



N° 3314

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2001.

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 ⁽¹⁾

*sur le suivi de l'application de 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,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-PIERRE DUFAU ⁽²⁾,

Député.

- (1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.
- (2) La mission d'information comprenait, en outre, MM. Jacques Brunhes et Jean-Luc Warsmann.

Elections et référendums.

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léon Bertrand, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Michel Bourgeois, Mme Danielle Bousquet, M. Jacques Brunhes, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Caullet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Francis Delattre, M. Bernard Derosier, M. Franck Dhersin, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Laurence Dumont, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. Roger Franzoni, M. Pierre Frogier, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Bruno Le Roux, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Dominique Perben, Mme Catherine Picard, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

Sommaire

—

Pages

introduction

5

I. — La mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office a rencontré des difficultés

7

A. une procédure dérogatoire nécessitant d'importants moyens techniques

7

1. Une innovation juridique

7

2. L'instauration d'un réseau de collecte et de transmission des données

8

a) Les fichiers retenus

8

b) Le schéma de la collecte et de la transmission des données

9

b. les difficultés rencontrées

9

1. Des difficultés techniques et juridiques

9

a) Des listes de propositions imparfaites

9

b) Les incertitudes juridiques

12

2. Des pratiques diversifiées selon les communes

14

3. Le mécontentement des jeunes

15

C. Un bilan chiffré mitigé

15

II. — appelée à se renforcer prochainement, SON EFFICACITÉ doit encore être améliorée par un ensemble de mesures d'accompagnement

16

A. améliorer La collecte et la transmission des données

17

b. prévoir des mesures d'accompagnement

18

1. Simplifier et harmoniser les pratiques

18

2. Promouvoir les actions de sensibilisation en faveur de la citoyenneté

18

a) Les campagnes d'information nationales

18

b) Les actions de « terrain »

19

3. Renforcer le rôle des communes et solenniser l'entrée dans la citoyenneté

20

DISCUSSION GÉNÉRALE

23

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR Le RAPPORTEUR

25

ANNEXE 2 : textes Cités dans le rapport

27

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997, qui prévoit que les jeunes atteignant l'âge de dix-huit peuvent faire l'objet d'une inscription d'office sur les listes électorales et être ainsi dispensés des formalités liées au dépôt préalable d'une demande d'inscription, est le fruit d'une forte volonté politique. Annoncée comme une priorité par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale du 17 juin 1997, ce texte a été déposé au Sénat le 28 août de la même année, pour être adopté définitivement par notre assemblée le 30 octobre suivant, selon la procédure d'urgence, et après l'échec de la commission mixte paritaire.

Son objectif est particulièrement ambitieux, puisqu'il vise à favoriser l'accès des jeunes à la première manifestation de la citoyenneté qui leur est ouverte, le vote, et à les faire participer davantage à la vie de la Cité alors que la « pression civique » est faible. Plus prosaïquement, la loi du 10 novembre 1997 cherche à éviter qu'un jeune majeur se trouve empêché de voter, parce qu'il n'a pas accompli à temps la démarche de s'inscrire sur les listes électorales. Dans les faits, avant son entrée en vigueur, une certaine désaffection des jeunes à l'égard de la procédure d'inscription sur les listes électorales, jugée trop contraignante ou peu utile, avait pu être constatée. Ainsi, de nombreux jeunes n'avaient pas pu prendre part au scrutin organisé à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale à défaut d'être inscrits sur les listes électorales et avaient manifesté par la suite un certain mécontentement.

Si le principe de l'inscription d'office a soulevé des questions de fond tenant au sens de la citoyenneté, il a posé également des problèmes techniques liés à la nécessité d'identifier, de localiser et d'inscrire les jeunes concernés en s'assurant qu'ils remplissent les conditions requises pour être électeur. Les débats entre les deux chambres se sont d'ailleurs focalisés sur ces aspects techniques. La mise en œuvre de la loi du 10 novembre 1997 a dû ainsi répondre à un double impératif : faciliter l'inscription des jeunes sur les listes électorales tout en garantissant la fiabilité de ces listes.

Une évaluation de ce texte a été réalisée « à chaud », après sa première année d'application à la procédure de révision des listes électorales pour 1998, par l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur. A la veille d'échéances électorales primordiales pour l'avenir de notre pays, un nouveau bilan de la loi du 10 novembre 1997 était d'autant plus nécessaire que certains dysfonctionnements ont encore été dénoncés. Notre commission a ainsi décidé, lors de sa réunion du 13 décembre 2000, de créer une mission d'information chargée de suivre l'application de cette loi. Cette mission était composée de trois membres : M. Jacques Brunhes, M. Jean-Luc Warsmann et votre rapporteur.

La mission a procédé à un vaste travail d'investigation. Tous les acteurs de la procédure ont été consultés :

— les représentants des ministères de l'intérieur, de l'éducation nationale, de la défense ainsi que le ministère de la justice par voie de courrier ;

— les représentants des fournisseurs de données brutes : l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ;

— les représentants des associations militant en faveur de l'entrée dans la citoyenneté : le CIDEM (collectif d'associations « Civisme et démocratie ») et la Ligue de l'enseignement ;

— enfin, les représentants des communes par la voie **des associations de maires**.

Deux déplacements ont par ailleurs été effectués : dans la municipalité de Clamart et à Bruxelles.

Ce travail a permis de cerner les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi et de faire des propositions de nature à y remédier sans remettre en cause ses dispositions.

I. — La mise en œuvre *de la* procédure d'inscription d'office a rencontré des difficultés

A. une procédure dérogatoire nécessitant d'importants moyens techniques

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 a été complétée par un décret d'application du 28 novembre 1997 et deux arrêtés du même jour, relatifs à la création d'un fichier ad hoc à l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les conditions d'application de ces textes ont par ailleurs été explicitées par une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 28 novembre 1997, émise dans la perspective de la révision des listes électorales de 1998, alors que le dispositif prévu par la loi ne pouvait pas être d'une totale fiabilité.

1. Une innovation juridique

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 introduit un nouveau mode d'inscription sur les listes électorales pour les jeunes de dix-huit ans en les dispensant d'effectuer une demande d'inscription. Ses dispositions figurent dans les articles L. 11-1 et L. 11-2 du code électoral.

L'article L. 11-1 prévoit que les personnes qui atteignent l'âge de voter, entre la dernière clôture et la prochaine clôture définitive des listes électorales, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile à l'occasion de la révision générale de ces listes (entre le 1er septembre de chaque année et le dernier jour de février de l'année suivante).

L'article L. 11-2 permet également aux jeunes qui atteignent leur majorité entre la clôture des listes et des élections générales organisées à leur terme normal au mois de mars ou postérieurement de bénéficier d'une inscription d'office.

Initialement limité dans le projet gouvernemental aux jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans pendant la période de révision des listes électorales, le champ de la procédure d'inscription d'office a été élargi à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois de notre assemblée, M. Christian Paul. Toutefois, le législateur a décidé que l'article L. 11-2 n'entrerait en vigueur qu'à compter du jour où les nationaux des deux sexes seraient soumis à l'obligation de recensement en application du code du service national.

Il importe de souligner que, parallèlement à la procédure d'inscription d'office, les dispositions du code électoral de droit commun relatives à l'inscription volontaire sont restées applicables. En particulier, le dispositif de l'inscription d'office ne s'adressant qu'aux jeunes qui souhaitent être inscrits sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils ont leur domicile réel, ceux qui désirent voter

dans une autre commune doivent effectuer une démarche volontaire.

Il revient aux commissions administratives chargées de la révision générale des listes électorales d'inscrire d'office les jeunes majeurs. Lorsque cette inscription doit avoir lieu en dehors de la période de révision des listes générales, elles se réunissent spécialement à cet effet.

2. L'instauration d'un réseau de collecte et de transmission des données

Simple dans son principe, l'inscription d'office des jeunes de dix-huit ans était compliquée à mettre en œuvre en France où il n'existe pas de fichier central de population permettant notamment de connaître à la fois l'identité, la nationalité et le lieu de résidence des personnes âgées de dix-huit ans.

D'ailleurs, plusieurs pistes ont été envisagées au cours de l'élaboration du projet de loi, dont celle du rétablissement du pouvoir d'inscription d'office des commissions administratives. Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975, ces commissions avaient en effet la faculté de procéder à l'inscription d'office des personnes remplissant les conditions légales pour être électeur dans la commune. Cette procédure, dont l'application avait conduit à des problèmes de doubles inscriptions et de fraude électorale, a été écartée à la demande de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La loi a ainsi prévu que l'inscription d'office ne s'effectue pas à l'initiative des commissions administratives, mais d'après une liste nominative de proposition adressée par l'INSEE aux communes. Seules les personnes figurant sur cette liste peuvent être inscrites d'office par ces commissions. L'INSEE ne possédant pas toutes les informations nécessaires à l'établissement de ces listes dans ses propres fichiers (état civil, nationalité et adresse), d'autres sources ont dû être mobilisées.

a) Les fichiers retenus

Le choix des fichiers a soulevé un véritable problème : nombreux sont ceux qui ne pouvaient être retenus parce qu'ils n'étaient pas assez exhaustifs ou qu'ils étaient gérés par des organismes indépendants.

En fin de compte, la loi a retenu deux catégories de fichiers : le fichier de la défense nationale, qui répertorie les jeunes Français venus s'inscrire en mairie dans la perspective du service national ou inscrits d'office, et les fichiers des organismes obligatoires d'assurance maladie, dans lesquels les jeunes apparaissent en tant qu'assuré ou, plus souvent, en qualité d'ayant droit d'assuré.

— Le fichier de la défense nationale, sur lequel seuls les jeunes gens étaient tenus de s'inscrire à la date de la discussion de la loi, devait par la suite répondre parfaitement à l'objectif poursuivi avec la réforme du service national par la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 introduisant l'obligation de recensement également pour les jeunes filles.

