

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi  
24 juin 2015  
Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 80

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Examen de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales (n° 2798) (Mme Élisabeth Pochon, rapporteure) ..... 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (n° 2763) (M. Dominique Raimbourg, rapporteur) ..... 6
- Informations relatives à la Commission ..... 9

**Présidence  
de M. Jean-Jacques  
Urvoas,  
Président**



*La séance est ouverte à 10 heures 30.*

*Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.*

*La Commission procède, sur le rapport de Mme Élisabeth Pochon, à l'examen de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales (n° 2798).*

**Mme Élisabeth Pochon, rapporteure.** À la suite de l'échec, le 10 juin dernier, de la commission mixte paritaire, notre Commission est aujourd'hui saisie en nouvelle lecture de la présente proposition de loi, qui tend à tenir compte, dans les opérations de révision des listes électorales, du report des élections régionales de mars à décembre 2015.

Le texte visait initialement, comme l'indiquait son titre, « à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales ». Au sortir des travaux du Sénat, elle tend plus modestement « à faciliter l'inscription sur les listes électorales ». Ce changement d'intitulé reflète la différence d'approche entre notre assemblée et le Sénat qui, à l'initiative de M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur au nom de la commission des lois, a sensiblement modifié la nature et la portée du dispositif proposé.

En première lecture, nous avons décidé de la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales pour l'année 2015 afin de permettre à toutes les personnes qui s'inscriraient jusqu'au 30 septembre prochain de participer aux élections régionales de décembre.

En effet, à défaut, les listes servant à ces élections seraient celles établies le 1<sup>er</sup> mars 2015, à partir des demandes d'inscription déposées avant le 31 décembre 2014. Seuls quelques électeurs pourraient s'inscrire après cette date, et au plus tard dix jours avant celle du premier tour du scrutin, en application de l'article L. 30 du code électoral. Il s'agit des agents publics et des militaires dont la situation professionnelle est modifiée en cours d'année, des personnes qui changent de domicile pour un motif professionnel, des jeunes Français qui n'auraient pas bénéficié de la procédure d'inscription d'office, des personnes acquérant la nationalité française et qui seraient naturalisées en cours d'année, ainsi que des Français recouvrant l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

Le Sénat n'a pas suivi cette voie, mais – je veux insister sur ce point – il n'a pas rejeté en bloc cette proposition de loi, ce qui en confirme la nécessité. Il a préféré assouplir les conditions d'inscription après le 31 décembre – inscriptions « hors période » – pour toutes les personnes qui déménagent, quel qu'en soit le motif, et non plus en cas de déménagement pour des raisons professionnelles, conformément au 2<sup>o</sup> *bis* de l'article L. 30 précité.

Voici pour quelles raisons précises le dispositif proposé par le Sénat ne peut être retenu par notre assemblée.

En tout premier lieu, il est beaucoup plus circonscrit que celui que nous avons adopté en première lecture. En effet, il n'assouplit les conditions d'inscription que pour les personnes qui auraient déménagé entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le dixième jour précédant le 6 décembre 2015, date à laquelle devrait se tenir le premier tour des élections régionales. Il ne permet donc pas aux électeurs qui auraient simplement oublié de s'inscrire avant le 31 décembre 2014 de participer aux élections régionales.

En deuxième lieu, cette disposition est inadaptée aux contraintes propres à la procédure actuelle de révision des listes électorales « hors période ».

En période normale de révision des listes, deux mois entiers sont laissés aux acteurs – les commissions administratives communales, l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le juge – pour procéder aux inscriptions. Ce délai permet aux communes d’échanger avec l’INSEE à propos des inscriptions et radiations, afin de vérifier la capacité électorale de la personne concernée et de la radier le cas échéant de l’ancienne liste électorale.

