



N° 3337

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*renovant les modalités d'inscription sur les listes électorales  
des Français établis hors de France,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN,  
députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 3 de la Constitution pose le principe du suffrage universel direct ouvert à tous les citoyens français majeurs. Pourtant seuls peuvent voter ceux qui ont fait la démarche de s'inscrire sur les listes électorales.

Cette condition est le fruit des dispositions de l'article L. 9 du code électoral qui rend obligatoire l'inscription sur les listes électorales.

Si cette obligation légale n'est pas assortie de sanction, elle est néanmoins déterminante pour celui qui souhaite s'exprimer dans les urnes ou se présenter à une élection.

Consciente de l'enjeu démocratique que représente la procédure d'inscription sur les listes électorales, la commission des lois de l'Assemblée nationale a créé une mission d'information chargée d'établir un constat et de réfléchir aux possibilités de faire évoluer le système.

Deux députés ont été chargés de conduire cette mission, Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann qui sont les rédacteurs de la présente proposition de loi. Leur mission s'est achevée par la remise d'un rapport le 17 décembre 2014, intitulé : « Mieux établir les listes électorales pour revitaliser la démocratie », rapport qui a été voté à l'unanimité des membres de la commission des lois.

Le constat est sans appel, la procédure d'inscription telle qu'elle résulte de notre droit actuel n'est plus adaptée à la réalité de notre société et contribue à l'éloignement des citoyens de la participation électorale.

Au cours de leur mission ils ont observé que près de 9,5 millions d'électeurs sont mal-inscrits ou non-inscrits sur les listes électorales. L'ampleur des chiffres sonne comme une alerte pour la vitalité de notre démocratie.

Les rapporteurs ont identifié également que l'éloignement entre la date de clôture d'inscription sur les listes électorales et la date du scrutin était préjudiciable à l'implication des citoyens dans le processus électoral.

Partant de ce constat, les rapporteurs de la mission d'information ont formulé diverses recommandations ayant pour objectif de mieux établir les listes électorales pour revitaliser notre démocratie.

En vertu de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, les Français établis hors de France peuvent voter directement dans un bureau de vote ouvert dans l'ambassade ou le poste consulaire situé dans la circonscription consulaire où ils ont leur résidence sous réserve de leur inscription préalable sur la liste électorale consulaire correspondante.

Aujourd'hui, l'inscription sur cette liste consulaire est automatique pour tous les Français inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire, sauf opposition de leur part. De même, la double inscription sur une liste consulaire et sur une liste communale est aujourd'hui possible.

Suite aux difficultés rencontrées par des électeurs revenus récemment de l'étranger pour voter lors des élections présidentielles de 2007 et 2012, le Conseil constitutionnel a invité le législateur à faire évoluer ce dispositif (décision n° 2007-142 PDR du 7 juin 2007 et décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012).

Aussi, la présente proposition de loi entend répondre à cette situation et vise à mettre pleinement en œuvre les recommandations retenues par la mission parlementaire pour les Français établis hors de France, en tirant les conséquences de la simplification des modalités d'inscription sur les listes électorales et de la création du répertoire électoral unique.

L'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi organique rassemble toutes les modifications apportées à la section de la loi organique du 31 janvier 1976 consacrée à l'inscription sur les listes électorales consulaires.

L'article 2 de la loi organique du 31 janvier 1976 est réorganisé pour rassembler en son sein les dispositions générales sur la tenue des listes électorales consulaires. Son article 3 est modifié afin d'affirmer l'impossibilité pour un électeur d'être simultanément inscrit sur une liste consulaire et une liste communale. Les articles 4 à 9-1 nouveaux de la loi organique précisent les conditions d'inscription sur les listes électorales consulaires.

Ces dispositions s'inspirent des dispositions législatives ordinaires qui régiront désormais l'inscription sur les listes électorales des communes : extraction des listes électorales consulaires à partir du répertoire électoral unique tenu par l'INSEE ; demande d'inscription formulée auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire ; inscription d'office de

certaines personnes (jeunes majeurs et personnes ayant acquis la nationalité française) ; conditions de délais pour demander l'inscription (trente jours avant le déroulement du scrutin dans ladite circonscription consulaire) ; conditions d'exercice du droit de recours de l'électeur ; institution d'une commission de contrôle dans chaque circonscription électorale chargée de s'assurer de la régularité de la liste électorale ; recours ouverts aux électeurs de la circonscription consulaire et à la commission de contrôle précitée à la suite de l'affichage des listes ; possibilité d'inscriptions entre le trentième et le dixième jour précédant le scrutin et recours correspondant ; recours ouvert jusqu'au jour du scrutin à toute personne qui prétend avoir été omise de la liste pour une erreur matérielle ou avoir été radiée sans que les formalités prévues aient été respectées.

