



N° 2665

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2015.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR  
LA PROPOSITION DE LOI (n° 2619), DE M. BRUNO LE ROUX, MME ÉLISABETH  
POCHON ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE, RÉPUBLICAIN ET  
CITOYEN ET APPARENTÉS, *visant à la réouverture exceptionnelle des délais*  
**d'inscription sur les listes électorales**

PAR MME ÉLISABETH POCHON  
Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'INADAPTATION DU CALENDRIER D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES AUX CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE VOTE</b> .....	7
A. DES LISTES RÉVISÉES UNE FOIS PAR AN QUI SUPPOSENT DE S'INSCRIRE AU PLUS TARD LE 31 DÉCEMBRE POUR POUVOIR VOTER AUX SCRUTINS ORGANISÉS L'ANNÉE SUIVANTE .....	7
1. Un principe général: l'obligation de s'inscrire avant le dernier jour ouvrable du mois de décembre .....	7
2. Des dérogations limitées : la possibilité de s'inscrire après le 31 décembre .....	8
B. UN CALENDRIER D'INSCRIPTION INADAPTÉ À LA MOBILITÉ DES ÉLECTEURS ET AU RYTHME DÉMOCRATIQUE .....	9
1. L'insuffisante prise en compte de la mobilité résidentielle des électeurs .....	9
2. Un calendrier relativement déconnecté des échéances électorales .....	10
<b>II. UNE PROPOSITION DE LOI DESTINÉE À ADAPTER LE CALENDRIER D'INSCRIPTION AU REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES DE MARS À DÉCEMBRE 2015</b> .....	11
A. LE RISQUE DE METTRE À L'ÉCART DU PROCESSUS ÉLECTORAL UN GRAND NOMBRE D'ÉLECTEURS .....	12
1. La totale déconnexion entre le calendrier d'inscription et la date des élections régionales de 2015 .....	12
2. Le risque de confusion autour des demandes d'inscription déposées au cours de l'année 2015 .....	13
B. UNE RÉVISION EXCEPTIONNELLE DES LISTES ÉLECTORALES AVANT LES ÉLECTIONS RÉGIONALES DE DÉCEMBRE 2015, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME PLUS VASTE DE LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION .....	13
1. L'organisation d'une seconde révision des listes électorales avec une date limite d'inscription fixée au 30 septembre 2015 .....	14
2. La nécessité, à terme, d'un rapprochement pérenne de la clôture des délais d'inscription et de la date des élections .....	15
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	17

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	25
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Organisation d'une seconde révision des listes électorales pour l'année 2015.....	25
<i>Article 2</i> : Compétence du pouvoir réglementaire pour préciser les conditions de mise en œuvre de la révision exceptionnelle des listes.....	31
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	33
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	34
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	41
<b>ANNEXE N° 2 : SYNTHÈSE DES DÉLAIS APPLICABLES À LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES EN L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT</b> .....	42

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 17 décembre dernier, la mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales, créée par la commission des Lois le 17 septembre 2014 et conduite par votre rapporteure et M. Jean-Luc Warsmann, dressait un bilan complet de la procédure française d'inscription sur les listes électorales et formulait plusieurs recommandations tendant à la moderniser afin d'améliorer l'exercice du droit de vote et de la citoyenneté dans notre pays <sup>(1)</sup>. Ses conclusions étaient adoptées à l'unanimité par la commission des Lois.

Après avoir constaté que le calendrier d'inscription était devenu au fil des années « trop contraignant et inadapté au rythme démocratique et à la mobilité des électeurs », la mission d'information proposait d'en assouplir les règles en rapprochant la clôture des délais d'inscription des dates des élections <sup>(2)</sup>.

En l'état actuel du droit, les listes électorales sont mises à jour annuellement, obligeant les personnes remplissant les conditions requises pour avoir la qualité d'électeur à s'inscrire au plus tard le 31 décembre de l'année précédant un scrutin, leur inscription ne pouvant être prise en compte qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars de l'année suivante, au terme d'une procédure de révision des listes longue et complexe. Seuls certains électeurs, soumis à une mobilité professionnelle ou qui ont acquis postérieurement au 31 décembre la qualité d'électeur (jeunes atteignant l'âge de 18 ans, personnes qui acquièrent la nationalité française ou recouvrent l'exercice du droit de vote en cours d'année), peuvent s'inscrire sur les listes électorales après cette date.