— Les fichiers des organismes obligatoires d'assurance maladie, qui ne

donnent aucune indication sur la nationalité des personnes concernées, ont été retenus en guise de complément provisoire dans l'attente de l'application de la réforme du service national. Leur utilisation devait être facilitée par la mise en place progressive, à partir de 1998, du répertoire national interrégimes de l'assurance maladie (RNIAM), permettant une centralisation de l'ensemble des assurés sociaux et de leurs ayants droit sur la base de leur numéro national d'identification afin d'éliminer les doublons en rattachant chacun à un régime unique.

b) Le schéma de la collecte et de la transmission des données

Dans ses grandes lignes, le schéma de la collecte et de la transmission des données prévu par les textes est le suivant.

Les gestionnaires des fichiers de l'assurance maladie et de la défense nationale doivent transmettre à l'INSEE les informations requises deux mois avant le début des travaux des commissions administratives ou un mois avant la clôture de ces travaux pour les élections ultérieures au mois de mars.

L'INSEE procède au retraitement des fichiers reçus en les recoupant avec le répertoire national d'identification des personnes physiques et le fichier général des électeurs et électrices. Ce travail doit permettre notamment d'éliminer les personnes décédées ou en situation d'incapacité électorale et de certifier les identités indiquées. L'INSEE renvoie ensuite aux communes les informations qui les concernent lors du premier mois des travaux des commissions, dans le cas d'élections au mois de mars, ou immédiatement, pour les élections ultérieures. Les communes les transmettent alors aux commissions administratives compétentes afin qu'elles apprécient si les personnes proposées remplissent ou non les conditions pour être électeur.

Il importe de souligner que, pour les élections de 1998, la circulaire du ministre de l'intérieur insistait sur le caractère malheureusement non exhaustif des informations **qui seraient transmises aux communes. Elle appelait donc les commissions administratives à exercer un contrôle** vigilant pour concilier le respect des droits des jeunes citoyens et la sincérité absolue des listes électorales et les invitait à vérifier si toutes les conditions fixées par la loi pour avoir la qualité d'électeur étaient remplies par les jeunes figurant sur les listes fournies par l'INSEE. Ce texte envisageait ainsi que les jeunes aient à se déplacer en mairie pour prouver leur capacité électorale.

b. les difficultés rencontrées

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles. Aux difficultés techniques et juridiques se sont ajoutés des problèmes d'un autre ordre, liés à la diversité des pratiques au niveau local et au mécontentement généré chez certains jeunes.

1. Des difficultés techniques et juridiques

a) Des listes de propositions imparfaites

La mise en œuvre de la loi a buté en premier lieu sur des difficultés d'ordre technique principalement liées à l'imperfection des fichiers sources. Complicant le travail des mairies, ces difficultés ont également abouti à diminuer le nombre de jeunes inscrits d'office. Il importe de souligner que, dès la première application de la loi, l'INSEE a choisi de ne pas recouper les informations contenues dans le fichier de la défense nationale avec celles provenant des fichiers de l'assurance maladie. Le fichier de la défense nationale a été utilisé pour les garçons, les fichiers de l'assurance maladie n'ont servi que pour les filles.

L'ampleur des difficultés rencontrées lors de la première année d'application de la loi doit être relativisée. La procédure **de révision** des listes électorales étant en cours, les gestionnaires de fichiers se sont vu imposer des délais particulièrement brefs, ce qui a nui à la qualité des informations transmises aux communes. L'INSEE n'a pas pu, par exemple, soumettre les fichiers à l'intégralité des traitements prévus. Ainsi, certains des problèmes signalés par le rapport de la « mission relative aux conditions d'inscription automatique () des jeunes sur les listes électorales » de l'inspection générale de l'administration ne se sont pas reproduits. En particulier, la présence de jeunes décédés dans les fichiers transmis aux communes, particulièrement regrettable puisqu'elle avait conduit à l'envoi de courriers aux familles des défunts, n'a pas été signalée à votre rapporteur.

En revanche, l'absence de certains jeunes des fichiers ou, au contraire, l'existence de doublons, la présence de jeunes étrangers, des erreurs de domiciliation, l'absence d'indication sur des lieux de naissance, continuent d'être déplorées par les communes. Votre rapporteur a pu le constater à la lecture des courriers que lui ont adressés les communes de l'« association des maires-ville et banlieue de France », mais également lors de son déplacement dans la municipalité de Clamart et à l'occasion des différentes auditions qu'il a menées. Même si ces erreurs ou ces imprécisions demeurent marginales – pour Clamart, moins de 10 % des cas –, elles jettent le doute sur l'ensemble du fichier adressé par l'INSEE. M. Gérard Pelletier, président de la Fédération nationale des maires ruraux, a noté que le fichier envoyé par l'INSEE ne se révélait pas très utile en soi dans une commune de petite dimension. Il constituait cependant un bon rappel pour le maire afin que celui-ci sache qu'il est temps de procéder aux vérifications nécessaires pour l'inscription de ces jeunes sur les listes électorales.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 14 L'absence de certains jeunes des fichiers

L'absence de jeunes de certains fichiers, constatée localement de façon pragmatique lorsqu'un jeune connu des services de la mairie ne figurait pas sur le document de l'INSEE, peut s'expliquer par le manque d'exhaustivité des fichiers sources. Selon les services de la défense nationale, il existe actuellement un seuil incompressible de non recensés de 5 à 6 %. En revanche, les jeunes filles qui

n'ont pas eu de contact avec le système des assurances sociales sont peu nombreuses (le taux de non couverture est en effet inférieur à 0,5 %). Toutefois, l'absence de jeunes du fichier dans lequel ils auraient dû figurer a pu résulter aussi d'erreur de domiciliation et être, en conséquence, également imputable aux fichiers de l'assurance maladie.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 14 L'existence de doublons

La présence de doublons, moins problématique que l'absence de certains jeunes, mais source de complication pour les services municipaux, a été principalement due aux fichiers de la sécurité sociale. Les représentants de l'INSEE auditionnés par votre rapporteur ont ainsi pu constater une sous-représentation des garçons et une sur-représentation des filles dans les fichiers qui leur étaient transmis, cette situation étant particulièrement frappante pour les dom. La présence de doublons dans les fichiers de l'assurance maladie peut s'expliquer par le fait que certaines jeunes filles, ayants droit de leurs parents, sont parfois titulaires d'une immatriculation individuelle dans plusieurs régimes. La mise en place du répertoire national interrégimes de l'assurance maladie (RNIAM) devrait permettre de diminuer le nombre de doublons, mais elle a pris du retard.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 14 L'absence d'indication sur les lieux de naissance

L'absence d'indication sur les lieux de naissance a essentiellement concerné les jeunes filles figurant dans les fichiers de l'assurance maladie. Toutefois, elle a pu aussi se *produire pour des jeunes gens apparaissant dans le fichier de la défense nationale*. En effet, pour les personnes recensées d'office, et pour lesquelles l'enquête de gendarmerie n'a pas abouti, une adresse fictive du lieu de naissance est fournie.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 14 *Des adresses erronées*

Les erreurs de localisation des jeunes mesurées au nombre de courriers revenus avec les mentions « n'habite plus à l'adresse indiquée » ou « parti sans laisser d'adresse » illustrent la difficulté des différents gestionnaires de fichiers à localiser des individus à une période de leur vie où ils sont très mobiles. Elles ont pu également tenir à des considérations plus particulières, enfants séparés résidant chez un parent tout en restant ayant droit de l'autre, par exemple. Les jeunes mal localisés peuvent être considérés comme perdus pour la procédure, les communes n'ayant pas les moyens d'effectuer des recherches.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 14 La présence de jeunes de nationalité étrangère

Enfin, la présence de jeunes de nationalité étrangère dans les fichiers transmis aux communes découle de la nature même des fichiers de l'assurance maladie, qui ne distinguent pas entre les nationaux et les non nationaux.

Du fait des erreurs et imprécisions des fichiers, un aspect pervers de la loi a parfois été observé : certains jeunes, qui auraient pu accomplir d'eux-mêmes les démarches exigées, s'en sont remis à la procédure d'inscription d'office et ont parfois constaté, le jour même de l'élection, que cette procédure n'avait pas fonctionné correctement.

b) Les incertitudes juridiques

La mise en œuvre de la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 a également soulevé des problèmes d'ordre juridique concernant son entrée en vigueur et son articulation avec les autres procédures prévues par le code électoral. Le nombre de recours intentés par les jeunes bénéficiaires de la procédure d'inscription d'office est inconnu des services de la chancellerie comme du ministère de l'intérieur, il semble toutefois qu'il ne soit pas élevé. Ainsi la jurisprudence en la matière est loin d'être fixée.

La question de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 11-2 du code électoral s'est posée à l'occasion des élections européennes de juin 1999. Elle a donné lieu à une divergence d'interprétation entre le ministre de l'intérieur et la Cour de cassation. Comme on l'a expliqué dans les paragraphes précédents, le législateur a reporté l'entrée en vigueur de la procédure prévue à l'article L. 11-2, qui permet l'inscription d'office des jeunes qui atteignent dix-huit ans après la clôture des listes électorales, au jour où les nationaux français des deux sexes seraient soumis à l'obligation de recensement en application du code du service national. La loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, publiée peu de temps avant la loi du 10 novembre 1997, a prévu que les jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982 seraient recensées à partir du 1er janvier 1999.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 14 avril 1999, a logiquement considéré que l'article L. 11-2 du code électoral était applicable au 1er janvier 1999. Le ministère de l'intérieur a, pour sa part, estimé que cet article bien qu'entré en vigueur à cette date, ne pouvait s'appliquer qu'à compter du 1er 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. Cette interprétation était certainement plus conforme à l'intention du législateur, qui a entendu subordonner l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 11-2 au jour où les communes disposeraient d'un fichier des jeunes suffisamment fiable. En tout état de cause, la question de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 11-2, liée à un défaut de rédaction de la loi, n'a plus aujourd'hui d'intérêt pratique.*

En revanche, toutes les questions liées à l'articulation de la nouvelle procédure avec les procédures de droit commun ne sont pas réglées.