Toutefois, certains ajustements sont prévus pour tenir compte de la spécificité du vote par nos concitoyens établis hors de France : compétence du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris (comme c'est actuellement le cas) ; mentions spécifiques dans le répertoire électoral unique ; organisation des commissions de contrôle locales ; absence de recours du ministre des affaires étrangères alors qu'il dispose actuellement des possibilités de recours ouverts aux préfets et sous-préfets dans le code électoral.

Enfin, les deux dispositifs propres à l'exercice du droit de vote à l'étranger mais sources de nombreuses difficultés pratiques - l'inscription d'office des Français inscrits sur le registre des Français établis hors de France et la possibilité d'être à la fois inscrit sur une liste consulaire et une liste communale - sont supprimés à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, prévue pour intervenir au plus tard le 31 décembre 2018 mais, en tout état de cause, après 2017 compte tenu de l'ampleur des aménagements réglementaires, techniques et administratifs requis.

L'**article 2** de la présente proposition de loi organique modifie l'article 14 de la loi organique du 31 janvier 1976 pour confier à une commission siégeant au ministère des affaires étrangères la compétence, jusqu'à présent dévolue à la commission électorale chargée d'arrêter les listes électorales consulaires, le soin de conserver les listes d'émargement signées par les votants.

L'**article 3** procède à diverses coordinations dans la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République et actualise le renvoi aux dispositions législatives ordinaires du code électoral qui sont citées dans la loi organique du 31 janvier 1976 relative aux listes

électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

L'**article 4** précise les conditions d'entrée en vigueur de la loi organique. Comme les deux autres dispositifs, ordinaire et organique, proposés pour la rénovation des conditions d'inscription sur les listes électorales, cette entrée en vigueur sera fixée par décret en Conseil d'État et interviendra au plus tard le 31 décembre 2018. Cet article précise également les dispositions transitoires qui seront applicables à ceux des Français établis hors de France qui, sur le fondement du droit actuellement en vigueur, seraient à la fois inscrits sur une liste consulaire et sur une liste communale.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### Article 1<sup>er</sup>

- ① La section I de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République est ainsi modifiée :
- ② 1° Le second alinéa de l'article 2 est ainsi rédigé :
- ③ « Une liste électorale consulaire est tenue par chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et par chaque poste consulaire. Les électeurs sont répartis en autant de sections de liste que de bureaux de vote créés en raison du nombre des électeurs ou des circonstances locales. Toutefois, en cas de nécessité, une ambassade ou un poste consulaire peut, par décret, être chargé de tenir les listes électorales consulaires dressées au titre de plusieurs circonscriptions consulaires. » ;
- ④ 2° Les articles 3 à 9 sont ainsi rédigés :
- ⑤ « *Art. 3.* – Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales consulaires ou sur une liste électorale consulaire et une liste électorale d'une commune. »
- ⑥ « *Art. 4.* – I. – Est inscrit sur la liste électorale consulaire, sous réserve de satisfaire aux conditions prévues par le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre premier du code électoral, tout Français établi dans la circonscription consulaire au titre de laquelle la liste électorale consulaire est dressée et qui en fait la demande. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent alinéa.
- ⑦ « II. – Sont inscrites d'office sur la liste électorale consulaire de la circonscription consulaire où elles sont établies, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions exigées au I du présent article :
- ⑧ « 1° Les personnes qui atteignent à la date du tour définitif du scrutin l'âge prévu par la loi pour être électeur ;
- ⑨ « 2° Les personnes qui ont acquis la nationalité française. »