Or le législateur a décidé, consécutivement à la modification de la délimitation des régions, de reporter de mars à décembre 2015 l'élection des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane <sup>(3)</sup>.

Sans modification du droit existant, les prochaines élections devraient être organisées sur la base des listes électorales entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2015 et comportant les inscriptions déposées au plus tard le 31 décembre 2014, sous réserve de ceux qui, pour des motifs professionnels ou en raison de l'acquisition en cours d'année de la qualité d'électeur, pourraient s'inscrire en dehors de la

---

(1) *Rapport d'information (n° 2473, session ordinaire de 2014-2015) de Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.*

(2) *Ibid, première partie, pp. 13 à 42.*

(3) *Article 10 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

période normale. Seraient donc *de facto* momentanément exclus du processus électoral tous les électeurs ne remplissant pas ces conditions, notamment les personnes qui déménageraient pour des raisons autres que strictement professionnelles et, plus largement, celles qui auraient simplement oublié de s'inscrire à temps par méconnaissance des règles du code électoral.

C'est la raison pour laquelle il était nécessaire que le législateur intervienne à titre exceptionnel et rapidement afin de permettre une mise à jour optimale des listes électorales, tenant compte de la tenue d'un scrutin électoral en dehors des périodes électorales habituelles.

**Le présent texte suggère donc de mettre en œuvre la proposition n° 1 de la mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales** afin de « tenir compte, dans les opérations de révision et d'établissement des listes électorales de l'année 2015, du report programmé de mars à décembre 2015 de la tenue des élections des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane en procédant, à titre exceptionnel, à une seconde révision des listes électorales quelques semaines avant ou en ouvrant plus largement les possibilités de s'inscrire hors période de révision »<sup>(1)</sup>. En effet, face à l'inadaptation du calendrier actuel d'inscription aux conditions d'exercice du droit de vote (I), il est proposé de rouvrir, à titre exceptionnel, l'inscription sur les listes électorales et de procéder à une seconde révision des listes avant les élections régionales de décembre 2015 (II).

---

(1) Rapport d'information n° 2473, op. cit., pp. 31 et 32.

## I. L'INADAPTATION DU CALENDRIER D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES AUX CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE VOTE

En France, les listes électorales sont révisées annuellement, sur la base des demandes d'inscription qui doivent parvenir aux communes au plus tard le 31 décembre, permettant de voter aux élections organisées l'année suivante (A). Ces règles sont toutefois en décalage par rapport à la mobilité des électeurs et au calendrier actuel des élections (B).

### A. DES LISTES RÉVISÉES UNE FOIS PAR AN QUI SUPPOSENT DE S'INSCRIRE AU PLUS TARD LE 31 DÉCEMBRE POUR POUVOIR VOTER AUX SCRUTINS ORGANISÉS L'ANNÉE SUIVANTE

Le code électoral oblige les électeurs qui ne sont pas déjà inscrits sur une liste électorale à le faire avant le 31 décembre pour pouvoir participer aux élections de l'année suivante (1) et ne prévoit que quelques dérogations à ce principe (2).

#### 1. Un principe général: l'obligation de s'inscrire avant le dernier jour ouvrable du mois de décembre

L'article L. 16 du code électoral dispose que « **les listes électorales (...) sont l'objet d'une révision annuelle** » et que « l'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste ». Les listes électorales révisées **entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> mars** et sont **valables pour toutes les élections organisées entre cette date et le dernier jour du mois de février de l'année suivante**.

L'électeur potentiel qui souhaite s'inscrire sur les listes électorales doit en faire la démarche **à tout moment de l'année, mais au plus tard le dernier jour ouvrable de décembre** pour pouvoir participer au scrutin organisé à partir du 1<sup>er</sup> mars de l'année suivante. Les jeunes qui atteignent l'âge de 18 ans et qui se sont fait recenser par les autorités militaires bénéficient en principe d'une procédure d'inscription d'office leur permettant d'être inscrits quelle que soit la date du scrutin auquel ils peuvent participer, dès lors qu'ils atteignent cet âge au plus tard la veille du jour du premier tour du scrutin <sup>(1)</sup>.

