup>(1)</sup>.

La commission de révision peut décider d'inscrire l'électeur ou refuser la demande, auquel cas sa décision est soumise à un certain formalisme, son refus devant être notifié dans les deux jours à l'intéressé, avec ses motifs et la date de publication du tableau dressant la liste électorale <sup>(2)</sup>. L'électeur radié pour perte de capacité électorale doit être informé de la décision de radiation dans les mêmes conditions. L'électeur qui a perdu toute attache avec la commune et qui fait l'objet d'une radiation d'office par la commission doit également être informé de cette décision et mis en mesure de présenter ses observations dans les vingt-quatre heures, au vu desquelles la commission prend une nouvelle décision <sup>(3)</sup>.

Outre-mer, le rôle de l'INSEE en matière d'inscription d'office et de contrôle de l'unicité de l'inscription est joué par l'Institut territorial de la statistique et des études économiques en Nouvelle-Calédonie, par le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française et par l'Administrateur Supérieur pour les îles Wallis et Futuna. En pratique, il existe néanmoins des échanges entre les communes de ces collectivités et l'INSEE qui conduisent à ce que le fichier électoral de l'INSEE comprenne certains électeurs des collectivités d'outre-mer mais pas la totalité.

(1) Article L. 37 du code électoral.

(2) Deuxième alinéa de l'article R. 8 du code électoral.

(3) Article L. 23 et dernier alinéa de l'article R. 8 du code électoral.



## Les radiations des listes électorales en période de révision

### 1° Les radiations sans examen

À la suite des avis qui lui sont notifiés par l'INSEE <sup>(1)</sup>, **la commission radie sans examen les électeurs décédés**, les électeurs **dont l'inscription a été ordonnée sur la liste d'une autre commune sur décision du juge**, les électeurs **se trouvant dans une incapacité électorale** à la suite d'une mise sous tutelle ou d'une condamnation pénale et les électeurs **s'étant inscrits sur la liste d'une autre commune ou sur la liste d'un autre bureau de vote** dans la même commune <sup>(2)</sup>.

L'INSEE est informé par le service du casier judiciaire national pour les condamnations et par les tribunaux pour les tutelles entraînant la perte de capacité électorale, par la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'Intérieur et la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice pour les pertes de nationalité française et par l'ensemble des communes pour les décès.

### 2° Les radiations d'office

**La commission radie d'office, sur contestation d'un électeur ou de sa propre initiative, les électeurs ayant perdu le droit d'être inscrits sur la liste électorale.** Sur la base d'un faisceau d'indices, par exemple le retour en « NPAI » (N'habite pas à l'adresse indiquée) de la propagande ou de la carte électorales, la commission procède à un examen attentif de la situation de l'intéressé, le cas échéant précédé des investigations nécessaires réalisées par les services municipaux, et **doit démontrer non seulement que l'électeur a perdu la cause qui lui permettait d'être inscrit mais également qu'il n'a plus aucune autre qualité pour le demeurer** <sup>(3)</sup>. Pour ce faire, elle peut consulter ponctuellement les fichiers des contributions directes locales pour vérifier si la condition d'assujettissement à l'une d'elles pendant cinq ans est remplie <sup>(4)</sup>.

Toutes les décisions d'inscription et de radiation prises par la commission administrative sont portées dans le **tableau des additions et des retranchements** opérés sur la liste électorale, dont la publicité permet à tout électeur de former un recours. En période de révision, les principaux tableaux des additions et des retranchements sont publiés **le 10 janvier** <sup>(5)</sup> – entre le 1<sup>er</sup> et le 9 janvier, la commission poursuit ses opérations d'inscription et de radiation entamées le 1<sup>er</sup> septembre de l'année précédente et statue sur les observations formulées contre les radiations d'office auxquels elle a procédées <sup>(6)</sup> – **et le dernier jour de février**, afin de tenir compte des recours formés contre ses décisions <sup>(7)</sup>.

---

(1) En cas de décès de l'électeur sur le territoire de la commune d'inscription ou de changement de bureau de vote au sein d'une même commune, l'INSEE n'émet pas d'avis de radiation.

(2) Articles R. 7 et R. 18 à R. 21 du code électoral.

(3) Cf. audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.

(4) Ces fichiers ne peuvent pas être utilisés pour le contrôle systématique et automatique de la qualité d'électeur (recommandation de la CNIL n° 85-61 concernant la révision et la communication des listes électorales).

(5) Article R. 10 du code électoral.

(6) Article R. 5 du code électoral.

(7) Article R. 16 du code électoral.

Enfin, une autre commission administrative dresse la liste générale des électeurs de la commune par centralisation des listes de chaque bureau de vote <sup>(1)</sup>.

**Le calendrier de révision des listes, lourd et compressé dans le temps**, ne laisse en pratique que **sept ou huit jours ouvrables à la commission pour traiter les demandes d'inscription déposées à la fin du mois de décembre, traditionnellement très nombreuses, et une vingtaine de jours ouvrables à l'INSEE pour traiter le flux des avis d'inscription**, ce qui génère inévitablement des erreurs. De surcroît, alors que les communes devraient transmettre leurs avis d'inscription à l'INSEE au plus tard le 18 janvier, nombre d'entre elles ne respectent pas ce délai, contraignant encore davantage le travail de l'INSEE qui doit transmettre ses demandes de radiation avant le 15 février pour qu'elles soient prises en compte par les commissions au plus tard le dernier jour de ce même mois.

## **2. Les délais nécessaires à la contestation des opérations de révision des listes**

Des délais particuliers sont aménagés pour permettre la contestation des décisions (a) et des travaux (b) de la commission administrative chargée d'établir et de réviser les listes électorales de chaque bureau de vote.

### *a. Le contentieux de l'inscription et de la radiation devant le juge d'instance*

Le contentieux de l'inscription et de la radiation sur les listes électorales est **principalement porté devant le juge d'instance** <sup>(2)</sup>, chargé d'examiner la légalité des décisions d'inscription et de radiation des commissions administratives <sup>(3)</sup>.

Trois requérants peuvent agir : l'électeur concerné par le rejet de sa demande ou une radiation, tout autre électeur inscrit sur la liste électorale de la commune souhaitant contester une radiation, en demander une ou demander une inscription, ainsi que le préfet et le sous-préfet. En principe, les requérants peuvent former leur **recours à compter de la notification de la décision par la commission à l'intéressé puis dans un délai de dix jours suivant la publicité du tableau des additions et des retranchements**, le délai courant à compter de son affichage pour les électeurs, de sa réception pour le préfet et le sous-préfet <sup>(4)</sup>. Par exception, tout électeur peut former un recours jusqu'au dernier jour du

---

(1) Articles L. 17 et R. 16 du code électoral.

(2) Le contentieux de l'inscription sur les listes électorales des centres de vote à l'étranger relève du tribunal d'instance de Paris, conformément aux articles 4 et suivants du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

(3) Article L. 25 du code électoral.

(4) Article R. 13 du code électoral.

scrutin inclus lorsqu'il a été victime d'une erreur matérielle ou du non-respect des conditions de notification des décisions de radiation.

La **décision du juge d'instance** intervient en principe **dans les dix jours du recours** <sup>(1)</sup>; prise en dernier ressort, elle ne peut être contestée que devant la Cour de cassation <sup>(2)</sup>.

La **commission administrative** doit prendre en compte les décisions d'inscription et de radiation prises par le juge d'instance **au plus tard le dernier jour de février** en déposant en mairie la liste électorale et le tableau définitif des rectifications apportées à la précédente liste <sup>(3)</sup>.

Ces contestations peuvent être portées devant le Conseil constitutionnel et le juge administratif <sup>(4)</sup> dans le cadre du contentieux électoral général mais il est extrêmement rare que des problèmes d'inscription et de radiation conduisent à annuler le scrutin car le juge de l'élection, juge de sa sincérité et non de sa légalité, ne prend en compte que l'existence d'irrégularités susceptibles de constituer des manœuvres ayant eu pour effet d'altérer la sincérité du scrutin.

#### ***b. Le contentieux des opérations de la commission administrative devant le juge administratif***

Le **juge administratif** peut avoir à connaître parallèlement du contentieux de la **légalité des opérations de révision des listes**, c'est-à-dire de la conformité des travaux de la commission administrative aux règles du code électoral. **Saisi par le préfet dans un délai de deux jours à compter de la réception du tableau des additions et des retranchements** <sup>(5)</sup>, ou par tout requérant contre une élection qui, à l'occasion d'un recours contre le scrutin, invoquerait le non-respect de ces règles, le juge administratif <sup>(6)</sup> va en contrôler la régularité au regard des formalités et des délais prescrits par les articles L. 18 et L. 19 <sup>(7)</sup> et R. 5 à R. 11 du code électoral <sup>(8)</sup>.

**Dans les trois jours** suivant le déféré préfectoral, le juge pourra, le cas échéant, **annuler les opérations de révision** et imposer qu'il soit procédé à de nouvelles opérations dans un délai déterminé. Le préfet qui déferre ces opérations

---

(1) Article R. 14 du code électoral.

(2) Articles L. 27 et R. 15-1 du code électoral.

(3) Article R. 16 du code électoral.

(4) Le Conseil constitutionnel est le juge des élections présidentielles, législatives et sénatoriales et des référendums ; le Conseil d'État est le juge, en premier et dernier ressort, des élections européennes et régionales ; le tribunal administratif en premier ressort et le Conseil d'État en appel sont les juges des élections départementales et municipales.

(5) Articles L. 20 et R. 12 du code électoral.

(6) Dans la seconde hypothèse, il s'agira, selon l'élection concernée, du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État ou du tribunal administratif.

(7) Relatifs aux mentions à porter sur la liste électorale.

(8) Relatifs aux travaux de la commission administrative, en particulier la tenue du « registre de toutes ses décisions » comportant « les motifs et pièces à l'appui » mentionné au premier alinéa de l'article R. 8 du code électoral.

au tribunal administratif en avise concomitamment le tribunal d'instance compétent, qui doit surseoir à statuer sur les requêtes pendantes qui concerneraient cette commission. Il est possible d'interjeter appel de la décision du tribunal administratif dans un délai de dix jours.

Au terme de ce processus, concentré sur quelques mois de l'année, **la liste électorale entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars de l'année  $n+1$  et sera valable jusqu'au dernier jour de février de l'année  $n+2$** . Le code électoral a néanmoins prévu, à titre exceptionnel, que la liste électorale soit mise à jour durant cet intervalle.

## **B. LES DÉROGATIONS : DES INSCRIPTIONS « HORS PÉRIODE » POSSIBLES MAIS LIMITÉES**

Par dérogation au principe de l'annualité de la révision des listes électorales, certains électeurs peuvent s'inscrire après le 31 décembre lorsqu'ils sont convoqués pour un scrutin (1). Le caractère limitatif de ces dérogations ne permet toutefois pas d'assouplir la rigidité du calendrier électoral (2).

### **1. Les inscriptions après le 31 décembre permises par le code électoral**

#### *a. Les dérogations prévues par l'article L. 30 du code électoral et les radiations « hors période »*

Par dérogation à l'obligation de s'inscrire sur les listes électorales au plus tard le 31 décembre de l'année  $n$  pour pouvoir participer aux élections de l'année  $n+1$  organisées à partir du mois de mars, **l'article L. 30 du code électoral autorise six catégories de personnes à s'inscrire sur les listes électorales en dehors des périodes de révision lorsqu'un scrutin va avoir lieu :**

— les **fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite** après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite (1°) ;

— les **militaires renvoyés dans leurs foyers** après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile (2°) ;

— les **personnes établissant leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel** après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille avec elles à la date du changement de domicile (2° bis) ;

— les **jeunes Français remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur**, après la clôture des délais d'inscription (3°) ;

— les **Français qui ont acquis la nationalité française** par déclaration ou manifestation expresse de volonté et qui ont été naturalisés après la clôture des délais d'inscription (4°) ;

— les **Français qui, à cette même date, ont recouvré l'exercice du droit de vote** dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice (5°).

Sont logiquement exclues de ce dispositif les personnes qui auraient simplement omis de déposer une demande d'inscription dans les délais impartis par le code électoral.

Introduit en 1946 afin de tenir compte de la position statutaire et réglementaire des fonctionnaires qui peut les amener à changer d'affectation géographique dans des délais très courts, cet article a été modifié par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures afin d'en faire bénéficier non plus seulement les fonctionnaires, agents publics ou militaires (1° et 2°) mais aussi **toute personne qui déménage pour un motif professionnel après le 31 décembre (2° bis)**, notamment « *les personnes salariées faisant l'objet d'une mutation, les personnes qui doivent changer de domicile après avoir trouvé un nouvel emploi ou encore les personnes qui créent une entreprise dans une commune où elles ne résidaient pas auparavant* »<sup>(1)</sup>.

Ces demandes doivent être accompagnées des justificatifs nécessaires, et ne sont **recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin**<sup>(2)</sup>. Auparavant transmises au juge d'instance qui statuait dessus sans débat, ces inscriptions **relèvent depuis 2009**<sup>(3)</sup> **des compétences de la commission de révision qui les examine et statue au plus tard cinq jours avant le jour du scrutin**<sup>(4)</sup>. Ses décisions sont notifiées dans les deux jours de leur date par le maire à l'intéressé<sup>(5)</sup>.

Il est également procédé, après réception des listes de l'INSEE, aux inscriptions d'office des jeunes qui atteindront l'âge de 18 ans avant le premier tour du scrutin ainsi qu'à toute radiation utile<sup>(6)</sup>.

---

(1) *Rapport n° 1145 de M. Etienne Blanc, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann (n° 1085) de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (session ordinaire 2008-2009).*

(2) *Article L. 31 du code électoral.*

(3) *Également introduit par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, ce changement fait suite à la proposition n° 46 du rapport L'ambition raisonnée d'une justice apaisée (2008) rendue par la Commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard.*

(4) *Article L. 32 du code électoral.*

(5) *Premier alinéa de l'article L. 33 du code électoral.*

(6) *Second alinéa de l'article L. 11-2 et article R. 17 du code électoral.*

Dans ce cas, c'est le maire qui procède directement aux radiations des électeurs décédés<sup>(1)</sup> et aux radiations résultant d'une décision de justice définitive<sup>(2)</sup>; en revanche, c'est la commission administrative qui procède à toutes les autres radiations nécessaires, notamment en cas de double inscription<sup>(3)</sup>.

L'ensemble de ces décisions et opérations sont rendues publiques dans un tableau rectificatif publié cinq jours avant la réunion des électeurs ou, s'il a déjà été publié, par un affichage spécial<sup>(4)</sup>. Elles peuvent être contestées par les électeurs intéressés, par tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune et par le préfet ou le sous-préfet devant le tribunal d'instance jusqu'au jour du scrutin<sup>(5)</sup>.

Le délai applicable à ces demandes rend matériellement impossibles le traitement par l'Insee des avis d'inscription reçus des mairies dans les derniers jours précédant le scrutin et, *a fortiori*, la transmission d'éventuelles notifications de demandes de radiation aux communes. Pour faire face à cette situation, l'article L. 33 du même code prévoit que les maires des nouvelles communes d'inscription notifient directement, s'il y a lieu, les décisions des commissions aux maires des communes de radiation<sup>(6)</sup>.

#### ***b. La correction des erreurs matérielles et des radiations irrégulières prévue par l'article L. 34 du code électoral***

**L'article L. 34 du code électoral permet de rétablir les droits des électeurs qui auraient été injustement lésés, y compris jusqu'au jour du scrutin** grâce à la tenue ce jour-là, par les juges d'instance, de permanences au cours desquelles ils peuvent statuer sans délai sur les demandes qui leur sont présentées.

Il s'agit d'une part des erreurs matérielles susceptibles de se produire dans l'établissement des listes électorales : perte de la demande d'inscription en mairie, omission d'une demande d'inscription par une commission administrative, radiations pour raisons d'homonymie, erreurs dans les avis de l'INSEE. La plupart du temps, les services municipaux établiront une attestation à destination du juge indiquant la nature de l'erreur commise, ce qui facilitera les démarches de l'électeur.

D'autre part, le même article ouvre ce recours, dans les mêmes conditions, à **l'électeur qui aurait été irrégulièrement radié**, c'est-à-dire en violation des

---

(1) Article R. 18 du code électoral.

(2) Interdiction temporaire des droits civiques, majeurs placés sous tutelle, radiations ordonnées par le juge d'instance, arrêt de la Cour de cassation qui a annulé un jugement ordonnant une inscription.

(3) Articles L. 38 à L. 40 et R. 17 du code électoral.

(4) Second alinéa de l'article L. 33 du code électoral.

(5) Article L. 33-1 du code électoral.

(6) En pratique, les communes reçoivent également, à mesure qu'il traite les avis d'inscriptions reçus et selon un calendrier décalé, les demandes de radiation en provenance de l'INSEE.

règles de notification posées par le code électoral précisément destinées à protéger l'électeur et à lui donner la possibilité de présenter ses observations auprès de la commission administrative ou de contester la décision de radiation devant le tribunal d'instance.

Lorsque le recours a été formé le jour même de l'élection, l'électeur pourra participer au scrutin même s'il ne figure pas sur la liste électorale<sup>(1)</sup>. L'électeur pourra même demander son inscription entre les deux tours d'un scrutin<sup>(2)</sup>, par exception à la règle posée par l'article L. 57 du code électoral qui dispose que « *seuls peuvent prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au premier tour de scrutin* ».

## **2. Des exceptions strictement interprétées qui ne suffisent pas à assouplir le calendrier d'inscription**

Cet assouplissement des conditions d'inscription sur les listes ne suffit toutefois pas à prendre en compte toutes les situations particulières. Le « *motif professionnel* » mentionné à l'article L. 30 peut soulever plusieurs difficultés (a) et la correction des erreurs matérielles et des radiations irrégulières par l'article L. 34 est par définition limitée (b).

### **a. Les difficultés liées au motif professionnel de la mobilité**

Une première série de difficultés est liée à la **nature des motifs professionnels mentionnés aux 1° à 2° bis de l'article L. 30**, qui ne couvrent pas toutes les hypothèses de la mobilité professionnelle. La Cour de cassation avait ainsi jugé dans les années 1960 qu'une mise en détachement d'un fonctionnaire n'était pas une mutation et ne permettait pas d'obtenir le bénéfice de cette procédure d'inscription<sup>(3)</sup>.

Le législateur a opportunément ajouté en 2009 que cette procédure serait ouverte, plus largement, à toutes les personnes établissant leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° de l'article précité après la date du 31 décembre, permettant d'y inclure un large spectre de changements professionnels. Mais que penser des personnes à la recherche d'un emploi qui changeraient de domicile pour prospecter dans une nouvelle région ou un nouveau bassin d'emploi sans trouver immédiatement un travail ? Elles ne disposent pas de la preuve du motif professionnel du déplacement (contrat de travail, décision de mutation, *etc.*), rendant plus compliqué, voire impossible, l'exercice de leur droit de vote.

Une seconde série de difficultés naît de la **possible discordance entre la commune de résidence et la commune de mutation professionnelle** : comment

---

(1) Article L. 62 du code électoral.

(2) CE, 7 décembre 1977, Élections municipales de Pont-de-Labeaume et Cass. 2<sup>e</sup> civ., 5 juillet 2001, n° 01-60.580.

(3) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 21 décembre 1962, Bull. II n° 830.

sont traités les cas – fréquents – des personnes souhaitant s’inscrire dans leur commune de résidence susceptible d’être distincte – et distante – de la commune de mutation ? La Cour de cassation a établi « *qu’un fonctionnaire muté ne peut être inscrit en dehors des périodes de révision sur les listes électorales d’une autre commune que celle de son lieu d’affectation* »<sup>(1)</sup>. Pourtant, la circulaire du 25 juillet 2013 en a déduit que cette décision ne valait que pour les fonctionnaires ou agents publics soumis à obligation de résidence et que les commissions administratives devaient accueillir les autres demandes avec une certaine bienveillance : « *dans les autres cas, l’inscription paraît pouvoir être acceptée dans la commune où l’intéressé est amené à déménager dans le cadre de sa mutation professionnelle, quand bien même il ne résiderait pas effectivement dans sa commune de mutation* »<sup>(2)</sup>.

En définitive, la loi de simplification de 2009 a permis de réels progrès dans la prise en compte des mobilités professionnelles mais cette avancée demeure aujourd’hui insuffisante. Sont en particulier exclus de son dispositif **les déménagements pour motifs personnels**, ce qui témoigne de **l’inadaptation de la procédure d’inscription aux réalités de la société contemporaine, marquée par de nombreuses et fréquentes mobilités de toute nature**.

*b. Les limites de l’erreur purement matérielle et de la correction de la radiation irrégulière*

La Cour de cassation a eu l’occasion de préciser que pouvait constituer une erreur matérielle au sens de l’article L. 34 **l’erreur imputable à l’autorité chargée d’établir la liste électorale**. Elle a ainsi considéré que ne satisfaisait pas à cette condition « *la personne induite en erreur par le maire de la commune où elle résidait précédemment, qui lui avait affirmé qu’elle serait "automatiquement" inscrite dans la nouvelle commune par les services de l’INSEE* »<sup>(3)</sup>.

**La correction des radiations irrégulières est limitée par l’impossibilité pratique de les notifier aux électeurs concernés**. Sur le nombre total de radiations prononcées chaque année (211 000 en 2012 et 485 000 en 2013), une part importante fait suite à la perte d’attache de l’électeur avec la commune, en raison de son déménagement. Or les communes ignorent la plupart du temps sa nouvelle adresse et se bornent à notifier par pli recommandé la décision de radiation prise par la commission de révision, comme les y oblige le code électoral. Dans ces conditions, l’électeur n’est généralement informé de sa radiation que le jour du scrutin, lorsqu’il se présente pour voter. Face à cette situation, certaines communes ont recours aux services de La Poste qui met à disposition sa base de données des déménagements afin d’identifier non seulement les nouveaux emménagés et les électeurs ayant quitté la commune, susceptibles

---

(1) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 23 mai 1997, n° 97-60.351.

(2) Circulaire du ministre de l’Intérieur NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

(3) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 18 mars 1992, n° 92-60.185.



d'être radiés, mais aussi les adresses de ces électeurs, particulièrement utiles pour les informer de l'accueil spécifique dont ils peuvent bénéficier et leur notifier les décisions de radiation prises par leur ancienne commune de résidence. Mais peu de communes ont recours à ces services, qui représentent une charge financière supplémentaire.

**Même vaine et coûteuse, une notification par pli recommandé à l'ancienne adresse de l'électeur suffit à rendre la radiation régulière.** La Cour de cassation a ainsi considéré que ne constituait pas une erreur matérielle la notification d'une radiation par un courrier retourné avec les mentions « N'habite pas à l'adresse indiquée » ou « Parti sans laisser d'adresse », quand bien même la personne avait déménagé dans le même arrondissement <sup>(1)</sup>. Elle a aussi établi que la notification d'une radiation à une femme sous son nom de jeune fille alors qu'elle s'était mariée satisfaisait aux formalités de notification et de radiation prévues par le code électoral, quand bien même le courrier n'avait, pour cette raison, pas pu lui parvenir alors qu'elle résidait toujours dans la commune <sup>(2)</sup>.

En définitive, malgré ses mérites, la procédure d'inscription hors période de révision des listes électorales ne peut demeurer que dérogatoire en droit et exceptionnelle en nombre d'individus concernés, sauf à vider de son sens le cadre normal d'inscription et à ne plus permettre aux commissions administratives et à l'INSEE de remplir correctement leur rôle.

Dès lors, **la réflexion devrait porter sur les mesures susceptibles d'éviter que des électeurs se trouvent privés de l'exercice du droit de vote sans avoir été préalablement informés et mis en mesure d'y remédier** dans des délais acceptables.


---

(1) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 23 mai 2001, n<sup>o</sup> 01-60.515.

(2) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 18 mai 1995, n<sup>o</sup> 95-60.749.

## SYNTHÈSE DES DÉLAIS APPLICABLES À LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES

ANNÉE N	01/01 → 31/12	Dépôt des demandes d'inscription volontaire (arts. L. 16 et R. 5) Transmission par l'INSEE des listes de radiation à réaliser : changements de commune d'inscription, décès, perte de capacité électorale, etc. (art. L. 37 et R. 21)
	01/09 → 31/12	Transmission par l'INSEE des listes nominatives des jeunes à inscrire d'office qui ont 18 ans entre le 1 <sup>er</sup> mars de l'année <i>n</i> et le dernier jour de février de l'année <i>n+1</i> ainsi que, le cas échéant, au plus tard la veille de la date d'un scrutin organisé en mars de l'année <i>n+1</i> (arts. L. 17-1 et R. 6)
	01/09 → 09/01	Opérations d'inscription et de radiation par la commission administrative (arts. R. 5 et R. 7)
ANNÉE N+1	09/01	Date limite pour statuer sur les observations formulées contre les radiations d'office et les refus d'inscription (arts. L. 23, R. 5 et R. 8)
	<b>10/01</b>	<b>Dépôt et publication d'un premier tableau rectificatif (art. R. 10)</b>
	20/01	Date limite pour contester devant le tribunal d'instance les décisions de la commission administrative : à compter de la notification de la décision pour les intéressés et à compter du 10 janvier pour les tiers (arts. L. 25 et R. 13)
	<b>28/02 ou 29/02</b>	<b>Clôture des listes : dépôt et publication d'un deuxième tableau rectificatif (art. R. 16)</b>
	<b>01/03</b>	<b>Entrée en vigueur des listes</b>
	1 mois avant la clôture des travaux de la commission administrative	Transmission par l'INSEE des listes nominatives des jeunes à inscrire d'office qui ont 18 ans entre le 1 <sup>er</sup> mars de l'année <i>n+1</i> et au plus tard la veille d'un scrutin organisé après le mois de mars (art. R. 7-1) <i>Exemples : 1<sup>er</sup> janvier si élections en avril, 1<sup>er</sup> mars si élections en juin</i>
	<b>1<sup>er</sup> jour du deuxième mois précédant l'élection</b>	<b>Clôture des opérations d'inscription d'office par la commission administrative</b> (quatrième alinéa de l'art. L. 17) <i>Exemples : 1<sup>er</sup> février si élections en avril, 1<sup>er</sup> avril si élections en juin</i>
	J+5 après la date de clôture des inscriptions d'office	Dépôt et publication du tableau des additions (art. R. 10) <i>Exemples : 6 février si élections en avril, 6 avril si élections en juin</i>
	J+10 après la publication du tableau	Réclamations devant le tribunal d'instance (arts. L. 25 et R. 13) <i>Exemples : 16 février si élections en avril, 16 avril si élections en juin</i>
	J-10 avant le scrutin	Date limite de dépôt des demandes d'inscription pour les personnes ayant déménagé à la suite d'une mutation professionnelle ou admis à la retraite, les militaires libérés ou démobilisés, les jeunes qui ont 18 ans en dehors de la période de révision, les personnes qui acquièrent la nationalité française et les personnes qui recouvrent l'exercice du droit de vote après l'avoir perdu (arts. L. 30 et L. 31)
	J-5 avant le scrutin	Date limite pour la commission administrative pour procéder aux inscriptions et publier un nouveau tableau rectificatif (arts. L. 32 et L. 33)
	Jusqu'au jour du scrutin	Date limite pour contester devant le tribunal d'instance les décisions de la commission (arts. L. 30 et L. 33-1) et pour demander son inscription en cas d'erreur purement matérielle ou de radiation irrégulière (art. L. 34)
	<b>Jour du scrutin</b>	<b>Entrée en vigueur des listes (art. L. 16)</b>

 Délais spécifiques applicables à l'inscription des jeunes majeurs qui ont 18 ans entre le 1<sup>er</sup> mars de l'année *n+1* et au plus tard la veille d'un scrutin organisé postérieurement au mois de mars, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 11-2. Lorsque le scrutin est organisé au mois de mars, l'inscription d'office des jeunes majeurs concernés s'opère dans les conditions normales

## II. ASSOULPIR LE CALENDRIER D'INSCRIPTION POUR RAPPROCHER LES ÉLECTEURS DE L'INSTITUTION ÉLECTORALE

Aux nombreuses contraintes pesant sur le calendrier d'inscription sur les listes électorales s'ajoute sa relative déconnexion des scrutins, propice à l'exclusion du processus d'inscription de nombreux électeurs potentiels (A). C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs proposent d'en revoir l'organisation afin de l'aligner sur la tenue des scrutins (B).