- ⑩ « Art. 5. – Les listes électorales consulaires sont extraites du répertoire électoral unique prévu au premier alinéa de l’article L. 16 du code électoral.
- ⑪ « Le répertoire électoral unique comprend les nom, prénoms, date et lieu de naissance, résidence de chaque électeur inscrit sur une liste électorale consulaire ainsi que, le cas échéant, son adresse électronique. L’indication de la résidence comporte celle de la rue et du numéro là où il en existe ainsi que, le cas échéant, l’indication du bureau de vote correspondant au périmètre géographique dont relève l’électeur et qui lui a été attribué par l’ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant.
- ⑫ « L’ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant, transmet l’ensemble de ces informations à l’Institut national de la statistique et des études économiques. En cas de déménagement d’un électeur au sein de la circonscription consulaire, l’ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant informe l’Institut national de la statistique et des études économiques de ce changement d’adresse ainsi que, le cas échéant, du changement de bureau de vote. L’Institut national de la statistique et des études économiques procède directement aux inscriptions prévues au II de l’article 4 ainsi qu’aux inscriptions et radiations dans le répertoire électoral unique mentionnées au septième alinéa de l’article L. 16 du code électoral dans les conditions prévues aux quatre derniers alinéas dudit article. »
- ⑬ « Art. 6. – Les listes électorales consulaires sont permanentes. Les demandes d’inscription sur ces listes, en vue de participer à un scrutin, sont déposées au plus tard trente jours avant la date d’ouverture de ce scrutin dans la circonscription consulaire dans laquelle est établi le demandeur. »
- ⑭ « Art. 7. – I. – Dans chaque circonscription consulaire, l’ambassadeur ou le chef de poste consulaire selon le cas, ou leur représentant, vérifie si la demande d’inscription de l’électeur répond aux conditions fixées par le I de l’article 4. Il statue sur cette demande dans un délai de cinq jours suivant son dépôt.
- ⑮ « À l’issue d’une procédure contradictoire, l’ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ou leur représentant, radie les électeurs qui ne remplissent plus aucune des conditions mentionnées au même I.
- ⑯ « II. – L’ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ou leur représentant, qui, de manière frauduleuse, inscrit, radie ou maintient

indûment des électeurs est passible des peines prévues à l'article L. 113 du code électoral. Il encourt également l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1° et 2° de l'article 131-26 du code pénal.

- ⑰ « III. – Les décisions prises par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ou leur représentant, en application du I du présent article sont notifiées aux électeurs intéressés dans un délai de deux jours. Elles sont transmises à l'Institut national de la statistique et des études économiques, aux fins de mise à jour du répertoire électoral unique.
- ⑱ « IV. – L'électeur intéressé peut contester devant le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris la décision de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire, ou de leur représentant, dans un délai de sept jours suivant sa notification.
- ⑲ « Le jugement du tribunal d'instance, qui se prononce en dernier ressort dans un délai de dix jours suivant le recours, est notifié dans un délai de trois jours à l'électeur intéressé, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- ⑳ « Un pourvoi en cassation peut être formé contre ce jugement dans un délai de dix jours suivant sa notification. Le pourvoi n'est pas suspensif. L'arrêt rendu par la Cour de cassation est notifié à l'électeur intéressé, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études. »
- ㉑ « Art. 8. – I. – La liste des électeurs de la circonscription consulaire est affichée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.
- ㉒ « II. – Dans chaque ambassade dotée d'un poste consulaire et dans chaque poste consulaire, une commission de contrôle s'assure de la régularité de la liste électorale. Elle se réunit dans un délai de sept jours suivant l'affichage de la liste mentionnée au I.
- ㉓ « Elle peut, à la majorité de ses membres, dans un délai de sept jours suivant l'affichage de la liste électorale, décider de contester devant le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris les décisions d'inscription et de radiation prises par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire selon le cas, ou leur représentant. Elle peut, dans les mêmes conditions, réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit.



- 24 « Le jugement du tribunal d'instance, qui se prononce en dernier ressort dans un délai de dix jours suivant le recours, est notifié dans un délai de trois jours aux parties, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- 25 « Un pourvoi en cassation peut être formé contre ce jugement dans un délai de dix jours suivant sa notification. Le pourvoi n'est pas suspensif. L'arrêt rendu par la Cour de cassation est notifié aux parties, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- 26 « La commission avise sans délai le procureur de la République des infractions dont elle a connaissance, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.
- 27 « III. – La commission est composée :
- 28 « 1° Du vice-président du conseil consulaire ;
- 29 « 2° De deux membres titulaires et deux membres suppléants désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger après chaque renouvellement, parmi les électeurs de la circonscription consulaire. Les propositions sont formulées après avis des conseillers consulaires élus de la circonscription électorale dont relève la liste électorale consulaire. Les deux membres suppléants remplacent, dans l'ordre de leur désignation, l'un ou l'autre des titulaires en cas d'empêchement ou de décès. Le bureau de l'assemblée procède, s'il y a lieu, à ces désignations dans l'intervalle des sessions plénières. Le mandat de membre titulaire n'est pas immédiatement renouvelable. »
- 30 « Art. 9. – I. – Tout électeur inscrit sur la liste électorale consulaire peut réclamer, auprès du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit, ou contester la décision de radiation ou d'inscription d'un électeur.
- 31 « Le recours est formé dans un délai de sept jours suivant l'affichage de la liste électorale.
- 32 « Le jugement du tribunal d'instance, qui se prononce en dernier ressort dans un délai de dix jours suivant le recours, est notifié dans un délai de trois jours aux parties, à l'ambassadeur ou au chef de poste

consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.