Hors période de révision, le calendrier d’inscription étant beaucoup plus précipité, ces échanges sont impossibles : les demandes d’inscription déposées en application de l’article L. 30 sont formulées au plus tard dix jours avant le scrutin et examinées par les commissions administratives au plus tard cinq jours avant le scrutin, afin que puisse être publié le tableau de rectification dit « des cinq jours ». Dans de si brefs délais, il n’est pas possible aux commissions administratives d’informer l’INSEE. Tout au plus la commune d’inscription peut-elle prévenir la commune de radiation afin que celle-ci rectifie sa propre liste électorale, sans garantie d’ailleurs que la coordination soit fiable et aboutisse à des listes électorales parfaitement sincères.

Le dispositif d’inscription « hors période » prévu par le 2° *bis* de l’article L. 30 est donc propice aux doubles inscriptions et ne garantit ni la sécurité, ni la sincérité de la révision des listes électorales. Cette situation, profondément insatisfaisante, le serait encore davantage s’il valait pour tout type de déménagement : les électeurs susceptibles de venir s’inscrire à la dernière minute seraient encore plus nombreux.

C’est l’avis du ministre de l’Intérieur, qui a indiqué au cours des débats au Sénat que le dispositif proposé n’était « pas tenable » et risquait d’entraîner « des inscriptions soit doubles, soit indues, dont l’existence n’est soutenable que si elle est limitée » – ce qui ne serait pas le cas avec une telle généralisation.

Au surplus, le dispositif est source de confusion pour les personnes ayant déménagé pour motifs personnels au cours de l’année 2015. En effet, celles qui auraient fait la démarche d’inscription après l’entrée en vigueur de la mesure auraient pu être inscrites sur les listes électorales qui serviront pour les élections régionales de décembre, alors que celles qui l’auraient accomplie entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et l’entrée en vigueur de la disposition n’auraient pu solliciter leur inscription que sur les listes électorales entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2016 ; elles auraient donc dû déposer une nouvelle demande pour pouvoir voter dans leur commune d’emménagement en décembre 2015.

En troisième et dernier lieu, tel qu’il est rédigé, le texte du Sénat pérennise l’inscription « hors période » en cas de déménagement, à rebours de l’évolution souhaitable des conditions d’inscription sur les listes électorales. Au lieu d’assouplir les conditions d’inscription « hors période », il faut renoncer à la dichotomie actuelle entre inscription « en période » et inscription « hors période », en instaurant une possibilité de révision permanente des listes électorales et en figeant les listes le plus tard possible avant la date des élections. Ce n’est en effet qu’en rapprochant la date de clôture des inscriptions de celle du scrutin que l’on disposera de listes électorales fiables et sincères, dont le mode d’actualisation sera adapté au rythme démocratique ainsi qu’à la mobilité résidentielle et professionnelle des électeurs.

Tel est le sens de la proposition formulée en octobre 2014 par le président de la République, qui vise à ce que les électeurs puissent s'inscrire sur les listes jusqu'à un mois avant la date du scrutin. Tel est aussi le sens de la vaste réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales sur laquelle M. Jean-Luc Warsmann et moi-même travaillons.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à revenir à la rédaction de la proposition de loi que nous avons votée en première lecture, en adoptant les amendements CL1 et CL2, qui rétablissent les articles 1<sup>er</sup> et 2 dans leur version initiale, ainsi que l'amendement CL3, qui modifie par cohérence le titre de la proposition de loi.

**M. Pascal Popelin.** Permettre au plus grand nombre possible d'électeurs de prendre part aux élections régionales qui se tiendront en décembre prochain : voilà un objectif qui aurait pu, qui aurait dû et qui peut encore nous rassembler.

La proposition de loi que nous avons examinée en première lecture au mois de mars dernier, et qui nous revient aujourd'hui du Sénat, n'a pas d'autre objet. En permettant la réouverture exceptionnelle, en 2015, des délais d'inscription sur les listes électorales, nous voulons tout simplement faciliter l'exercice de ce droit fondamental qu'est le droit de vote, dans le contexte particulier d'un scrutin qui aura lieu en décembre, calendrier inédit dans notre histoire démocratique récente.