S'agissant de l'articulation des dispositions de l'article L. 11-1 du code électoral (inscription d'office des jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans entre la dernière clôture et la prochaine clôture définitive des listes électorales) avec celles de l'article L. 11 du même code (inscription volontaire), les représentants de l'INSEE entendus par votre rapporteur ont évoqué un problème spécifique lié aux modalités de transmission de la liste des jeunes qui seront inscrits d'office par les communes. Les communes renvoient en effet à l'INSEE la liste des personnes que les commissions administratives vont inscrire sur les listes électorales, afin que cet organe puisse contrôler qu'il n'y a pas de doubles inscriptions au niveau national. Toutes les communes n'isolent pas la liste des jeunes qui seront inscrits d'office, de sorte que l'INSEE n'est pas toujours en mesure de savoir suivant quelle procédure un

jeune sera inscrit sur la liste d'une commune. Il peut arriver qu'un jeune dépose une demande d'inscription volontaire dans une commune où il n'a pas son domicile et qu'il soit également inscrit d'office dans la commune de son domicile. Dans ce cas, l'inscription d'office est réputée postérieure à l'inscription volontaire et sera annulée. Mais, si l'INSEE ignore selon quelle procédure le jeune a été inscrit deux fois, alors il tiendra compte de la première inscription reçue, ce qui pourra conduire à annuler une inscription volontaire au profit d'une inscription d'office.

S'agissant des dispositions de l'article L. 11-2 du code électoral (inscription d'office des jeunes qui auront dix-huit ans après la clôture des listes électorales pour un scrutin ayant lieu au mois de mars ou après), un problème d'articulation spécifique se pose avec les dispositions du 3° de l'article L. 30 du même code, qui permettent l'inscription des jeunes qui remplissent la condition d'âge pour être électeur après la clôture des délais d'inscription par le juge d'instance. Dans l'arrêt précité du 14 avril 1999, la Cour de cassation a jugé que, dans l'hypothèse où l'article L. 11-2 était applicable, l'article L. 30-3° ne pouvait l'être concurremment.

Cette solution, dont la portée est encore incertaine, pourrait soulever des difficultés comme l'a justement souligné M. Damien Dutrieux (). En effet, même si l'article 30-3° devrait être moins utilisé avec l'application de l'article L. 11-2, il conserve une certaine utilité. L'inscription sur le fondement de l'article L. 11-2 ne devient effective que le jour du scrutin générateur de sa mise en œuvre et est, en conséquence, limitée au scrutin pour lequel elle est intervenue. Ainsi, dans l'hypothèse où un scrutin inopiné s'intercalerait entre le 1er mars et le scrutin générateur de l'inscription, les personnes inscrites sur le fondement de l'article L.11-2 (deuxième alinéa) ne pourraient participer à ce scrutin, sauf à saisir le juge d'instance sur le fondement de l'article L. 30-3° pour obtenir une inscription volontaire hors de la période de révision. Par ailleurs, la solution retenue par la Cour limite les possibilités de recours pour les jeunes qui auraient dû être inscrits d'office sur le fondement de l'article L. 11-2 et ne l'ont pas été.

S'agissant des voies de recours ouvertes dans le cadre de la procédure d'inscription d'office, la jurisprudence n'est pas encore bien établie. Deux types de recours peuvent être envisagés :

— Le recours prévu à l'article L. 25 du code électoral qui permet de contester les décisions des commissions administratives pendant dix jours avant la clôture des listes. On peut penser qu'il s'appliquera par exemple dans le cas d'un refus d'inscription justifié par l'absence de présentation de justificatifs. En revanche, on peut se demander s'il est susceptible de concerner un jeune qui n'a pas été inscrit sur les listes électorales parce que son dossier n'a pas été transmis à la commission administrative ou pour lequel le refus d'inscription n'a pas été notifié.

— Le recours prévu à l'article L. 34 du code électoral qui est ouvert jusqu'au scrutin aux personnes omises des listes électorales à la suite d'une erreur matérielle. Il peut trouver à s'appliquer pour les jeunes ne figurant pas, à tort, sur les

listes d'une commune. En revanche, un jeune qui n'a pas répondu à une demande de justification ne devrait pas y avoir accès.

2. Des pratiques diversifiées selon les communes

La mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office a sollicité à des degrés divers les services municipaux, les commissions administratives et les préfetures. En pratique, l'essentiel des nouvelles tâches a pesé sur les communes qui se sont livrées à l'exploitation des listings de l'INSEE et à la conduite des vérifications.

Comme l'a souligné le rapport de la « mission relative aux conditions d'inscription automatique des jeunes sur les listes électorales », à défaut d'indication claire, les communes ont adopté des pratiques variables pouvant conduire à ce que des jeunes dans des situations identiques soient traités différemment relativement à leur inscription sur les listes électorales. S'il importe que les communes disposent d'une certaine capacité d'adaptation dans la mise en œuvre de la loi, il paraît essentiel d'assurer une application uniforme d'une mesure touchant à la citoyenneté.

La mission relative aux conditions d'inscription automatique des jeunes sur les listes électorales a établi une intéressante typologie des pratiques qu'elle a pu observer, opposant schématiquement la méthode rigoriste à la méthode pragmatique. La méthode rigoriste, observée en milieu urbain, repose sur la vérification systématique de l'état civil, de la résidence et de la nationalité des jeunes majeurs figurant sur les listes fournies par l'INSEE et le refus d'inscrire les jeunes ne s'étant pas présentés munis des pièces requises à la suite du courrier qui leur a été adressé. Sa rigueur peut varier d'une commune à l'autre, certaines municipalités effectuant des rappels ou acceptant l'envoi de justificatifs par voie postale. La méthode pragmatique, plus pratiquée en milieu rural, dans des communes de petite taille, repose également sur l'envoi d'un courrier à l'ensemble de jeunes figurant sur les listes de l'INSEE, mais peut aboutir à l'inscription de jeunes qui n'auraient pas apporté les pièces requises sur la base de la connaissance que les différents intervenants peuvent avoir de leur identité, de leur nationalité ou de leur résidence.

Dans l'ensemble, les pratiques dont votre rapporteur a eu connaissance entrent plutôt dans le schéma rigoriste. Les communes concernées, soucieuses de la justesse des listes électorales afin d'éviter d'éventuels contentieux, procèdent à de vastes vérifications aux fins de confirmer les informations délivrées par l'INSEE. Cependant, votre rapporteur a pu constater également des variations dans les méthodes : certaines municipalités effectuent un ou deux rappels en direction des jeunes qui ne répondent pas aux courriers qui leur sont adressés, ce qui permet d'augmenter le nombre des inscrits d'office.

La diversité des façons de procéder au niveau local trouve en partie son origine dans les ambiguïtés de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 novembre 1997, la loi étant muette sur la question des vérifications auxquelles les commissions administratives devaient se livrer. Si cette circulaire invite les commissions administratives à vérifier l'identité, la nationalité et le domicile des intéressés, en

renvoyant aux moyens de preuve prévus dans l'instruction permanente relative à la révision et à la tenue des listes électorales (circulaire ministérielle n° 69-352 du 31 juillet 1969), elle n'est finalement guère précise sur la portée des vérifications à opérer et sur les moyens d'y parvenir. A plusieurs reprises, elle laisse entendre que les vérifications par convocation et présentation de pièces peuvent être évitées. Ainsi, les tenants de la méthode rigoriste comme les partisans de la méthode pragmatique peuvent s'y retrouver. Il faut souligner que cette circulaire a été prise dans un contexte particulier, puisqu'elle devait permettre l'application de la loi du 10 novembre 1997 à la révision des listes électorales pour 1998. Or, cette révision était déjà bien entamée lorsque ce texte a été promulgué. En conséquence, la fiabilité des informations relatives aux jeunes concernés ne pouvait être assurée compte tenu du délai très court dans lequel elles devaient être rassemblées. Les modalités d'application de la loi avaient vocation à être redéfinies ultérieurement lorsque le dispositif aurait atteint son régime de croisière.

3. Le mécontentement des jeunes

Les conditions de mise en œuvre de la loi ont suscité *un certain mécontentement chez les jeunes qui*, croyant être inscrits sans avoir à effectuer de formalités administratives, ont reçu de leur mairie un courrier réclamant des justificatifs d'identité, de domicile et de nationalité. Certains ont ainsi pu accuser leurs mairies de commettre des abus de droit.

Ce mécontentement est en partie issu d'un malentendu. Une confusion est née entre les notions d'inscription d'office et d'inscription automatique sur les listes électorales, d'ailleurs les deux termes ont été utilisés indifféremment lors des débats parlementaires et de la mise en œuvre de la loi. Pour des raisons techniques liées à l'absence d'un fichier central recensant les jeunes concernés avec l'indication précise de leur état civil et de leur adresse, il était difficile d'instituer l'automatisme de l'inscription sur les listes électorales. La loi de 1997 mérite bien son titre, puisqu'elle dispense les jeunes d'effectuer une demande préalable. Ce sont plus les effets d'annonce liés à sa mise en œuvre que son intitulé lui-même qui ont alimenté le malentendu.

Il n'en demeure pas moins qu'il paraît souhaitable d'alléger les formalités de vérifications avec l'amélioration de la qualité des informations transmises aux communes.