**Les opérations de révision ne se limitent toutefois pas aux mois de janvier et février qui séparent la date limite d'inscription (31 décembre de l'année  $n$ ) et l'entrée en vigueur des nouvelles listes (1<sup>er</sup> mars de l'année  $n+1$ ).**

Plusieurs mois **avant le 31 décembre de l'année  $n$** , les commissions administratives instituées dans chaque commune statuent sur le bien-fondé des demandes d'inscription qui leur parviennent et réalisent les opérations de révision

---

(1) Article L. 2 du code électoral et Cass. 2<sup>e</sup> civ., 19 mai 2005, n° 05-60.174.

des listes électorales. Elles procèdent également aux radiations des électeurs ayant perdu tout droit à être inscrits sur la liste électorale (électeurs décédés, se trouvant dans une incapacité électorale, inscrits sur la liste électorale d'une autre commune ou ayant perdu toute forme d'attache avec la commune d'inscription). Ces opérations sont réalisées **entre le 1<sup>er</sup> septembre de l'année  $n$ <sup>(1)</sup> et le dernier jour de février de l'année  $n+1$** . Les décisions prises par les commissions sont portées dans un premier tableau des additions et des retranchements opérés sur la liste électorale qui est rendu public au plus tard le **10 janvier de l'année  $n+1$ <sup>(2)</sup>**, permettant à tout électeur de former un recours. Un second tableau est publié le **dernier jour de février<sup>(3)</sup>**, afin de tenir compte des décisions prises par le juge sur les recours formés contre les opérations de révision<sup>(4)</sup>.

## **2. Des dérogations limitées : la possibilité de s'inscrire après le 31 décembre**

Par dérogation à ces règles, des inscriptions « hors période » sont possibles mais limitativement énumérées par le code électoral.

**L'article L. 30** ouvre cette possibilité, jusqu'à **dix jours avant le scrutin, à certaines personnes qui remplissent l'une des conditions suivantes après la clôture des délais d'inscription** :

— les **fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite** ainsi que les membres de leur famille (1°) ;

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

— les **personnes établissant leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel** ainsi que les membres de leur famille (2° bis) ;

— les **jeunes Français remplissant la condition d'âge** exigée pour être électeur qui n'auraient pas bénéficié de la procédure d'inscription d'office (3°) ;

— les **Français qui ont acquis la nationalité française** par déclaration ou manifestation expresse de volonté **et qui ont été naturalisés** (4°) ;

---

(1) Avant-dernier alinéa de l'article R. 5 du code électoral.

(2) Article R. 10 du code électoral.

(3) Article R. 16 du code électoral.

(4) À compter de la notification de la décision par la commission à l'intéressé puis dans un délai de dix jours suivant la publicité du tableau des additions et des retranchements, le contentieux de l'inscription et de la radiation est porté devant le juge d'instance qui statue dans les dix jours suivant le recours (articles L. 25, L. 27 et R. 13 à R. 15-6 du code électoral).

Le contentieux de la légalité des opérations de la commission administrative est quant à lui porté par le préfet devant le juge administratif dans un délai de deux jours à compter de la réception dudit tableau ; dans les trois jours suivant le déféré préfectoral, le juge peut annuler les opérations de révision et ordonner qu'il soit procédé à de nouvelles (articles L. 20 et R. 12 du même code).



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

Par ailleurs, la clôture de la période de révision des listes électorales n'interdit pas non plus de procéder à **l'inscription d'office des jeunes qui atteignent l'âge de dix-huit ans au plus tard la veille du jour du scrutin**<sup>(1)</sup>, ainsi qu'à **toutes les radiations nécessaires** (électeurs décédés, électeurs privés du droit de vote, etc.)<sup>(2)</sup>. L'ensemble de ces opérations sont publiées dans un tableau rectificatif des additions et des retranchements au plus tard cinq jours avant le scrutin<sup>(3)</sup>. Enfin, en application de **l'article L. 34**, le juge peut **corriger les erreurs matérielles et les radiations irrégulières** à tout moment, y compris le jour du scrutin.