Pas plus que la proposition de loi du groupe Union des démocrates et indépendants qui nous a conduits l'année dernière à reconnaître le vote blanc, ce texte ne saurait résoudre à lui seul le problème de l'abstention. Les causes en sont si diverses, et sans doute si profondes, qu'aucune disposition législative prise isolément ne saurait en venir à bout. Mais cette situation préoccupante pour la démocratie doit nous inciter encore davantage à tout faire pour faciliter l'expression du suffrage.

Il ne suffira pas non plus à simplifier l'établissement de nos listes électorales. Sur ce point, j'espère que l'excellent rapport de nos collègues Élisabeth Pochon et Jean-Luc Warsmann, avec ses vingt-trois propositions, ne servira pas à caler une armoire dans un ministère. S'il faut assurément du temps pour traduire nombre de ces propositions dans notre droit et nos pratiques, le temps commence à manquer pour concrétiser la première d'entre elles, qui ne devrait pourtant poser aucun problème entre nous.

En décidant de restreindre la réouverture des inscriptions sur les listes électorales aux personnes ayant déménagé en cours d'année, le Sénat a amoindri la portée de la proposition de loi initiale, mais aussi et surtout compromis sa faisabilité, en raison des délais supplémentaires que nous impose cette nouvelle lecture, consécutive à l'échec de la commission mixte paritaire. Je le regrette. Mais, avec la foi du charbonnier, nous remettons l'ouvrage sur le métier, espérant que, cette fois, chacun aura à cœur de remiser les prétextes pour ne s'intéresser qu'au texte et à son contexte : celui d'une élection dans de nouvelles régions, lors de laquelle nous avons le devoir de favoriser la participation du plus grand nombre possible d'électrices et d'électeurs.

Voilà pourquoi le groupe Socialiste, républicain et citoyen soutiendra les propositions de notre rapporteur.

**M. Guy Geoffroy.** À ce stade très avancé de l'examen du texte, je ne reviendrai pas sur ce que nous avons déjà dit de ses origines et de l'exagération de son lien avec le rapport d'information de Mme Pochon et de M. Warsmann. Celui-ci comportait vingt-deux autres

propositions qu'il n'était pas envisageable, avons-nous entendu en première lecture, de réintroduire par voie d'amendement au présent texte, ce qui n'a pas laissé de nous surprendre.

En commission mixte paritaire, j'ai entendu notre rapporteure – si j'ai mal entendu, je ferai amende honorable – affirmer que notre collègue Warsmann était venu lui dire qu'il n'avalisait pas tous les propos que nous avons tenus à sa place sur l'utilisation exagérée du rapport d'information et de son nom ; en gros, il nous aurait désavoués. Je lui en ai parlé ; sachez – vous pourrez le vérifier auprès de lui – qu'il en a été surpris, et pour tout dire ulcéré. Moi qui m'efforce à l'honnêteté intellectuelle, j'avais eu un moment de flottement, au point de douter de ce que j'avais dit.

Par ailleurs, l'argument premier qui sous-tend cette proposition de loi est tout bonnement fallacieux. On nous dit que la loi fixant le calendrier électoral a été adoptée en janvier 2015, que l'on ne pouvait pas prévoir auparavant la situation actuelle, et que c'est pour cette raison que l'on agit aujourd'hui. Mais de qui se moque-t-on ? Je rappelle que le Premier ministre a énoncé lors de sa déclaration de politique générale, en septembre 2014, les faits suivants comme clairs et définitifs : il n'y avait plus lieu de procéder à l'élection des conseillers départementaux et des conseillers régionaux à la même date ; les élections départementales auraient lieu en mars 2015, et les élections régionales en décembre 2015. Personne ne pouvait ignorer qu'il l'avait dit, et le Gouvernement ou la majorité pouvait très bien prendre les dispositions appelées par cette décision avant le 31 décembre 2014. Ce que l'on nous propose aujourd'hui de manière quelque peu légère, sur le fondement d'un rapport d'information que l'on trouve tout à coup extraordinaire, et en utilisant de manière quelque peu exagérée le timbre de notre collègue Warsmann, aurait pu être fait pendant cette période ; c'est donc qu'on ne l'a pas voulu.