C. Un bilan chiffré mitigé	Année (de mars à mars)	Nombre de personnes de 18 ans inscrites d'office	Nombre total des nouveaux inscrits de 18 ans
<p>Le bilan chiffré de la procédure d'inscription d'office établi par le ministère de l'intérieur pour la métropole paraît mitigé. En effet, si le nombre d'inscrits d'office n'a fait que croître depuis l'entrée en vigueur de la loi, leur part relative dans le total des nouveaux inscrits de dix-huit ans reste faible. Il a même diminué en 2001, pour atteindre seulement 51 %, comme l'indique le tableau ci-dessous.</p> <p>BILAN CHIFFRÉ</p>			

Part relative des personnes inscrites d'office en %		1998	297 006635 533
46,7			

1999320 944573 601562000326 204552 36959,12001348 434**682 16451**

Source : Ministère de l'intérieur*La forte augmentation du nombre de jeunes de dix-huit ans inscrits sur les listes électorales en 2001 (23,5 % par rapport à 2000) est essentiellement imputable à la procédure d'inscription volontaire. La quasi-égalité entre l'inscription d'office et l'inscription volontaire traduit une plus forte mobilisation des jeunes dans la perspective d'une année électorale, dont on peut bien évidemment se réjouir, mais elle reflète peut-être aussi une mauvaise connaissance ou une moindre confiance des jeunes dans la procédure de l'inscription d'office.*

Inversement, on peut souligner que cette procédure a atteint la même efficacité que l'inscription volontaire, alors même qu'elle a été mise en œuvre dans des conditions difficiles. Par ailleurs, elle a incontestablement contribué à faire chuter le taux des non inscrits chez les jeunes de dix-huit ans qui, estimé à 11,5 % en 2001, s'est rapproché du taux global des non inscrits, qui s'établit à 8 %. C'est un constat encourageant. Si l'augmentation du nombre des jeunes inscrits ne se traduit pas mécaniquement dans le pourcentage des votants, elle en est le gage indispensable.

II. — appelée à se renforcer prochainement, SON EFFICACITÉ doit encore être améliorée par un ensemble de mesures d'accompagnement

Une partie des dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre de 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 résulte du manque de fiabilité des données relatives aux jeunes potentiellement concernés.

Aussi, importe-t-il d'encourager l'amélioration de la collecte et de la transmission de ces données. Par ailleurs, une série de mesures complémentaires pourraient être mises en œuvre afin de donner à la loi plus d'efficacité et plus de sens sans qu'il soit besoin de la modifier.

A. améliorer La collecte et la transmission des données

Le fichier du service national peut servir d'outil de référence pour la constitution de la liste de propositions fournies par l'INSEE aux communes dans la mesure où les jeunes nationaux des deux sexes y figurent désormais. Les jeunes

filles nées à partir de 1983 y sont en effet recensées depuis le 1er janvier 1999. Aussi, conformément au souhait de votre rapporteur, a-t-il été décidé qu'à partir de la révision actuellement en cours des listes électorales, l'INSEE n'utiliserait plus que les données émanant de cette source et abandonnerait le recours aux fichiers de l'assurance maladie, encore trop peu fiables et moins bien adaptés à l'objectif recherché. L'utilisation de ces fichiers continuera toutefois de concerner les dom pour lesquels le fichier de la défense nationale présente d'importantes imperfections.

Le fichier de la défense nationale devrait permettre d'assurer une bonne couverture de la population des jeunes de dix-huit ans. Il est certain que le recensement dans la perspective de participation à la journée d'appel de la préparation à la défense (JAPD) revêt un caractère moins contraignant que l'ancien service national, ce qui peut laisser craindre que les jeunes soient tentés de s'y soustraire. Par ailleurs, si ceux-ci doivent se faire recenser en principe à l'âge de seize ans, ils ont la faculté de régulariser leur situation jusqu'à vingt-cinq ans. Toutefois, de fortes mesures incitatives existent pour que les jeunes aillent se faire recenser en mairie à l'âge requis et participent ensuite aux JAPD. En vertu des dispositions du code du service national, ils doivent en effet avoir accompli ces deux obligations pour pouvoir être autorisés à s'inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique. Ainsi, par exemple, ils doivent fournir leur attestation de recensement et de participation aux JAPD avant de passer le baccalauréat ou le permis de conduire.

La principale difficulté liée à l'utilisation du fichier de la défense nationale vient de son vieillissement par rapport à sa date de transmission à l'INSEE. Les jeunes recensés à seize ans pourront avoir changé d'adresse entre temps. Le code du service national prévoit qu'ils doivent signaler leur changement d'adresse à l'administration du service national ; celle-ci devra en conséquence veiller à bien actualiser les informations envoyées à l'INSEE. Par ailleurs, on pourrait envisager de compléter les données fournies à l'INSEE à la suite des JAPD. En pratique, les JAPD se déroulent lorsque les jeunes ont entre dix-sept et dix-sept ans et demi. Deux solutions pourraient être envisagées. La première consisterait à recueillir les informations relatives au domicile des jeunes lors de ces journées puis à les adresser à l'INSEE pour que cet organe complète ses fichiers. La seconde démarche conduirait à adresser ces informations directement aux communes, via les préfetures, sans transiter par l'INSEE. Cette méthode moins centralisatrice apparaît plus efficace et moins lourde administrativement.

L'exemple belge est, à cet égard, intéressant, même si les spécificités d'un système où le vote est obligatoire ne doivent pas être oubliées. Les informations sont collectées par les communes elles-mêmes qui sont informées des changements d'adresse des personnes. En effet, les citoyens belges ne peuvent voter que dans la commune de leur domicile et ils sont tenus de déclarer leur changement de domicile, ce qui n'est pas le cas en France. De la sorte, le recueil des données est beaucoup plus fiable. Ces données sont ensuite centralisées au plan national. Les événements qui affectent la qualité d'électeur – comme une condamnation pénale – sont intégrées dans le registre national, les communes étant immédiatement informées de ces modifications. Ce mécanisme est évidemment plus facilement applicable dans un pays de plus petite dimension que la France.

b. prÉvoir des mesures d'accompagnement

1. Simplifier et harmoniser les pratiques

L'amélioration des informations figurant dans les listes fournies par l'INSEE devrait permettre d'alléger les tâches de vérification incombant aux communes et d'harmoniser les pratiques locales. De ce point de vue, la récente circulaire du ministère de l'intérieur du 24 septembre dernier, prise dans l'optique des élections présidentielles et législatives de 2002, répond au souhait de votre rapporteur.

Tirant les conséquences de l'utilisation exclusive du fichier de la défense nationale, cette circulaire indique, en effet, de façon explicite, que les mairies *n'auront plus à contrôler la nationalité des jeunes figurant sur les listes* transmises par l'INSEE. Elles n'auront plus qu'à vérifier la réalité du domicile des jeunes. La circulaire précise que cette vérification pourra être effectuée par une simple lettre adressée au domicile figurant sur le fichier pour l'informer de ce qu'il va être inscrit. Si la lettre ne revient pas à la mairie avec la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée » ou « parti sans laisser d'adresse », la réalité du domicile pourra être présumée et le jeune pourra être inscrit d'office. Cette simplification considérable permettra d'alléger la charge pesant sur les mairies et sur les jeunes. Toutefois, il faut souligner que les jeunes partis sans laisser d'adresse continueront d'être perdus pour la procédure d'inscription d'office.

2. Promouvoir les actions de sensibilisation en faveur de la citoyenneté

L'efficacité du dispositif prévu par la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 repose en partie sur des actions sensibilisant les jeunes aux questions de l'inscription sur les listes électorales et les incitant à voter. En particulier, le mécanisme de l'inscription d'office doit être précisément expliqué, afin que les demandes de vérification susceptibles d'émaner des mairies soient mieux comprises par la suite. Par ailleurs, les jeunes doivent être incités à vérifier qu'ils figurent bien sur les listes électorales.

a) Les campagnes d'information nationales

Reprenant une des préconisations de la mission relative aux conditions d'inscription automatique des jeunes sur les listes électorales, le service d'information du Gouvernement (SIG) a soutenu le lancement d'une campagne d'information invitant les jeunes de dix-huit ans à vérifier leur inscription sur les listes électorales et à s'inscrire, le cas échéant, avant le 30 décembre 2000, dans la perspective des élections municipales et cantonales de mars 2001. Dans ce cadre, un film télévisé et des messages radio ont été diffusés. Par ailleurs, 2 millions de dépliants d'information et 70 000 affichettes ont été distribués dans les mairies, les préfetures, les lycées et les universités. Toutefois, comme l'a souligné M. Philippe Baillet, chef du bureau des affaires générales de la mairie de Paris, lors de son audition par votre rapporteur, cette campagne a été entreprise trop tardivement, en décembre 2000, à une date trop proche de la clôture des inscriptions sur les listes

électorales et des vacances de fin d'année.

A l'approche des échéances électorales de 2002, il paraissait nécessaire de renouveler une initiative de ce genre sans reproduire les erreurs passées. Rejoignant le vœu de votre rapporteur, le service d'information du Gouvernement a ainsi décidé de participer au lancement d'une nouvelle campagne de communication, au mois de novembre prochain, en partenariat avec l'association CIDEM (Civisme et Démocratie). Visant à inciter les jeunes (de 18 à 25 ans) à s'inscrire sur *les listes électorales, elle devrait inviter les personnes concernées par la procédure d'inscription d'office à vérifier les renseignements les concernant et, en cas de changement récent de ville de résidence, la réalité de leur inscription. Elle sera suivie d'une campagne d'incitation au vote pour les élections présidentielles et législatives.*

La signature globale de la campagne s'exprimera ainsi : « Ne laissez pas les autres décider à votre place ». D'une plus grande ampleur que la précédente, elle devrait notamment comporter la diffusion d'un film télévisé et d'un spot radio, la distribution de tracts et d'affiches et des actions de proximité.

b) Les actions de « terrain »

En dehors des campagnes civiques ponctuelles, des actions plus constantes pourraient être menées à trois niveaux : dans les lycées, à l'occasion des journées d'appel de préparation à la défense et au sein des communes.

Si les lycées ne peuvent pas être utilisés comme une source de données, en raison de leur trop grand éclatement, en revanche ils peuvent constituer un excellent vecteur de transmission de l'information. En effet, c'est au lycée qu'une *partie des élèves atteint sa majorité civile et se trouve confrontée à la question du droit de vote.*

La création d'un enseignement d'éducation civique, juridique et sociale dans les trois classes de seconde, première et terminale des lycées d'enseignement général et technologique ainsi que dans les lycées professionnels, constitue une des principales innovations du dispositif de rénovation des lycées. Il serait opportun d'introduire dans le cadre des heures consacrées à cet enseignement une information concernant l'inscription sur les listes électorales, afin notamment d'inciter les jeunes atteignant l'âge de 18 ans à s'informer sur leur inscription effective sur ces listes, auprès de leur commune. Cette information pourrait être dispensée dans toutes les classes pour toucher un maximum de lycéens l'année de leur majorité et agirait comme une « piqûre de rappel ».