En définitive, le calendrier d'inscription apparaît aux yeux des électeurs comme particulièrement complexe et rigide (annexe n° 2), ne facilitant pas l'inscription du plus grand nombre sur les listes électorales dans des conditions satisfaisantes.

## **B. UN CALENDRIER D'INSCRIPTION INADAPTÉ À LA MOBILITÉ DES ÉLECTEURS ET AU RYTHME DÉMOCRATIQUE**

Comme l'a relevé dans le détail la mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales, « l'observation de la date des élections organisées en France montre que le calendrier de révision des listes électorales (...) est déconnecté du rythme démocratique et génère de nombreux non-inscrits et mal-inscrits »<sup>(4)</sup>, en raison de l'insuffisante prise en compte de la mobilité des électeurs d'une part (1), et de l'éloignement entre la date limite d'inscription et la date des scrutins d'autre part (2).

### **1. L'insuffisante prise en compte de la mobilité résidentielle des électeurs**

**Les dérogations** à l'obligation de s'inscrire au plus tard le dernier jour ouvrable du mois de décembre **ne couvrent en réalité qu'un nombre limité d'hypothèses**, elles-mêmes **entendues strictement par le juge**.

Par exemple, les motifs professionnels mentionnés aux 1° à 2° bis de l'article L. 30 du code électoral ne couvrent pas tous les cas de mobilité professionnelle – en sont exclues les personnes à la recherche d'un emploi qui changent de domicile pour chercher du travail ailleurs – et ne règlent pas les

---

(1) *Second alinéa de l'article L. 11-2 et article R. 7-1 du code électoral.*

(2) *Article L. 40 et R. 17 du code électoral.*

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

(4) *Rapport d'information (n° 2473, session ordinaire de 2014-2015) de Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, pp. 27-36.*

difficultés qui pourraient naître de la discordance entre la commune de résidence choisie par la personne et sa commune de mutation professionnelle.

Par ailleurs, **certains électeurs** qui ne sont pas déjà inscrits sur les listes électorales **ignorent tout simplement qu'ils doivent s'inscrire au plus tard le 31 décembre pour pouvoir participer aux scrutins organisés l'année suivante**, malgré les campagnes de communication menées par de nombreuses municipalités en fin d'année.

Enfin, **certains électeurs pensent que leur inscription sur les listes électorales est automatiquement mise à jour lorsqu'ils ont notifié, d'une manière ou d'une autre, leur déménagement à une administration**. Or, **la déconcentration de la procédure d'inscription à des commissions administratives communales et l'absence de réelle coordination nationale des listes électorales** – l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) gère un fichier général des électeurs qui ne s'impose pas aux communes – **empêchent aujourd'hui une mise à jour optimale des listes en fonction des informations données par les électeurs à certaines administrations et une parfaite prise en compte de leur mobilité résidentielle**.

Pour les chercheurs en science politique Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, la complexité des règles d'inscription et la rigidité du calendrier expliquent en grande partie que **3 millions d'électeurs potentiels ne seraient pas inscrits sur les listes électorales** <sup>(1)</sup> et, plus préoccupant encore, que **6,5 millions d'électeurs seraient « mal-inscrits »** <sup>(2)</sup>, c'est-à-dire inscrits dans un bureau de vote qui ne correspond plus à leur lieu de résidence effectif, et, pour certains d'entre eux, matériellement empêchés de voter lorsque le bureau de vote est très éloigné de leur lieu de résidence.

Il est donc particulièrement important d'assouplir le calendrier d'inscription afin de permettre à ces personnes de s'inscrire si elles le souhaitent ou de mettre à jour leur commune d'inscription.

## 2. Un calendrier relativement déconnecté des échéances électorales

En outre, **un nombre significatif de mois peut séparer la date de clôture des inscriptions sur les listes électorales et la date du scrutin** :

---

(1) Estimation réalisée à partir du constat fait par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) selon lequel 93 % des Français en âge de voter et résidant en métropole auraient été inscrits sur les listes électorales au premier tour des élections présidentielles de 2012 (Xavier Niel et Liliane Lincot, « L'inscription et la participation électorales en 2012 : qui est inscrit et qui vote », INSEE Première n° 1411, septembre 2012).