### A. UN CALENDRIER D'INSCRIPTION PARFOIS DÉCONNECTÉ DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET QUI GÉNÈRE NON-INSCRIPTION ET MAL-INSCRIPTION

L'observation de la date des élections organisées en France montre que le calendrier de révision des listes électorales, en arrêtant, dans la majorité des cas, les demandes d'inscription au 31 décembre de l'année précédente, est déconnecté du rythme démocratique (1) et génère de nombreux non-inscrits et mal-inscrits (2).

#### 1. Un calendrier parfois déconnecté des dates des élections

Les consultations électorales se tiennent parfois plusieurs mois après la clôture des inscriptions (a), comme l'illustre, en 2015, le report programmé de la date des prochaines élections régionales (b).

##### a. *Un calendrier d'inscription relativement inadapté au calendrier des élections*

Plusieurs mois peuvent s'écouler entre la date de clôture des inscriptions sur les listes électorales, le 31 décembre, et la date d'une élection. Ce calendrier, qui s'explique par le fait qu'on ne vote généralement pas entre le mois de juillet et le mois de mars, pouvait avoir une pertinence à une époque où, au regard de la faible mobilité des électeurs, il pouvait être cohérent de clore si tôt les inscriptions et d'articuler la révision des listes électorales autour de la date du 1<sup>er</sup> mars. En témoigne la rédaction même de l'article L. 11-2 du code électoral, qui organise la procédure d'inscription d'office en faisant référence à la tenue d'« élections générales organisées à leur terme normal au mois de mars » ou « postérieurement au mois de mars ».

Si la totalité des élections municipales depuis 1959 et la quasi-totalité des élections cantonales depuis 1961<sup>(1)</sup> ont eu lieu au mois de mars, un rapide panorama des dates des échéances électorales montre que les autres élections se

---

(1) À l'exception des scrutins de 1961, 1967, 1973 et 1988, en raison des caractéristiques propres à cette élection, notamment le renouvellement des conseillers généraux par moitié tous les trois ans et la modification de la durée de certains mandats.

tiennent généralement un ou plusieurs mois après le mois de mars et, en tout état de cause, peuvent être organisées à de nombreux moments de l'année :

— les élections **présidentielles** se tiennent à la fin du mois d'avril (premier tour) et au début du mois de mai (second tour) depuis 1981 : après avoir été organisées au mois de décembre 1965 lors de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, la démission du président de Gaulle en avril 1969 a conduit à les organiser en juin de la même année et le décès durant son mandat du président Pompidou obligera à convoquer les électeurs au mois de mai 1974 ;

— les élections **législatives**, dont les dates ont varié plusieurs fois au gré des dissolutions, sont désormais organisées au mois de **juin**, depuis la dissolution de 1997 et l'inversion en 2002 du calendrier des élections législatives et présidentielles dans le cadre du passage au quinquennat ;

— les élections **européennes** se tiennent généralement au mois de **juin** ou à la fin du mois de **mai** depuis 1979, date à laquelle le Parlement européen a été élu pour la première fois au suffrage universel direct ;

— les élections **régionales** se tiennent toujours en même temps que le renouvellement des conseillers départementaux, c'est-à-dire au mois de **mars**, depuis l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct en 1986 ;

— même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'élections, la date des **référendums** organisés sous la V<sup>ème</sup> République est par définition fixée de manière **aléatoire**, dans les faits souvent plusieurs mois avant ou après le mois de mars : au cours des dernières années, le référendum sur le statut de la Nouvelle-Calédonie de 1988 a été organisé au mois de **novembre**, les référendums portant sur la ratification du traité sur l'Union européenne de Maastricht de 1992 et sur la réforme du quinquennat de 2000 ont été organisés au mois de **septembre** et le référendum portant sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2005 a eu lieu au mois de **mai**.

En conclusion, comme l'ont indiqué à la mission d'information Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, chercheurs en science politique, « *le potentiel d'exclusion électorale induit par ce calendrier* » est important, « *en observant que la plupart des campagnes électorales ne sont pas commencées au 31 décembre précédant les scrutins du printemps suivant et que leur intensité n'est dans tous les cas pas suffisante à cette date pour susciter l'intérêt de citoyens qui ne s'intéressent à la politique qu'a minima* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) Cf. audition de Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, le mercredi 15 octobre 2014.

**DATES DES ÉLECTIONS ET DES RÉFÉRENDUMS SOUS LA V<sup>ÈME</sup> RÉPUBLIQUE**

	Présidentielles	Législatives	Européennes (*)	Régionales	Départementales	Municipales	Référendums	
2015								
2014			25 mai			23 et 30 mars		
2012	22 avril et 6 mai	10 et 17 juin						
2011					20 et 27 mars			
2010				14 et 21 mars (**)				
2009			7 juin					
2008					9 et 16 mars	9 et 16 mars		
2007	22 avril et 6 mai	10 et 17 juin						
2005								29 mai ( <i>ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe</i> )
2004			13 juin	21 et 28 mars (**)	21 et 28 mars			
2002	21 avril et 5 mai	9 et 16 juin						
2001					11 et 18 mars	11 et 18 mars		
2000								24 septembre ( <i>quinquennat présidentiel</i> )
1999			13 juin					
1998				15 mars (*)	15 et 22 mars			
1997		25 mai et 1 <sup>er</sup> juin						
1995	23 avril et 7 mai					11 et 18 juin (***)		
1994			12 juin		20 et 27 mars			
1993		21 et 28 mars						
1992				22 mars (*)	22 et 29 mars		20 septembre ( <i>ratification du traité sur l'UE de Maastricht</i> )	
1989			10 juin			12 et 19 mars		
1988	24 avril et 8 mai	5 et 12 juin			25 septembre et 2 octobre		6 novembre ( <i>statut de la Nouvelle-Calédonie</i> )	
1986		16 mars (*)		16 mars (*)				
1985					10 et 17 mars			
1984			17 juin					

	Présidentielles	Législatives	Européennes (*)	Régionales	Départementales	Municipales	Référendums
1983						6 et 13 mars	
1982					14 et 21 mars		
1981	26 avril et 10 mai	14 et 21 juin					
1979			10 juin		18 et 25 mars		
1978		12 et 19 mars				13 et 20 mars	
1977							
1976					7 et 14 mars		
1974	5 et 19 mai						
1973		4 et 11 mars			23 et 30 septembre		
1972							23 avril ( <i>autorisation de ratification du traité d'élargissement de la CEE</i> )
1971						14 et 21 mars	
1970					8 et 15 mars		
1969	1 <sup>er</sup> et 15 juin						27 avril ( <i>régionalisation et réforme du Sénat</i> )
1968		23 et 30 juin					
1967		5 et 12 mars			24 septembre et 1 <sup>er</sup> octobre		
1965	5 et 19 décembre					14 et 21 mars	
1964					8 et 15 mars		
1962		18 et 25 novembre					– 28 octobre ( <i>élection du Président de la République au suffrage universel direct</i> ) – 8 avril ( <i>ratification des accords d'Évian</i> )
1961					4 et 11 juin		8 janvier ( <i>politique d'autodétermination en Algérie</i> )
1959						8 et 15 mars	
1958		23 et 30 novembre					

(\*) Scrutin de liste à un tour.

(\*\*) Scrutin de liste à deux tours.

(\*\*\*) Élections repoussées en raison de l'interférence avec l'élection présidentielle.

Source : <http://www.vie-publique.fr>

***b. Le cas particulier du report des élections régionales de mars à décembre 2015***

S'agissant des élections régionales, qui ont toujours eu lieu au mois de mars depuis 1986, l'article 12 du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prévoit de **reporter l'élection des conseillers régionaux**, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane **en décembre 2015 en raison du redécoupage de la carte régionale**.

**En l'état actuel du droit, ces élections se feront sur la base de la liste électorale entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2015 et comportant les inscriptions demandées au plus tard le 31 décembre 2014**, sous réserve des personnes entrant dans le champ d'application de l'article L. 30 du code électoral, en particulier celles qui déménageraient pour un motif professionnel. Cette disposition permettra également l'inscription volontaire des jeunes qui atteindront l'âge de 18 ans au plus tard la veille du scrutin de décembre 2015 dans l'hypothèse où ils n'auraient pas bénéficié de la procédure d'inscription d'office hors période de révision, ainsi que l'inscription des personnes qui acquerront la nationalité française ou recouvreront l'exercice du droit de vote à cette même date. Elle ne suffira toutefois pas à elle seule à permettre l'établissement de listes électorales actualisées, non seulement parce qu'elle ne couvre qu'imparfaitement les mobilités professionnelles (*cf. supra*) mais aussi parce qu'elle ne concerne pas ceux qui déménageraient pour des motifs autres que strictement professionnels ou ceux qui auraient simplement oublié de s'inscrire à temps ou n'auraient pas souhaité le faire dans un premier temps.

**Nonobstant leurs propositions de réforme générale de la procédure d'inscription sur les listes électorales, vos rapporteurs souhaitent que des dispositions exceptionnelles soient prises dans les prochaines semaines afin de tirer les conséquences du report des élections régionales à la fin de l'année 2015.**

Il convient de **permettre au plus grand nombre d'électeurs de s'inscrire sur les listes électorales postérieurement au 31 décembre 2014**. Il est en effet probable que les électeurs qui déménageront durant l'été 2015 et iront s'inscrire dans le courant du mois de septembre 2015, s'attendent à pouvoir participer au scrutin de décembre 2015, au risque de générer un profond mécontentement.

Aucune règle ne s'oppose à ce que le législateur explore l'une des deux possibilités suivantes :

— **permettre, à titre exceptionnel, une seconde révision des listes électorales dans les semaines précédant le mois de décembre 2015 ;**

— ouvrir l'inscription hors période de révision à des motifs plus larges que ceux strictement professionnels.

En toute hypothèse, **une initiative législative est nécessaire**, dans le premier cas, afin de revenir sur l'annualité de la révision des listes, dont le principe est posé par l'article L. 16 du code électoral, dans le second afin d'élargir les inscriptions admises hors période de révision conformément à l'article L. 30 du même code. L'INSEE a indiqué à vos rapporteurs que l'ouverture des inscriptions hors période de révision était, de son point de vue, la solution la plus raisonnable et la moins risquée, en comparaison des difficultés d'organisation et des obstacles pratiques soulevés par la solution consistant à avancer la date limite d'inscription à la fin du mois de septembre 2015 par exemple.

**Proposition n° 1**

**Tenir compte**, dans les opérations de révision et d'établissement des listes électorales de l'année 2015, **du report programmé de mars à décembre 2015 de la tenue des élections des conseillers régionaux**, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane **en procédant, à titre exceptionnel, à une seconde révision des listes électorales quelques semaines avant ou en ouvrant plus largement les possibilités de s'inscrire hors période de révision.**

**2. L'effet déterminant du calendrier d'inscription sur les phénomènes de non-inscription et de mal-inscription**

Les contraintes pesant sur le calendrier d'inscription sur les listes électorales et sa complexité sont l'une des sources déterminantes de l'éloignement de certains électeurs potentiels de l'institution électorale, dont l'ampleur est aujourd'hui estimée à 3 millions de non-inscrits (a) et 6,5 millions de mal-inscrits (b).

*a. 3 millions de non-inscrits*

**En 2012**, dernière année pour laquelle il est possible de confronter les études électorales conduites par l'INSEE et plusieurs chercheurs en science politique avec les résultats définitifs établis par le ministère de l'Intérieur, plus de **46 millions d'électeurs étaient inscrits sur les listes électorales** (46 066 307 aux élections présidentielles et 46 082 104 au premier tour des élections législatives<sup>(1)</sup>).

Selon l'enquête 2012 sur la participation électorale conduite par l'INSEE sur les élections présidentielles et législatives de la même année<sup>(2)</sup>, **93 % des Français en âge de voter et résidant en métropole** auraient été **inscrits sur les listes électorales** au premier tour des élections présidentielles, ce qui représente

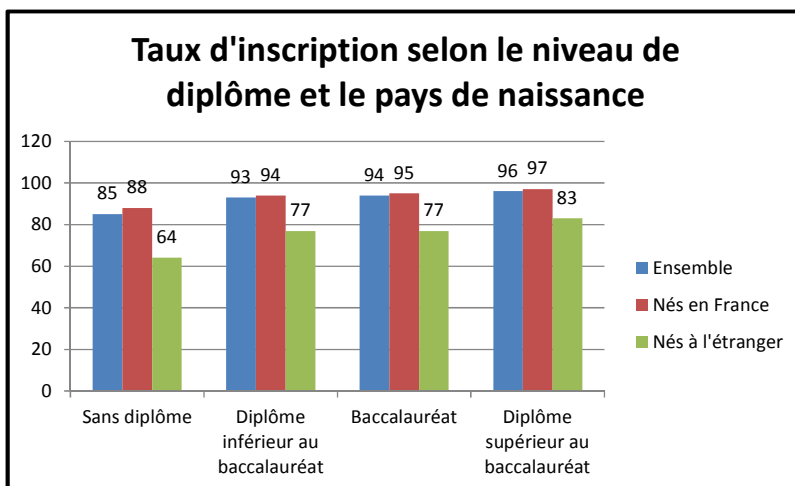
(1) Source : ministère de l'Intérieur ([Résultats de l'élection présidentielle de 2012](#) et [Résultats des élections législatives de 2012](#)).

(2) Xavier Niel et Liliane Lincot, L'inscription et la participation électorales en 2012 : qui est inscrit et qui vote, INSEE Première n° 1411, septembre 2012.



**environ 3 millions de non-inscrits. Ce taux n'est pas uniforme** : il a tendance à croître avec l'âge, pour culminer à la cinquantaine, et varie en **fonction du niveau de diplôme et de la catégorie sociale des électeurs** concernés, puisque le taux d'inscription des non-diplômés est inférieur de 11 points à celui des diplômés du supérieur. De manière plus préoccupante encore, l'INSEE a constaté une moindre inscription sur les listes pour les Français nés à l'étranger qui représentent 8 % des Français en âge de voter, dont la moitié française à la naissance et l'autre moitié immigrée : près d'un quart d'entre eux ne sont pas inscrits. Au total, un tiers des Français par naturalisation serait absent des listes électorales.

Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, chercheurs en science politique, ajoutent que le nombre de non-inscrits – même s'il est inférieur à celui enregistré au cours de la décennie 1990 et à celui observé aux États-Unis dont un quart des citoyens n'est pas inscrit sur les listes électorales – est en progression continue depuis 2007, année durant laquelle la non-inscription avait atteint l'un de ses *minima* historiques, 5 % <sup>(1)</sup>, grâce à une campagne en faveur de l'inscription menée par des associations de terrain pendant l'hiver 2006 et relayé par les médias nationaux <sup>(2)</sup>.



Comment expliquer l'ampleur de cette non-inscription ? Si de multiples facteurs rentrent en ligne de compte (âge, sexe, diplôme, catégorie sociale, environnement urbain, situation familiale, région de résidence, situation professionnelle, pays de naissance, nationalité à la naissance, *etc.*), il est probable que la complexité du calendrier d'inscription sur les listes électorales et son décalage par rapport aux enjeux électoraux jouent un rôle significatif sur la non-inscription de ceux qui sont les plus éloignés de l'institution électorale.

(1) Pierre Bréchon, *La France aux urnes, La Documentation française, 2009.*

(2) Centre d'analyse stratégique, *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes. Diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales, enquête n° 11, 2007* (« Ségrégation sociale et ségrégation politique » par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen).

### ***b. 6,5 millions de mal-inscrits***

C'est surtout au regard de l'ampleur de la « **mal-inscription** » que le poids du calendrier devient déterminant, comme l'ont indiqué à vos rapporteurs Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen pour qui « *c'est le calendrier de la procédure qui constitue certainement le facteur le plus contraignant et le plus inadapté à une société de la mobilité* ». La « mal-inscription » désigne selon eux « **le fait d'être inscrit dans un bureau de vote qui ne correspond plus à son lieu de résidence effectif** » et « *concerne les personnes qui, après avoir déménagé, ne se sont pas réinscrites sur les listes électorales de leur nouveau quartier, sans pour autant avoir été radiées du bureau de vote de leur ancienne adresse* »<sup>(1)</sup>. Cette situation s'explique par la réticence des commissions administratives à procéder à la radiation d'office hâtive d'un électeur semblant avoir quitté le territoire de la commune, eu égard aux formalités exigées par le code électoral et la jurisprudence ainsi qu'à la possibilité que l'électeur soit demeuré propriétaire du bien où il vivait jusqu'alors (*cf. supra*).

Ces chercheurs estiment qu'en 2012, **6,5 millions d'électeurs** étaient concernés par ce phénomène<sup>(2)</sup>, se trouvant, la plupart du temps, **dans l'impossibilité matérielle de voter au bureau de vote le plus proche de leur domicile**. Cette « mal-inscription » peut en effet être intra-communale (changement d'arrondissement ou de bureau de vote) mais est majoritairement extra-communale (déménagement dans une commune proche ou éloignée, dans un autre département ou dans une autre région). À la différence de la non-inscription, qui caractérise essentiellement les quartiers de grands ensembles et d'habitat social, la sociologie de la mal-inscription touche plus particulièrement **les segments les plus mobiles de la population**, en particulier les plus diplômés ou les cadres et professions intellectuelles supérieures. La jeunesse est aussi un facteur important de mal-inscription puisque les moins de 35 ans représentent à eux seuls plus de la moitié des mal-inscrits extra-communaux (53 %). Les grandes **métropoles régionales tertiaires**, surtout si elles sont **étudiantes**, sont très touchées par la mal-inscription (Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Grenoble, Lille, *etc.*).

---

(1) Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, La démocratie de l'abstention, *Folio actuel*, 2007, pp. 45-65.

(2) Mesure établie au niveau national à partir d'un échantillon représentatif de 40 000 inscrits permettant de croiser des données issues des enquêtes électorales de l'INSEE.

### L'ampleur de la mal-inscription en France en 2012

**Sur les 46 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales en 2012, 6,5 millions étaient mal-inscrits :**

— plus de **2,2 millions** sont mal-inscrits **intra-communaux** (34 %) ;

— **4,3 millions** sont mal-inscrits **extra-communaux** (66 %), à raison de 2,3 millions inscrits dans une autre ville que celle où ils résident (36 %), 770 000 dans un autre département (12 %) et 1,2 millions dans une autre région (18 %).

La mal-inscription est **fortement déterminée par la mobilité résidentielle** : parmi les 14 % des inscrits qui seraient mal-inscrits, seuls 9,3 % de ceux qui n'ont pas déménagé depuis 2005 sont mal-inscrits, contre 22,4 % de ceux qui ont déménagé dans la même commune, 28,8 % de ceux qui ont déménagé dans le même département, 38,8 % de ceux qui ont déménagé dans la même région et 38,5 % de ceux qui ont changé de région.

Source : travaux de Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, Ghislain Gabalda et Xavier Niel, 2014.

Pour ces chercheurs, la mal-inscription – lorsqu'elle n'est pas volontaire, certains électeurs préférant voter sur le lieu de leur résidence secondaire ou dans leur commune d'origine – était dans la grande majorité des cas « **une conséquence indirecte et largement non désirée de la mobilité résidentielle** » témoignant de ce que « **notre procédure électorale avait été conçue au sein d'une France encore largement rurale et surtout marquée par une importante stabilité résidentielle** »<sup>(1)</sup>.

Ce constat est particulièrement préoccupant dans la mesure où **la mal-inscription est, selon eux, la première cause de l'abstention, constante comme intermittente**. Les bien-inscrits demeurent majoritairement des votants – seuls 9,7 % n'ont participé à aucun des quatre tours de scrutin de 2012 – alors que les électeurs qui sont inscrits ailleurs que dans leur commune de résidence sont plus nombreux à s'abstenir durablement – 28,2 % d'entre eux n'ont pas pris part aux élections de 2012. 68,9 % des biens-inscrits ont participé à la présidentielle et aux législatives tandis que 45,7 % des mal-inscrits extra-communaux ont participé à ces deux scrutins en ne prenant part qu'à la présidentielle pour basculer dans l'abstention lors des élections de moindre intensité<sup>(2)</sup>.

Enfin, l'expérimentation conduite en 2011 sur 39 000 individus identifiés comme non-inscrits ou mal-inscrits sur les listes électorales par ces mêmes chercheurs et M. Vincent Pons<sup>(3)</sup> tend à démontrer que **la mal-inscription, voire la non-inscription, ne correspondent généralement pas à un choix politique ou idéologique de refus de voter** mais qu'elles résultent d'un faible niveau d'information ou d'une tendance à la procrastination face à une procédure mal identifiée dans laquelle le calendrier joue un rôle significatif. À cette mal-

---

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Braconnier C., Dormagen J.Y., Pons V. (2013), « Voter registration costs and disenfranchisement : experimental evidence from France »  
([http://www.russellsage.org/sites/all/files/Pons\\_VoterRegistration.pdf](http://www.russellsage.org/sites/all/files/Pons_VoterRegistration.pdf)).

inscription objective s'ajoute la confusion que peut susciter, dans l'esprit des électeurs, le fait de ne pas recevoir la carte électorale : croyant – à tort – qu'elle est obligatoire pour pouvoir voter, ils ne se déplacent pas aux urnes.

Même si de nombreux facteurs, idéologiques ou matériels, peuvent expliquer l'ampleur de la non-inscription et de la mal-inscription en France, vos rapporteurs sont convaincus que les dates de clôture des inscriptions et de révision des listes électorales ne sont plus adaptées aux attentes des citoyens et doivent être réformées.

## **B. RAPPROCHER LA CLÔTURE DES DÉLAIS D'INSCRIPTION DES DATES DES ÉLECTIONS**

Rapprocher la date limite d'inscription sur les listes électorales et les dates des élections est une condition essentielle de la mobilisation des électeurs aux diverses échéances électorales. Ceci suppose d'une part que le délai d'inscription soit lié à la date du scrutin concerné (1), d'autre part que la mise à jour des listes ne soit plus annuelle mais pré-électorale (2).

### **1. Clore le délai d'inscription sur les listes électorales quelques semaines avant la date du scrutin**

Un délai de quelques semaines entre la clôture des inscriptions et la date du scrutin est nécessaire afin de réaliser les opérations de révision des listes électorales et de permettre la contestation des décisions d'inscription et de radiation (a), ce délai n'ayant pas d'impact sur la recevabilité des déclarations de candidature à l'élection concernée (b).

#### **a. Tenir compte des délais de contestation des décisions d'inscription et de radiation**

En rapprochant le plus possible la date limite de dépôt des demandes d'inscription du scrutin, la France s'alignerait sur ce que font déjà les États dont la procédure de révision des listes électorales est similaire à la sienne.

Aux États-Unis, le *National Voter Registration Act* de 1993 prévoit que les États fédérés ne peuvent pas fixer la date limite d'inscription à plus de trente jours avant le scrutin<sup>(1)</sup> : si la plupart des États l'ont fixée entre vingt-cinq et trente jours avant le scrutin, certains l'ont même établie entre dix et quinze jours avant l'élection (Californie, Connecticut, Iowa, New Hampshire, Dakota du Sud) et le Dakota du Nord autorise même l'inscription sur les listes jusqu'au jour de l'élection<sup>(2)</sup>.

Cela étant dit, la date limite d'inscription sur les listes électorales doit **permettre aux acteurs de la procédure de remplir correctement leurs**

---

(1) [http://www.eac.gov/assets/1/workflow\\_staging/Page/27.PDF](http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/27.PDF).

(2) <http://www.usa.gov/Citizen/Topics/Voting/Register.shtml>.

## **missions et à tout requérant de contester les décisions d’inscription, de refus d’inscription et de radiation.**

En l’état du droit en vigueur, les commissions administratives disposent d’un délai de dix jours – soit, en pratique, sept ou huit jours ouvrables – pour procéder aux dernières inscriptions et radiations et publier le tableau des additions et retranchements et d’un délai de huit jours pour en informer l’INSEE. La longueur de ces délais s’explique principalement par la concentration du dépôt des demandes d’inscription au cours des derniers jours du mois de décembre, qui conduit à ce que 50 % du travail soient réalisés sur les seuls mois de janvier et février, et par la complexité des échanges réalisés entre l’INSEE et les communes. Compte tenu des propositions qu’ils formulent pour réguler sur l’année entière ces opérations, en simplifier le déroulement et mieux coordonner la mise à jour des listes électorales (*cf. infra*), **vos rapporteurs considèrent que les délais impartis à la commission administrative pour effectuer les dernières inscriptions et radiations pourraient être ramenés à dix jours environ.**

**Vos rapporteurs proposent en revanche de ne pas modifier les délais de recours prévus par le droit existant.** Les recours contre les décisions de la commission administrative doivent être soumis à un délai de **dix jours** suivant la publication (la réception pour les autorités préfectorales) du tableau contenant les additions et retranchements <sup>(1)</sup>, le **tribunal d’instance statuant dans les dix jours du recours** <sup>(2)</sup>. De même, il convient de maintenir le délai de **trois jours** laissé au tribunal d’instance **pour notifier sa décision au requérant**, au préfet et à la commission administrative <sup>(3)</sup>. Enfin, un délai de **dix jours** suivant cette notification demeurera ouvert pour former un **pourvoi en cassation** <sup>(4)</sup>. Concomitamment, l’INSEE reçoit les avis d’inscription des communes et procède aux notifications de radiation dans un délai de vingt jours environ, à la suite desquels les commissions procèdent aux rectifications nécessaires sur les listes électorales.

Sous réserve des délais « frictionnels » nécessaires à ces opérations, **le délai séparant la tenue du scrutin et la clôture du délai d’inscription sur les listes électorales ne saurait donc être inférieur à quarante-cinq jours.**

### **Proposition n° 2**

**Fixer, à l’article R. 5 du code électoral, la date limite d’inscription sur les listes électorales au moins quarante-cinq jours avant la tenue du scrutin.**

Ce délai est inférieur au délai actuel de deux mois qui s’écoule entre la clôture du délai d’inscription sur les listes électorales le 31 décembre et leur entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars.

---

(1) Articles L. 25 et R. 13 du code électoral.

(2) Article R. 14 du code électoral.

(3) Article R. 15 du code électoral.

(4) Articles L. 27 et R. 15-1 du code électoral.

Pour fluidifier davantage encore les opérations de révision des listes, **vos rapporteurs proposent que le calendrier des réunions des commissions administratives soit révisé afin d'organiser leurs travaux tout au long de l'année, selon un rythme trimestriel ou semestriel.** Ainsi, la publicité tous les trois ou six mois des décisions d'inscription et de radiation permettra de purger dès ce moment une partie des recours formés par les requérants dans les dix jours suivant leur publication ou leur affichage et à l'INSEE de mieux organiser ses opérations. Cette proposition est du reste cohérente avec l'amélioration de l'articulation entre les démarches administratives, les démarches liées au déménagement et la procédure d'inscription (*cf. infra*).