Actuellement, les cours d'éducation civique, juridique et sociale sont généralisés dans les classes de première, seconde et terminale des séries générales. Une expérimentation est en cours dans les classes de première des séries technologiques. Dans les lycées professionnels, cet enseignement est dispensé dans les premières années des bacs professionnels et des BEP et sera expérimenté cette année pour les secondes années et les CAP. A l'horizon 2003, tous les lycéens se verront dispenser un enseignement d'éducation civique, juridique et sociale et

pourraient ainsi être sensibilisés à la question de l'inscription sur les listes électorales.

*Par ailleurs, il serait sans doute très utile d'apporter aux jeunes lycéens des informations sur la procédure d'inscription sur les listes électorales lors des deux « journées citoyennes » à l'occasion desquelles ils sont appelés à élire les représentants des élèves dans les différentes instances de l'établissement. Au cours de ces journées, qui constituent des moments forts de réflexion et de débat sur la démocratie lycéenne et la citoyenneté, il serait judicieux de mettre en parallèle les élections lycéennes avec **d'autres scrutins. Les maires des communes concernées, ou les responsables des services électoraux de ces municipalités, pourraient être associés à cette initiative afin d'informer les lycéens et, pourquoi pas, de vérifier, à cette occasion, leur inscription sur les listes électorales.***

Votre rapporteur a fait état de ces propositions au ministre de l'éducation qui en a déjà partiellement tenu compte. En effet, les chefs d'établissement ont été invités à organiser une information et une sensibilisation des élèves sur l'inscription sur les listes électorales lors des journées citoyennes et en amont éventuellement dans le cadre de l'heure de vie de classe et de l'éducation civique juridique et sociale (bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale et du ministère de la recherche n° 33 du 13 septembre 2001).

Aux actions menées en liaison avec le ministère de l'éducation nationale pourrait être associée une campagne de sensibilisation lors des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD). Les responsables du ministère de la défense entendus par le rapporteur ont fait part de leur intérêt pour une telle initiative, tout en rappelant que le programme des JAPD était déjà passablement chargé. D'ores et déjà, une information relative à l'inscription sur les listes électorales apparaît dans l'une des brochures remises lors de cette journée. Il serait opportun cependant que des renseignements plus précis soient donnés.

Ces actions de sensibilisation doivent aller de pair avec un engagement renforcé des communes.

3. Renforcer le rôle des communes et solenniser l'entrée dans la citoyenneté

Les communes jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la loi de 1997. Il devrait encore être renforcé.

Il importe, en premier lieu, de rétablir la confiance des mairies dans les fichiers qui leur sont adressés, afin que les opérations de vérifications deviennent marginales. La circulaire du ministère de l'intérieur du 24 septembre 2001 précitée devrait contribuer à le faire.

Votre rapporteur a également proposé précédemment que les communes participent aux actions menées lors des journées citoyennes dans les lycées, dans la mesure de leurs possibilités. On peut penser qu'elles attacheront de l'importance à de telles actions qui leur permettront de traiter, en amont, des difficultés auxquelles

elles sont les premières confrontées.

Mais, il serait également utile de suggérer aux maires de prendre des initiatives pour « solenniser » l'entrée des jeunes dans la citoyenneté. Selon Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de la ligue de l'enseignement et membre du conseil d'administration de l'association « CIDEM », les jeunes, sensibles aux actions symboliques, ont besoin d'être reconnus lors de leur entrée dans la communauté des citoyens et la commune est le seul territoire significatif pour eux. Ces initiatives viendraient compléter les actions déjà entreprises par beaucoup de communes pour informer les jeunes et les **aider dans leurs démarches. Elles pourraient** évidemment prendre différentes formes et varier en fonction de la taille de la commune.

On peut ainsi envisager la mise en place d'une procédure d'accueil des nouveaux accédants à la citoyenneté, comme s'apprête à le faire la mairie d'Eragny-sur-Oise, ou l'organisation d'une réception par la mairie, à l'occasion de laquelle serait remise la carte d'électeur. L'idée de créer une fête de la citoyenneté, dont la date serait déterminée au niveau national mais dont les modalités d'organisation seraient fixées par chaque commune, mériterait d'être explorée. Plus simplement, l'envoi d'un courrier personnalisé annonçant aux jeunes leur inscription sur les listes électorales et les éclairant sur l'importance de leurs nouveaux droits pourrait constituer une mesure utile. En tout état de cause, il importe de donner tout son sens à l'inscription sur les listes électorales afin qu'elle ne soit plus assimilée à une formalité administrative dépourvue d'intérêt.

*

* *

En conclusion, il apparaît 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 n'a pas encore atteint un niveau d'efficacité suffisant. La procédure mise en place devrait prochainement connaître des améliorations sensibles qui doivent être amplifiées par une série de mesure d'accompagnement. Un effort de pédagogie doit être entrepris pour sensibiliser les jeunes à cette procédure et, au-delà, les inciter à voter.

L'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 10 novembre 1997 appelle à s'interroger plus en profondeur sur notre procédure d'établissement et de révision des listes électorales. On peut aussi poser le débat de notre *conception du droit de vote*.

Au début de cette année, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration le soin d'établir un rapport sur les conditions d'établissement des listes électorales.

La loi du 10 novembre 1997, dans son anticipation limitée aux jeunes de dix-huit ans, permet d'alimenter utilement une réflexion plus générale, dont notre Commission peut se saisir.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Francis Delattre a souligné que les dernières élections avaient fait clairement ressortir les insuffisances de la procédure d'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales. S'interrogeant sur l'efficacité du système retenu et sur la fiabilité du fichier de la défense **nationale**, **il a fait** observer que les commissions administratives ne pouvaient remplir correctement leur mission en l'absence de démarche volontaire des jeunes pour leur inscription. Il a donc demandé au rapporteur quelle attitude les commissions devaient adopter en cas de retour des courriers adressés par les services municipaux aux jeunes censés être automatiquement inscrits sur les listes électorales.

M. Roger Franzoni a exprimé son inquiétude sur le désintérêt manifesté par de nombreux jeunes à l'égard de leurs devoirs civiques. Rappelant le rôle **primordial des parents** et de l'école en la matière, il a, par ailleurs, regretté que des formalités souvent trop lourdes soient requises pour l'inscription sur les listes électorales. Il a considéré qu'il faudrait une inscription automatique des jeunes ne nécessitant aucun contrôle ni démarche, hormis les cas de contestation **de la régularité de l'inscription** ou de changement d'adresse des intéressés.

M. Jacques Brunhes a indiqué qu'il souhaitait, compte tenu du calendrier électoral, que le rapport de la mission d'information soit largement diffusé et que ses conclusions soient exposées à la presse, afin de sensibiliser les jeunes à la nécessité de vérifier leur inscription sur les listes électorales d'ici la fin de l'année.

M. Bernard Roman, président, a tout d'abord souligné la qualité du travail accompli par la mission d'information et par son rapporteur. Il a ensuite fait part de son étonnement devant le faible taux d'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales, rappelant qu'il concernait à peine plus d'un jeune sur deux. Considérant que la volonté du législateur en la matière n'avait donc pas été respectée, il a regretté, souhaitant leur renforcement, que les procédures de contrôle de l'exécutif par le Parlement ne permettent pas actuellement d'y remédier efficacement. Citant la circulaire du 28 novembre 1997, il a souligné qu'elle n'était pas conforme à l'esprit de la loi relative à l'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales, observant qu'elle leur imposait, en effet, une démarche volontaire systématique. Il a ensuite indiqué que les outils informatiques mis en place étaient défectueux et a jugé que l'INSEE ne remplissait pas correctement son rôle de gestionnaire de fichier. Regrettant que l'Etat ne dispose toujours pas d'outils statistiques et informatiques performants, il a estimé que, à l'avenir, le fichier de recensement devrait pouvoir faire foi, afin d'éviter que la charge des vérifications ne soit reportée sur les services municipaux. *Souhaitant qu'un bilan soit rapidement tiré du dispositif en vigueur et de son application*, il a indiqué qu'il allait officiellement interroger le ministre de l'intérieur sur cette question. En réponse à M. Jacques Brunhes, il a indiqué qu'une conférence de presse serait organisée la semaine prochaine, afin de donner aux conclusions de la mission d'information la

publicité la plus large possible.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

- La loi du 10 novembre 1997 relative à l’inscription d’office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales a pour objet de faciliter l’inscription des jeunes sur les listes en les dispensant d’effectuer des formalités administratives. Certains jeunes ont cru que leur inscription serait automatique et n’ont pas compris que les communes leur demandent de justifier leur qualité d’électeur. Tenant compte du fait que les données relatives aux jeunes potentiellement concernés par la loi vont être plus fiables, grâce à l’utilisation du seul fichier de la défense nationale, la circulaire du ministère de l’intérieur du 24 septembre 2001 prévoit d’alléger la portée des vérifications auxquelles devront se livrer les communes. Elles n’auront plus qu’à vérifier la réalité du domicile des jeunes concernés. La circulaire les autorise à le faire par la voie d’un simple courrier ; cependant, les jeunes pour lesquels ces courriers reviendront à la mairie ne pourront être inscrits d’office et devront, éventuellement, s’inscrire volontairement. La mise en œuvre de la loi se heurte à la difficulté de bien localiser les jeunes, à une période de leur vie où ils sont très mobiles. Par ailleurs, certains d’entre eux peuvent vouloir être inscrits dans une autre commune que celle de leur domicile, ce qui implique, de leur part, une démarche volontaire.