C'est l'une des raisons pour lesquelles nous ne voterons pas ce texte de circonstance. Je sais bien que la majorité, espérant sauver quelques régions, entreprend de faire un peu de mobilisation, à partir d'un geste vertueux consistant à permettre à des électeurs qui n'en auraient pas l'intention ou la possibilité de voter en s'inscrivant à nouveau sur les listes. Tout cela ne trompera pas grand-monde. Cette manœuvre est inacceptable. Le groupe Les Républicains votera donc résolument contre cette proposition de loi.

**M. Pierre Morel-A-l'Huissier.** Je regrette, moi aussi, que l'on n'ait retenu qu'une seule des mesures proposées dans le rapport d'information précité.

Qu'en sera-t-il des commissions communales chargées de la rectification des listes et du tableau de révision, de la possibilité de saisine des tribunaux d'instance en cas de contestation, et quand les listes seront-elles définitivement arrêtées ? Certes l'inscription est ouverte jusqu'au 30 septembre, mais elle doit être suivie d'une procédure de vérification et de contrôle. Rien n'en est dit dans l'amendement CL1, qui me paraît très mal rédigé.

**M. Bernard Roman.** J'aimerais que nos collègues de l'opposition ne voient pas dans ce texte ce qui n'y est pas. À chaque élection, même lorsque le scrutin a lieu plus tôt dans l'année, nous rencontrons des citoyens qui ont oublié de s'inscrire avant le 31 décembre de l'année précédente. Et depuis des années, voire des décennies, nous nous efforçons, droite et gauche confondues, de ne laisser personne sur le bord de la route. Certains vont jusqu'à proposer le vote obligatoire. Mais nous avons décidé il y a plus de quinze ans que tous les citoyens seraient automatiquement inscrits sur les listes électorales. Je me souviens de nos discussions interminables avec l'INSEE à l'époque. Or, malheureusement, ce n'est toujours pas le cas, y compris pour les jeunes.

L'occasion nous est ici donnée d'offrir un marchepied supplémentaire à l'expression du suffrage, un objectif citoyen commun à la gauche et à la droite. Dans ces conditions, je ne comprends pas que vous vous opposiez à cette proposition de loi. Quels que soient ceux qui font campagne, on ne sait pas si les citoyens qui vont s'inscrire sont de droite ou de gauche. Et, puisque la France est marquée par l'alternance, des électeurs de droite lors d'un scrutin donné deviennent des électeurs de gauche lors du suivant, et *vice versa* – je n'ai pas dit « malheureusement » ! Permettons à ceux qui ne sont pas inscrits et qui vont venir nous voir dans nos permanences de s'exprimer lors de l'élection. Si celle-ci avait eu lieu en septembre ou en juillet, cela reviendrait au fond au même, bien que sa tenue en décembre ne rende que plus nécessaire le vote de cette proposition de loi. De grâce, ne nourrissons pas d'arrière-pensées à propos d'un texte qui ne concerne que la citoyenneté.

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*

**Article 1<sup>er</sup> (art. L. 30 du code électoral) :** *Assouplissement des conditions d'inscription en dehors de la période de révision des listes électorales*

*La Commission adopte l'amendement CL1 de la rapporteure tendant au rétablissement du dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.*

*L'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé.*

**Article 2 :** *Compétence du pouvoir réglementaire pour préciser les conditions de mise en œuvre de la révision exceptionnelle des listes*

*La Commission est saisie de l'amendement CL2 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement qui tend à rétablir l'article 2 devrait rassurer M. Morel-A-l'Huissier. Il s'agit en effet de préciser par décret tous les termes de ce qui constitue une authentique révision des listes électorales. La date du 30 septembre 2015, date de clôture des inscriptions, vise précisément à ce que les opérations de révision puissent se dérouler en octobre et en novembre dans les conditions applicables aux révisions habituelles, dont l'intervention des commissions et les possibilités de recours offertes aux citoyens.