### **Proposition n° 3**

Échelonner dans le temps les **opérations d'inscription et de radiation des listes électorales** en les réalisant **à un rythme trimestriel ou semestriel**, afin de mieux réguler les opérations de contrôle de l'unicité de l'inscription réalisées par l'INSEE.

#### ***b. Un délai sans incidence sur les conditions de dépôt des candidatures***

La mission d'information s'est intéressée à la compatibilité de ce nouveau délai d'inscription sur les listes électorales avec les délais de dépôt des candidatures.

**L'inscription sur les listes électorales** ne permettant pas seulement l'exercice du droit de vote mais aussi **l'éligibilité**, vos rapporteurs étaient particulièrement soucieux qu'un rapprochement de la date limite des inscriptions de la date du scrutin conduise, en cas d'annulation d'une inscription à la suite d'un recours, à priver trop tardivement un candidat de la possibilité de se présenter devant les électeurs et, par-là, à fragiliser l'ensemble de la liste sur laquelle il figurait pour les élections soumises à un scrutin de liste.

Toutefois, **l'inscription sur une liste électorale est un critère alternatif et non dirimant de l'éligibilité aux élections** dans la mesure où, même si elle figure encore parmi l'une des conditions nécessaires au dépôt d'une candidature, aux côtés de la nationalité <sup>(1)</sup> et de l'âge, **le lien entre l'inscription sur les listes électorales d'une commune et l'éligibilité s'est distendu.**

Outre les dispositions spécifiques relatives aux éligibilités et inéligibilités prévues aux articles L. 44 à L. 45-1 du code électoral, et, s'agissant des élections municipales, départementales et régionales, le critère d'attache territoriale

---

(1) Sous réserve des règles particulières relatives à l'éligibilité des étrangers aux élections européennes et municipales.

supplémentaire qui est requis<sup>(1)</sup>, deux conditions doivent principalement être réunies pour pouvoir être candidat aux élections en France<sup>(2)</sup> :

— avoir l'âge de **dix-huit ans révolus** ;

— **avoir la qualité d'électeur**, au sens de l'article L. 2 du même code qui dispose que « *sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi* ».

En toute hypothèse, **figurer sur une liste électorale ne constitue donc qu'un moyen parmi d'autres de prouver sa qualité d'électeur** – ou ses liens avec le territoire d'élection – et, s'il n'est pas inscrit sur une liste électorale, le candidat peut se borner à **apporter la preuve qu'il remplit les conditions pour y figurer, l'attache territoriale pouvant elle-même être prouvée par la domiciliation ou l'inscription au rôle d'une contribution directe locale**. Ainsi l'article L.O. 127 du même code dispose-t-il que « *toute personne qui, à la date du premier tour du scrutin, remplit les conditions pour être électeur* » peut être élu aux élections présidentielle, européennes et législatives. Les articles L. 194 et L. 339 du même code prévoient que sont éligibles respectivement au conseil départemental et au conseil régional « *tous les citoyens inscrits sur une liste électorale ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits avant le jour de l'élection* ». Et l'article L. 228 du même code dispose que « *sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'élection* ».

Certes, dans les faits, la preuve de la qualité d'électeur est généralement apportée par une attestation d'inscription sur une liste électorale. Si le candidat a déposé une demande d'inscription ou a fait l'objet d'une inscription d'office, il devra fournir une attestation du maire, certifiant qu'il figure sur le tableau des inscrits et que cette inscription n'a pas été contestée ou n'est plus contestée, ou une copie de la décision du tribunal d'instance ayant prononcé son inscription. Pour tous les autres cas, il pourra témoigner de sa qualité d'électeur en prouvant sa nationalité et son âge, au moyen par exemple de sa carte nationale d'identité ou de son passeport, et en justifiant de la jouissance de ses droits civils et politiques, par la production d'un extrait n°3 du casier judiciaire<sup>(3)</sup>.

---

(1) Il se prouve principalement et, selon les cas, par la présence sur la liste électorale d'une commune, la domiciliation ou la qualité de contribuable local

(2) Il de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et article L.O. 127 du code électoral pour l'élection présidentielle ; article 5 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen et article L.O. 127 précité pour les élections européennes ; article L.O. 127 précité pour les élections législatives ; article L. 339 du même code pour les élections régionales ; article L. 194 du même code pour les élections départementales ; article L. 228 du même code pour les élections municipales.

(3) Cf. mémentos élaborés par le ministère de l'Intérieur à l'usage des candidats aux élections (<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat>).

## 2. Procéder à une révision pré-électorale des listes

En conséquence du rapprochement du délai d'inscription des dates de scrutin, l'annualité de la révision des listes électorales devrait être remplacée par une révision pré-électorale des listes (a), sous réserve des mesures spécifiques à prévoir en année non-électorale (b).

### a. Le principe : une révision pré-électorale des listes

La mise en place de délais limites d'inscription quelques semaines avant la tenue d'un scrutin nécessite de **revenir sur le principe de la révision annuelle des listes électorales posé par le deuxième alinéa de l'article L. 16** du code électoral **au profit d'une révision pluriannuelle dont le rythme sera fixé par celui des échéances électorales**. Il s'agit par cette mesure de procéder à autant de révisions des listes qu'il y a aura de scrutins dans l'année, afin de disposer de listes électorales actualisées tenant compte de la mobilité personnelle et professionnelle des électeurs et permettant à ceux qui s'intéresseraient tardivement aux enjeux de l'élection de s'inscrire sur les listes et de participer au scrutin.

Toutefois, pour des raisons matérielles et pratiques, **cette révision pré-électorale pourrait être limitée en présence de scrutins très rapprochés**, afin de tenir compte des contraintes de travail et de délais des différents intervenants dans la procédure d'inscription. Cela réglerait du reste la question de la sécurisation du dépôt des candidatures aux élections municipales, régionales et européennes (*cf. supra*).

#### Proposition n° 4

**Instituer**, à l'article L. 16 du code électoral, **le principe d'une révision pré-électorale des listes**.

En revanche, les propositions de vos rapporteurs n'enlèvent rien de la pertinence de l'article L. 34 qui permet à tout électeur de faire rétablir ses droits en présence d'une erreur purement matérielle ou d'une radiation irrégulière jusqu'au jour du scrutin.

On peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir les dispositions de l'article L. 30 du même code relatives aux inscriptions hors période recevables jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin. De prime abord, une telle mesure pouvait se justifier lorsqu'une seule révision des listes était réalisée chaque année, durant les mois de janvier et de février. Certes l'amélioration de l'articulation entre démarches administratives, démarches de déménagement et démarches d'inscription permettra de mieux prendre en compte les mobilités personnelles et professionnelles (*cf. infra*). Toutefois, il pourrait être utile de maintenir les possibilités offertes par cet article jusque dix jours avant une élection dans la mesure où la situation personnelle et professionnelle de certains électeurs peut avoir changé depuis la clôture des inscriptions quarante-cinq jours au moins avant la date d'un scrutin.



**Proposition n° 5**

**Maintenir** les dispositions de l'article L. 30 du code électoral relatives aux **cas d'inscription recevables jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.**

*b. L'exception : une révision annuelle des listes en année non électorale*

Le principe de la **révision annuelle** ne doit toutefois pas être totalement supprimé du code électoral : il **conserve son utilité lorsque l'année ne compte aucune échéance électorale prévisible**. Une révision annuelle, dont il conviendra de définir la date exacte, permettra notamment de **régler le cas des élections, partielles ou générales, et des référendums** qui ne peuvent pas être anticipés et dont les délais d'organisation pourraient empêcher une révision pré-électorale.

Il peut d'abord s'agir d'**élections générales anticipées**. L'article 7 de la Constitution dispose, pour les élections **présidentielles**, qu' « *en cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement* ». L'article 12 de la Constitution prévoit, pour les élections législatives anticipées, que « *les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution* ». Ces délais sont particulièrement contraints et peu propices à une révision pré-électorale des listes.

Pourraient également être concernées les **élections partielles**. Pour les élections **législatives**, l'article L.O. 178 du code électoral dispose qu' « *en cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux qui sont mentionnés à l'article L.O. 176<sup>(1)</sup> ou lorsque les dispositions de cet article ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois* ». Pour les élections des **conseillers régionaux**, des conseillers à l'Assemblée de **Corse** et des membres de l'Assemblée de **Martinique** et de **Guyane**, les articles L. 363, L. 383 et L. 558-35 du même code prévoient, pour chacune de ces élections, qu' « *en cas d'annulation de l'ensemble des opérations électorales (...), il est procédé à de nouvelles élections dans cette région dans un délai de trois mois* ». Pour les élections **départementales**, l'article L. 221 du même code dispose qu' « *en cas de vacance pour toute autre cause ou lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois* »<sup>(2)</sup>. Pour les élections **municipales**, l'article L. 251 du même code prévoit que « *dans le cas où*

---

(1) Décès, acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, prolongation au-delà de six mois d'une mission confiée par le Gouvernement, acceptation de fonctions gouvernementales.

(2) Le premier alinéa dispose que « le conseiller général dont le siège devient vacant pour cause de décès, de démission intervenue en application des articles L. 46-1, L. 46-2, LO 151 ou LO 151-1 du présent code ou pour tout autre motif, de présomption d'absence au sens de l'article 112 du code civil ou d'acceptation de la fonction de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, est remplacé jusqu'au renouvellement de la série dont il est issu par la personne élue en même temps que lui à cet effet ».

*l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder trois mois* ». Le délai de trois mois est un délai maximal qui peut être inférieur et rendre matériellement impossible ou compliquée une révision des listes électorales.

Le problème pourrait enfin se poser pour les **référendums et consultations**. Aucune disposition du code électoral ne prévoit de délais particuliers dans la fixation de la date de la consultation pour les **référendums des articles 11, 53 et 89 de la Constitution** <sup>(1)</sup> et les **consultations organisées outre-mer en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution** <sup>(2)</sup>, même si, en pratique, un délai supérieur à deux mois sépare généralement la date de publication du décret portant organisation du référendum et la date de convocation des électeurs. Ce fut le cas lors des référendums nationaux organisés sur l'instauration du quinquennat en 2000 <sup>(3)</sup> et le traité constitutionnel européen en 2005 <sup>(4)</sup>, pour lesquels la date de la consultation avait été fixée respectivement le dixième et le onzième dimanche suivant la publication du décret de convocation des électeurs. Pour le **référendum d'initiative locale** organisé par les collectivités territoriales en application de l'article 72-1 de la Constitution, l'article L.O. 1112-3 du même code prévoit qu'il « *ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération [organisant le référendum] au représentant de l'État* ».

#### **Proposition n° 6**

Par exception à la proposition n° 5, **conserver**, à l'article L. 16 du code électoral, **la possibilité d'une révision annuelle des listes en année non-électorale**.

---

(1) La loi n° 2013-116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a prévu que s'appliquait aux opérations référendaires, auparavant régies par aucun texte, le droit commun de la révision des listes électorales.

(2) Les articles L. 559 à L. 567 du code électoral leur rendent applicable la procédure de révision annuelle des listes électorales.

(3) Décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum.

(4) Décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum.

## SECONDE PARTIE : MODERNISER LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION SUR LES LISTES SANS PORTER ATTEINTE À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU PROCESSUS ÉLECTORAL

Le bon déroulement des opérations électorales, la régularité du processus et la sincérité des résultats reposent sur l'ampleur et la qualité de l'inscription des électeurs et sur l'impartialité et l'efficacité de la procédure qui aboutit à la révision des listes.

À cette fin, le législateur a mis en place un partage original entre le **principe général de l'inscription volontaire**, applicable à tous les électeurs dès lors qu'ils en font la demande, et la **procédure d'inscription d'office, réservée aux jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans avant l'élection**.

Cet équilibre a permis de **lutter contre les fraudes électorales** à l'inscription et de **rapprocher les jeunes majeurs de l'institution électorale** à l'occasion de leur premier exercice du droit de vote. Il pourrait toutefois être repensé afin d'**accompagner davantage le citoyen dans sa mobilité, en respectant sa volonté d'être inscrit sur les listes électorales**, ceci en couplant la démarche d'inscription avec d'autres démarches administratives ou liées au déménagement (I).

**La procédure d'examen et de contrôle des inscriptions**, articulée autour du rôle décisionnaire des commissions de révision et de la mission coordinatrice de l'INSEE, ne garantit toutefois pas une mise à jour optimale des listes électorales.

Le **choix par chaque électeur de sa commune d'inscription** est inutilement contraint : il devrait être élargi dès lors que l'intéressé dispose avec celle-ci d'attaches suffisantes. Par ailleurs, les conditions d'examen des demandes d'inscription et des radiations présentent d'importants dysfonctionnements et de nombreuses insuffisances : **l'impartialité et l'efficacité des commissions de révision des listes électorales** qui en ont la charge devraient donc être renforcées. Enfin, l'imparfaite coordination des listes électorales communales générée par le système actuel appelle à **refonder à l'échelle nationale la gestion technique de ces listes**, autour du rôle pivot joué par l'INSEE (II).

Vos rapporteurs, conscients que ce bouleversement prendra du temps, souhaitent que les deux années qui vont s'écouler d'ici les prochaines élections présidentielle et législatives de 2017 soient mises à profit pour repenser l'architecture du système d'inscription sur les listes électorales afin de renforcer son efficacité, de garantir l'impartialité des décisions d'inscription et de radiation et de mieux actualiser les listes, sans mettre en péril le bon déroulement des opérations de vote.

## **I. L'INITIATIVE DE L'INSCRIPTION : ENCOURAGER L'INSCRIPTION DANS LE RESPECT DU CARACTÈRE PRINCIPALEMENT VOLONTAIRE DE LA DÉMARCHE**

L'inscription sur les listes électorales est, en France, fondée sur la démarche volontaire et préalable de l'électeur, sous réserve de la procédure d'inscription d'office instituée au profit des jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans. Si le partage actuel entre le principe de l'inscription volontaire et la procédure d'inscription d'office des jeunes majeurs paraît satisfaisant (A), une meilleure articulation entre démarches d'inscription, démarches administratives et démarches liées au déménagement permettrait d'encourager les électeurs à s'inscrire sur les listes et de mettre un terme à la compression dans le temps des inscriptions (B).

### **A. LE PARTAGE ACTUEL ENTRE INSCRIPTION VOLONTAIRE ET INSCRIPTION D'OFFICE DES JEUNES ÂGÉS DE 18 ANS EST SATISFAISANT**

À la différence de nombreux pays européens dans lesquels les listes électorales sont automatiquement alimentées et mises à jour grâce aux déclarations domiciliaires obligatoires, l'inscription sur les listes électorales se fait, en France, à la demande de l'intéressé. Ce principe, qui ressort du caractère civique du droit de vote et permet de limiter les fraudes à l'inscription, doit être conservé (1). Il n'est d'ailleurs pas incompatible avec l'existence parallèle d'une procédure d'inscription d'office au bénéfice des jeunes de 18 ans, susceptible de les faire entrer plus rapidement dans l'institution électorale à condition d'en améliorer les conditions d'application (2).

#### **1. En l'absence de fichier de déclaration domiciliaire, le principe de l'inscription volontaire doit être conservé**

La France a fait le choix de fonder l'inscription sur les listes électorales sur la démarche préalable d'un électeur librement consentant (a), en cohérence avec la dimension civique du droit de vote et l'absence historique d'obligation de déclaration domiciliaire, sur laquelle aurait pu s'adosser un système d'inscription automatique (b).

##### **a. La nécessité d'une démarche volontaire de l'électeur**

Aux termes des **articles L. 9, L. 11 et R. 1 du code électoral**, qui prévoient respectivement que « *l'inscription sur les listes électorales est obligatoire* », que les électeurs qui remplissent les conditions requises sont inscrits sur les listes électorales « *sur leur demande* » et que « *tous les Français et Françaises jouissant de leurs droits civils et politiques et n'ayant jamais figuré sur une liste électorale doivent solliciter leur inscription* », **l'inscription sur les**

## **listes électorales est une démarche volontaire réalisée à la demande de l'électeur.**

Sont principalement concernées les personnes qui changent de commune de domicile ou de résidence, les Français naturalisés et ceux qui recouvrent l'exercice du droit de vote. Doivent donc solliciter leur inscription, à compter de la date de cessation de leur incapacité, « *les personnes qui, frappées d'incapacité électorale à la suite d'une condamnation, bénéficient de la réhabilitation ou font l'objet d'une mesure d'amnistie* »<sup>(1)</sup> et, à compter du changement de leur situation, « *les électeurs déjà inscrits sur une liste électorale qui, à la suite d'un changement de domicile ou de résidence, ont perdu le droit d'être maintenus sur cette liste et n'ont pas revendiqué l'application des dispositions du 2° du premier alinéa de l'article L. 11* », relatif à la qualité de contribuable local<sup>(2)</sup>.

L'intéressé peut se présenter lui-même **au guichet** de la commune concernée et remplir la demande d'inscription en remplissant un formulaire type, solliciter son inscription **par correspondance** en cas d'impossibilité de se déplacer à la mairie – **y compris par internet** « *dans le cadre d'une téléprocédure dans les conditions agréées par le ministère de l'Intérieur* »<sup>(3)</sup> – ou **se faire représenter par un mandataire** nommément désigné par procuration<sup>(4)</sup>. Il doit joindre à sa demande les pièces justifiant sa nationalité, son identité et sa domiciliation<sup>(5)</sup> (cf. ANNEXE N° 1).

Le juge administratif a plusieurs fois déclaré **illégal les demandes d'inscription recueillies directement au domicile des électeurs** et annulé les opérations de révision des listes électorales, même si ces demandes ne représentaient qu'une partie limitée des nouvelles inscriptions. Le Conseil d'État a ainsi jugé que « *les électeurs remplissant les conditions requises doivent solliciter leur inscription sur la liste électorale en déposant une demande à la mairie ; que s'ils ne sont pas tenus d'effectuer personnellement ce dépôt et s'ils peuvent en charger un tiers qu'ils ont librement choisi et mandaté à cet effet, leurs demandes d'inscription ne sauraient être recueillies à leur domicile par des personnes habilitées à cette fin par la municipalité ou toute autre autorité administrative sans que soient méconnues les dispositions du code électoral* »<sup>(6)</sup>.

**C'est la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral** qui pose ce principe, en subordonnant l'inscription de l'électeur à une demande expresse de celui-ci, afin de rompre avec la situation

---

(1) Article R. 2 du code électoral.

(2) Article R. 3 du code électoral.

(3) Depuis le décret n° 2009-430 du 20 avril 2009 portant modification du code électoral et du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

(4) Deuxième alinéa de l'article R. 5 du code électoral.

(5) Articles 3 à 6 de l'arrêté du 12 décembre 2013 pris en application des articles R. 5 et R. 60 du code électoral.

(6) Conseil d'État, 13 mars 1981, Maire de Tremblay-les-Gonnesse, n° 31530 ; Conseil d'État, 25 mars 1981, Commune d'Allonnes Sarthe, n° 31915.

qui prévalait jusqu'alors et qui avait fait naître de nombreux soupçons de fraude à l'inscription. En effet, avant l'entrée en vigueur de cette loi, les commissions administratives pouvaient procéder à l'inscription automatique des citoyens remplissant les conditions légales pour être électeurs dans la commune, ce qui avait généré des doubles ou triples inscriptions et favorisé les cas – soupçonnés ou avérés – de fraude électorale <sup>(1)</sup>.

***b. Un devoir civique nécessaire, en l'absence de déclaration domiciliaire obligatoire***

Vos rapporteurs considèrent que le caractère volontaire de l'inscription sur les listes électorales est un principe pertinent et doit être maintenu. Il constitue un **principe essentiel de la vie démocratique française**, qui témoigne de **l'attachement des citoyens à la vie de la Cité et au devoir civique** qui leur est imposé, comme le rappellent les cartes électorales sur lesquelles il est indiqué « *Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique* ».

À l'inverse, l'instauration d'une procédure d'inscription automatique des électeurs qui changeraient de domicile ou de résidence est inadaptée à la France.

D'une part, **l'électeur doit demeurer libre de choisir la commune dans laquelle il s'inscrit** sur les listes électorales, sous réserve de satisfaire aux exigences d'attache posées par le code électoral (*cf. infra*). Or, un système de réinscription automatique sur les listes électorales de la commune d'arrivée à la suite d'un déménagement de la commune de départ ne permettrait pas de tenir compte du souhait de l'électeur de maintenir son inscription dans la commune de départ dès lors qu'il conserverait une attache avec celle-ci, par exemple en continuant de figurer sur le rôle d'une contribution directe communale.

D'autre part, l'automaticité de l'inscription et de la mise à jour des listes électorales repose, dans les pays où elle existe, sur **l'obligation de déclaration domiciliaire**. En Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, grâce à la déclaration domiciliaire obligatoire, les listes électorales sont automatiquement mises à jour, à l'exception des modifications apportées dans les derniers jours qui précèdent le scrutin. En l'absence d'une telle déclaration et, partant, d'un fichier domiciliaire communal <sup>(2)</sup>, la France ne disposerait pas des moyens nécessaires au suivi du déplacement des électeurs et à la sécurisation de la procédure d'inscription. L'Assemblée nationale a d'ailleurs récemment écarté l'idée de créer un tel fichier, en rejetant, le 17 avril dernier, la proposition de loi

---

(1) Rapport n° 417 de M. Christian Bonnet, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale du Sénat, sur le projet de loi relatif à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales (1996-1997).

(2) En France, la déclaration de changement de domicile n'est pas obligatoire, sauf pour les étrangers, qui ne sont pas concernés par l'inscription sur les listes électorales (article R. 321-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) et dans les départements d'Alsace-Moselle (ordonnances des 15, 16 et 18 juin 1883) dans lesquels l'abrogation en 1919 des sanctions pénales afférentes a affaibli la portée de cette obligation et la fiabilité de ces fichiers.

relative à la déclaration de domiciliation compte tenu, notamment, des incertitudes juridiques et techniques qu'un tel dispositif pouvait soulever <sup>(1)</sup>.

Enfin, comme le relevait devant la mission d'information M. Damien Dutrieux, maître de conférence spécialisé en droit électoral, « *c'est l'inscription automatique qui crée l'abstention* », en augmentant mécaniquement la proportion d'inscrits par rapport au nombre de votants <sup>(2)</sup>.

Le maintien du caractère volontaire de l'inscription sur les listes électorales n'empêche pas que soient menées des campagnes incitatives à l'inscription. De nombreuses communes rappellent, à l'aide de panneaux d'affichage, la nécessité de faire la démarche d'inscription dans les délais impartis ou organisent un accueil spécifique à destination des nouveaux arrivants (journées ou kits des nouveaux arrivants), susceptible de comporter une sensibilisation particulière aux formalités d'inscription sur les listes électorales. Pour ce faire, ces communes ont recours à la base nationale des changements d'adresse de *La Poste* dont est notamment extrait le fichier dit « des nouveaux voisins » <sup>(3)</sup>. Le principe de l'inscription volontaire n'empêche pas non plus le dépôt des demandes dans toute annexe de la mairie, y compris dans un bus mobile se déplaçant dans les quartiers.

Du reste, l'abandon de la procédure d'inscription volontaire au profit d'une inscription automatique ne serait pas sans poser un problème démocratique. Elle durcirait mécaniquement les règles d'élection dès le premier tour et de maintien au second tour aux élections législatives <sup>(4)</sup>, départementales <sup>(5)</sup> et municipales <sup>(6)</sup> du fait de l'augmentation du nombre de personnes inscrites.

---

(1) Proposition de loi n° 966 de Mme Virginie Duby-Muller et plusieurs de ses collègues relative à la déclaration de domiciliation, rejetée en première lecture par l'Assemblée nationale au cours de la première séance du jeudi 17 avril 2014.

(2) Cf. audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.

(3) Cf. audition de M. Jacques Savatier, directeur général adjoint du groupe La Poste, le mercredi 22 octobre 2014.

(4) Aux élections législatives, le candidat est élu dès le premier tour s'il recueille la majorité absolue des suffrages exprimés et le quart du nombre des électeurs inscrits ou peut se présenter au second tour de scrutin s'il a recueilli au moins 12,5 % du nombre des électeurs inscrits.

(5) Aux élections départementales, nul ne peut être candidat au second tour s'il n'a pas obtenu au premier un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits.

(6) Aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants, nul n'est élu au premier tour s'il n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et le quart du nombre des électeurs inscrits.

## LA DÉCLARATION DOMICILIAIRE EN EUROPE

**La déclaration domiciliaire constitue une obligation très répandue en Europe et est assortie de sanctions pécuniaires de nature administrative ou pénale**

	Déclaration domiciliaire	Sanction
<b>Allemagne</b>	<b>Oui</b> ( <i>fichier géré par les communes ou syndicats de communes</i> ), dans un délai d'une ou deux semaines suivant le changement de domicile à l'intérieur de la commune ; mais les départs ne doivent pas être signalés, sauf en cas d'expatriation.	Amende administrative
<b>Autriche</b>	<b>Oui</b> ( <i>registre communal des habitants et fichier central des personnes ayant un logement en Autriche</i> ), dans un délai de trois jours suivant son déménagement.	Amende administrative
<b>Belgique</b>	<b>Oui</b> ( <i>registres communaux de population et des étrangers et registre national des personnes physiques</i> ), dans les huit jours suivant le déménagement.	Amende
<b>Danemark</b>	<b>Oui</b> ( <i>fichier communal des personnes</i> ), dans les cinq jours suivant le déménagement.	Amende administrative dont le montant est librement fixé
<b>Espagne</b>	<b>Oui</b> ( <i>registre nominal des habitants de la commune</i> ).	Amende administrative fixée par la commune dans des limites nationales qui varient en fonction de la population
<b>Italie</b>	<b>Oui</b> ( <i>registres communaux d'état civil de la population résidente</i> ), dans les vingt jours suivant le déménagement.	Amende administrative
<b>Pays-Bas</b>	<b>Oui</b> ( <i>registres municipaux de la population</i> ), dans les cinq jours suivant le déménagement.	Contravention punissable d'une amende, voire d'une peine de prison
<b>Portugal</b>	<b>Non</b> mais les changements d'adresse doivent être mentionnés sur la carte d'identité, la carte grise et le permis de conduire.	–
<b>Royaume-Uni</b>	<b>Non</b> mais le changement d'adresse doit être mentionné sur le permis de conduire.	–
<b>Suède</b>	<b>Oui</b> ( <i>fichier de la population de l'administration fiscale</i> ), dans les sept jours suivant le déménagement.	Amende
<b>Suisse</b>	<b>Oui</b> ( <i>registre des habitants des cantons et communes</i> ), dans les quatorze jours suivant le déménagement.	Contravention punie d'une amende dont le montant varie selon les communes, exceptionnellement d'une peine privative de liberté.

Source : étude de législation comparée du Sénat n° LC 141 de novembre 2004.

### **2. La procédure d'inscription d'office des jeunes âgés de 18 ans doit être maintenue sous réserve de certains ajustements**

Les jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans au plus tard la veille du premier tour d'un scrutin sont les seuls électeurs potentiels à pouvoir bénéficier d'une procédure d'inscription d'office, depuis une réforme du 10 novembre 1997. Cette



procédure, qui a permis de les rapprocher de l'institution électorale (a), doit donc être maintenue et améliorée afin de viser le maximum de jeunes (b).

**a. L'effet positif de l'inscription d'office sur le rapprochement des jeunes avec l'institution électorale**

Partant de la nécessité de «faire participer les jeunes, en particulier les jeunes des quartiers, à la vie démocratique»<sup>(1)</sup>, la loi n° 91-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales a prévu que **les jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans pourraient faire l'objet d'une inscription d'office sur les listes électorales et être dispensés des formalités liées au dépôt préalable d'une demande d'inscription**. En Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, la première inscription sur les listes électorales est également effectuée d'office, à partir des fichiers municipaux de population constitués grâce à l'obligation qui y est faite de déclarer son nouveau domicile.