- Pour répondre aux difficultés de notre système électoral, l’exemple belge est intéressant. Les citoyens belges ne peuvent voter que dans la commune de leur domicile et sont *tenus de déclarer* leur changement de domicile, ce qui n’est pas le cas en France. De la sorte, le recueil des données est beaucoup plus fiable. Par ailleurs, le vote est obligatoire.

- Le rapport de la mission appelle à s’interroger sur la réforme globale de notre système électoral et sur les **conditions du contrôle du Parlement sur la mise en œuvre** des lois qu’il adopte.

*

* *

La Commission a décidé la publication, en application de l’article 145 du Règlement, du rapport de la mission d’information consacrée à l’évaluation de la loi relative à l’inscription sur les listes électorales des personnes âgées de dix-huit ans.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR

Représentants des administrations centrales :

— Ministère de la Défense – Secrétariat d'Etat aux anciens combattants :

- M. Bruno Roche, directeur-adjoint du cabinet du secrétaire d'Etat aux anciens combattants ;
 - Lieutenant-colonel Gérard Isern, chargé de mission, direction du service national.
- Ministère de l'intérieur :
 - M. Eric Delzant, conseiller technique du cabinet du ministre ;
- M. Jean-Pierre Hugues, directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques ;
 - M. Yannick Blanc, sous-directeur des affaires politiques et de la vie associative ;
- Mme Michèle Kirry, chef du bureau des élections et études politiques.
 - Ministère de l'éducation nationale :
 - M. André Hussenet, directeur adjoint du cabinet du ministre ;
 - Mme Claude Roiron, conseiller technique ;
 - **M Jean-Louis Nembrivi**, inspecteur général en histoire géographique ;
 - M. Jean-Paul de Gaudemar, directeur de l'enseignement scolaire.

—INSEE :

- M. Guy Desplanques, chef du département de la démographie ; direction des statistiques démographiques et sociales ;
- *Mme Catherine Beaume, division répertoirs et mouvements de population, direction des statistiques démographiques et sociales ;*

Représentants des communes :

- M. Gérard Pelletier, président de **la Fédération nationale des maires ruraux** ;

· *M. Philippe Baillet, chef du bureau des affaires générales de la mairie de Paris* ;

- Mme Jeanne Maroger, responsable de la cellule élection de la mairie de Clamart.

Représentants des associations :

- Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de la Ligue de l'enseignement, membre du conseil d'administration de l'association CIDEM (Civisme et Démocratie).

Représentants de la Belgique :

- **M. Jacques Piéron, conseiller au cabinet du ministre fédéral de l'intérieur, chef du service des études** et de la législation ;

- M. Stanislas Mrozeck, premier secrétaire de l'ambassade de France en Belgique ;

- *M. Gilbert Tireur* , informaticien à la direction des études du service du registre national au ministère de l'intérieur.

ANNEXE 2

textes CITÉS dans le rapport

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

Article 1er

Il est inséré, après l'article L. 11 du code électoral, un article L. 11-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 11-1. — Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 11, sont inscrites d'office sur *la liste électorale* de la commune de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi. »

Article 2

I. — Il est inséré dans le code électoral un article L. 11-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 11-2. — Lors de la révision des listes électorales précédant la tenue d'élections générales organisées à leur terme normal au mois de mars, les dispositions de l'article L. 11-1 sont applicables aux personnes qui rempliront la condition d'âge entre la clôture définitive des listes électorales et la date du scrutin.

« Au cas où des élections générales arrivant à leur terme normal sont organisées postérieurement au mois de mars, sont inscrites d'office sur la liste électorale de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi. »

II. — L'article L. 16 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, quand il a été fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date des élections générales. »

III. — Après le troisième alinéa de l'article L. 17 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la commission administrative est réunie et procède aux *inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections*

générales. »

IV. — Les dispositions du présent article entreront en vigueur à compter du jour où les nationaux des deux sexes seront soumis à l'obligation de recensement en application du code du service national.

Article 3

Il est inséré, après l'article L. 17 du code électoral, un article L. 17-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 17-1. — Pour l'application des dispositions des articles L. 11-1 et L. 11-2, 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 transmettent aux commissions administratives les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes remplissant la condition d'âge mentionnée auxdits articles. Les informations contenues dans les fichiers sont transmises aux commissions administratives par l'intermédiaire de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

« Les commissions administratives font détruire les informations qui leur sont transmises soit **à l'expiration des délais des recours prévus aux articles L. 20 et L. 25, soit, dans le cas où un recours a été introduit, après l'intervention de la décision définitive.**

« **Les règles relatives au traitement** des informations nominatives prévues au présent article sont fixées dans les conditions définies par *la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.* »

Décret n° 97-1105 du 28 novembre 1997 pris pour l'application
de 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

Article 1er

Il est inséré, après l'article R. 5 du code électoral, un article R. 6 ainsi rédigé :

« Art. R. 6. — Les informations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 17-1 sont transmises à l'Institut national de la statistique et des études économiques au plus tard deux mois avant le début des travaux des commissions administratives par les autorités gestionnaires des fichiers mentionnés dans le même alinéa.

« Au cours du premier mois des travaux des commissions administratives, l'Institut national de la statistique et des études économiques communique à chaque maire les informations nominatives susmentionnées, en précisant dans chaque cas si elles proviennent du fichier du recensement établi en application du code du service national ou d'un fichier d'un organisme servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie. Le maire assure sans délai la transmission de ces informations à la commission administrative compétente.

« La commission administrative ajoute à la liste électorale les personnes ainsi identifiées qui possèdent les qualités exigées par la loi pour être électeur dans la circonscription du bureau de vote. »

Article 2

Il est inséré, après l'article R. 7 du code électoral, un article R. 7-1 ainsi rédigé :

« Art. R. 7-1. — Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, l'article R. 6 est applicable. Toutefois, l'Institut national de la statistique et des études économiques doit disposer des informations mentionnées par l'article L. 17-1 un mois avant la date de clôture des travaux des commissions administratives. Il transmet aux maires les informations nominatives nécessaires au plus tard à cette date. »

Article 3

L'article R. 10 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des deux alinéas précédents sont applicables au tableau des additions opérées par la commission administrative conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2. Toutefois, dans cette hypothèse, le dépôt du tableau a lieu cinq jours après la date de la clôture des inscriptions d'office fixée par le quatrième alinéa de l'article L. 17. »

Article 4

L'article R. 17 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. R. 17. — La liste électorale reste jusqu'au dernier jour de février de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée, sauf les changements résultant des décisions du tribunal d'instance ou d'arrêts de la Cour de cassation, les radiations des électeurs décédés, les rectifications opérées en cours d'année par la commission administrative en application de l'article L. 40, ainsi que les inscriptions d'office prononcées en application du deuxième alinéa de l'article L. 11-2. »

Article 5

En vue de la révision des listes électorales qui sera effectuée pour l'année 1998, les commissions administratives devront disposer, dans les sept jours qui suivront la publication du présent décret, des informations nominatives mentionnées au premier alinéa de l'article R 6 du code électoral.

Article 6

Le ministre de l'emploi et de la solidarité, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la défense, le ministre de l'agriculture et de la pêche et le secrétaire d'Etat à l'outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Circulaire du 28 novembre 1997 relative à l'inscription automatique
des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales

Référence : circulaire du 31 juillet 1969 relative à la révision et à la tenue
des listes électorales (mise à jour le 1er septembre 1997).

Paris, le 28 novembre 1997.

Le ministre de l'intérieur à Mesdames et Messieurs les maires, sous couvert
de Mesdames et Messieurs les préfets

En adoptant le projet que lui proposait le Gouvernement, l'Assemblée
nationale a modifié les modalités d'inscription des jeunes citoyens sur les listes
électorales. 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 dispense désormais
toutes les personnes de nationalité française qui atteignent l'âge de dix-huit ans de
déposer une demande d'inscription sur les listes électorales.

Cette loi est applicable à l'opération de révision des listes électorales
actuellement en cours. Le décret n° 97-1105 du 28 novembre 1997 fixe les
modalités de mise en œuvre du principe arrêté par le législateur.

La présente circulaire précise **les conditions dans lesquelles les
inscriptions d'office devront être effectuées** dans le cadre de la présente révision
des listes électorales. L'ensemble du dispositif prévu par la loi du 10 novembre 1997
sera ultérieurement repris, à l'occasion d'une nouvelle mise à jour de la circulaire du
31 juillet 1969 visée en référence, qui reste applicable, sauf disposition contraire de
la présente circulaire.

I. — Les personnes concernées par la loi du 10 novembre 1997

Conformément aux dispositions de l'article L. 11-1 nouveau du code
électoral, issu de l'article 1er de la loi du 10 novembre 1997, les commissions
administratives doivent inscrire automatiquement sur la liste électorale de la
commune de leur domicile réel les jeunes gens et les jeunes filles qui ont atteint
dix-huit ans depuis la dernière clôture définitive des listes, le 1er mars 1997, ou qui
atteindront cet âge avant la prochaine clôture définitive, le 28 février 1998 inclus.

Si la loi dispense désormais les jeunes nationaux des deux sexes de déposer
une demande en vue de leur inscription sur les listes électorales, elle n'a pas modifié
les autres règles relatives aux inscriptions.

En particulier, en application des dispositions combinées des articles L. 11
et L. 11-1 du **code électoral**, **les jeunes concernés conservent la faculté d'obtenir**
leur inscription dans une commune autre que celle de leur domicile où ils
remplissent l'une des conditions énumérées à l'article L. 11 précité, mais cette
inscription est alors accordée selon la procédure de droit commun. Elle est donc
subordonnée au dépôt d'une demande expresse formulée en temps utile auprès de la

commune concernée.

II. — Les modalités d'information des commissions administratives

La loi du 10 novembre 1997 prévoit, en son article 3, les procédures par lesquelles seront identifiés les jeunes susceptibles de bénéficier d'une inscription d'office.