- 33 « Un pourvoi en cassation peut être formé contre ce jugement dans un délai de dix jours suivant sa notification. Le pourvoi n'est pas suspensif. L'arrêt rendu par la Cour de cassation est notifié aux parties, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- 34 « II. – Toute personne qui prétend avoir été omise de la liste électorale consulaire en raison d'une erreur purement matérielle, ou avoir été radiée sans observation des formalités prescrites par l'article 7, peut saisir le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin. Le jugement du tribunal d'instance est notifié à l'intéressé, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- 35 « Un pourvoi en cassation peut être formé contre ce jugement dans un délai de dix jours suivant sa notification. Le pourvoi n'est pas suspensif. L'arrêt rendu par la Cour de cassation est notifié à l'électeur intéressé, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, ou leur représentant, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques. » ;
- 36 3° Après l'article 9, sont insérés deux articles 9-1 et 9-2 ainsi rédigés :
- 37 « *Art. 9-1. – I. –* Par dérogation à la seconde phrase de l'article 6, peuvent demander à être inscrites sur la liste électorale consulaire entre le trentième jour et le dixième jour précédant la date d'ouverture du scrutin dans la circonscription consulaire dans laquelle elles sont établies, les personnes remplissant l'une des conditions prévues à l'article L. 30 du code électoral. Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « la circonscription consulaire » au lieu de : « une autre commune » au second alinéa du 2° *bis* de l'article L. 30.
- 38 « II – L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire selon le cas, ou leur représentant, vérifie si la demande d'inscription répond aux conditions fixées au I du présent article, ainsi qu'aux autres conditions fixées par le I de l'article 4. Il statue sur cette demande dans un délai de trois jours.

- ③⑨ « La décision prise par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire selon le cas, ou leur représentant, est immédiatement notifiée à l'électeur intéressé et à l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'Institut national de la statistique et des études économiques informe, selon le cas, le maire de la commune sur la liste électorale de laquelle l'électeur intéressé était précédemment inscrit ou l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire de la circonscription consulaire sur la liste électorale de laquelle il était précédemment inscrit.
- ④⑩ « Au plus tard cinq jours avant le scrutin, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, procède à un affichage des décisions d'inscription prises en application du premier alinéa.
- ④⑪ « III. – L'électeur intéressé ainsi que tout électeur inscrit sur la liste électorale consulaire peut contester la décision prise par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire selon le cas, ou leur représentant, en application du premier alinéa du II du présent article, devant le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin. Le jugement du tribunal d'instance est notifié aux parties, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- ④⑫ « Un pourvoi en cassation peut être formé contre ce jugement dans un délai de dix jours suivant sa notification. Le pourvoi n'est pas suspensif. L'arrêt rendu par la Cour de cassation est notifié aux parties, à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, au ministre des affaires étrangères ainsi qu'à l'Institut national de la statistique et des études économiques. »
- ④⑬ « Art. 9-2. – Les articles L. 36, L. 41 et L. 42 du code électoral sont applicables à l'établissement des listes électorales consulaires. »

## Article 2

Après la deuxième occurrence du mot : « à », la fin de l'article 14 est ainsi rédigée : « une commission électorale composée de trois membres siégeant au ministère des affaires étrangères. Cette commission est présidée par un membre ou ancien membre du Conseil d'État, désigné par son vice-président. Elle comprend également un magistrat ou ancien magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour de cassation et un magistrat ou ancien magistrat de la Cour des comptes,

désigné par son premier président. Les membres de la commission sont désignés pour une durée de cinq ans renouvelable. Des suppléants en nombre égal sont nommés dans les mêmes conditions. »

### **Article 3**

- ① La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :
- ② 1° Au premier alinéa du II de l'article 3, les références : « L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40 » sont remplacées par les références : « L. 20, L. 29 à L. 32, L. 36 et L. 37 » ;
- ③ 2° À l'article 4, la référence : « loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique » est remplacée par la référence : « loi organique n° rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France ».

### **Article 4**

- ① I. – La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État au plus tard le 31 décembre 2018.
- ② II. – Lorsqu'à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique, et par dérogation à l'article 3 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République dans sa rédaction résultant de la présente loi, un électeur est inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France, il choisit, dans un délai déterminé par décret en Conseil d'État, la liste sur laquelle il maintient son inscription. Ce choix entraîne sa radiation de l'autre liste. En l'absence de choix, il est radié de la liste électorale en France. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de mise en œuvre du présent alinéa.