Cette procédure, régie par les articles L. 11-1 à L. 11-2, L. 17-1, R. 6 et R. 7-1 du code électoral, visait à répondre à la désaffection des jeunes à l'égard de la procédure d'inscription sur les listes électorales, jugée trop contraignante, et au fait que nombre d'entre eux n'avaient pas pu prendre part au scrutin organisé à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale de 1997 faute d'avoir pu s'inscrire sur les listes à temps. Non exclusive des démarches d'inscription volontaire que pourrait entreprendre le jeune, cette procédure prévoit que les personnes qui ont **dix-huit ans au plus tard la veille du jour du premier tour du scrutin, recensées et qui remplissent les autres conditions pour avoir la qualité d'électeur, sont proposées par l'INSEE pour être inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel déclaré au moment du recensement**. Cette procédure est valable en période et hors période de révision des listes électorales (cf. *supra*).

En pratique, la procédure d'inscription d'office n'est **pas une procédure d'inscription automatique mais une procédure d'allègement des démarches administratives d'inscription**. Elle suppose l'intervention préalable du jeune qui, **entre la date de ses 16 ans et la fin du troisième mois suivant cette date**, doit déclarer son état civil, son lieu de domicile ou de résidence, sa situation familiale et scolaire, universitaire ou professionnelle à la mairie de son domicile ou au consulat s'il vit à l'étranger<sup>(2)</sup>. L'administration lui remet alors une attestation de recensement qui lui sera demandée au moment de son inscription à un examen ou concours soumis au contrôle de l'autorité publique avant l'âge de 25 ans<sup>(3)</sup>. Les retardataires auront jusqu'à leur 25 ans pour régulariser leur situation à l'égard du recensement<sup>(4)</sup> mais devront accomplir eux-mêmes la

---

(1) Cf. discours de politique générale de M. Lionel Jospin, Premier ministre, le 19 juin 1997.

(2) Articles L. 113-1, L. 113-2 et R. 111-1 du code du service national.

(3) Articles L. 113-2 et L. 113-4 du code du service national.

(4) Article R. 111-15 du code du service national.

démarche de s'inscrire, en fournissant à leur mairie les preuves de leur identité et de leur domiciliation.

Les informations communiquées aux mairies ou consulats sont collectées par le ministère de la Défense en vue de la préparation de la journée « Défense et citoyenneté »<sup>(1)</sup>, à laquelle est en principe tenu de participer tout jeune Français, et serviront à l'INSEE pour constituer la liste des jeunes susceptibles de bénéficier de l'inscription d'office qu'il doit transmettre à chaque commune. Initialement, deux sources étaient mobilisées à cette fin : « *les autorités gestionnaires du fichier du recensement établi en application du code du service national et des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie* »<sup>(2)</sup>. Désormais, l'INSEE ne reçoit plus aucune donnée de la part des organismes sociaux dans la mesure où, depuis 2001, les deux sexes sont soumis à l'obligation de recensement, alors qu'en 1997, le service national ne concernait pas encore les filles.

#### **Proposition n° 7**

Prévoir, aux articles L. 17-1 et R. 6 du code électoral, que seule l'autorité gestionnaire du fichier du recensement établi en application du code du service national communique à l'INSEE les informations nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office sur les listes électorales.

Cette réforme s'est heurtée, dans un premier temps, à des difficultés techniques (absence de certains jeunes des listes, existence de doublons, absence d'indication sur les lieux de naissance, indication d'adresses erronées, présence de jeunes de nationalité étrangère<sup>(3)</sup>) et juridiques d'application (divergence d'interprétation sur sa date d'entrée en vigueur entre le ministère de l'Intérieur et la Cour de cassation<sup>(4)</sup>, articulation des procédures d'inscription volontaire et d'office essentiellement) ainsi qu'au mécontentement des jeunes qui, croyant être inscrits sans avoir à effectuer de formalités particulières, ont reçu de leur mairie un courrier réclamant des justificatifs.

---

(1) *Auparavant Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD).*

(2) *Articles L. 17-1 et R. 6 du code électoral.*

(3) *Ces erreurs étaient principalement dues à l'utilisation, dans les premiers temps de la procédure, de deux fichiers distincts, le fichier du recensement pour les garçons alors seuls soumis au service national, et les fichiers des organismes d'assurance maladie pour les filles.*

(4) *La loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national ayant prévu que les jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982 seraient recensées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, la Cour de cassation avait considéré que la procédure d'inscription d'office leur serait applicable au 1<sup>er</sup> janvier 1999 alors que pour le ministère de l'Intérieur, cette procédure, bien qu'entrée en vigueur à cette date, ne pourrait concrètement s'appliquer qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, date à laquelle les jeunes filles recensées pour la première fois auraient atteint dix-huit ans et figureraient dans les fichiers transmis aux communes.*

### **Le champ d'application de la procédure d'inscription d'office**

Pour bénéficier de la procédure d'inscription d'office, **le jeune concerné doit posséder la nationalité française et vivre en France**. Sont **exclus** de ce dispositif :

- les **Français établis hors de France âgés de 18 ans** ;
- les **citoyens de l'Union européenne âgés de 18 ans** ;
- les **jeunes en mesure de décliner ou de refuser la nationalité française qui se feraient recenser postérieurement à leurs 18 ans** : les personnes qui deviennent françaises entre 16 et 25 ans sont soumises à l'obligation de recensement dès l'instant où elles acquièrent la nationalité française et, pour ceux qui en ont la faculté en vertu des articles 18-1, 19-4, 21-8 et 22-3 du code civil, au plus tard à l'expiration du délai qui leur est laissé ouvert pour la répudier ou la décliner « *dans les six mois précédant [leur] majorité et dans les douze mois la suivant* ». Dès lors, les jeunes qui se feraient recenser dans les douze mois suivant leur majorité ne bénéficieront pas de la procédure d'inscription d'office, contrairement aux autres jeunes qui ont l'obligation de se faire recenser dans les trois mois suivant leur recensement.

Passé ce temps d'adaptation nécessaire, **cette procédure fonctionne aujourd'hui de manière satisfaisante et a contribué à réduire l'ampleur de la non-inscription constatée chez les jeunes électeurs**. À titre d'exemple, des constats qu'ils ont établis dans les années 2000 à partir d'une enquête sociologique portant sur un échantillon de plus de 100 bureaux de vote situés en zones urbaines sensibles, Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, chercheurs en science politique, ont démontré que l'inscription d'office occupait « *désormais une place essentielle en matière d'entrée de la jeunesse des quartiers populaires sur les listes électorales* » <sup>(1)</sup>.

#### ***b. Des améliorations encore nécessaires***

Dépendante de la qualité des adresses déclarées par les jeunes, de sa mise à jour par les jeunes en cas de changement d'adresse et de la qualité générale du recensement militaire, la procédure d'inscription d'office peut encore être améliorée, d'autant que l'absence de fichier domiciliaire empêche de tenir compte du déménagement des familles intervenu après le recensement et la journée « Défense et citoyenneté ».

Selon l'enquête 2012 sur la participation électorale conduite par l'INSEE sur les élections présidentielle et législatives de la même année <sup>(2)</sup>, **la proportion de Français en âge de voter et résidant en métropole n'atteint pas 100 % à l'âge de 18 ans** en dépit des progrès observés depuis l'instauration de la procédure d'inscription d'office, **à cause du nombre de jeunes ayant déménagé après leur recensement**.

---

(1) *Centre d'analyse stratégique*, Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes. Diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales, *enquête n° 11, 2007* (« Ségrégation sociale et ségrégation politique » par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, pp. 29 et s).

(2) Xavier Niel et Liliane Lincot, L'inscription et la participation électorales en 2012 : qui est inscrit et qui vote, *INSEE Première n° 1411, septembre 2012*.

Ce constat soulève la question des **conditions de vérification de la domiciliation** des intéressés. La vérification de la domiciliation effective des jeunes proposés à l'inscription d'office est une obligation légale car le fichier transmis par l'INSEE aux communes est en principe composé à partir de données d'un recensement effectué deux années auparavant ; il est donc susceptible de ne pas prendre en compte les déménagements intervenus depuis. En pratique, **l'adresse qui figure dans le fichier du ministère de la Défense**, et donc dans celui transmis par l'INSEE aux communes, **est l'adresse la plus récente** : si, lors de la journée « Défense et citoyenneté », le jeune a communiqué une nouvelle adresse, c'est cette dernière qui sera prise en compte ; à défaut, il s'agira de l'adresse mentionnée auparavant lors de son recensement dans la commune.

**Vos rapporteurs proposent donc que les jeunes qui participent à la journée « Défense et citoyenneté » soient systématiquement informés de la nécessité, en cas de déménagement ultérieur, de signaler au ministère de la Défense, ou à défaut, à leur commune de départ ou d'arrivée, leur changement de coordonnées et, en tout état de cause, des conséquences que ce défaut de signalement aurait sur leur inscription d'office sur les listes électorales.** Il existe d'ailleurs déjà une obligation de mettre à jour ses informations personnelles auprès du ministère de la Défense : conformément à l'article L. 113-7 du code du service national, *« après avoir été recensés, et jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, les Français sont tenus de faire connaître à l'administration chargée du service national tout changement de domicile ou de résidence, de situation familiale et professionnelle ».*

Certaines personnes entendues par la mission d'information ont également souligné l'incompréhension que pouvait susciter chez certains jeunes ou leurs parents la réception à leur domicile d'un courrier les informant qu'ils seraient prochainement inscrits d'office sur les listes électorales sans que, selon toute vraisemblance, ils en aient été préalablement avertis. En conséquence, **vos rapporteurs préconisent que les jeunes âgés de 16 à 18 ans soient mieux informés sur les conséquences de leur recensement.** Cette sensibilisation pourrait par exemple intervenir **au cours de la journée « Défense et citoyenneté »**, qui comporte déjà un module consacré aux responsabilités du citoyen à l'occasion duquel les jeunes sont *« sensibilisés aux droits et devoirs liés à la citoyenneté »*, comme le prévoit le premier alinéa de l'article L. 114-3 du code du service national. Des précisions supplémentaires sur leur inscription sur les listes électorales pourraient leur être apportées à cette occasion.

**Proposition n° 8**

Au cours de la journée « Défense et citoyenneté », **renforcer l'information et la sensibilisation des jeunes sur les conséquences de leur recensement sur l'inscription sur les listes électorales** et l'exercice du droit de vote, notamment en les invitant à signaler leur changement d'adresse en cas de déménagement intervenant après cette journée au ministère de la Défense ou à leur commune de départ ou d'arrivée, ainsi que sur les conséquences de leur non-inscription sur les listes.

Par ailleurs, le législateur n'ayant pas indiqué **la forme que devait prendre la vérification de domiciliation effectuée par la commune**, certaines pratiques ont pu conduire à priver de sa logique même cette procédure. Dans la majorité des communes, le fait que le courrier informant le jeune de son inscription d'office ne revienne pas en « NPAI » (N'habite pas à l'adresse indiquée) à la mairie est considéré comme une preuve suffisante de sa domiciliation réelle. Toutefois, d'autres mairies soumettent l'inscription à un déplacement physique au guichet – c'était le cas des Ulis en 2007 – ou à l'envoi d'un courrier comportant les papiers demandés – comme à Toulouse en 2007<sup>(1)</sup>.

Ces pratiques administratives semblent perdurer dans certaines communes<sup>(2)</sup>, malgré l'amélioration de la qualité des données transmises par l'INSEE et les précisions apportées par une circulaire du 25 juillet 2013, indiquant que « *le contrôle du domicile doit normalement avoir été fait (...) par la commune par simple envoi d'une lettre adressée au domicile figurant sur l'avis transmis par l'INSEE, pour informer la personne qu'elle va être inscrite* », et que « *si la lettre ne revient pas à la mairie avec la mention « PND » (Pli non distribuable), la réalité du domicile est présumée et la personne est alors inscrite d'office* »<sup>(3)</sup>.

Le manque d'harmonisation des pratiques observées par chaque commune de France est réel et préjudiciable à l'efficacité de la procédure, comme l'illustre l'exemple de la commune de Villemomble, en Seine-Saint-Denis, qui demande le renvoi d'un récépissé pour inscrire d'office le jeune concerné.

Il est donc proposé de **préciser dans une norme d'une valeur supérieure à celle d'une circulaire que la réalité du domicile de la personne susceptible de bénéficier de l'inscription d'office est présumée acquise dès lors que le courrier qui lui est adressé par la commune pour l'informer de son inscription n'est pas retourné.**

En tout état de cause et quels que soient les progrès qui pourront être réalisés dans le suivi de leur mobilité depuis leur recensement militaire, il appartient aux jeunes de 18 ans de vérifier leur inscription sur les listes électorales.

---

(1) *Centre d'analyse stratégique*, Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes. Diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales, *enquête n° 11, 2007* (« Ségrégation sociale et ségrégation politique » par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, pp. 33 et 34).

(2) Cf. *audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.*

(3) *Circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.*

**Proposition n° 9**

**Afin de renforcer la portée de la procédure d’inscription d’office**, permettant d’alléger les démarches des jeunes susceptibles d’en bénéficier, **inscrire dans la partie réglementaire du code électoral que la réalité du domicile du jeune est présumée acquise dès lors que le courrier** qui lui est adressé pour l’informer de son inscription **n’est pas retourné.**

Enfin, vos rapporteurs suggèrent de **remédier aux lacunes ponctuelles de cette procédure.** L’INSEE a indiqué à la mission d’information que les listes des personnes susceptibles d’être inscrites d’office n’étaient transmises aux communes que pour la tenue d’élections générales et les référendums. Vos rapporteurs proposent donc d’**étendre la transmission de ces listes en cas d’organisation d’une élection partielle** <sup>(1)</sup>.

**Proposition n° 10**

**Étendre la procédure d’inscription d’office** à toutes les élections en prévoyant que l’INSEE est tenu d’envoyer les listes de jeunes susceptibles d’en bénéficier **en cas d’organisation d’une élection partielle.**

En outre, le code électoral ne permet pas à la personne qui atteindrait l’âge de 18 ans entre le jour du premier tour du scrutin <sup>(2)</sup> – il faut être majeur au plus tard la veille du premier tour du scrutin – et la veille du second, de voter au second tour, conformément à l’article L. 57 qui dispose que « *seuls peuvent prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au premier tour de scrutin* » <sup>(3)</sup>. Afin de permettre à un maximum de jeunes de participer à l’un au moins des tours d’un scrutin, vos rapporteurs proposent d’**étendre l’inscription d’office aux jeunes qui atteignent l’âge requis entre le jour du premier tour et la veille du second tour.** Les jeunes concernés pourraient soit faire l’objet d’une mention particulière sur la liste électorale, soit être adjoints à la liste électorale du second tour, afin que leur participation au vote ne soit possible qu’à celui-ci. Au demeurant, l’obstacle de l’article L. 57 précité est déjà surmonté lorsque, en application de l’article L. 34 du même code, le juge autorise l’inscription entre les deux tours d’un scrutin d’un électeur victime d’une erreur purement matérielle ou d’une radiation irrégulière (*cf. supra*).

**Proposition n° 11**

**Permettre aux jeunes qui atteignent l’âge de 18 ans entre les deux tours d’un scrutin de bénéficier de l’inscription d’office pour les opérations de vote du second tour.**

---

(1) En l’état du droit existant, le jeune peut alors solliciter son inscription sur les listes électorales en application du 3° de l’article L. 30 du code électoral mais doit déposer sa demande au plus tard le dixième jour précédant celui du scrutin.

(2) En application de l’article L. 2 du code électoral, pour être électeur, il faut être majeur, c’est-à-dire être âgé de 18 ans accomplis au plus tard la veille du premier tour du scrutin (Cass. 2<sup>e</sup> civ., 19 mai 2005, n° 05-60.174).

(3) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 23 octobre 1974, n° 74-60.094.

## **B. MIEUX ARTICULER LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION AVEC LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES ET LES DÉMARCHES DE DÉMÉNAGEMENT**

Même si la procédure d'inscription ménage un juste équilibre entre inscription volontaire et inscription d'office, des progrès supplémentaires pourraient être accomplis dans **l'accompagnement des démarches d'inscription à plusieurs étapes de la vie de l'électeur**. Car, à défaut de rappels réguliers sur la nécessité de mettre à jour son inscription sur les listes électorales, il est fort à parier que l'électeur perdra le bénéfice de son inscription dès qu'un changement dans sa situation personnelle (changement du nom d'usage, de domicile, *etc.*) conduira à sa radiation d'office en raison du retour en mairie de la carte ou de la propagande électorales. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs proposent de coupler le signalement d'un déménagement à l'administration avec la démarche d'inscription afin de suivre au plus près la mobilité des électeurs (1) et, plus généralement, de procéder à un rappel personnalisé de la nécessité de s'inscrire ou de se réinscrire à chaque démarche administrative pertinente et sécurisée, voire de demander l'autorisation de transmettre l'information à la commune compétente (2).

### **1. Faire du déménagement une démarche génératrice d'inscription sur les listes électorales**

Parmi les récriminations régulièrement formulées à l'encontre de la procédure d'inscription figure l'absence de rappel de la nécessité de se réinscrire sur les listes électorales à la suite d'un déménagement <sup>(1)</sup>. Dès lors, le couplage des opérations administratives liées au déménagement et des démarches d'inscription sur les listes électorales permettrait de pallier cette absence (a) mais suppose de développer l'usage du portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) par lequel ces opérations transitent (b).

#### **a. Lier les opérations de déménagement et d'inscription**

La mobilité résidentielle influence le taux d'inscription, comme en témoigne le fait que « *les personnes qui ont déménagé entre 1999 et 2010 sont souvent moins inscrites, à caractéristiques sociales et familiales équivalentes* » <sup>(2)</sup>. Lors des élections européennes de mai 2014, 2,9 millions d'enveloppes de propagande officielle ont été retournées, sur 44 millions envoyées, ce qui signifie que plus de 6 % des électeurs n'habitaient plus à l'adresse indiquée sur les listes électorales.

---

(1) Selon les résultats d'une étude confiée par le service Innovation et services aux usagers de la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) du SGMAP à TNS Sofres les 24 et 26 septembre 2008.

(2) Xavier Niel et Liliane Lincot, L'inscription et la participation électorales en 2012 : qui est inscrit et qui vote, INSEE Première n° 1411, septembre 2012.

Plusieurs solutions ont été présentées devant la mission d'information afin de **faciliter l'inscription sur les listes électorales des personnes les plus mobiles**.

De manière ponctuelle et exceptionnelle, l'État a déjà par le passé incité les électeurs qui déménagent à régulariser leur inscription sur les listes. En 2003, **l'opération « Envoyez une lettre pour vous inscrire sur les listes électorales » (ELISE)** avait permis l'inscription par correspondance de nombreux électeurs qui figuraient dans le fichier des changements d'adresse de La Poste au cours des années 2002 et 2003 : une lettre avait été envoyée à chacun d'entre eux pour l'inviter à s'inscrire, grâce à un formulaire à retourner à la mairie dans une enveloppe dispensée d'affranchissement. Cette opération avait également permis la radiation de nombreux électeurs de listes sur lesquelles ils ne devaient plus figurer <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, l'interconnexion de fichiers administratifs permettrait d'identifier les changements de domicile <sup>(2)</sup>, par croisement avec un fichier électoral national, et de procéder à l'actualisation automatique des inscriptions <sup>(3)</sup>. Auditionnés par vos rapporteurs, les représentants de La Poste, confrontée à la diminution de son activité de distribution du courrier, a également proposé de confier aux facteurs, personnes assermentées bénéficiant de la confiance de ses clients, une mission d'information ou d'aide à l'inscription des électeurs, sous la forme d'un service de remise commentée des dossiers d'inscription, avec possibilité de transmission dématérialisée des justificatifs nécessaires ou, plus généralement d'« *un service d'intérêt public d'information et d'aide à l'inscription à domicile* » auprès des personnes non inscrites et mal inscrites préalablement identifiées <sup>(4)</sup>. Ces solutions intéressantes supposent pour certaines l'intervention au domicile de l'électeur et, pour cette raison, ne présentent pas **toutes les garanties permettant de s'assurer de son consentement éclairé**. Le **coût** occasionné par le recours aux postiers devrait par ailleurs être **supporté soit par les communes et l'État**, ce qui paraît peu envisageable dans le contexte financier actuel, **soit par l'électeur lui-même** qui voudrait avoir recours à un service de remise commentée du dossier d'inscription, ce qui est totalement inenvisageable.

**La simplification du recueil des demandes d'inscription doit** au contraire **se faire dans le respect de son caractère volontaire et dans des conditions incontestables de sécurité et d'impartialité**. Les Français acceptent

---

(1) Cf. *audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.*

(2) *Fichiers des changements d'adresse de La Poste, fichiers de la sécurité sociale, fichier des compteurs électriques, fichiers de la taxe d'habitation, fichiers de renouvellement des pièces d'identité, fichiers des opérateurs de téléphonie, etc.*

(3) Cf. *auditions de Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, le mercredi 15 octobre 2014, et de représentants du service Innovation et service aux usagers du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le mercredi 29 octobre 2014.*

(4) Cf. *audition de M. Jacques Savatier, directeur général adjoint du groupe La Poste, le mercredi 22 octobre 2014.*



en effet relativement bien l'idée que la procédure d'inscription soit soumise à un certain formalisme, compte tenu de l'enjeu du vote et de la nécessité de sécuriser le processus démocratique <sup>(1)</sup>. À cette fin, vos rapporteurs proposent d'**améliorer l'articulation de la notification du déménagement à l'administration et l'inscription sur les listes**, en permettant à tout électeur qui en ferait la demande préalable de modifier sa commune d'inscription, dès lors qu'il aurait déjà notifié son changement d'adresse à une autre administration. Cela remédierait à la situation qui prévaut aujourd'hui, dans laquelle l'électeur, qui a généralement pris soin de communiquer à d'autres administrations le changement de ses coordonnées, s'attend à être informé de sa radiation ou de la nécessité de mettre à jour son inscription.

Une telle démarche, qui conduirait à ce que l'électeur n'ait plus à fournir les pièces justificatives dès lors qu'il les aurait également déjà communiquées à une autre administration, s'inscrirait dans l'esprit du **programme « Dites-le-nous une fois »**, mis en place au profit des entreprises par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. Ce programme, qui s'inspire du dispositif britannique « *Tell us once* » <sup>(2)</sup>, tire les conséquences du développement contrarié de l'armoire sécurisée numérique <sup>(3)</sup>, dont l'objectif initial – fournir à tous un espace sécurisé accessible aux administrations, qui auraient pu ainsi puiser les informations dont la communication est aujourd'hui redondante – a été restreint, en raison de sa complexité administrative et technique <sup>(4)</sup>, à certains publics spécifiques, comme les personnes les plus fragiles et celles qui, revenant de l'étranger, sont inconnues de l'administration <sup>(5)</sup>.

#### ***b. Parachever le fonctionnement du portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr)***

**La notification des déménagements est aujourd'hui réalisée principalement sur le portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr)**, devenu, en quelques années, le point d'accès unique et personnalisé vers les démarches administratives en ligne, à travers notamment le téléservice de notification d'un changement d'adresse (« *Je change de coordonnées* ») aux administrations et opérateurs qui en sont les partenaires <sup>(6)</sup> et le téléservice d'inscription sur les listes électorales.

---

(1) Selon une étude confiée par le service Innovation et services aux usagers de la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) du SGMAP à TNS Sofres les 24 et 26 septembre 2008.

(2) Le programme « Dites-le nous une fois » permettra d'ici 2017 qu'une entreprise n'ait qu'un identifiant à fournir à l'administration en remplacement des données d'identité aujourd'hui demandées, qu'elle ne fournisse qu'une fois la même donnée comptable ou sociale et qu'elle ne fournisse plus aucune pièce justificative dès lors que l'information est produite par l'administration.

(3) Le dispositif d'armoire sécurisée numérique avait donné lieu à une habilitation accordée au Gouvernement par l'article 62 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives : au terme du délai d'habilitation de dix-huit mois, l'ordonnance n'a pas été prise.

(4) Le dispositif supposait une harmonisation des informations exigées par les administrations et l'échange d'informations entre administrations, dans le cadre d'une plate-forme informatique sécurisée.

(5) Cf. audition de représentants du cabinet de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, le mercredi 26 novembre 2014.

(6) Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) ; Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) ; Caisses d'allocations familiales (CAF) ; Caisse nationale

### Le téléservice d'inscription sur les listes électorales

Depuis 2009, un **service d'inscription sur les listes électorales** en ligne figure dans le bouquet de services proposés par le portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) <sup>(1)</sup>.

Service de dépôt des demandes d'inscription, [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) reçoit les demandes qui lui sont transmises et les transfère aux communes qui conservent l'entière compétence de les instruire. La commune qui adhère à ce portail a le choix entre recevoir les demandes d'inscription par transmission informatique ou opter pour une démarche intégrée grâce à l'interconnexion de son logiciel de gestion des inscriptions au site de la direction de l'information légale et administrative (DILA).

Près de 4 100 communes ont demandé leur raccordement au service – dont la plus petite compte 10 habitants – et des actions de communication sont régulièrement entreprises pour étendre la couverture du territoire et de la population, même s'il reste matériellement compliqué pour une commune rurale de faire ce choix.

En 2013, 1 000 à 4 000 demandes d'inscription ont été déposées par ce biais chaque mois, et 95 000 pour le seul mois de décembre <sup>(2)</sup>. Plus d'un tiers des inscriptions réalisées à Paris sur la période de révision 2013-2014 l'ont été par ce téléservice.

*Source : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique*

Alors que ces deux démarches doivent aujourd'hui être réalisées séparément, **vos rapporteurs proposent de lier, au sein du portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), les téléservices de notification des changements d'adresse et d'inscription sur les listes électorales.**

L'efficacité de cette proposition est néanmoins conditionnée au développement de l'utilisation de ce portail, actuellement insuffisante. Si le nombre croissant de communes partenaires du téléservice d'inscription permet de couvrir aujourd'hui plus de 40 % du corps électoral, le taux d'usage par les particuliers du portail s'établit quant à lui à seulement 5 % de la population, l'objectif du Gouvernement étant de porter ce taux à 15 % dans les prochaines années <sup>(3)</sup>.

---

*militaire de sécurité sociale (CNMSS) ; Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) ; Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) ; Fonds Retraites et solidarité de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ; Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) ; Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle (CRAV) ; Caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ; Caisse nationale des industries électrique et gazière (CNIEG) ; Direction générale des finances publiques (DGFiP) ; Direct Energie ; Électricité de France (EDF) ; Gaz de France (GDF) Suez DolceVita ; La Poste ; Mutuelle sociale agricole (MSA) ; Pôle Emploi ; Système d'immatriculation des véhicules (SIV).*

(1) Cette faculté est possible depuis la modification, par un décret du 20 avril 2009, de l'article R. 5 du code électoral, relatif aux modalités de dépôt des demandes d'inscription, dont le deuxième alinéa dispose que les demandes d'inscription « peuvent également être admises dans le cadre d'une téléprocédure dans les conditions agréées par le ministre de l'Intérieur ».