Ainsi, en application des dispositions de l'article L. 17-1 nouveau du code électoral, les autorités gestionnaires des fichiers du recensement militaire et les organismes servant les prestations de base d'assurance maladie ont fourni à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) les informations nominatives relatives aux jeunes nationaux des deux sexes qui ont atteint ou atteindront l'âge de dix-huit ans entre le 1er mars 1997 et le 28 février 1998 inclus.

L'INSEE a procédé à la ventilation de ces données et vous transmettra celles concernant votre commune en précisant pour chaque personne l'origine de ces données, c'est-à-dire en indiquant de quel fichier elles proviennent. Cette transmission devra intervenir au plus tard le 6 décembre prochain.

Il vous appartient de communiquer ces données, **et elles seules, dès leur réception, à celle** des commissions administratives de la commune compétente au regard du lieu du domicile de l'électeur à inscrire. Seules les commissions administratives restent compétentes pour apprécier, selon les modalités précisées ci-dessous, si les personnes dont l'identité vous aura été transmise remplissent ou non les conditions fixées par la loi pour être électeur.

III. — Rôle des commissions administratives

Compte tenu des délais très courts dans lesquels les informations en cause ont été rassemblées, le caractère exhaustif des données transmises par l'INSEE et l'absolue fiabilité des indications qu'elles comportent ne pourront cette année être assurés.

Les commissions administratives devront faire preuve d'une particulière vigilance pour concilier le respect des droits des jeunes citoyens et la sincérité absolue des listes qui serviront aux scrutins organisés en 1998.

Il revient aux commissions de vérifier si toutes les conditions fixées par la loi pour avoir la qualité d'électeur sont remplies par les jeunes dont l'identité leur sera communiquée. Ces conditions sont rappelées dans ma circulaire du 31 juillet 1969 visée en référence.

Les vérifications devront porter sur l'identité, la nationalité et le domicile des intéressés.

a) La loi impose de faire figurer sur les listes électorales, outre les nom et prénoms des électeurs, leur domicile ainsi que la date et le lieu de leur naissance.

Si les informations transmises par l'INSEE ne comportent pas certaines de

ces données, il vous reviendra, sous l'autorité de la commission administrative compétente, de demander aux intéressés de compléter les informations en votre possession.

b) Les informations issues du fichier du recensement militaire concernent en principe des personnes dont la qualité de Français est établie. En revanche, les fichiers des organismes d'assurance maladie, à l'aide desquels sont notamment identifiées les jeunes filles, ne disposent pas d'élément relatif à la nationalité des assurés.

Si la commission administrative éprouve un doute sur la nationalité d'une personne figurant sur les listes transmises par l'INSEE, elle devra demander à cette personne d'apporter la preuve de sa nationalité française par les moyens prévus dans l'instruction permanente citée en référence, au besoin après avoir convoqué les intéressés.

c) S'agissant de l'adresse des jeunes qui figure sur les fichiers et vous est communiquée, elle pourra avoir changé et ne plus correspondre au domicile réel des intéressés. La commission administrative devra s'assurer de l'exactitude des adresses mentionnées pour établir le lien des intéressés avec la circonscription du bureau de vote, dans les conditions énumérées au paragraphe 48 de la circulaire du 31 juillet 1969 précitée.

Vous pourrez, afin de respecter le calendrier des travaux de révision des listes électorales, prendre l'initiative, en même temps que vous transmettez les listes fournies par l'INSEE à la commission administrative compétente, de demander aux personnes intéressées de compléter les informations nécessaires à l'établissement des listes électorales.

Les différents éléments recueillis devront être transmis sans délai à la commission administrative territorialement compétente, qui les examinera et procédera aux inscriptions d'office.

Il convient à cet égard de souligner que :

— seules les personnes dont l'identification vous a été transmise par l'INSEE peuvent être inscrites d'office. La commission administrative ne peut prendre l'initiative d'inscrire une personne qui ne figurerait pas sur la liste communiquée par l'INSEE, même si cette personne satisfait aux autres conditions requises pour être inscrite sur la liste électorale. Un candidat électeur qui se trouverait dans cette situation ne saurait donc être inscrit que selon les règles du droit commun, c'est-à-dire après dépôt d'une demande à cet effet ;

— il ne saurait être question d'inscrire d'office sur la liste électorale une personne pour laquelle les vérifications décrites ci-dessus n'ont pas été effectuées. Les décisions prises par la commission administrative ainsi que le motif et les pièces produites devront figurer dans les conditions habituelles sur le registre prévu par l'article R. 8 du code électoral ;

— l'ensemble des inscriptions d'office qui auront été effectuées devront être mentionnées, au même titre que les inscriptions sur demande, sur le tableau rectificatif qui doit être publié le 10 janvier 1998. Il en résulte que les commissions administratives ne pourront procéder à aucune inscription d'office postérieurement à cette date.

Enfin, je vous rappelle que, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 17-1 nouveau du code électoral, les commissions administratives devront veiller à la destruction des informations nominatives qui leur auront **été transmises par l'INSEE** en vue des inscriptions automatiques des personnes âgées de dix-huit ans domiciliées dans la commune. Cette destruction devra intervenir à l'expiration des délais de recours ouverts au préfet et aux électeurs inscrits sur la liste électorale ou, si un recours a été intenté, après que la décision juridictionnelle se prononçant sur celui-ci aura acquis un caractère définitif.

IV. — Les notifications

Les décisions des commissions administratives rendues en application des dispositions de l'article L. 11-1 nouveau du code électoral suivent le même régime de communication que les décisions rendues à la suite de demandes formulées par les électeurs.

C'est ainsi que seules les décisions par lesquelles les commissions administratives refuseraient d'inscrire sur la liste électorale une personne figurant sur les listes établies par l'INSEE devront faire l'objet d'une notification aux intéressés **selon la procédure prévue aux paragraphes 61 et 62 de la circulaire du 31 juillet 1969** précitée.

Les décisions d'inscription sur une liste électorale ne font l'objet d'aucune notification aux personnes intéressées. A l'instar des autres personnes dont l'inscription sera décidée par les commissions administratives, les personnes âgées de dix-huit ans recevront en temps utile leur carte électorale.

V. — Cas des inscriptions multiples

L'INSEE vous informera des modalités particulières **selon lesquelles le fichier général des électeurs sera renseigné**. L'inscription automatique ne diffère pas à cet égard de l'inscription sur demande. Un avis d'inscription sera donc établi pour chaque nouvel électeur.

Cet avis d'inscription permettra de mettre en œuvre, le cas échéant, les dispositions prévues pour mettre fin aux inscriptions multiples (articles L. 36 à L. 40 du code électoral).

VI. — Les recours contentieux et les inscriptions hors période de révision

Conformément à l'article L. 25 du code électoral, les décisions prises par les commissions administratives peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge du tribunal d'instance.

Ces dispositions sont applicables aux inscriptions d'office. Ainsi, une

personne qui, satisfaisant aux conditions requises pour être inscrite d'office dans le cadre de la présente révision des listes électorales mais qui ne l'aurait pas été, soit parce qu'elle ne figurerait pas sur les listes transmises par l'INSEE, soit parce que les vérifications nécessaires n'auraient pu être effectuées à temps, pourra obtenir son inscription sur les listes électorales auprès du juge d'instance. De même, en cas de scrutin, cette inscription pourra être obtenue dans le cadre des dispositions de l'article L. 34 du code électoral.

*

* *

Le Gouvernement avait indiqué au Parlement, dès le premier examen du projet de loi, que la procédure mise en œuvre ne pouvait être, dès la première année, d'une totale fiabilité. C'est la raison pour laquelle il apparaît utile que vous puissiez, dès à présent et avant même que vous ne disposiez des données communiquées par l'INSEE, lancer une campagne d'information sur les droits et devoirs civiques auprès de l'ensemble des jeunes filles et des jeunes gens qui ont atteint ou vont atteindre dix-huit ans entre le 1er mars 1997 et le 28 février 1998.

Vous les inviterez ainsi à se présenter spontanément en mairie, où vous pourrez recueillir les informations nécessaires à leur inscription, soit par le biais de la présente procédure, soit par le dépôt d'une demande. En tout état de cause, vous réserverez le meilleur accueil aux personnes qui souhaiteraient vérifier la présence de

leur nom sur les données communiquées par l'INSEE. Si elles ne figurent pas sur ces listes, vous les inviterez à déposer une

demande d'inscription avant le 31 décembre

prochain, afin d'éviter une procédure contentieuse.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

**DIRECTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DES
AFFAIRES POLITIQUES**

**SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES POLITIQUES
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE 24 SEP. 2001**

**BUREAU DES ÉLECTIONS
ET DES ÉTUDES POLITIQUES**

CIRCULAIRE N° NOR INTA0100267C

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

à

MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS

(métropole et DOM-TOM)

**OBJET : révision des listes électorales
inscription d'office des jeunes de 18 ans sur les listes électorales
mise en œuvre de l'article L. 11-2, § 2 du code électoral**

Les élections présidentielle et législative vont être organisées au cours de l'année 2002, entre les mois d'avril et juin.

Dans cette perspective, l'article L. 11-2, § 2 du code électoral va être appliqué pour la première fois.

En effet, dans le cadre de la procédure d'inscription d'office des jeunes de 18 ans, introduite par la loi du 10 novembre 1997, il est prévu que, « au cas où des élections générales arrivant à leur terme normal sont organisées postérieurement au mois de mars, sont inscrites d'office sur la liste électorale de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi. »

Ce cas de figure s'est déjà présenté lors de l'élection, en juin 1999, des représentants au Parlement européen. Toutefois, à cette date, seules les jeunes filles nées après le 31 décembre 1982 et atteignant donc l'âge de 18 ans à compter du 1er janvier 2001 étaient soumises à l'obligation de recensement en application du code

du service national. Aussi a-t-il été considéré que les dispositions de l'article L. 11-2 , entrées en vigueur le 1er janvier 1999, ne pouvaient **s'appliquer qu'à partir de j**
anvier 2001.