*La Commission adopte l'amendement CL2.*

*L'article 2 est ainsi rétabli.*

## **Titre**

*La Commission adopte l'amendement de cohérence CL3 de la rapporteure.*

*Le titre est ainsi rédigé.*

*La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

\*

\* \*

*La Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements au projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure*

*accélérée, portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne (n° 2763) (M. Dominique Raimbourg, rapporteur).*

Le tableau ci-dessous récapitule les décisions de la Commission :

Article	Amendement	Auteur	Groupe	Sort
3	12	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
3	14	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
3	13	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
3	15	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
3	16	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
ap. 3	29 rect.	M. CLAIREAUX Stéphane	Radical, républicain, démocrate et progressiste	Accepté
4 bis	17	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
4 bis	18	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
4 ter	23	M. MOLAC Paul	Écologiste	Accepté
4 ter	34 (sous-amendement à l'amendement 23)	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
4 ter	2	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
4 ter	39	Gouvernement		Accepté
4 ter	3	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
4 ter	24	M. MOLAC Paul	Écologiste	Accepté
ap. 4 ter	25	M. MOLAC Paul	Écologiste	Accepté
4 quater	31	Mme NIESON Nathalie	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
ap. 5	35	Gouvernement		Accepté
5 ter	21	M. GEOFFROY Guy	Les Républicains	Repoussé
5 ter	5	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
ap. 5 ter	30	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
ap. 5 ter	28	M. MOLAC Paul	Écologiste	Accepté

Article	Amendement	Auteur	Groupe	Sort
ap. 5 <i>sexies</i>	6	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
ap. 5 <i>sexies</i>	27	M. MOLAC Paul	Écologiste	Accepté
ap. 5 <i>sexies</i>	32	M. MOLAC Paul	Écologiste	Accepté
5 <i>octies</i>	19	M. GEOFFROY Guy	Les Républicains	Repoussé
5 <i>quaterdecies</i>	20	M. GEOFFROY Guy	Les Républicains	Repoussé
ap. 5 <i>sexdecies</i>	1 rect.	M. DE GANAY Claude	Les Républicains	Accepté
ap. 5 <i>sexdecies</i>	40	Gouvernement		Repoussé
ap. 5 <i>sexdecies</i>	11	M. LELLOUCHE Pierre	Les Républicains	Repoussé
ap. 5 <i>sexdecies</i>	41	Gouvernement		Accepté
ap. 5 <i>sexdecies</i>	8	M. LELLOUCHE Pierre	Les Républicains	Repoussé
ap. 5 <i>sexdecies</i>	9	M. LELLOUCHE Pierre	Les Républicains	Repoussé
ap. 5 <i>sexdecies</i>	10	M. LELLOUCHE Pierre	Les Républicains	Repoussé
ap. 5 <i>sexdecies</i>	42	Gouvernement		Accepté
ap. 5 <i>sexdecies</i>	36	Gouvernement		Accepté
ap. 5 <i>sexdecies</i>	38	Gouvernement		Accepté
ap. 6	22	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
ap. 6	33 (sous-amendement à l'amendement 22)	M. MOLAC Paul	Écologiste	Repoussé
7	7	M. RAIMBOURG Dominique	Socialiste, républicain et citoyen	Accepté
ap. 7	37	Gouvernement		Accepté

*La séance est levée à 11 heures.*

\*

\* \*

### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné :

– *M René Dosière*, rapporteur sur le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (*sous réserve de sa transmission*) ;

– *Mme Paola Zanetti*, rapporteure sur le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer (*sous réserve de sa transmission*).

## Membres présents ou excusés

*Présents.* - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Luc Belot, M. Erwann Binet, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, M. Frédéric Cuvillier, M. Carlos Da Silva, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, M. Olivier Dussopt, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Guillaume Garot, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Jacques Péliassard, M. Edouard Philippe, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, Mme Maina Sage, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, Mme Paola Zanetti, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - M. Jacques Bompard, Mme Pascale Crozon, Mme Laurence Dumont, M. Daniel Gibbes, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Sandrine Mazetier, M. Roger-Gérard Schwartzberg

*Assistait également à la réunion.* - M. Michel Ménard