(2) Cf. *audition de représentants du service Innovation et service aux usagers du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le mercredi 29 octobre 2014.*

(3) Cf. *auditions de représentants du service Innovation et service aux usagers du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le mercredi 29 octobre 2014, et de représentants du cabinet de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, le mercredi 26 novembre 2014.*

Outre les campagnes de communication sur son utilité, **l'amélioration et la simplification du fonctionnement du portail et son interconnexion avec d'autres sites de services et de guichets en ligne** vont incontestablement contribuer à en développer l'usage. En effet, quoique reliés entre eux, deux sites distincts existent aujourd'hui : [service-public.fr](http://service-public.fr) et [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr). [Service-public.fr](http://Service-public.fr) est un site d'information sur les démarches administratives tandis que [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) propose des fonctionnalités d'authentification, d'identification et d'accès aux démarches en ligne. Selon le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, le rapprochement et la fusion en cours des deux sites au sein du portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) permettra de proposer aux usagers une offre globale et cohérente en matière de démarches administratives. À terme, il intégrera le dispositif *France Connect* de gestion unique des identités et de continuité entre les services en ligne et les guichets (compte fiscal, AMELI, etc.), afin de permettre aux internautes de se connecter aux différents sites internet de l'administration sans avoir à créer de nouveaux comptes à chaque fois.

Enfin, l'un des obstacles fréquemment relevés par les utilisateurs de ce site est l'obligation d'envoyer une **copie des pièces justificatives sous format PDF**. Dans le prolongement des actions en cours pour l'établissement de la carte vitale, le Gouvernement a indiqué à votre mission d'information travailler à **l'assouplissement de cette condition en permettant l'envoi de la photographie ou du scan de ces pièces**, par exemple à partir d'un *smartphone* <sup>(1)</sup>.

#### Proposition n° 12

Dans l'esprit du programme « *Dites-le nous une fois* », **lier les démarches de déménagement et les démarches d'inscription** du portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) et en développer l'usage.

## 2. Inviter l'usager à s'inscrire sur les listes électorales à l'occasion de démarches administratives sécurisées

Nombre d'autres démarches administratives peuvent être l'occasion pour l'État de rappeler au citoyen la nécessité de s'inscrire ou de se réinscrire sur les listes électorales (a), plus particulièrement aux personnes qui acquièrent la nationalité française : ces dernières, notamment absentes des listes électorales, pourraient être inscrites dans le cadre des démarches qu'elles accomplissent pour obtenir la nationalité française (b).

### a. À l'occasion d'autres démarches administratives sécurisées

En réponse à la méconnaissance de la procédure d'inscription par les électeurs et à l'insuffisante prise en compte de leur mobilité professionnelle et personnelle, vos rapporteurs souhaitent ouvrir la possibilité pour tout électeur **de solliciter son inscription sur les listes électorales à chacune des principales démarches administratives en ligne qu'il accomplit**.

---

(1) Ibid.

Une telle politique incitative à l'inscription est d'ailleurs déjà menée dans des pays dont les conditions d'inscription sur les listes électorales sont similaires à celles de la France, comme au **Royaume-Uni et aux États-Unis**. Au Royaume-Uni, la prise en compte des inscriptions se fait tout au long de l'année et une campagne de mise à jour exhaustive des listes est menée chaque année (*annual canvass*) : chaque foyer reçoit un formulaire à retourner à l'administration, à défaut de quoi un agent se rend au domicile du foyer concerné <sup>(1)</sup>. Aux États-Unis, le *National Voter Registration Act* de 1993 oblige les États fédérés à proposer l'inscription sur les listes au même moment que l'établissement ou le renouvellement d'un permis de conduire ou que la formulation d'une demande d'aide sociale <sup>(2)</sup>.

Selon une expérimentation conduite par plusieurs universitaires en 2011 <sup>(3)</sup>, **la réduction du « coût » administratif de la procédure d'inscription permettrait d'augmenter sensiblement les taux d'inscription et de réinscription sur les listes électorales en France**, les personnes non inscrites allant voter, même de manière intermittente, dès lors qu'elles sont affranchies des coûts administratifs d'inscription.

Une meilleure articulation des démarches administratives dématérialisées avec la procédure d'inscription, grâce à **l'amélioration du dialogue et des échanges d'informations entre administrations**, permettra d'inciter le plus grand nombre d'électeurs potentiels à vérifier leurs conditions d'inscription sur les listes électorales.

Elle contribuera à juguler le traditionnel afflux de demandes qui précède l'expiration du délai d'inscription et qui, dans certaines communes, soulève de nombreux problèmes pratiques dès lors que le nombre de dossiers qui sont déposés par internet au cours de la journée du 31 décembre avant minuit – et fréquemment après l'heure de fermeture des services chargés de les traiter – complique considérablement la tâche des commissions administratives chargées de statuer sur leur conformité aux règles électorales dans des délais contraints, *a fortiori* lorsque les dossiers sont incomplets <sup>(4)</sup>.

Aussi convient-il d'amplifier et de mieux réguler ce mouvement, en **couplant tout au long de l'année certaines démarches administratives avec la démarche d'inscription sur les listes électorales**. Seraient concernées **des démarches sécurisées, garantissant l'identification et l'authentification de l'utilisateur et, dans un souci de simplification et de sécurisation, requérant les mêmes pièces justificatives que pour l'inscription sur les listes électorales**. Rien n'interdit toutefois d'y inclure les démarches requérant d'autres pièces

---

(1) *Étude de législation comparée du Sénat n° LC 161 de mars 2006.*

(2) [http://www.eac.gov/assets/1/workflow\\_staging/Page/27.PDF](http://www.eac.gov/assets/1/workflow_staging/Page/27.PDF).

(3) *Expérimentation par les chercheurs Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen et Vincent Pons en 2011 sur un échantillon de 39 000 individus identifiés comme non-inscrits et mal-inscrits sur les listes électorales.*

(4) Cf. *auditions de Mme Maguy Hervouet, le mercredi 29 octobre 2014, et de représentants de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur, le mercredi 19 novembre 2014.*

justificatives, sous réserve de renvoyer l'utilisateur vers le portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) afin qu'il complète son dossier d'inscription et y joigne les pièces exigées dans la procédure normale.

Sans être exhaustif, seraient concernées :

- les demandes de prestations sociales (*tout au long de l'année*) ;
- les demandes de délivrance ou de renouvellement d'un titre d'identité (carte nationale d'identité, passeport) ou d'un permis de conduire (*tout au long de l'année*) ;
- les demandes d'immatriculation d'un véhicule (*tout au long de l'année*) ;
- la déclaration des revenus à l'administration fiscale (*en principe d'avril à juin*) ;
- l'inscription à l'université (*généralement de juin à octobre*).

Il appartiendrait aux administrations concernées d'adresser périodiquement ou automatiquement aux communes compétentes les dossiers d'inscription, ou s'il était décidé de conférer un caractère semi-automatique à ces démarches, la liste des électeurs ayant émis le souhait d'être inscrits ou réinscrits et ayant présenté les pièces justificatives de nationalité, d'identité et de domiciliation.

#### **Proposition n° 13**

**Permettre l'inscription sur les listes électorales en même temps que l'accomplissement d'autres démarches administratives** offrant les mêmes garanties de sécurité que la procédure d'inscription actuelle.

#### ***b. Au moment de l'acquisition de la nationalité française***

Les personnes majeures qui accèdent à la nationalité française sont soumises au droit commun de l'inscription volontaire, par la preuve, en période ou hors période de révision des listes, de leur nationalité française<sup>(1)</sup>. Or, ces personnes ignorent la plupart du temps les modalités concrètes d'inscription sur les listes et nombre d'entre elles s'inscriraient si elles étaient plus familières de la procédure<sup>(2)</sup>. En réponse à la non-inscription massive des Français par acquisition sur les listes électorales (*cf. supra*) – près d'un tiers ne le seraient pas – **vos rapporteurs proposent d'accompagner les personnes concernées dans leurs**

(1) En produisant une carte nationale d'identité, un passeport, une copie intégrale de l'acte de naissance, de l'extrait de celui-ci ou du livret de famille, ou, à défaut les justificatifs mentionnés aux articles 34 et 52 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

(2) Cf. auditions de Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, le mercredi 15 octobre 2014, et de Mme Maguy Hervouet, le mercredi 29 octobre 2014.

## **démarches d'inscription au moment où elles acquièrent la nationalité française.**

La demande d'inscription pourrait être formulée **simultanément à l'accomplissement d'autres démarches liées à l'acquisition de la nationalité française ou postérieurement à celle-ci**. Dans la mesure où rien n'interdit de suspendre le bénéfice d'un droit à l'acquisition préalable d'un autre droit qui lui est nécessaire, cette faculté pourrait intervenir **dès le dépôt de la demande tendant à l'acquisition de la nationalité en préfecture**, comme c'est déjà possible en matière de francisation des nom et prénoms de l'intéressé prétendant à la nationalité française<sup>(1)</sup>. L'obstacle pratique tenant à la vérification de la domiciliation pourrait être surmonté grâce à l'obligation faite à tout demandeur de signaler à la préfecture ou au consulat tout changement de résidence et toute modification intervenue dans sa situation personnelle ou familiale. Une fois la nationalité française acquise, il appartiendrait à la préfecture de transmettre le dossier d'inscription à la commune concernée, à charge pour cette dernière de procéder à la vérification de la domiciliation effective de l'intéressé.

À défaut, cette démarche pourrait également intervenir **postérieurement à l'acquisition de la nationalité française**, par exemple **au moment de la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française** organisée en application des articles 21-28 et 21-29 du code civil – au stade de l'invitation à la cérémonie ou au cours de la cérémonie elle-même, par la distribution d'un dossier d'inscription accompagné d'explications – ou lorsque l'intéressé accomplit les démarches nécessaires à la délivrance d'un titre d'identité (carte nationale d'identité, passeport, etc.).

### **Proposition n° 14**

**Coupler les démarches d'inscription sur les listes électorales avec les démarches liées à l'acquisition de la nationalité française**, afin de réduire la proportion de Français par acquisition qui ne sont pas inscrits.

L'ensemble de ces facilités n'a pas vocation à se substituer aux conditions actuelles de dépôt des demandes d'inscription, en particulier dans les communes rurales où l'électeur peut avoir davantage intérêt à se déplacer en mairie, compte tenu des liens particuliers de proximité entretenus avec les services municipaux.

Quoi qu'il en soit, au-delà de l'accompagnement des électeurs dans leurs démarches, il appartient à l'État de mener, autant que faire se peut, des **campagnes nationales encourageant à l'inscription ou à la réinscription sur les listes électorales**, afin de rappeler régulièrement aux citoyens leurs obligations en la matière.

---

(1) Article 8 de la loi n° 72-964 du 25 octobre 1972 relative à la francisation des noms et prénoms des personnes qui acquièrent, recouvrent ou se font reconnaître la nationalité française.

## II. LES CONDITIONS D'INSCRIPTION : RÉFORMER LA PROCÉDURE D'EXAMEN ET DE CONTRÔLE DES INSCRIPTIONS SANS LA FRAGILISER

Au travers de ses auditions, la mission d'information a enfin constaté que l'absence d'évolution dans les modalités d'examen et de contrôle des demandes d'inscription soulevait de nombreux problèmes : **caractère restrictif des conditions d'attache avec la commune, insuffisante impartialité des décisions prises par les commissions administratives** en matière d'inscription et de radiation, **existence de doubles inscriptions, discordance croissante entre le fichier général des électeurs de l'INSEE et les listes électorales communales.**

Afin de remédier à ces dysfonctionnements et de renforcer la sécurité juridique qui doit entourer la procédure d'inscription et la gestion des listes électorales, il importe de moderniser les conditions d'attache avec la commune afin de permettre à chaque électeur de choisir sa commune d'inscription dès lors qu'il a un lien réel avec celle-ci (A). Par ailleurs, l'examen et le contrôle des inscriptions doivent être profondément améliorés, en réorganisant la coordination nationale des listes électorales communales (B).

### A. MODERNISER LES CONDITIONS D'ATTACHE AVEC LA COMMUNE D'INSCRIPTION

L'attache avec la commune d'inscription, qui constitue l'une des conditions de recevabilité de la demande, doit tenir compte de la multiplicité des liens que peut avoir un électeur avec cette commune. Parmi les trois formes d'attache avec la commune que reconnaît le code électoral, les deux premières, liées au domicile ou à la résidence, demeurent pertinentes (1). En revanche, la troisième, liée à la qualité de contribuable local, est définie de manière trop restrictive et doit être modernisée (2).

#### 1. La pertinence des motifs tenant au domicile ou à la résidence

Les deux premières formes d'attache, le domicile ou la résidence dans la commune, permettent à la plupart des électeurs de s'inscrire sur les listes électorales de la commune avec laquelle ils entretiennent des liens étroits (a). Le code électoral permet également de prendre en compte certains cas particuliers (b).

##### a. *Le cas général : avoir son domicile réel ou résider dans la commune depuis six mois*

Aux termes du 1<sup>o</sup> de l'article L. 11 du code électoral, sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande « *tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins* ».

Il résulte de cette disposition et de la définition qu'en donne le code civil, au sens duquel le domicile est le « *lieu où il a son principalement*

**établissement** »<sup>(1)</sup>, que l'électeur doit prouver qu'il s'agit de son **domicile réel et personnel**<sup>(2)</sup> : la simple intention exprimée par un électeur d'établir son domicile dans une commune est donc insuffisante pour permettre l'inscription sur une liste électorale<sup>(3)</sup>, comme l'est la preuve de simples liens matériels ou affectifs<sup>(4)</sup>, ce qui exclut de pouvoir conserver ses droits électoraux dans la commune de son domicile d'origine<sup>(5)</sup>. Le juge judiciaire a rappelé que le bureau d'une société dirigée par l'intéressé<sup>(6)</sup> ou la résidence secondaire<sup>(7)</sup> n'étaient pas un domicile et que le domicile d'un étudiant n'était pas nécessairement situé dans la ville où il résidait pour ses études<sup>(8)</sup>.

Si la preuve du domicile peut être établie par tous moyens de nature à emporter la conviction de la commission chargée de décider l'inscription, les auditions menées par la mission d'information ont révélé la **persistance de problèmes dans la liste des pièces susceptibles de prouver la réalité du domicile**, certaines communes refusant les factures de téléphone portable ou les certificats d'hébergement<sup>(9)(10)</sup>. Toutefois, ces problèmes sont en voie de résorption grâce à la **clarification apportée par la circulaire du 25 juillet 2013 qui a précisé « les pièces les plus couramment admises »** (quittance ou facture de moins de trois mois par un organisme d'eau, de gaz, d'électricité ou de téléphone fixe ou portable ; avis d'imposition ou bulletin de salaire adressé au domicile de la personne, certificat d'hébergement)<sup>(11)</sup> et il n'apparaît pas souhaitable d'en établir une liste complète, qui risquerait d'ailleurs de n'être jamais exhaustive et adaptée à toutes les situations particulières<sup>(12)</sup>. S'agissant spécifiquement des certificats d'hébergement, il importe, comme le font déjà certaines communes, de **s'assurer de la réalité de l'hébergement en exigeant la production d'autres pièces corroborant son existence** (réception de courrier à cette adresse par exemple), **afin d'éviter les certificats de complaisance**.

L'électeur peut également s'inscrire sur la liste électorale d'une commune dans laquelle il a établi sa **résidence**. Contrairement au domicile et même si, dans

---

(1) Article 102 du code civil.

(2) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 4 mars 2008, n° 08-60.206.

(3) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 16 mars 1977, n° 77-60.232.

(4) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 20 juin 1990, n° 90-60.213.

(5) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 17 mars 1993, n° 93-60.124.

(6) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 2 mars 1977, n° 77-60.030.

(7) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 3 mars 1978, n° 78-60.089.

(8) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 14 avril 2005, n° 05-60.084.

(9) Ainsi, alors que la circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires mentionne, parmi la liste des pièces admises, la facture de téléphone portable, le formulaire d'inscription CERFA ne vise que les factures de téléphone fixe.

(10) Cf. auditions de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014, et de Mme Maguy Hervouet, le mercredi 29 octobre 2014.

(11) Circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

(12) Cf. audition de représentants de la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur, le mercredi 19 novembre 2014.



la plupart des cas, les deux se confondent, la résidence est **le fait d'habiter, au moment de la demande, de manière effective et continue dans la commune**. Elle peut être établie par tout moyen (quittances, factures, *etc.*) à condition qu'elle soit d'une **durée de six mois minimum**. Ce critère ne doit pas être confondu avec la notion de « résidence secondaire », qui est généralement une résidence intermittente <sup>(1)</sup>, relevant davantage du critère tenant à la qualité de contribuable local.

Les **détenus** qui, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1994, ne sont plus automatiquement privés de leur droit de vote, peuvent également s'inscrire dans les conditions de droit commun, soit sur la liste électorale de leur commune d'origine, à condition d'y conserver un domicile, soit sur celle de la commune où est situé l'établissement pénitentiaire, à condition d'y être incarcérés depuis six mois consécutifs, ce qui, dans les faits, constitue une hypothèse minoritaire.

*b. La prise en compte de certaines professions et activités ou de certains lieux de résidence*

Outre les personnes absentes de la commune en raison de l'accomplissement du service national (dernier alinéa de l'article L. 11), **le code électoral soustrait aux conditions de domicile ou de durée de résidence quatre types d'électeurs :**

— les **fonctionnaires assujettis à une résidence obligatoire** (3<sup>o</sup> de l'article L. 11) :

— les **Français établis hors de France et leurs conjoints**, c'est-à-dire inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence : ils peuvent également être inscrits sur la liste électorale de leur commune de naissance, de leur dernier domicile, de leur dernière résidence si elle a été de six mois au moins, où est né, est inscrit ou a été inscrit l'un de leurs ascendants ou sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou l'a été un de leurs parents jusqu'au quatrième degré (articles L. 12 et L. 14) <sup>(2)</sup> ;

— les **militaires et leurs conjoints** : quel que soit leur lieu de stationnement, ils peuvent s'inscrire sur la liste électorale des mêmes communes que les Français établis hors de France ou, si aucune d'entre elles n'est située sur le territoire de la République, sur la liste de la commune dans laquelle a son siège leur bureau de recrutement (articles L. 13 et L. 14) ;

— les **mariniers**, artisans ou salariés et les membres de leurs familles à bord qui, peuvent, sans condition de résidence, être inscrits sur la liste électorale de certaines communes, dont la liste est dressée pour chaque région (article L. 15).

---

(1) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 11 mars 2010, n<sup>o</sup> 10-60.162

(2) Ces dispositions ne font pas obstacle à leur inscription de droit commun dès lors, par exemple, qu'ils sont personnellement inscrits au rôle d'une contribution directe locale.

Par ailleurs, **d'autres électeurs sont soumis à des modalités spécifiques de rattachement à la commune d'inscription**. Il en va ainsi des **personnes sans domicile stable**, auxquelles la condition de résidence de six mois continus est applicable, qui peuvent s'inscrire « *sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé (...) dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ou qui leur a fourni l'attestation [de domiciliation] (...) établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois* » (article L. 15-1).

Les **forains et gens du voyage**, qui relèvent du droit commun pour les conditions de dépôt de la demande d'inscription et les pièces justificatives à présenter, peuvent s'inscrire sur les listes électorales selon **deux modalités**.

En application de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence, ils peuvent s'inscrire sur les listes électorales de leur **commune de rattachement administratif**. La commune de rattachement administratif est en principe choisie librement, sous réserve que le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation ne dépasse pas 3 % de la population municipale. Depuis la **décision du Conseil constitutionnel n° 2012-729 QPC du 5 octobre 2012**, ils ne doivent plus justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ; désormais, **aucune condition de délai d'attache ne leur est applicable**.

Par ailleurs, selon le ministère de l'Intérieur, ils peuvent **également s'inscrire sur les listes électorales de la commune où est situé l'organisme auprès duquel ils élisent domicile** au titre de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles, depuis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. En application de cet article, « *pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet* ». En revanche, dans cette hypothèse, **le délai minimal de domiciliation de six mois auprès dudit organisme est applicable**.

Depuis l'abrogation par le Conseil constitutionnel du délai de rattachement administratif de trois ans, le dispositif prévu par le code de l'action sociale et des familles peut paraître donc moins avantageux que celui offert par la loi du 3 janvier 1969 précitée.

De surcroît, le choix ouvert entre commune de rattachement administratif et commune d'élection du domicile permet de pallier la discordance qui pouvait être observée dans certaines situations entre la commune de rattachement administratif et celle de domiciliation effective, cette dernière pouvant être

distante de la première, empêchant les familles qui se sont inscrites de recevoir les informations électorales en temps utile et de voter.

**L'impact de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes sur l'inscription des forains et gens du voyage sur les listes électorales**

Pour solliciter la délivrance de son titre de circulation, la personne concernée doit faire connaître sa **commune de rattachement**, rattachement qui est ordonné par le préfet ou le sous-préfet (article 7). Une limite est fixée à ce choix : **le nombre de personnes détentrices d'un titre de circulation ne doit pas dépasser 3 % de la population municipale.**

Si ce taux est dépassé, la personne concernée doit choisir une autre commune de rattachement mais pour assurer l'unité des familles, le préfet peut autoriser une dérogation à ce plafond (article 8). Ce rattachement se fait, sauf dérogation exceptionnelle tenant à des circonstances d'une particulière gravité, **pour une durée minimale de deux ans** (article 9) **et détermine notamment la commune d'inscription sur les listes électorales** (article 10).

L'inscription se fait à la demande des intéressés et ne pouvait être effective que s'ils justifiaient d'un rattachement ininterrompu de trois ans dans une même commune. Pour justifier l'attache avec la commune, les intéressés doivent fournir le numéro de leur titre de circulation et la date de la décision de rattachement prise par le préfet, ainsi que l'adresse où la carte et la propagande électorales peuvent leur être adressées.

Par sa **décision n° 2012-729 QPC du 5 octobre 2012**, le Conseil constitutionnel a **jugé que l'obligation de rattachement à une commune imposée à ces personnes ne portait atteinte ni à la liberté d'aller et de venir ni au droit au respect de la vie privée.**

En revanche, **il a déclaré contraire à la Constitution la disposition imposant de justifier de trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale** au motif que *« la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu »*.

## **2. Actualiser le critère tenant à la qualité de contribuable local**

La troisième forme d'attache avec la commune, liée au fait de figurer personnellement sur le rôle d'une contribution directe communale, qui est définie de manière trop restrictive par le code électoral (*a*), devrait être assouplie afin de mieux tenir compte de la qualité de contribuable local (*b*).

### ***a. Un critère aujourd'hui strictement conçu qui requiert de figurer personnellement sur le rôle d'une des contributions directes communales***

Aux termes du **2° de l'article L. 11 du code électoral**, sont également inscrits sur les listes électorales **les électeurs « qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux »** : seule l'inscription *personnelle* sur le rôle est admise. Les contributions visées sont la contribution économique

territoriale <sup>(1)</sup>, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'électeur satisfait à cette condition s'il produit un certificat fiscal attestant que l'année de la demande d'inscription, le demandeur figure pour la cinquième année consécutive au rôle d'une de ces contributions, ou les avis d'imposition reçus au cours des cinq dernières années, les cinq inscriptions successives n'ayant pas à être faites au titre de la même contribution <sup>(2)</sup>.

Afin de tempérer les effets de cette règle dans les communes dont les listes électorales comporteraient un nombre de personnes inscrites sur ce fondement supérieur à celui des personnes qui y vivent réellement, l'article L. 228 du même code garantit que la majorité des sièges du conseil municipal sera occupée par des personnes domiciliées dans la commune <sup>(3)</sup>.

Même si ce motif est souvent résumé par la qualité de contribuable local, **c'est l'inscription personnelle au rôle de l'une de ces contributions qui compte, et non la qualité de propriétaire ou le paiement effectif de ces impôts.** Le nom du demandeur devant figurer expressément sur les rôles fiscaux, l'attache avec la commune a été refusée à tout électeur qui ne figurait pas personnellement au rôle, même s'il était propriétaire <sup>(4)</sup> ou copropriétaire <sup>(5)</sup>, héritier <sup>(6)</sup>, propriétaire de parts d'une société ou d'un groupement inscrit au rôle <sup>(7)</sup> ou figurait à la matrice cadastrale <sup>(8)</sup>. Seul le copropriétaire prenant en charge la gestion d'un bien indivis et figurant, à ce titre, seul au rôle des contributions directes pourra bénéficier de l'inscription sur la liste électorale de la commune <sup>(9)</sup>.

### ***b. Mieux prendre en compte la qualité de contribuable local***

Les deux conditions posées à la forme d'attache mentionnées par le 2° de l'article L. 11 du code électoral sont inadaptées à la prise en compte de la qualité de contribuable local.

---

(1) Plus précisément, des deux parts qui composent la contribution économique territoriale (CET), seule la cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur la valeur locative des biens soumis à la taxe foncière et versée par toutes les entreprises à la différence de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), donne lieu à inscription au rôle.

(2) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 10 mars 1971, n° 71-60.116.

(3) Cet article prévoit que « dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil [et] dans les communes de 500 habitants au plus, ce nombre ne peut excéder quatre pour les conseils municipaux comportant sept membres et cinq pour les conseils municipaux comportant onze membres ».

(4) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 14 avril 2005, n° 05-60.072.

(5) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 6 mars 2001, n° 01-60.238.

(6) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 27 avril 1974, n° 74-60.036.

(7) Question écrite n° 8432 de M. Gérald Darmanin publiée le 30 octobre 2012 ; réponse publiée le 26 mars 2013.

(8) Cass. 2<sup>e</sup> civ., 10 mars 1965, n° 65-60.091.

(9) Le paiement de la taxe foncière peut être demandé à n'importe quel coindivisaire, qui se fera remboursé par les autres dans les proportions respectives de chacun.

D'une part, il convient de **réviser la durée minimale nécessaire à la reconnaissance de la qualité de contribuable local**, aujourd'hui fixé à cinq années consécutives. Vos rapporteurs, qui n'ont pas retrouvé l'origine de cette règle, proposent que cette durée soit réduite à **deux années consécutives**, délai qui semble raisonnable pour permettre à une personne de bénéficier de cette condition d'attache.

**Proposition n° 15**

**Réduire de cinq à deux années consécutives la condition d'attache avec la commune liée à la qualité de contribuable local.**

D'autre part, vos rapporteurs proposent que le bénéfice de cette disposition soit ouvert à d'autres hypothèses que le fait de figurer personnellement au rôle de l'une des contributions directes communales. Cette condition devrait être étendue à toute personne qui s'acquitte, depuis au moins deux années consécutives, d'un impôt local, notamment :

— aux **personnes** qui, ne figurant pas au rôle d'une contribution directe communale, prouveraient qu'elles sont **redevables de l'une d'elles**, par exemple en qualité de co-indivisaires solidairement responsables de la taxe foncière ;

— aux **propriétaires ou associés d'une société civile immobilière** dès lors qu'ils possèderaient une partie significative des parts de cette société ;

— aux **artisans, commerçants, industriels et professions libérales qui sont contribuables locaux** mais dont le statut juridique de l'entreprise à la tête de laquelle ils se trouvent les empêche de figurer personnellement au rôle des contributions directes dont ils s'acquittent.

**Proposition n° 16**

**Mieux prendre en compte la qualité de contribuable local dans les conditions d'attache avec la commune**, afin d'en faire bénéficier notamment les **co-indivisaires**, les associés majoritaires d'une **société civile immobilière** ainsi que les **artisans, commerçants, industriels et professions libérales** qui pourraient prouver qu'ils sont redevables d'une contribution directe locale.