La présente circulaire a pour objet de vous décrire la procédure régie par les articles L. 16, L. 17, L. 17-1, R. 6, R. 7-1, R. 10 et R. 17 du code électoral. Elle vous informe, par ailleurs, de l'application des autres procédures du code électoral relatives à l'inscription sur les listes électorales et de l'organisation d'une campagne d'information

I - de la procédure	Description
------------------------	-------------

I.1 Les textes applicables

La mise en œuvre de la procédure prévue par l'article L. 11-2 2^e alinéa résulte de l'aménagement, en termes de délais, du calendrier des opérations d'établissement des listes, ainsi qu'il ressort des dispositions suivantes :

- « La liste électorale reste jusqu'au dernier jour de février de l'année suivante telle qu'elle a été arrêtée... sauf les changements résultant des inscriptions d'office prononcées en application du deuxième alinéa de l'article L. 11-2 » (article R. 17 du code électoral).
- « Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la commission administrative est réunie et procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections générales » (article L. 17 alinéa 4).
- Enfin, l'INSEE transmet aux commissions administratives (par l'intermédiaire des mairies) les fichiers du recensement établi en application du code du service national et les fichiers des organismes d'assurance maladie (article L. 17-1). Je vous rappelle à cet égard que les commissions administratives n'inscrivent d'office que les personnes dont l'identification a été transmise par l'INSEE. Pour procéder à cette transmission, il doit disposer des informations mentionnées à l'article L. 17-1 un mois avant la date de clôture des travaux des commissions administratives. Il transmet au maire les informations nominatives au plus tard à cette date (articles R. 6 et R. 7-1). L'article R. 7-1 étant un article d'application de l'article L. 17, il convient d'interpréter l'expression « date de clôture des travaux des commissions administratives » comme étant celle à laquelle ces dernières procèdent aux inscriptions sur le fondement de l'article L. 11-2, § 2. La commission administrative ajoute à la liste électorale les personnes ainsi identifiées qui possèdent les qualités exigées par la loi pour être électeur dans la circonscription du bureau de vote.

Les deux premiers alinéas de l'article R. 10 sont applicables dans le cadre de cette procédure : le tableau contenant les additions opérées par les commissions administratives est signé de tous les membres de la commission et déposé au secrétariat de la mairie. Tout requérant peut en prendre communication, le recopier et le photocopier. Le jour même du dépôt, le tableau est affiché aux lieux accoutumés où

il devra rester dix jours. Toutefois, les additions ayant, par définition, été opérées après la période de révision des listes, le dépôt du tableau contenant ces additions a lieu cinq jours après la date de la clôture des inscriptions d'office fixée par le quatrième alinéa de l'article L. 17 précité (R. 10, dernier alinéa), c'est-à-dire cinq jours après le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections.

Enfin, l'article L. 16 précise que, lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date des élections générales. Cela signifie que les inscriptions opérées par les commissions administratives sur le fondement de l'article L. 11-2, 2e alinéa sont limitées au scrutin pour lequel l'inscription est intervenue. La liste électorale, complétée pour l'élection présidentielle, sera ainsi complétée à nouveau pour les élections législatives, puisque certains jeunes atteindront l'âge de 18 ans entre la clôture des listes et le scrutin présidentiel mais également entre ce dernier scrutin et les élections législatives.

I.2 L'application pratique en 2002 : le calendrier prévisionnel

Dans la mesure où les dates des deux scrutins ne sont pas encore connues, il est difficile d'établir, avec certitude, un calendrier prévisionnel.

Celui-ci vous est donc donné à titre indicatif. Dès que les dates des scrutins seront arrêtées, une circulaire vous sera adressée afin d'établir, en liaison avec l'INSEE, le calendrier définitif de ces opérations.

I.2.1 Pour l'élection présidentielle

Conformément à l'article 7 de la Constitution, le premier tour de l'élection présidentielle devra se situer au mois d'avril 2002. Le calendrier des opérations d'inscription serait alors le suivant :

- au plus tard le 1er janvier : l'INSEE dispose des informations contenues dans les fichiers un mois avant la date de clôture des travaux de la commission administrative (R. 7-1) ;
- Entre le 2 janvier et le 1er février au plus tard : réunion de la commission administrative qui inscrit les jeunes qui atteindront 18 ans entre le 1er mars et le 20 avril minuit (L. 17 : la commission procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant l'élection) ;
- au plus tard le 6 février: dépôt et affichage du tableau comportant les nouvelles inscriptions d'office (R. 10).

I.2.2 Pour les élections législatives

La période prévisionnelle se situe au cours de la première quinzaine de juin.

Dans cette hypothèse :

= **au plus tard le 1er mars : réception des informations nominatives par l'INSEE ;**

- **Entre le 2 mars et le 1er avril au plus tard** : réunion de la commission administrative qui procède aux inscriptions des jeunes qui atteindront leur majorité entre le 21 avril et la veille du scrutin ;

- **au plus tard le 6 avril** : dépôt et affichage du tableau comportant les nouvelles inscriptions d'office.

II - Le fichier-source du recensement établi en application du code du service national constitue désormais l'outil de référence

L'obligation de recensement au titre du service national s'étend désormais aux jeunes filles nées à partir de 1983 qui atteignent l'âge de 18 ans en 2001. Les fichiers issus de la direction du service national sont donc désormais en principe complets.

Aussi, l'INSEE fournira aux mairies les seules listes de jeunes de 18 ans des deux sexes provenant de ce fichier-source en renonçant à utiliser les fichiers de l'assurance maladie, à l'exception de l'outre-mer.

Cette démarche présente l'avantage de procurer aux commissions administratives des informations suffisamment fiables sur la nationalité des jeunes pour leur éviter d'être convoqués en mairie, afin de justifier de leur nationalité.

En conséquence, les informations transmises par l'INSEE aux mairies n'auront pas à faire l'objet d'un contrôle de la nationalité de la part de ces dernières mais seulement d'un contrôle de la réalité du domicile. Ce contrôle pourra être effectué par simple lettre adressée au jeune au domicile figurant au fichier pour l'informer qu'il va être inscrit. Si la lettre ne revient pas à la mairie avec la mention « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée) ou « PSA » (parti sans laisser d'adresse), la réalité du domicile pourra être présumée et le jeune pourra être inscrit d'office.

Toutefois, si l'utilisation des fichiers de l'assurance maladie ne devient que résiduelle, elle continue à concerner l'outre-mer. Dans ces départements et territoires, il conviendra de vérifier l'ensemble des informations transmises ainsi que la nationalité.

Ces dispositions sont également applicables à la procédure d'inscription

d'office de l'article L.11-1 et de l'article L.11-2, premier alinéa.

III - Les autres
procédures du code électoral relatives à l'inscription sur les listes électorales
demeurent applicables

Les articles L. 25 (saisine du tribunal d'instance à compter de l'affichage du tableau des nouvelles inscriptions), L. 33, 2e alinéa (inscription par le maire de la commune des nouveaux électeurs sur les listes électorales ainsi que sur le tableau de rectification publié cinq jours avant la réunion des électeurs) et L. 34 (tribunal d'instance directement saisi jusqu'au jour du scrutin pour statuer sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales à la suite d'une erreur purement matérielle) sont également applicables dans le cadre de la procédure de l'article L. 11-2, 2e alinéa.

L'article L. 30, 3°, qui dispose que « les Français et les Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des inscriptions », peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision, demeure applicable. Certes, la Cour de cassation, dans son arrêt du 14 avril 1999, a considéré que les procédures des articles L. 11-2 et L. 30 n'étaient pas cumulables. Toutefois, la possibilité ouverte à l'article L. 30, 3° n'a pas été abrogée, même si, compte tenu de la procédure prévue à **l'article L. 11-2, 2e alinéa, elle n'a pas** vocation à s'appliquer pour les scrutins de 2002.

En revanche, le deuxième alinéa de l'article L. 11-2 ne prévoit pas de démarche volontaire (article L. 11) pour les jeunes atteignant leur majorité postérieurement au mois de mars. En effet, l'inscription volontaire n'est ouverte qu'aux jeunes relevant des articles L. 11-1 et L. 11-2, premier alinéa.

IV - L'organisation d'une campagne d'information

A l'instar de la campagne d'information qui avait été menée à l'occasion des élections municipales et cantonales de mars 2001, une nouvelle campagne interministérielle de communication, coordonnée par le service d'information du Gouvernement (SIG), sera lancée au mois de novembre prochain pour inviter les jeunes à vérifier à la mairie les renseignements les concernant et, en cas de changement récent de ville de résidence, la réalité de leur inscription.

Cette campagne se fera par voie de dépliants et affiches qui seront mis à votre disposition. Ces supports de communication seront également disponibles sur les sites fréquentés par les jeunes (établissements d'enseignement secondaire et supérieur, missions locales et PAIO, associations etc.).

Par ailleurs, le CIDEM (Civisme et Démocratie) prépare une campagne sur

l'incitation à l'inscription sur les listes électorales conçue en cohérence avec celle coordonnée par le SIG. Elle devrait être lancée à la même date et s'appuyer notamment sur des supports médias (TV, radio).

**
*

J'attache une importance toute particulière à ce que l'ensemble des jeunes gens appelés à exercer pour la première fois leur devoir de citoyen en 2002 puissent être inscrits dans les meilleures conditions sur les listes électorales.

Je vous demande donc de veiller à l'application la plus attentive de ces instructions.

Par ailleurs, vous transmettez sans délai la présente circulaire aux maires de votre département, en accompagnant cette transmission de sa présentation selon les modalités qui vous paraîtront nécessaires pour leur permettre de l'appliquer le plus efficacement possible.

EMBED Word.Picture.8
Daniel *VAILLANT*

3314 - Rapport d'information de M. Jean-Pierre DUFAU (commission des lois) : loi n°97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'**inscription** d'office des personnes âgées de 18 ans sur les listes électorales -élections-

(

4) Le terme « automatique » a été utilisé improprement à la place du terme « d'office », alimentant ainsi une confusion entre les deux
noti