## **B. GARANTIR L'IMPARTIALITÉ DES OPÉRATIONS D'INSCRIPTION ET LA FIABILITÉ DE LA MISE À JOUR DES LISTES ÉLECTORALES**

L'assouplissement du calendrier, la facilitation des démarches et la rénovation des conditions d'attache avec la commune sont trois conditions nécessaires mais insuffisantes à la modernisation de la procédure d'inscription. La procédure d'examen et de contrôle des inscriptions doit garantir l'impartialité du traitement des demandes et une mise à jour optimale des listes électorales. Face aux dysfonctionnements constatés dans les travaux des commissions administratives et à la discordance entre les listes électorales communales et le

fichier général des électeurs tenu par l'INSEE (1), vos rapporteurs préconisent d'instaurer les conditions d'une gestion coordonnée et uniforme des listes électorales sur l'ensemble du territoire (2).

### **1. Conserver la compétence des commissions administratives en matière d'instruction des demandes d'inscription en réformant leur fonctionnement**

La composition et les travaux des commissions administratives ne permettent pas de garantir, sur l'ensemble du territoire, l'établissement impartial et sérieux des listes électorales (a). Ces commissions devraient donc être réformées en rationalisant leur nombre et en recentrant leur mission sur l'instruction des dossiers (b).

#### *a. Les dysfonctionnements des commissions administratives*

Afin d'assurer leur impartialité, le code électoral a fixé une **composition tripartite aux commissions administratives chargées d'établir les listes électorales**, à la fois celles qui dressent les listes pour chaque bureau de vote et celle qui établit la liste générale des électeurs de la commune en centralisant les travaux des premières. À Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement <sup>(1)</sup>.

Celles chargées des listes pour chaque bureau de vote comprennent le maire ou son représentant, un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet – en dehors des membres du conseil municipal dans les communes de plus de 10 000 habitants – et un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance <sup>(2)</sup>. Celle chargée d'établir la liste générale des électeurs de la commune comprend, à la différence des premières, le délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, qui peut être nommé y compris parmi les membres du conseil municipal, le délégué désigné par le président du tribunal de grande instance et le maire, qui ne peut pas s'y faire représenter <sup>(3)</sup>. En application de l'article L. 2511-26 du code général des collectivités territoriales, à Paris, Lyon et Marseille, « *le maire d'arrondissement ou son représentant participe avec voix consultative aux travaux* » de ces commissions.

Dans les faits, **les représentants de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire sont parfois désignés dans des conditions ne permettant pas une réelle impartialité des travaux**. Dans certaines communes, le préfet et le président du tribunal de grande instance valident des candidatures proposées par le maire, faculté qui devait demeurer exceptionnelle <sup>(4)</sup>, et dans d'autres, les membres

---

(1) Dernier alinéa de l'article L. 17 du code électoral.

(2) Deuxième et troisième alinéas du même article.

(3) Avant-dernier alinéa du même article.

(4) La circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires prévoit que « la consultation du maire sur le choix du délégué de l'administration doit normalement être réservée aux cas exceptionnels ».

ne sont jamais renouvelés. D'autres commissions « claudiquent » en raison du manque d'assiduité des commissaires des tribunaux de grande instance ou des préfetures, aucun suppléant n'étant la plupart du temps désigné<sup>(1)</sup>. Contraignante et exercée à titre bénévole, la fonction de membre d'une commission de révision est pourtant essentielle à la régularité de l'ensemble des opérations de révision des listes. L'absence de l'un des délégués au moment de l'établissement, le 10 janvier, du tableau des additions et des retranchements<sup>(2)</sup>, l'absence répétée ou systématique d'un délégué pendant les réunions de travail<sup>(3)</sup> ou le non-remplacement de l'un des commissaires constituent des motifs d'annulation de l'ensemble des opérations de révision des listes devant le juge saisi de la régularité des opérations de la commission en application de l'article L. 20 du code électoral, voire même d'annulation des résultats d'un scrutin lorsqu'il contrôle la régularité de l'ensemble des opérations électorales<sup>(4)</sup>.

Par ailleurs, les **travaux** de ces commissions doivent respecter certaines **formalités destinées à assurer la régularité et la sincérité des opérations** de révision des listes électorales. Conformément aux articles L. 18 et L. 19 du même code, elle doit faire figurer sur la liste électorale « *les nom, prénoms, domicile ou résidence de tous les électeurs* » ainsi que « *la date et le lieu de naissance* » de chacun d'eux. L'inobservation de ces règles peut conduire le préfet à déférer les opérations de la commission au tribunal administratif dans les deux jours suivant la réception du tableau des additions et retranchements. Elle doit réaliser ses missions dans les délais impartis par le code électoral et en respectant un certain formalisme lorsqu'elle refuse l'inscription d'un électeur ou procède à sa radiation pour d'autres causes que son décès ou son inscription dans un autre bureau de vote (cf. *supra*). La commission « *tient un registre de toutes ses décisions et y mentionne les motifs et pièces à l'appui* »<sup>(5)</sup>, ce qui est nécessaire au contrôle par le juge du caractère précis de la motivation de ses décisions<sup>(6)</sup>. Selon M. Damien Dutrieux, maître de conférence spécialisé en droit électoral entendu par la mission d'information, il ressort de la jurisprudence et de la circulaire du 25 juillet 2013<sup>(7)</sup> que ce registre devrait comporter pour chaque réunion la date de celle-ci, la composition de la commission, les visas et les décisions prises (nature, fondement, pièces fournies, notifications effectuées, etc.) ainsi que des annexes (dossiers des demandes, documents reçus de l'INSEE<sup>(8)</sup>, décisions judiciaires reçues, contestations des électeurs, copie des notifications des décisions de radiation). Or, en pratique, la tenue de ce registre fait parfois défaut<sup>(9)</sup>.

---

(1) Cf. *auditions de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014, et de Mme Maguy Hervouet, le mercredi 29 octobre 2014.*

(2) *Conseil d'État, 13 novembre 1998, Maire de Gélaucourt, n° 187564.*

(3) *Conseil d'État, 15 mai 2009, Élections municipales de Goussainville, n° 322406.*

(4) *Conseil d'État, 14 janvier 2002, Élections municipales de Lamazière-Basse, n° 236041.*

(5) *Premier alinéa de l'article R. 8 du code électoral.*

(6) *Conseil d'État, 29 mai 1995, Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, n° 165296.*

(7) *Circulaire du ministre de l'Intérieur NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.*

(8) *À l'exception de la liste des personnes de 18 ans dont l'article L. 17-1 du même code exige la destruction.*

(9) Cf. *audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.*

Des **pratiques hétérogènes** sont observées sur l'ensemble du territoire. Là où les commissions respectent scrupuleusement les dispositions du code électoral en procédant à l'instruction des demandes d'inscription et des radiations, dans d'autres communes, elles ne se réunissent que pour valider le travail opéré par les services municipaux en amont, soit pour les dossiers ne soulevant pas de difficultés particulières <sup>(1)</sup>, soit en totalité. La plupart du temps, la faiblesse des moyens des commissions de révision les oblige à s'en remettre à l'instruction réalisée par les services municipaux.

***b. Restaurer l'impartialité et l'efficacité des travaux des commissions administratives de révision***

Le **faible « retour contentieux » sur la régularité des opérations** des commissions administratives tend à démontrer que les préfetures, sous le contrôle desquelles s'exercent les opérations de révision des listes électorales, n'examinent pas réellement les travaux de ces commissions.

À titre illustratif, selon M. Damien Dutrieux, sur l'ensemble du territoire français, seules les opérations de révision de la liste électorale de la commune de Terre-de-Haut, en Guadeloupe, auraient été annulées <sup>(2)</sup> au cours de la dernière révision des listes électorales intervenue au début de l'année 2014 <sup>(3)</sup>.

Un premier remède réside dans la **publicité faite à ces travaux** au travers des règles d'affichage des tableaux des additions et des retranchements <sup>(4)</sup> et de la possibilité de consulter en mairie les listes électorales <sup>(5)</sup>. Ce régime de publicité a été confortée par les règles de communicabilité des opérations de énoncées par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

---

(1) Cf. *auditions de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014, et de Mme Maguy Hervouet, le mercredi 29 octobre 2014.*

(2) *Tribunal administratif de Basse-Terre, Opérations de révision de la liste électorale de la commune de Terre-de-Haut, 14 mars 2014, n° 1400254.*

(3) Cf. *audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.*

(4) *Articles R. 10, R. 16 et L. 33 du code électoral.*

(5) *Articles L. 21 et L. 28 du code électoral.*



### **Le régime de communicabilité des opérations de révision des listes électorales**

**Les documents se rapportant à l'organisation et au déroulement des opérations électorales constituaient des documents administratifs communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 <sup>(1)</sup> et de certaines dispositions – plus favorables – du code électoral <sup>(2)</sup>.**

À la différence de la liste électorale en cours de révision, qui présente le caractère de document inachevé et ne devient communicable que lorsque la procédure de révision est terminée <sup>(3)</sup>, **sont communicables** :

- le **tableau provisoire** des additions et des retranchements <sup>(4)</sup> ;
- l'intégralité de la liste et des **tableaux rectificatifs définitifs** <sup>(5)</sup> et ce, à **tout électeur**, quel que soit le lieu de son inscription <sup>(6)</sup> ;
- les **procès-verbaux des travaux** des commissions administratives qui en établissent un et le **registre des décisions** qu'elles prennent, à tout électeur qui en fait la demande, y compris les mentions intéressant la vie privée des électeurs sous réserve que ces mentions soient indissociables des opérations de révision des listes <sup>(7)</sup> ;
- la **liste des membres** de la commission administrative et les **décisions de nomination** de ces membres <sup>(8)</sup>, à toute personne qui en fait la demande.

Vos rapporteurs estiment nécessaire d'aller plus loin afin **de renforcer l'impartialité et l'efficacité des commissions administratives**. De prime abord, vos rapporteurs souhaitent que les préfetures et les tribunaux de grande instance s'impliquent davantage dans le fonctionnement des commissions administratives, en veillant à la désignation en leur sein de délégués remplissant toutes les **conditions d'indépendance et d'assiduité nécessaires à la régularité de leurs travaux**. Les **préfetures** jouent à cet égard **un rôle central**, dans la mesure où elles sont chargées de contrôler les travaux des commissions administratives qui exercent leur rôle au nom de l'État.

Vos rapporteurs suggèrent :

- de désigner les délégués de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire en s'inspirant des règles applicables aux fonctions de commissaire enquêteur, voire même à partir de la liste des commissaires-enquêteurs établie

---

(1) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

(2) Articles L. 28, R. 10 et R. 16 du code électoral.

(3) CADA, 1<sup>er</sup> décembre 2011, Maire de Thierville-sur-Meurthe, avis n° 20114487.

(4) CADA, 7 juin 2012, Maire de Béziers, conseil n° 20121261.

(5) CADA, 21 novembre 2013, Mairie de Châteaurenard, avis n° 20134450 et CADA, 5 décembre 2013, Mairie de Gréoux-les-Bains, avis n° 20134713.

(6) CADA, 27 juillet 2006, Maire de Vulbens, conseil n° 20063158 et CADA, 19 décembre 2013, Mairie de Frangy, avis n° 20134793.

(7) CADA, 30 janvier 2014, Mairie de Saint-Gély-du-Fesc, conseil n° 20134812.

(8) CADA, 13 février 2014, Mairie de Joinville, conseil n° 20140001.

dans chaque département et sous réserve des règles de rémunération qui s'appliquent à cette fonction <sup>(1)</sup> ;

— de renforcer la vigilance des préfetures sur les opérations de la commission de révision, en veillant à ce que le délégué de l'administration adresse systématiquement au préfet ou au sous-préfet un compte rendu du déroulement de ses travaux et en déférant au tribunal administratif les opérations dès lors qu'elles paraissent litigieuses, comme le prévoient déjà les articles L. 20, R. 11 et R. 12 du code électoral ;

— d'établir un modèle de registre des commissions afin d'uniformiser les pratiques hétérogènes actuellement observées.

**Proposition n° 17**

**Rappeler aux préfetures et aux tribunaux de grande instance leur nécessaire implication dans les travaux des commissions administratives**, en renforçant l'impartialité des nominations en leur sein et le contrôle de l'application des dispositions relatives aux conditions de déroulement des opérations de révision des listes électorales.

Afin de renforcer la transparence de leurs travaux, **les réunions des commissions administratives pourraient également être ouvertes au public.**

**Proposition n° 18**

**Rendre publiques les réunions des commissions administratives** de révision des listes électorales.

Par ailleurs, afin de **rationaliser leur nombre et leurs compétences, vos deux rapporteurs proposent que les commissions administratives se concentrent sur l'instruction des demandes d'inscription et des radiations et soient déchargées de la mission d'établir les listes électorales** (*cf. infra*).

**Proposition n° 19**

**Recentrer la mission des commissions administratives sur l'instruction des demandes d'inscription et des radiations**, en les déchargeant de la tenue des listes électorales.

Partant du constat que les défaillances constatées dans la désignation et l'assiduité des membres au sein de ces commissions ont pour origine leur multiplication et la difficulté à identifier les personnes susceptibles de remplir cette mission, **la compétence d'une commission administrative**, aujourd'hui limitée à un bureau de vote, **devrait être étendue à plusieurs bureaux de vote**, voire à la commune toute entière lorsque c'est possible. Cette situation mettrait le droit en conformité avec la réalité actuelle, puisque, dans nombre de communes, ce sont les mêmes personnes qui établissent et révisent les listes électorales de plusieurs bureaux de vote. Par ailleurs, **la commission chargée d'établir la liste**

---

(1) Articles R. 123-4 et suivants du code de l'environnement.

**générale des électeurs de la commune devrait être supprimée**, le travail d'agrégation et de centralisation des données établies par les autres commissions ne justifiant plus, à l'ère numérique, qu'il soit confié à une structure *ad hoc* <sup>(1)</sup>.

**Proposition n° 20**

**Rationaliser le nombre des commissions administratives communales** afin d'en préserver l'efficacité et l'impartialité **en étendant la compétence des commissions administratives à plusieurs bureaux de vote et en supprimant la commission chargée d'établir la liste générale des électeurs de la commune, qui n'a plus de raison d'être.**

**Vos rapporteurs proposent que, dans les communes dont le nombre d'habitants serait inférieur à un seul déterminé par la loi, les commissions de révision soient organisées à l'échelon intercommunal.** Pourraient en priorité être concernées les communes de moins de 1 000 habitants, qui représentent 27 000 communes et 15 % de la population. Ces communes auraient ainsi le choix entre constituer une ou plusieurs commissions administratives pour l'ensemble des bureaux de vote des communes membres de l'intercommunalité. La présence du maire de la commune concernée ou de son représentant devra néanmoins être exigée lorsque la commission statuera sur les demandes d'inscription sur les listes électorales de cette commune.

Cette proposition faciliterait la désignation des membres des commissions de révision de ces communes en réduisant drastiquement leur nombre. Elle contribuerait également à la rationalisation du dispositif de gestion des relations avec l'INSEE. Les petites communes sont en effet confrontées à de nombreuses difficultés pour s'équiper du module de gestion nécessaire à ces échanges et pour s'adapter aux fréquentes évolutions réglementaires et techniques qui peuvent affecter les conditions de gestion des listes électorales. Cette mutualisation des équipements disponibles dans les communes concernées se ferait sans transfert de la compétence d'instruction des inscriptions et radiations, la présence du maire de la commune concernée ou de son représentant en constituant la garantie.

**Proposition n° 21**

**Permettre aux petites communes d'organiser à l'échelon intercommunal les commissions administratives, la présence du maire de la commune concernée ou de son représentant étant requise lorsque la commission se prononce sur les inscriptions et radiations sur la liste électorale de cette commune.**

Enfin, pour faciliter le travail de mise à jour des inscriptions sur les listes, vos rapporteurs proposent que **le président de chaque bureau de vote relève, au cours des opérations de vote, les erreurs matérielles constatées sur la liste électorale de son bureau (faute de frappes, erreurs d'adresse, etc.) et les signale à la commission administrative compétente** afin qu'il soit remédié à ces problèmes.

---

(1) Cf. *audition de M. Damien Dutrieux, le mercredi 8 octobre 2014.*

**Proposition n° 22**

**Confier au président du bureau de vote le soin de recenser et de signaler à la commission administrative compétente l'ensemble des erreurs matérielles constatées sur les listes électorales au cours des opérations de vote.**

Plus généralement, s'agissant des moyens matériels mis à leur disposition, il est souhaitable que les commissions administratives puissent, lorsque c'est possible, obtenir le concours des services municipaux compétents afin de conduire les investigations nécessaires à une radiation d'office par exemple, comme le font déjà quelques communes en France et à l'instar de certains pays européens où il existe des enquêteurs communaux.

Ainsi réformées, les commissions de révision, toujours compétentes pour prendre la décision juridique d'inscrire ou de radier un électeur, n'établiraient plus les listes électorales, mission technique qui pourrait relever de la compétence de l'INSEE afin de garantir une meilleure coordination des inscriptions et des radiations sur l'ensemble du territoire.

**2. Créer les conditions d'établissement de listes électorales fiables dans le cadre d'un système coordonné au niveau national et sécurisé**

Au regard de la discordance entre le fichier général des électeurs de l'INSEE et les listes électorales communales et de l'ampleur actuelle des multi-inscriptions (a), il importe de coordonner au niveau national la mise à jour des listes électorales (b).

*a. Des listes électorales discordantes*

**Les modalités de gestion des listes électorales par les communes empêchent leur bonne coordination nationale.** Le contrôle effectué par l'INSEE de la gestion des listes en veillant à l'unicité d'inscription des électeurs dans un centre de vote et en communiquant aux communes des informations relatives aux pertes de capacité électorale reçues des organismes compétents présente en effet de nombreuses limites.

Conformément à l'article L. 37 du code électoral, l'INSEE « est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales ». C'est à partir de ce fichier que sont assurés la mise à jour et le contrôle des listes électorales tenues par les communes. **Après chaque délibération de la commission administrative compétente, la commune informe, dans un délai de huit jours, l'INSEE des inscriptions volontaires qu'elle a effectuées et des radiations réalisées de sa propre initiative (cf. ANNEXE N° 2).** Un avis d'inscription parvenu à l'INSEE génère, s'il y a lieu, l'émission d'une notification de demande de radiation vers la commune de la précédente inscription. Les informations transmises à l'INSEE principalement par les services d'état civil des communes, les tribunaux et le service du casier judiciaire national génèrent l'envoi par l'INSEE aux communes

d'une notification de demande de radiation (décès, perte de la nationalité française, mise sous tutelle privative de capacité électorale, incapacité électorale consécutive à une condamnation).

En matière d'inscription d'office, l'INSEE vérifie, à partir des informations que lui a communiquées le ministère de la Défense, l'état civil des jeunes au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). À la suite de ces opérations, chaque commune reçoit de l'INSEE des listes comprenant, d'une part l'état civil complet et l'adresse au moment de leur recensement des jeunes ayant été identifiés au RNIPP, d'autre part l'état civil partiel et l'adresse au moment de leur recensement des jeunes n'ayant pas pu être identifiés au RNIPP. Les communes vérifient la réalité du domicile des jeunes concernés et, pour ceux pour lesquels il est partiel, leur état civil <sup>(1)</sup>.

Si l'INSEE détecte une double inscription, c'est celle comportant la date la plus récente qui est prise en compte et une notification de radiation est envoyée à la commune pour laquelle la date d'inscription est la plus ancienne ; toutefois, l'inscription volontaire d'un jeune prime sur l'inscription d'office, quelles que soient leurs dates.

Si la plupart des échanges entre l'INSEE et les communes se font de manière dématérialisée, un nombre encore significatif d'entre eux se fait sous format papier, ce qui contribue à complexifier les opérations de révision des listes et à ralentir leur coordination au niveau national. Le problème du support des transmissions d'informations ne se pose d'ailleurs pas seulement pour les échanges entre l'INSEE et les communes mais aussi pour la transmission aux préfetures des tableaux des additions et des retranchements et des listes électorales des communes dans la mesure où les logiciels – et leur format de dialogue – choisis respectivement par l'INSEE et le ministère de l'Intérieur sont distincts et parfois incompatibles.

---

(1) Cf. *audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, le mercredi 22 octobre 2014.*

### **Bilan de la dématérialisation des échanges entre les communes et l'INSEE**

Les échanges entre les communes et l'INSEE se font principalement de manière dématérialisée mais **un tiers d'entre eux se font encore sous format papier** :

— s'agissant de la **notification des avis d'inscription et de radiation**, 86 % des communes travaillent avec des documents papiers, ce qui représentait pour la période de révision 2011-2012 31 500 communes et 1,7 millions d'avis d'inscription. En revanche, 14 % des communes – mais les plus grandes et peuplées – travaillent de manière dématérialisée. L'INSEE a par ailleurs **dématérialisé** l'envoi de ses notifications de radiation à la quasi-totalité des **communes de plus de 5 000 habitants** et 96 % des communes de plus de 10 000 habitants utilisaient la procédure dématérialisée en 2011-2012 ;

— pareillement, **pour les communes de plus de 5 000 habitants** et celles dont les flux d'échanges avec l'INSEE ont été dématérialisés, les listes de jeunes susceptibles de bénéficier de **l'inscription d'office** sont mises à disposition sur **une plateforme sécurisée** à laquelle elles ont accès et depuis laquelle elles peuvent télécharger les informations qui les intéressent. Les communes sont informées par courriel de la mise à disposition des fichiers.

**La transmission de documents papiers est source d'erreurs et de coûts supplémentaires.** L'INSEE estime à environ 8 % la proportion d'avis papiers qui ne peuvent pas être traités automatiquement et doivent être repris manuellement. En 2011-2012, le coût de saisie des formulaires imprimés s'élevait à 339 000 euros et les frais d'envoi postaux aux communes des notifications de radiation représentaient un budget de 212 000 euros.

Malgré tout, la dématérialisation des échanges ne paraît pas pouvoir être généralisée à brève échéance, pour des raisons principalement budgétaires liées au coût d'acquisition du module INSEE par les mairies et à la formation des personnels à ce module <sup>(1)</sup>.

Source : INSEE

**En définitive, chaque commune garde le contrôle de ses listes, ce qui ne garantit pas que les demandes de radiation transmises par l'INSEE seront effectivement prises en compte.** Même si les communes sont obligées de transmettre à l'INSEE les décisions de refus de radiation avec leurs motifs <sup>(2)</sup> dans un délai de 21 jours (cf. ANNEXE N° 3) et bien que l'INSEE avise chaque préfecture de département en cas d' « *irrégularité renouvelée ou prolongée dans les inscriptions* » <sup>(3)</sup>, **la coordination des listes fonctionne, en pratique, imparfaitement.**

Or, à l'issue de la période de révision, on observe une **discordance entre le fichier général des électeurs et les listes électorales communales dans 95 % des communes**, les listes électorales comportant près de 500 000 électeurs de plus que le fichier général des électeurs. Les écarts constatés sont supérieurs à 10 % des électeurs dans 2 250 communes et à 30 % des électeurs pour 180 communes. En Seine-Saint-Denis, les listes électorales de Villepinte compteraient 19 %

---

(1) <http://www.insee.fr/fr/publics/default.asp?page=collectivites/insee-communes.htm>

(2) Article R. 20 du code électoral.

(3) Article R. 22 du code électoral.

d'électeurs de plus que le fichier de l'INSEE, ce chiffre atteignant 30 % à Montreuil <sup>(1)</sup>.

Ces écarts résultent principalement de **demandes de radiation de l'INSEE non prises en compte** par les communes et d'**avis d'inscription non transmis à l'INSEE par les communes** et, de manière plus limitée, du délai frictionnel de prise en compte des événements.

Des opérations de mise en concordance entre les listes électorales communales et le fichier général des électeurs sont parfois organisées à la demande d'un maire, d'un préfet ou, plus rarement, de manière proactive sur proposition de l'INSEE et sont l'occasion de constater d'importants écarts entre le fichier électoral et les listes communales <sup>(2)</sup>. À la suite de la dernière opération de concordance réalisée à Lyon, près de 20 000 électeurs ont été radiés des listes électorales. La dernière opération de mise en concordance organisée par l'INSEE, qui portait sur vingt communes et a mobilisé 200 jours-homme de travail, a aussi permis de constater un écart de 7 000 électeurs entre ce fichier et les listes communales <sup>(3)</sup>.

Même s'ils ne signifient pas que certains électeurs votent deux fois, la plupart des électeurs ignorant détenir une double inscription sur les listes électorales, les écarts observés interrogent l'efficacité de la décentralisation aux communes de la mise à jour des listes électorales.

Enfin, **les règles de gestion des électeurs français établis hors de France** ne simplifient pas la tenue des listes électorales, dans la mesure où ils peuvent bénéficier d'une double inscription : d'une part sur les listes électorales consulaires afin de participer aux élections nationales organisées à l'étranger, conformément aux dispositions de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, d'autre part sur les listes électorales communales pour les élections locales en application des articles L. 12 et L. 14 du code électoral.

#### **L'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France**

Les Français établis hors de France peuvent **voter dans leur pays aux élections organisées à l'étranger** (élections présidentielles, législatives et européennes ; référendums) **tout en continuant de voter en France**, dans leur commune d'inscription, **aux élections régionales, départementales et municipales** qui se tiennent pendant une année. Pour garantir l'unicité du vote, les communes, après coordination avec les consulats, portent, sur leurs listes électorales, la mention « *vote à l'étranger pour tous les scrutins dont la loi* »

(1) Cf. *audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, le mercredi 22 octobre 2014.*

(2) *Arrêté du 2 juillet 1998 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatif au rapprochement des fichiers des listes électorales des communes des départements de métropole et d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et du fichier électoral géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques.*

(3) Cf. *audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, le mercredi 22 octobre 2014.*

*électorale prévoit qu'ils se déroulent en partie à l'étranger* » en face du nom de l'électeur concerné.

Or ces électeurs découvrent souvent le jour du vote l'existence de cette mention. Certains n'ont pas compris que **l'inscription sur le registre des Français de l'étranger entraîne l'inscription sur les listes électorales consulaires** (avec ses conséquences pour le vote aux élections présidentielles, législatives, européennes et référendaires). D'autres sont restés inscrits sur la liste électorale consulaire alors qu'ils ne vivent plus à l'étranger car **la désinscription du registre des Français de l'étranger ne provoque pas la désinscription de la liste électorale consulaire**.

Cette discordance, qui porte atteinte à la sécurité du processus électoral, et le coût important généré par les opérations de mise en concordance des listes – qui a conduit l'INSEE à en rationaliser la fréquence – invitent à renforcer la coordination nationale des listes électorales communales.

#### *b. Coordonner au niveau national la gestion des listes électorales communales*

Vos deux rapporteurs proposent, à terme, de réfléchir à l'idée de **confier à l'INSEE la mise à jour des listes électorales** en instaurant une liste électorale nationale qui assurerait, par construction, qu'il n'y a pas de double inscription. Simple coordination au niveau national de mouvements d'inscription et de désinscription décidés par les commissions de révision, la tenue au niveau national des listes électorales présente de nombreux avantages.

Dans un premier temps, la commission administrative continuera de décider souverainement et sous le contrôle du juge des inscriptions volontaires, des radiations d'office et des inscriptions d'office. Comme aujourd'hui, les communes informeront l'INSEE des inscriptions volontaires auxquelles elles procèdent et des radiations qu'elles effectuent et l'INSEE leur transmettra la liste des jeunes susceptibles de bénéficier de l'inscription d'office, à charge pour elles de lui notifier les jeunes qui doivent être inscrits et ceux qui ne peuvent pas l'être. Parallèlement, **l'INSEE tirera les conséquences de ces mouvements sur la liste électorale nationale** afin de garantir l'unicité de l'inscription, **par l'ajout des électeurs s'inscrivant pour la première fois, la modification de la commune d'inscription des électeurs déjà inscrits** qui changent de commune d'inscription ou dont l'inscription sur la liste d'une autre commune est ordonnée par le juge d'instance, et **la suppression des électeurs décédés ou qui ont perdu leur capacité électorale** à la suite d'une mise sous tutelle ou d'une condamnation pénale <sup>(1)</sup>.

Dans un second temps, à l'approche d'un scrutin, l'INSEE sera chargé d'extraire de cette liste nationale les listes électorales de chaque commune, qui pourront faire l'objet d'un affichage.

---

(1) Ces deux dernières opérations correspondent, en l'état du droit existant, à des radiations sans examen de la commission administrative sur laquelle elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation, et peuvent donc être directement réalisées par l'INSEE.



En pratique, une telle réforme suppose **trois préalables indispensables**.

— **remédier à la discordance actuelle entre le fichier de l'INSEE et les listes communales**

**Trois possibilités** ont été envisagées, présentant chacune leurs avantages et inconvénients : **réaliser une opération de mise en concordance nationale des listes électorales des communes et du fichier électoral, faire du fichier général des électeurs la liste électorale de référence ou procéder à la radiation générale des électeurs et à une campagne nationale de réinscription**. Parmi ces trois scénarios, l'INSEE, auditionné par vos rapporteurs sur cette question spécifique, considère que seul le deuxième permettrait de garantir, dans des conditions satisfaisantes, la constitution d'une liste électorale nationale fiable.

**Les trois scénarios de constitution d'une liste électorale nationale**

**1° Réaliser une opération de mise en concordance nationale des listes électorales et du fichier électoral**

L'INSEE travaille avec chaque commune en dialoguant avec elle pour rapprocher les deux fichiers et résoudre les divergences constatées. Cette opération ne pourrait être faite qu'à une période où les deux fichiers sont stables (de début mars à fin août). Hors coûts pour les communes, elle représenterait **une charge de travail de 15 000 jours-homme à répartir sur six mois**, soit l'équivalent de **150 équivalents temps plein**<sup>(1)</sup>. Elle susciterait d'importantes difficultés de mise en œuvre.

**2° Faire du fichier général des électeurs la liste électorale de référence**

L'INSEE communique aux communes une copie de leur liste électorale établie à partir de l'actuel fichier général des électeurs, le cas échéant complété par les adresses des électeurs concernés (*cf. infra*). Les communes renvoient à l'INSEE les avis d'inscription des électeurs qu'elles considèrent comme absents de leur liste. Hors coûts pour les communes, l'INSEE estime que cette opération coûterait moitié moins que la première et pourrait être réalisée dans le cadre d'une révision électorale habituelle.

**3° Procéder à la radiation générale des électeurs et lancer une campagne nationale de réinscription**

Cette opération d'une envergure exceptionnelle reposerait sur la mobilisation des 45 millions d'électeurs et nécessiterait, côté INSEE et hors coûts pour les communes, 63 000 jours-homme<sup>(2)</sup>, à répartir sur au moins deux années non électorales. Elle paraît donc irréalisable.

Source : INSEE

— **concevoir un système d'information performant**

Aujourd'hui, le fichier électoral de l'INSEE comporte le nom, les prénoms, la date et le lieu de naissance et la commune d'inscription des électeurs mais pas leur adresse. Or, **la prise en compte de l'adresse personnelle des électeurs est seule à même de garantir l'unicité de l'électeur dans la liste, de**

(1) Cf. audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, le mercredi 22 octobre 2014.

(2) À titre indicatif, la révision des listes électorales précédant la tenue d'élections présidentielles de 2012 a mobilisé à l'INSEE 7 000 jours-homme pour 5 millions d'inscriptions environ.

## **procéder à la répartition des électeurs par bureaux de vote et de prendre en compte les déménagements intra-communaux.**

Une première solution serait d'**intégrer l'adresse dans la liste électorale nationale gérée par l'INSEE**, ce qui permettrait d'unifier et de simplifier la gestion des listes électorales communales.

La seconde solution serait, au contraire, de **dissocier l'adresse de la liste gérée par l'INSEE**. Dans cette hypothèse, la prise en compte de l'adresse serait transférée à un opérateur placé auprès du ministère de l'Intérieur, responsable de la gestion d'un autre système d'information, clone de la liste électorale de l'INSEE, pour le reste du processus électoral (gestion des bureaux de vote, des procurations, *etc.*). L'attribution d'un identifiant à chaque électeur, commun à la liste électorale nationale et à l'autre système d'information, serait nécessaire afin de garantir la bonne association entre l'électeur et l'adresse : ce numéro devra être un identifiant propre au domaine électoral et non significatif, comme en matière fiscale. Il ne peut en effet s'agir du numéro d'inscription au répertoire (NIR), ou « numéro de sécurité sociale », qui, en raison de son caractère identifiant et significatif<sup>(1)</sup>, fait historiquement l'objet d'une protection particulière par le législateur et a été cantonné par la CNIL à la sphère sociale et de la santé, afin d'éviter de le fragiliser<sup>(2)</sup>.

### **— garantir la sécurité et la confidentialité des données collectées**

Cette opération de fiabilisation des listes électorales doit être conforme aux exigences de sécurité et de protection de la vie privée des électeurs, en respectant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en particulier : **la sécurité du fichier** face aux usurpations, attaques et mises à jour malveillantes visant à supprimer la présence de certains électeurs, **la pertinence des données collectées** (nom, prénom, date de naissance, adresse), **l'encadrement des accès**, par leur traçabilité et la limitation du nombre et de la qualité des personnes habilitées à consulter et à modifier le fichier, et **l'exercice individuel du droit d'accès et de rectification**.

Vos rapporteurs sont conscients des coûts qu'une telle réforme est susceptible de générer et des obstacles techniques auxquels elle risque de se heurter. La fiabilisation des listes électorales, la sécurisation de la procédure d'inscription et la simplification des missions techniques aujourd'hui dévolues aux

---

(1) « Toute personne née en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (DOM) est inscrite au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). L'inscription à ce répertoire entraîne l'attribution du numéro d'inscription au répertoire (NIR) qui est utilisé notamment par les organismes d'assurance maladie pour la délivrance des « cartes vitales ». Ce numéro d'identification unique de l'individu est formé de 13 chiffres : le sexe (1 chiffre), l'année de naissance (2 chiffres), le mois de naissance (2 chiffres) et le lieu de naissance (5 chiffres). Les 3 chiffres suivants correspondent à un numéro d'ordre qui permet de distinguer les personnes nées au même lieu à la même période ; une clé de contrôle à 2 chiffres complète le NIR. » (source : INSEE, [www.insee.fr](http://www.insee.fr), Définitions et méthodes).

(2) *Rapport d'activité 2013 de la CNIL (pp. 10-15) et délibération de la CNIL n° 83-58 du 29 novembre 1983 portant adoption d'une recommandation concernant la consultation du Répertoire National d'Identification des Personnes Physiques (RNIPP) et l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire (NIR).*

communes qui en résultera constituent néanmoins des motifs d'intérêt général suffisants à sa mise en œuvre rapide.

**Proposition n° 23**

**Étudier la coordination à l'échelle nationale de la mise à jour des listes électorales grâce à la tenue par l'INSEE d'une liste électorale nationale sécurisée et faisant référence.**

À plus long terme, **votre rapporteure souhaite saisir cette occasion pour appeler à une refondation plus large du système de gestion des listes électorales.**

L'instauration d'un système d'information central des inscriptions sur les listes électorales permettrait la **consultation à tout moment**, sur internet, en mairie ou en préfecture, **de la validité de l'inscription en cours et de la commune d'inscription** : chaque électeur pourrait ainsi réagir à temps s'il constate avoir été radié des listes électorales ou s'il a oublié de changer sa commune d'inscription à la suite d'un déménagement.

Elle offrirait la possibilité pour tout électeur de **choisir une commune de vote distincte de sa commune d'inscription pour les élections sans circonscription**, c'est-à-dire les élections présidentielles et les référendums. Un système d'information central garantirait que l'électeur qui a voté dans une commune ne puisse pas voter une seconde fois dans une autre commune, permettant de **réduire drastiquement le nombre de procurations** et de renforcer la sécurité du processus électoral.

Au-delà des politiques incitatives à l'inscription, elle rendrait enfin possible la **perspective d'une inscription définitive**, plébiscitée par les citoyens interrogés sur cette question <sup>(1)</sup>, grâce à la **mise à jour semi-automatique des inscriptions par croisement des données administratives**. Le Canada s'est déjà engagé sur cette voie, en mettant à jour automatiquement le fichier général des électeurs grâce aux données communiquées à l'administration fiscale, le ministère de la Défense et l'Agence de l'immigration et avec l'accord explicite des personnes concernées. Pareil croisement des fichiers, déjà utilisé dans le cadre de la procédure d'inscription d'office, permettrait aux électeurs d'être inscrits **« une bonne fois pour toutes »**.

---

(1) Selon une étude confiée par le service Innovation et services aux usagers de la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) du SGMAP à TNS Sofres les 24 et 26 septembre 2008.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 17 décembre 2014, la Commission procède à l'examen du rapport d'information présenté par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, rapporteurs.*

**Mme Élisabeth Pochon, rapporteure.** La mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales a conduit ses travaux dans un délai relativement court, qui a néanmoins permis de procéder aux auditions nécessaires à l'appréhension du sujet qui nous était soumis. Question à première vue « mineure » ou « technique », la procédure d'inscription sur les listes électorales revêt en réalité une grande importance dans la mesure où elle conditionne l'exercice du droit de vote par chaque citoyen, la participation du plus grand nombre aux élections et donc la légitimité démocratique de nos institutions. Les objectifs poursuivis par cette procédure – satisfaire l'exigence démocratique de participation du plus grand nombre d'électeurs aux scrutins et garantir la sécurisation du processus électoral – sont potentiellement contradictoires. De ce point de vue, au terme de nos travaux, nous estimons que les modalités d'inscription ont un impact négatif sur l'exercice du droit de vote et éloignent parfois certains électeurs de l'institution électoral. Nous formulons en conséquence 23 propositions qui touchent principalement à quatre thèmes : l'assouplissement du calendrier d'inscription, la réforme de la procédure d'examen et de contrôle des inscriptions, l'accompagnement des démarches d'inscription et la rénovation des conditions de choix de la commune d'inscription.

En premier lieu, nous avons constaté que le calendrier d'inscription était devenu contraignant et inadapté au rythme électoral ainsi qu'à la mobilité professionnelle et résidentielle des électeurs. Depuis un décret du 8 juillet 1975, il est permis de s'inscrire toute l'année mais, en tout état de cause, au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède une élection. Ce délai est nécessaire aux opérations de révision des listes électorales, qui font intervenir de nombreux acteurs, et aux contestations de celles-ci devant le juge compétent. Mais ce calendrier a été fixé à une époque où la mobilité des électeurs était faible et les dates des scrutins concentrées aux mois de mars et d'avril. Certes les possibilités de s'inscrire en dehors de cette période existent mais elles sont soumises à des conditions strictes, supposant que l'intéressé ait accédé à la majorité électorale, acquis la nationalité française ou recouvré ses droits civils et politiques après le 31 décembre, ou encore qu'il ait été muté ou qu'il ait déménagé pour des raisons professionnelles après cette date. De fait, la liste électorale se retrouve figée pendant une année entière, empêchant de voter les électeurs qui souhaitent s'inscrire passé ce délai ou qui déménagent pour des motifs autres que professionnels. Préjudiciable à la participation électorale à tous les scrutins, ce délai le sera encore davantage pour les élections organisées l'année prochaine.

Car, à la différence des élections départementales qui se tiendront à leur terme normal au mois de mars, les élections régionales seront reportées au mois de décembre et les électeurs qui souhaiteront y prendre part doivent s'inscrire d'ici quinze jours.

Nous proposons donc d'aligner la révision des listes électorales sur le rythme des élections en remplaçant la révision annuelle qui prévaut aujourd'hui par une révision pré-électorale des listes, grâce à la clôture de la période d'inscription non plus le 31 décembre mais quelques jours avant le scrutin organisé. En l'état actuel de la procédure d'examen, un délai minimal de quarante-cinq jours nous est apparu raisonnable. Toutefois, comme nous y a invité le Président de la République, nous pensons possible de réduire ce délai à trente jours, à condition de réformer la procédure d'inscription et de mieux réguler tout au long de l'année les demandes d'inscription. S'agissant de l'année 2015, il nous paraît anormal d'exiger des électeurs qu'ils s'inscrivent dès maintenant pour participer à une élection qui aura lieu dans un an. Dans ces conditions, nous recommandons que le législateur intervienne rapidement, soit en rouvrant le délai d'inscription quelques semaines avant le mois de décembre, soit en élargissant les motifs d'inscription hors période actuellement prévus par le code électoral.

En deuxième lieu, la procédure d'élaboration des listes électorales doit, selon nous, être réformée afin de garantir leur fiabilité et la qualité de leur mise à jour. Les auditions ont montré que les listes électorales — dont nous nous satisfaisons aujourd'hui — n'étaient pas toujours exactes, une discordance existant entre le fichier général des électeurs détenu par l'INSEE, qui fait figure de référence, et les listes de chaque commune. Certes des opérations de mise en concordance permettent à l'INSEE et aux communes de procéder aux régularisations nécessaires mais ces opérations, extrêmement longues, ne peuvent être généralisées. Cette procédure fait intervenir différents acteurs, à commencer par des commissions administratives communales dans lesquelles sont nommés un représentant de la préfecture, un représentant du tribunal de grande instance et un représentant du maire. L'INSEE, grâce au fichier général des électeurs, contrôle les éventuelles doubles inscriptions en informant chaque commune des radiations à faire et intervient dans la procédure d'inscription d'office des jeunes. Les préfectures sont chargées du contrôle de la régularité du processus de révision des listes et le juge statue sur les contestations qui lui sont soumises.

En pratique, cette procédure ne garantit pas l'impartialité et l'efficacité de la mise à jour des listes, comme en témoignent les dysfonctionnements constatés dans les modalités de désignation et les conditions de travail des membres des commissions administratives. La désignation des représentants de la préfecture et du tribunal de grande instance se fait parfois sur proposition du maire. La difficulté de trouver des personnes disponibles et le caractère bénévole de la mission qui leur est confiée conduisent à des absences ponctuelles ou répétées de l'un des trois membres dont la participation est pourtant exigée. Et certaines commissions ne respectent pas les formalités procédurales prescrites par le code électoral, comme l'obligation de tenir un registre précis de leurs décisions. Par

ailleurs, nous avons observé une imparfaite coordination à l'échelle nationale des décisions d'inscription et de radiation prises au niveau communal. Chaque commune conservant la maîtrise de sa liste électorale et l'INSEE ne pouvant vérifier que les radiations qu'il a suggérées ont été réalisées, certains électeurs sont doublement inscrits. Ces doubles inscriptions, qui existent incontestablement, ne sont toutefois pas le signe particulier d'une fraude électorale, la plupart des électeurs doublement inscrits ignorant l'être. Ces dysfonctionnements s'expliquent aussi par l'absence de dématérialisation des échanges entre certaines communes et l'INSEE, la saisie manuelle des inscriptions occasionnant des erreurs.

Face à ce constat, nous proposons de réorganiser les commissions administratives afin de réduire le nombre de membres à désigner en leur sein et de remédier à leur éparpillement actuel. Leur compétence, aujourd'hui limitée à un seul bureau de vote, pourrait être étendue à plusieurs bureaux, voire à tous les bureaux de vote de la commune lorsque c'est possible. Dans les communes les plus petites, nous pensons qu'il est possible de les organiser au niveau intercommunal : le caractère communal de leur compétence serait toutefois préservé par la présence obligatoire du maire ou de son représentant lorsque sont examinés les dossiers concernant des électeurs de sa commune. Il serait également souhaitable de rendre publics leurs travaux et de renforcer le contrôle des préfetures sur leurs opérations, notamment quant à l'obligation de tenir un registre et à l'utilité de dresser un procès-verbal de chacune de leurs réunions.

Nos propositions ne reviennent pas sur le rôle décisionnaire de ces instances en matière d'inscription et de radiation, seules les commissions administratives pouvant, à nos yeux, exercer cette compétence. En revanche, nous souhaitons que soit confié à l'INSEE le soin de mettre à jour les listes électorales de chaque commune là où, aujourd'hui, il ne peut que recommander la radiation d'un électeur. Serait instaurée une liste électorale nationale gérée par l'INSEE qui centraliserait toutes les inscriptions et radiations décidées par les commissions administratives et dont seraient extraites les listes communales, sur lesquelles chaque commune pourrait, au moment de leur extraction, faire valoir ses observations. Cette proposition nécessite que soit dès à présent lancée une vaste opération de régularisation des listes actuelles, opération qui ne pourra aboutir qu'en 2017.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Le troisième axe de notre rapport consiste à mieux accompagner les électeurs dans l'inscription. Nous ne sommes pas dans un pays où l'inscription et la réinscription sont automatiques, à la différence d'autres États européens qui pratiquent l'automatisme de l'inscription, comme l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie ou les Pays-Bas, grâce au système de la déclaration domiciliaire. En France, où la tradition du fichier domiciliaire n'existe pas – le Parlement a d'ailleurs rejeté à plusieurs reprises les propositions tendant à instaurer un tel système – l'inscription sur les listes électorales est principalement volontaire et nous considérons qu'il est nécessaire de la conserver. Par dérogation à cette procédure, le législateur a voté en 1997 l'instauration d'une procédure d'inscription d'office au bénéfice des

jeunes. Encore faut-il préciser que cette procédure ne conduit pas à l'inscription automatique du jeune, dans la mesure où elle suppose que celui-ci ait préalablement effectué son recensement militaire. Même si son bilan est plutôt positif, cette procédure ayant incontestablement permis d'améliorer le taux d'inscription des jeunes électeurs, nous formulons plusieurs préconisations d'ordre pratique. Il s'agit d'abord de mieux prendre en compte les changements d'adresses intervenus entre la date de recensement du jeune et la date de sa majorité. Nous suggérons également de remédier à l'hétérogénéité des pratiques observées par les communes dans l'application de cette procédure, certaines inscrivant automatiquement le jeune qui s'est fait recenser, d'autres exigeant qu'il confirme par retour du courrier son inscription. Enfin, nous proposons de réduire les « angles morts » de cette procédure, qui, aujourd'hui, ne permet pas l'inscription d'office des jeunes aux élections partielles ni au second tour d'un scrutin pour ceux qui atteindraient l'âge de 18 ans entre les deux tours.

Par ailleurs, nous avons cherché à comprendre les raisons pour lesquelles autant de personnes étaient, dans notre pays, mal inscrites sur les listes électorales. Lorsqu'une personne déménage, elle fait des démarches administratives pour signaler le changement de ses coordonnées et s'imagine souvent, qu'ayant fait ces démarches, la mutation aura été automatiquement réalisée sur les listes électorales. Nombre de nos concitoyens croient en effet – à tort – que lorsqu'ils signalent leur déménagement à l'administration fiscale ou à la sécurité sociale ou se manifestent auprès de leur nouvelle commune, le changement d'inscription aura été automatiquement réalisé.

Notre idée est donc simple : elle consiste à accompagner l'électeur lors de son déménagement afin que, à chacune des démarches qu'il réalisera à cette occasion, il lui soit proposé de modifier son inscription sur les listes électorales, au travers du portail [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) qui est en train de monter en puissance. Nous soumettons cette proposition à deux conditions essentielles, destinées à préserver la sécurité juridique et les contrôles qui doivent s'attacher à la procédure d'inscription : l'identification de démarches administratives présentant les mêmes garanties de sécurité que celles qui existent actuellement pour l'inscription sur les listes et la vérification des mêmes pièces justificatives. On peut également imaginer qu'une personne faisant sa déclaration de revenus auprès de l'administration fiscale ou sollicitant la délivrance d'une carte nationale d'identité ou d'un permis de conduire se verra proposée, par l'intermédiaire de [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr), la modification de sa commune d'inscription dès lors qu'elle signalera son changement d'adresse. Dans le même esprit, une proposition systématique d'inscription pourrait être formulée aux personnes qui acquièrent la nationalité française, nombre d'entre elles semblant considérer que les démarches d'acquisition de la nationalité valent inscription sur les listes électorales.

En dernier lieu, nous proposons d'élargir le choix de la commune d'inscription par l'électeur en rénovant les conditions d'attache avec celle-ci. La commune d'inscription est déterminée par trois conditions alternatives. Les deux premières, qui reposent sur la preuve d'un domicile ou l'existence d'une résidence



continue de six mois au moins, ne posent pas de difficulté. En revanche, la troisième, liée à la qualité de contribuable local, apparaît « vieillot » en exigeant de l'électeur qu'il figure personnellement depuis cinq années consécutives au rôle d'une des contributions directes communales. Nous n'avons pas trouvé l'origine de ces cinq années, délai qui nous paraît long et que nous proposons de réduire à une période plus courte de deux ans. Surtout, l'exigence d'une inscription personnelle au rôle fiscal est inadaptée à certaines situations personnelles et professionnelles. Ainsi, pourquoi priver d'inscription sur la liste électorale la personne qui acquiert son appartement par l'intermédiaire d'une société civile immobilière afin de le transmettre à ses enfants ? De même, si la plupart des commerçants exerçaient, il y a quelques décennies, leur activité en nom propre, ils peuvent aujourd'hui le faire sous divers statuts, notamment en SARL ou EURL. Dès lors, pour quelle raison un commerçant, dont l'entreprise est soumise à un statut juridique particulier mais qui exerce une activité économique réelle et a un lien économique avec sa commune, se retrouverait-il, dans un cas, autorisé à s'inscrire et dans l'autre pas ? Nous appelons donc de nos vœux un toilettage de ces dispositions qui ne changera pas le fond des choses mais facilitera les inscriptions et, en tout état de cause, permettra de ne plus les bloquer pour des raisons discriminatoires.

Vous le voyez, nos propositions s'inscrivent toujours dans le double objectif de satisfaire l'exigence démocratique d'inscription du plus grand nombre sur les listes sans porter préjudice à la sécurité juridique du processus électoral. Sur les vingt-trois propositions que nous formulons, près de la moitié est d'ordre législatif et l'autre moitié est réglementaire ou administrative. J'en évoquerai une dernière qui ne manquera pas de rappeler des souvenirs à ceux d'entre vous qui ont tenu des bureaux de vote. Nous constatons tous, à cette occasion, des inexactitudes sur les listes électorales : adresses inexactes, prénoms mal orthographiés, dates de naissance erronées, *etc.* Alors qu'aujourd'hui aucune procédure ne rend obligatoire la saisine de la commission administrative sur ces erreurs, nous suggérons que le président du bureau de vote soit tenu de les lui transmettre afin qu'elles soient régularisées et corrigées.

Pour le reste, nous sommes, ma collègue et moi, d'une sensibilité très proche sur l'ensemble des propositions. Je dois néanmoins exprimer une certaine prudence sur la question des délais. Si je souscris totalement au délai d'inscription de quarante-cinq jours avant le scrutin, compte tenu du temps administratif nécessaire aux opérations de révision des listes, un délai de trente jours me paraît compliqué à atteindre si l'on songe que, dans l'idéal, les listes électorales devraient même être arrêtées et purgées des recours au moment du dépôt des candidatures et du début de la campagne électorale. Pour le reste, j'ai la conviction que nous avons ouvert des pistes intéressantes, susceptibles d'améliorer considérablement la tenue des listes électorales dans notre pays.

**Mme Claudine Schmid.** Je vous remercie, monsieur le président, de m'accueillir dans votre Commission. Je voudrais connaître les raisons pour lesquelles aucun agent du ministère des affaires étrangères n'a été entendu. Il me

semble en effet important de tenir compte des spécificités des élections pour les Français résidant à l'étranger, dont 1,3 million sont inscrits sur les listes tenues par les consulats. J'appellerai donc votre attention sur quatre points.

Premièrement, le délai de quarante-cinq jours, avant la tenue du scrutin, pour s'inscrire sur les listes électorales, me semble incompatible avec le vote électronique. Comme vous le savez, celui-ci a lieu une semaine avant le jour du scrutin. L'envoi des identifiants requis pour voter de cette façon se fait environ trois semaines avant celui-ci, ce qui implique que les listes soient établies. Par ailleurs, le délai de quarante-cinq jours est-il compatible avec le délai de vingt jours, au cours duquel les électeurs peuvent former un recours ?

J'appelle également votre attention sur le fait que, dans les circonscriptions où votent les Français de l'étranger, la date du premier tour des élections législatives précède d'une semaine celle de ce même vote dans l'hexagone.

Deuxièmement, je voudrais m'assurer, par rapport à la proposition n° 7, qu'il a bien été pris en considération que la journée citoyenne n'est pas obligatoire à l'étranger, certains postes consulaires ne l'organisant d'ailleurs pas.

Troisièmement, j'aimerais savoir si vous avez tenu compte de la nécessité de bien articuler les listes électorales consulaires établies à l'étranger et les listes électorales municipales établies dans l'hexagone, comme y invitait le Conseil constitutionnel dans ses observations relatives à l'élection présidentielle de l'année 2012.

Quatrièmement, il faudrait, dans le cadre de l'arrêt des listes, prendre en compte l'élection spécifique des conseillers consulaires des Français de l'étranger mentionnée dans la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

**Mme Élisabeth Pochon, rapporteure.** D'autres parlementaires nous avaient demandé s'ils pouvaient intervenir au sein de la mission sur cette question mais nous avons décidé de l'exclure de notre champ de travail, compte tenu des spécificités et des difficultés soulevées par la problématique générale du vote à l'étranger, qui pourrait à elle seule faire l'objet d'une autre mission d'information.

**Mme Claudine Schmid.** La loi est pourtant la même pour tous !

**M. Patrice Verchère.** La France est l'un des pays où les modalités d'inscription sur les listes électorales sont les plus contraignantes. Nous ne pouvons donc que nous réjouir de ce rapport, dont les conclusions appellent à moderniser l'exercice du droit de vote, ce qui pourrait peut-être interrompre la progression de l'abstention.

Au mois d'octobre, le Président de la République a présenté des mesures de simplification de la vie administrative et a annoncé, à cette occasion, sa volonté

d'autoriser l'inscription sur les listes électorales un mois au plus tard avant le jour du scrutin. Dans votre rapport, vous préconisez – c'est la proposition n° 2 – de fixer ce délai à quarante-cinq jours. Pouvez-vous nous indiquer les raisons – techniques, peut-être ? – pour lesquelles vous n'avez pas retenu la proposition du Président de la République.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Pour toutes les raisons que nous avons indiquées précédemment, il nous semble que quarante-cinq jours constituent un délai nécessaire. Ma collègue a indiqué tout à l'heure qu'il pourrait être encore réduit à trente jours, en précisant qu'elle faisait preuve d'un certain optimisme. Quoiqu'il en soit, l'objectif est d'assouplir le calendrier d'inscription tel qu'il est aujourd'hui fixé par le code électoral. C'est d'autant plus nécessaire que la fréquence des votes aux mois de mars et d'avril est pour partie liée à des hasards, notamment le décès du Président Georges Pompidou au cours de son mandat, et que des élections peuvent tout aussi bien survenir à d'autres moments de l'année, je pense en particulier aux dissolutions et aux référendums.

**Mme Élisabeth Pochon, rapporteure.** Fixer un délai de trente jours est peut-être ambitieux mais il n'est pas impossible d'imaginer qu'à terme, notre pays fasse profondément évoluer sa procédure d'inscription dans un sens qui permette de réduire des délais qui nous paraissent aujourd'hui incompressibles, par exemple en attribuant à chaque électeur un numéro facilitant la gestion de son inscription ou en se dotant d'outils informatiques efficaces.

**M. Guy Geoffroy.** Je voudrais remercier les deux rapporteurs. Ces questions reviennent de manière épisodique, mais jamais réellement de manière continue. Or la lecture du rapport et les propos des rapporteurs m'ont convaincu que le sujet mérite qu'on s'y investisse vraiment. Je me félicite de la liste très complète et consensuelle – sous d'infimes réserves – des propositions qu'ils ont faites. Votre travail est très utile pour tenter de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens. Nous avons tous été, en présidant un bureau de vote, face à des personnes profondément mécontentes et dépitées, empêchées par la complexité des dispositions juridiques de s'exprimer à l'occasion d'un scrutin, alors même qu'elles sont de bonne foi. Tout ce que vous proposez va dans le bon sens.

Je me permets toutefois de suggérer une modification rédactionnelle car j'ai buté à la lecture du chapeau de présentation des six premières propositions. Je vous propose donc de le rédiger ainsi : « Assouplir le calendrier d'inscription, devenu trop contraignant et inadapté au rythme démocratique et à la mobilité des électeurs ». J'ai le sentiment que c'est ce que vous vouliez écrire.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je pense que la remarque doit pouvoir faire consensus.

**M. Guillaume Larrivé.** Tout en approuvant les propositions des deux rapporteurs, je souhaiterais formuler une recommandation supplémentaire, tirée de mon expérience de deux années de mandat parlementaire et de chef de

l'opposition municipale d'une ville. L'impartialité des commissions administratives de révision des listes électorales représente un enjeu crucial, surtout dans les grandes villes. Un contrôle *ex post* est certes possible, par la saisine du tribunal d'instance. Mais c'est plutôt en amont qu'il conviendrait de renforcer les garanties d'impartialité. Pour citer un exemple personnel, dont la presse régionale s'est d'ailleurs fait l'écho, j'observe que mes deux parents – manifestement parce que leur fils est député – ont, deux années de suite, dû justifier de leur inscription sur les listes électorales, alors qu'ils sont contribuables locaux dans ma ville depuis plus de 35 ans. C'est pourquoi il faudrait envisager d'assurer la représentation systématique de l'opposition municipale au sein des commissions administratives de révision des listes électorales, aux côtés des représentants de la majorité. Nous pourrions ainsi nous inspirer, au plan local, des pratiques que nous observons couramment au sein de notre commission des Lois. Pour assurer l'impartialité de la procédure de révision des listes électorales, il n'est pas possible de s'en remettre à la seule vigilance des représentants des préfectures et des tribunaux d'instance – à laquelle appelle, à juste titre, la proposition n° 17 du rapport d'information –, ceux-ci ayant à faire face à beaucoup d'autres tâches. L'opposition municipale doit donc être représentée dans ce processus, par exemple dans une commission chargée de la supervision globale de la révision des listes électorales. En tout état de cause, souhaitons qu'une proposition de loi vienne rapidement traduire en droit les excellentes propositions de nos rapporteurs !

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** La préoccupation que vous évoquez est réelle et nous nous sommes interrogés sur les moyens d'y répondre. Votre proposition présente deux inconvénients : d'une part, elle remettrait en cause la composition même de la commission, qui regroupe, outre les représentants de la préfecture et du tribunal de grande instance, un seul représentant du maire ; d'autre part, elle contribuerait à politiser les missions qui lui sont confiées. Il est exact que ce sont parfois, dans les faits, des représentants de la majorité municipale qui siègent dans ces commissions : le préfet et le président du tribunal de grande instance devant désigner des représentants dans chacune des commissions administratives instituées par bureau de vote, ils peinent à trouver des personnes disponibles et compétentes et se retournent alors vers les maires pour qu'ils leur proposent des noms. Face à cela, nous suggérons plusieurs avancées. Tout d'abord, nous proposons de réduire le nombre de ces commissions en supprimant la commission centralisatrice qui agrège les listes électorales de chaque bureau et en élargissant la compétence des commissions instituées pour un bureau à plusieurs bureaux. Les membres désignés par les préfectures et les tribunaux de grande instance seraient ainsi les mêmes pour plusieurs bureaux de vote, afin de garantir l'uniformité des décisions qui sont prises à l'égard d'électeurs placés dans la même situation et d'éviter des radiations et des inscriptions injustifiées. Ensuite, en milieu rural, nous suggérons d'organiser cette commission à l'échelon intercommunal, ce qui garantirait, de la même manière, que les représentants du préfet et du tribunal participent à toutes les décisions prises pour l'ensemble des communes concernées, seul le représentant du maire changeant selon l'origine des

demandes d'inscription ou des radiations examinées. Par ailleurs, la publicité de ses travaux rendrait plus transparentes les décisions qu'elle prend. Enfin, plus l'INSEE se verra investi des missions de mise à jour et de coordination des listes électorales communales, plus on évitera ce genre d'écueils, et c'est précisément l'objet de l'une de nos propositions.

Il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'un vrai sujet, qui n'existe pas seulement dans les villes mais aussi dans les campagnes, où il nous a été rapporté que la tentation pouvait être grande de radier les enfants étudiants des familles supposées être favorables à l'opposition municipale. Mais le traitement différencié des électeurs ne procède pas toujours d'arrière-pensées politiques, comme le montrent les différences d'interprétation entre communes sur les pièces justificatives admises pour prouver la domiciliation, certaines acceptant la facture de téléphone mobile, d'autres la refusant.

**Mme Élisabeth Pochon, rapporteure.** Nous invitons également, dans notre rapport, les préfetures et tribunaux de grande instance à désigner leurs représentants dans des conditions similaires à ce qui existe pour les commissaires enquêteurs.

**Mme Claudine Schmid.** Je m'étonne de la réponse apportée par la rapporteure à mon interrogation sur la prise en compte de la spécificité de la situation des Français établis à l'étranger. Si votre rapport d'information devait aboutir à une loi, par exemple pour fixer une date limite d'inscription sur les listes électorales de quarante-cinq jours avant le scrutin, il ne serait pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur ses conditions d'application à l'étranger.

**Mme Élisabeth Pochon, rapporteure.** Les délais que nous nous étions fixés pour rendre nos conclusions nous ont contraints à cibler l'objet de la mission d'information. Nous sommes les premiers à regretter de ne pas avoir pu se pencher sur cette question qui, je le répète, soulève des difficultés particulières nécessitant un traitement à part.

**M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur.** Nous avons dû effectivement faire des choix pour traiter le cœur de l'objet de la mission d'information tel qu'il avait été fixé par la Commission. J'ignore les intentions du Gouvernement en la matière mais, si des initiatives législatives devaient être prises sur ce sujet, nous serions disponibles pour en discuter ; en tout état de cause, si un texte devait prochainement traduire dans le code électoral nos propositions, nous nous attacherions naturellement à en vérifier la compatibilité avec les dispositions spécifiques applicables aux Français de l'étranger.

**M. Guillaume Larrivé.** J'ai bien compris que les commissions de révision comprenaient trois membres, un représentant du maire, un représentant du préfet et un représentant du tribunal de grande instance. Dans ces conditions, je suggère que le représentant du maire ait un suppléant qui appartient au groupe d'opposition, et dont la participation aux travaux publics de la commission, sans

voix délibérative, permettrait de ne pas attendre la saisine *ex post* du juge d'instance pour régler les éventuels problèmes.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Comme l'évoquait à l'instant M. Jean-Luc Warsmann, il est désormais essentiel que vos propositions se concrétisent dans une proposition de loi. À présent, je sou mets au vote de la Commission l'autorisation de publier le rapport de la mission d'information.

*La Commission autorise, à l'unanimité, le dépôt du rapport de la mission d'information relative aux modalités d'inscription sur les listes électorales, en vue de sa publication.*

## LISTE DES PROPOSITIONS

### **ASSOUPLIR LE CALENDRIER D'INSCRIPTION, DEVENU TROP CONTRAIGNANT ET INADAPTÉ AU RYTHME DÉMOCRATIQUE ET À LA MOBILITÉ DES ÉLECTEURS**

**Proposition n° 1 :** tenir compte, dans les opérations de révision et d'établissement des listes électorales de l'année 2015, du report programmé de mars à décembre 2015 de la tenue des élections des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane en procédant, à titre exceptionnel, à une seconde révision des listes électorales quelques semaines avant ou en ouvrant plus largement les possibilités de s'inscrire hors période de révision.

**Proposition n° 2 :** fixer, à l'article R. 5 du code électoral, la date limite d'inscription sur les listes électorales au moins quarante-cinq jours avant la tenue du scrutin.

**Proposition n° 3 :** échelonner dans le temps les opérations d'inscription et de radiation des listes électorales en les réalisant à un rythme trimestriel ou semestriel, afin de mieux réguler les opérations de contrôle de l'unicité de l'inscription réalisées par l'INSEE.

**Proposition n° 4 :** instituer, à l'article L. 16 du code électoral, le principe d'une révision pré-électorale des listes.

**Proposition n° 5 :** maintenir les dispositions de l'article L. 30 du code électoral relatives aux cas d'inscription recevables jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.

**Proposition n° 6 :** par exception à la proposition n° 4, conserver, à l'article L. 16 du code électoral, la possibilité d'une révision annuelle des listes en année non-électorale.

### **ACCOMPAGNER LES DÉMARCHES D'INSCRIPTION, SANS MODIFIER L'ÉQUILIBRE TROUVÉ ENTRE LE PRINCIPE DE L'INSCRIPTION VOLONTAIRE ET LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION D'OFFICE DES JEUNES DE 18 ANS**

**Proposition n° 7 :** prévoir, aux articles L. 17-1 et R. 6 du code électoral, que seule l'autorité gestionnaire du fichier du recensement établi en application du code du service national communique à l'INSEE les informations nécessaires à la mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office sur les listes électorales.

**Proposition n° 8 :** au cours de la journée « Défense et citoyenneté », renforcer l'information et la sensibilisation des jeunes sur les conséquences de leur recensement sur l'inscription sur les listes électorales et l'exercice du droit de vote, notamment en les invitant à signaler leur changement d'adresse en cas de déménagement intervenant après cette journée au ministère de la Défense ou à leur commune de départ ou d'arrivée, ainsi que sur les conséquences de leur non-inscription sur les listes.

**Proposition n° 9 :** afin de renforcer la portée de la procédure d'inscription d'office, permettant d'alléger les démarches des jeunes susceptibles d'en bénéficier, inscrire dans la partie réglementaire du code électoral que la réalité du domicile du jeune est présumée acquise dès lors que le courrier qui lui est adressé pour l'informer de son inscription n'est pas retourné.

**Proposition n° 10 :** étendre la procédure d'inscription d'office à toutes les élections en prévoyant que l'INSEE est tenu d'envoyer les listes de jeunes susceptibles d'en bénéficier en cas d'organisation d'une élection partielle.

**Proposition n° 11 :** permettre aux jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans entre les deux tours d'un scrutin de bénéficier de l'inscription d'office pour les opérations de vote du second tour.

**Proposition n° 12 :** dans l'esprit du programme « *Dites-le nous une fois* », lier les démarches de déménagement et les démarches d'inscription du portail [mon.service-public.fr](https://mon.service-public.fr) et en développer l'usage.

**Proposition n° 13 :** permettre l'inscription sur les listes électorales en même temps que l'accomplissement d'autres démarches administratives offrant les mêmes garanties de sécurité que la procédure d'inscription actuelle.

**Proposition n° 14 :** coupler les démarches d'inscription sur les listes électorales avec les démarches liées à l'acquisition de la nationalité française, afin de réduire la proportion de Français par acquisition qui ne sont pas inscrits.

## **RÉNOVER LES CONDITIONS D'ATTACHE AVEC LA COMMUNE D'INSCRIPTION**

**Proposition n° 15 :** réduire de cinq à deux années consécutives la condition d'attache avec la commune liée à la qualité de contribuable local.

**Proposition n° 16 :** mieux prendre en compte la qualité de contribuable local dans les conditions d'attache avec la commune, afin d'en faire bénéficier notamment les co-indivisaires, les associés majoritaires d'une société civile immobilière ainsi que les artisans, commerçants, industriels et professions libérales qui pourraient prouver qu'ils sont redevables d'une contribution directe locale.



## RÉFORMER LA PROCÉDURE D'EXAMEN ET DE CONTRÔLE DES INSCRIPTIONS AFIN DE GARANTIR UNE MISE À JOUR OPTIMALE DES LISTES ÉLECTORALES

**Proposition n° 17** : rappeler aux préfetures et aux tribunaux de grande instance leur nécessaire implication dans les travaux des commissions administratives, en renforçant l'impartialité des nominations en leur sein et le contrôle de l'application des dispositions relatives aux conditions de déroulement des opérations de révision des listes électorales.

**Proposition n° 18** : rendre publiques les réunions des commissions administratives de révision des listes électorales.

**Proposition n° 19** : recentrer la mission des commissions administratives sur l'instruction des demandes d'inscription et des radiations, en les déchargeant de la tenue des listes électorales.

**Proposition n° 20** : rationaliser le nombre des commissions administratives communales afin d'en préserver l'efficacité et l'impartialité en étendant la compétence des commissions administratives à plusieurs bureaux de vote et en supprimant la commission chargée d'établir la liste générale des électeurs de la commune, qui n'a plus de raison d'être.

**Proposition n° 21** : permettre aux petites communes d'organiser à l'échelon intercommunal les commissions administratives, la présence du maire de la commune concernée ou de son représentant étant requise lorsque la commission se prononce sur les inscriptions et radiations sur la liste électorale de cette commune.

**Proposition n° 22** : confier au président du bureau de vote le soin de recenser et de signaler à la commission administrative compétente l'ensemble des erreurs matérielles constatées sur les listes électorales au cours des opérations de vote.

**Proposition n° 23** : étudier la coordination à l'échelle nationale de la mise à jour des listes électorales grâce à la tenue par l'INSEE d'une liste électorale nationale sécurisée et faisant référence.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS <sup>(1)</sup>

**M. Damien Dutrieux**, consultant au Centre de recherche, d'information et de documentation notariales (CRIDON) Nord-Est, maître de conférences associé à l'Université de Lille 2, auteur de l'ouvrage *Les listes électorales : formalités et procédures* (2013) (mercredi 8 octobre 2014).

**Mme Céline Braconnier**, professeure de science politique à l'université de Cergy-Pontoise et directrice de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, et **M. Jean-Yves Dormagen**, professeur de science politique à l'université de Montpellier, co-auteurs d'une étude pour le Centre d'analyse stratégique, intitulée « Ségrégation sociale et ségrégation politique » (in *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes. Diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales*, enquête n° 11, 2007) et de l'ouvrage *La démocratie de l'abstention* (2007) (mercredi 15 octobre 2014).

**Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)** (mercredi 22 octobre 2014)

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général ;
- Mme Caroline Escapa, cheffe du département de la démographie ;
- M. Richard Merlen, adjoint à la cheffe du département de la démographie.

**Groupe La Poste** (mercredi 22 octobre 2014)

- M. Jacques Savatier, directeur général adjoint chargé du développement territorial et des instances de gouvernance ;
- M. Jean-Marc Routier, directeur des relations institutionnelles de la branche Services courrier colis.

**Association nationale des gens du voyage catholiques** (mercredi 22 octobre 2014)

- M. Marc Béziat, délégué général ;
- Mme Françoise Gaspard, administratrice.

**Mme Maguy Hervouet**, consultante et formatrice en droit électoral et état civil, auteure de l'ouvrage *Les élections en pratique* (2012) (mercredi 29 octobre 2014).

**Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)** (mercredi 29 octobre 2014)

- M. Nicolas Conso, chef du service Innovation et service aux usagers ;
- Mme Céline Andronikos, chargée de mission.

---

(1) L'Association des Maires de France (AMF) a fait parvenir une contribution écrite à la mission.

**Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** (*mardi 18 novembre 2014*)

- M. Edouard Geffray, secrétaire général ;
- M. Paul Hébert, directeur adjoint à la direction de la conformité.

**Ministère de l'Intérieur** (*mercredi 19 novembre 2014*)

• **Inspection générale de l'administration**

- Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration ;
- M. Gabriel Morin, inspecteur de l'administration ;
- M. Louis Pauty, chargé de mission.

• **Direction de la modernisation et de l'action territoriale**


- Mme Sophie Thibault, directrice ;
- M. Flavio Bonetti, adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques ;
- Mme Laurence Bouquet, attachée au chef du bureau des élections et des études politiques.

**Cabinet de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification** (*mercredi 26 novembre 2014*)

- Mme Célia Vérot, directrice de cabinet ;
- Mme Muriel Métivet, conseillère chargée de la réforme de l'État ;
- Mme Sonia Baudry, conseillère chargée de la simplification ;
- M. Julien Delemontex, chargé de mission pour la réforme de l'État.

# ANNEXE N° 1

## FORMULAIRE D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES CITOYENS FRANÇAIS

REPUBLIQUE FRANÇAISE  N° 12669 * 01	DEMANDE D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES À L'USAGE DES CITOYENS FRANÇAIS (code électoral, articles L. 2 à L. 40)	Numéro d'enregistrement <input type="text"/>
--	--	---

Formulaire valable uniquement s'il est accompagné des pièces justificatives (voir notice explicative au dos)

### 1. ÉTAT CIVIL

NOM :   
Indiquer le nom de jeune fille pour les femmes mariées

NOM MARITAL (facultatif) :

PRÉNOM(S) :

SEXE : M  F

NÉ(E) LE :  /  /  À (commune) :   
Pour Paris, Lyon et Marseille, indiquer aussi l'arrondissement

DÉPARTEMENT :  ou OUTRE-MER\* :

PAYS :

Demande son inscription sur la liste électorale de la commune de :

DÉPARTEMENT :  ou OUTRE-MER\* :

### 2. SITUATION DU DEMANDEUR

- **Cocher la case correspondant à votre situation :**
  - **Situation 1 :** première inscription sur les listes électorales d'une commune française
  - **Situation 2 :** demande d'inscription en cas de **déménagement à l'intérieur d'une même commune française ou d'un même arrondissement pour Paris, Lyon et Marseille**
  - **Situation 3 :** demande d'inscription en cas de **changement de commune d'inscription ou en cas de changement d'arrondissement pour Paris, Lyon et Marseille**Dans ce cas, indiquer impérativement le précédent lieu d'inscription :  
COMMUNE :   
Pour Paris, Lyon et Marseille, indiquer l'arrondissement  
DÉPARTEMENT :  ou OUTRE-MER\* :
- **Pour les personnes également inscrites à l'étranger sur une liste électorale consulaire et qui souhaitent que l'inscription sur la liste électorale de la nouvelle commune entraîne la radiation de cette liste électorale consulaire, préciser :**
  - Ambassade ou poste consulaire :
  - Pays :

### 3. COORDONNÉES PERSONNELLES DU DEMANDEUR (où le courrier peut être expédié)

Adresse :

Code postal :  Commune :

Téléphone :

Courriel (**fortement recommandé**) :  @

\*OUTRE-MER : *Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie.*

Date :  /  /  Signature du demandeur : \_\_\_\_\_

Cachet de la mairie **Rubrique réservée à la mairie (ne rien inscrire)**

Inscription volontaire  Inscription par décision judiciaire  Inscription d'office

Date de réception de la demande en mairie :  /  /  Date de prise en compte de la demande :  /  /

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative aux fichiers nominatifs garantit un droit d'accès et de rectification des données auprès des organismes destinataires du formulaire.

IMPRIMERIE NATIONALE - 60019201 - Modèle A

## INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES CITOYENS FRANÇAIS

### Recommandations générales

- 1 – Pour que votre inscription sur les listes électorales soit effective au 1er mars de l'année prochaine, votre formulaire de demande d'inscription et les pièces justificatives (voir la rubrique « documents à fournir » ci-dessous) doivent impérativement être parvenus en mairie **avant le 31 décembre de cette année. Il est donc fortement conseillé d'envoyer votre demande à votre mairie avant le 15 décembre.**
- 2 – Veillez à remplir le formulaire en **lettres majuscules** de façon **lisible**.
- 3 – Notez impérativement **vos coordonnées** à la fin du formulaire afin que la mairie puisse vous contacter au cas où votre demande serait incomplète. La communication d'une adresse de courrier électronique est fortement recommandée afin qu'un accusé de réception sous format informatique puisse vous être adressé.
- 4 – En l'absence d'accusé de réception de la part de votre mairie, par courrier ou par courriel, assurez-vous **avant la fin de l'année en cours** que votre demande a bien été reçue par les services compétents.

### Documents à fournir

Afin que votre inscription soit prise en compte, vous devez impérativement faire parvenir au service des élections de votre mairie les **trois** types de documents suivants :

#### 1 – Le formulaire d'inscription dûment renseigné

Veillez à être le plus clair et lisible possible, et à bien remplir toutes les rubriques du formulaire qui vous concernent.

#### 2 – Une photocopie d'un titre d'identité et de nationalité en cours de validité

Vous adresserez à votre commune une photocopie lisible de votre pièce d'identité en cours de validité :

- carte nationale d'identité (photocopie recto verso) ;
- **ou** passeport (photocopie de la double page où figure votre photo) ;
- **ou** permis de conduire (valable uniquement s'il est accompagné d'un justificatif de nationalité).

#### 3 – Un justificatif de domicile

Seront acceptées :

- les pièces prouvant que vous êtes domicilié dans la commune où vous souhaitez être inscrit(e) (facture d'électricité, de gaz ou de téléphone fixe). **Veillez à ce que les factures soient établies à votre nom et prénom et qu'elles ne datent pas de plus de 3 mois ;**
- **ou** les pièces permettant de prouver que vous êtes inscrit(e), pour la cinquième fois et sans interruption, au rôle d'une des contributions directes communales ou que votre conjoint répond à ces conditions.

Cas particuliers :

- *Les personnes domiciliées chez un parent ou un tiers sont invitées à prendre contact avec leur mairie pour connaître les justificatifs à fournir.*

- *Pour les personnes résidant à l'étranger, seront acceptées :*

- *les pièces prouvant que vous êtes inscrit(e) au rôle des contributions directes de la commune sur la liste électorale de laquelle vous souhaitez être inscrit(e) ;*

*ou*

- *un certificat d'inscription au registre des Français établis hors de France et les pièces prouvant que la commune sur la liste de laquelle vous souhaitez être inscrit(e) est soit : votre commune de naissance ; la commune de votre dernier domicile en France ; la commune de votre dernière résidence en France, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ; la commune sur la liste électorale de laquelle est né, est inscrit ou a été inscrit un de vos ascendants ; la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de vos parents au quatrième degré.*

NB : la mention « inscrit(e) au registre des Français établis hors de France » suivie du cachet de l'ambassade ou du poste consulaire compétent et de la date apposée à la ligne du « cachet de la mairie » vaut certificat d'inscription.

**Pour toute difficulté ou en cas de situation individuelle particulière, n'hésitez pas à contacter :**

- **le service des élections de votre mairie, pour une inscription en France ;**
- **l'ambassade ou le poste consulaire dont vous dépendez, si vous résidez à l'étranger.**

## ANNEXE N° 2 FORMULAIRE D'AVIS DE RADIATION D'UNE LISTE ÉLECTORALE PAR UNE COMMUNE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



N° 13457 \* 01

### AVIS DE RADIATION D'UNE LISTE ÉLECTORALE

Code électoral, article R. 20  
Loi n° 94-104 du 5-2-1994 - Loi organique n° 98-404 du 25-05-1998  
Ne pas utiliser en réponse aux radiations demandées par l'Insee

A. IDENTIFICATION DE LA COMMUNE ÉMETTRICE DE L'AVIS	
Code département	Code commune (1)
Libellé de la commune	
N° de l'arrondissement <small>Paris, Lyon, Marseille</small>	
Numéro d'enregistrement	
B. RENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'INSCRIPTION DE L'ÉLECTEUR RADIÉ	
Type de liste	<input type="checkbox"/> 1 Liste PRINCIPALE (2) <input type="checkbox"/> 2 Liste COMPLÉMENTAIRE pour les élections au Parlement européen (3) <input type="checkbox"/> 3 Liste COMPLÉMENTAIRE pour les élections municipales (3)
Numéro d'inscription	
Type d'inscription initiale (si connu)	<input type="checkbox"/> 1 Volontaire <input type="checkbox"/> 2 Par décision judiciaire <input type="checkbox"/> 8 D'office (uniquement si liste principale)
Date d'inscription initiale (uniquement si liste principale) Jour, mois, année	
C. RENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'INTÉRESSÉ(E)	
NOM de famille <small>nom de jeune fille</small>	
NOM marital (facultatif) <small>ou nom usuel</small>	
Prénoms	
Sexe	Masculin <input type="checkbox"/> M      Féminin <input type="checkbox"/> F
Nationalité	(uniquement si ressortissant non français de l'Union européenne)
Né(e) le	Jour, mois, année
À	Libellé de la commune
	N° de l'arrondissement      Code département (4)
	ou Outre-mer (4)
	Pays pour l'étranger (4)
D. MOTIF DE LA RADIATION	
<input type="checkbox"/> P	Perte des qualités requises par la loi (dont changement de commune)
<input type="checkbox"/> D	Décès
<input type="checkbox"/> J	Décision du juge du tribunal d'instance ou arrêt de la Cour de cassation
<input type="checkbox"/> E	Rectification d'erreur matérielle par la commission administrative
<input type="checkbox"/> V	Démarche volontaire de l'électeur (uniquement pour les personnes inscrites sur les listes complémentaires pour les élections au Parlement européen ou municipales)
E. RENSEIGNEMENTS RÉSERVÉS À LA COMMUNE	
Désignation du bureau de vote	
Adresse de l'électeur	

(1) Numéro de la commune au code officiel géographique utilisé par l'Insee.  
(2) Liste réservée aux ressortissants français.

(3) Listes réservées aux ressortissants non français de l'Union européenne.

(4) Département métropolitain : code sur deux positions, pour l'Outre-mer ou pays étranger : nom en clair  
Outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Afrique et Terres australes.

Fait le,     

(date de création de l'avis)

Cachet de la mairie

Signature de l'électeur  
(radiation volontaire uniquement)

SONT RAPPELÉS CI-DESSOUS  
LES CAS DANS LESQUELS LA MAIRIE **NE DOIT PAS** ÉTABLIR D'AVIS DE RADIATION  
MODÈLE B

- 1 ÉLECTEURS DÉCÉDÉS DANS LA COMMUNE : dans ce cas, la mairie doit établir un avis de décès modèle 7bis ; l'envoi obligatoire de cet avis à la direction régionale de l'Insee rend inutile l'établissement d'un avis.
- 2 CHANGEMENT DE BUREAU DE VOTE À L'INTÉRIEUR D'UNE MÊME COMMUNE : dans les communes divisées en plusieurs bureaux de vote, les changements d'inscription d'un bureau de vote à un autre n'ont pas à faire l'objet d'avis d'inscription et de radiation adressés à l'Insee (**sauf pour les cas de changement d'inscription d'un arrondissement à un autre à Paris, Lyon ou Marseille**).
- 3 CHANGEMENT DE NOM DES ÉLECTEURS : *exemple* : lorsqu'une électrice se marie, il suffit de porter à la suite du nom de jeune fille, le nom d'épouse sur la liste électorale. Il ne faut établir ni un avis de radiation au nom de jeune fille, ni un avis d'inscription au nom d'épouse.
- 4 SUPPRESSION DES DOUBLES INSCRIPTIONS DANS LA MÊME COMMUNE et en particulier des inscriptions multiples dans les bureaux de vote d'une même commune.
- 5 RADIATIONS EFFECTUÉES À LA SUITE D'UNE DEMANDE DE MISE À JOUR (modèle C pour la liste principale et modèle RFE-RFM pour les listes complémentaires) : vous ne devez retourner à l'Insee que le(s) seul(s) volet(s) correspondant aux radiations non effectuées.