(2) Estimation réalisée par Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen en 2012 à partir d'un échantillon représentatif de 40 000 inscrits permettant de croiser des données issues des enquêtes électorales de l'INSEE.

— près de **trois mois pour les élections locales** (municipales, départementales et régionales) qui ont généralement lieu dans le courant du mois de mars ;

— environ **quatre mois dans le cas de l'élection présidentielle** qui se tient en principe à la fin du mois d'avril (premier tour) et au début du mois de mai (second tour) ;

— plus de **cinq mois s'agissant des élections européennes**, organisées à la fin du mois de mai ou au mois de juin ;

— près de **six mois dans le cas des élections législatives** désormais organisées au mois de juin depuis la dissolution de 1997 et l'inversion en 2002 du calendrier des élections législatives et présidentielles dans le cadre du passage au quinquennat.

De surcroît, c'est un **nombre indéterminé de mois qui séparent la date de clôture des inscriptions et la date d'organisation d'un référendum**, par définition impossible à anticiper. À titre d'illustration, si près de cinq mois séparaient la clôture des inscriptions et le référendum portant sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe de 2005 (organisé en mai <sup>(1)</sup>), ce délai était porté à neuf mois pour les référendums portant sur la ratification du traité sur l'Union européenne de Maastricht de 1992 <sup>(2)</sup> et sur la réforme du quinquennat de 2000 <sup>(3)</sup> (organisés en septembre) et à onze mois pour le référendum sur le statut de la Nouvelle-Calédonie de 1988 (organisé en novembre <sup>(4)</sup>).

## **II. UNE PROPOSITION DE LOI DESTINÉE À ADAPTER LE CALENDRIER D'INSCRIPTION AU REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES DE MARS À DÉCEMBRE 2015**

L'éloignement de nombreux électeurs potentiels du processus électoral a toutes les chances d'être amplifié cette année si le calendrier d'inscription sur les listes électorales n'est pas modifié à la suite du report de mars à décembre 2015 des élections régionales. Aussi, face au risque de mise à l'écart de ces élections d'un grand nombre d'électeurs dont l'inscription ou la non-inscription serait figée dans les listes électorales établies en mars (A), il est proposé de procéder exceptionnellement à une seconde révision des listes à la fin de l'année 2015, dans l'attente d'une réforme plus vaste de notre procédure d'inscription (B).

---

(1) 29 mai 2005.

(2) 20 septembre 1992.

(3) 24 septembre 2000.

(4) 6 novembre 1988.

## A. LE RISQUE DE METTRE À L'ÉCART DU PROCESSUS ÉLECTORAL UN GRAND NOMBRE D'ÉLECTEURS

Le constat dressé par la mission d'information d'une relative déconnexion du calendrier électoral avec celui des élections est patent en 2015 avec le report de mars à décembre des élections régionales (1). Sans changement du droit existant, les électeurs qui s'inscriront dans le courant de l'année 2015 en pensant pouvoir participer à ces élections seront momentanément exclus du processus électoral (2).

### 1. La totale déconnexion entre le calendrier d'inscription et la date des élections régionales de 2015

En raison de la modification des limites territoriales des régions, l'article 10 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a reporté de mars à décembre 2015 la tenue des élections régionales « afin de déterminer les circonscriptions électorales de ce scrutin un an avant sa tenue »<sup>(1)</sup>.

**En l'absence de modification de l'article L. 16 du code électoral, qui prévoit le principe d'une révision annuelle des listes électorales et dispose que « l'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste », les prochaines élections régionales seraient faites sur les listes électorales entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars dernier, tenant compte des demandes d'inscription parvenues au plus tard le 31 décembre 2014. Hors les cas dans lesquels certains électeurs pourraient être inscrits après cette date, en application des articles L. 30 et L. 34 du même code (voir *supra*), douze mois s'écouleraient donc entre la clôture des inscriptions et le scrutin.**

Un tel **décalage** paraît **déraisonnable** à deux égards. D'une part, il **fige la situation électorale de nombreux électeurs** qui ne peuvent pas bénéficier d'une inscription « hors période », en particulier ceux qui déménageraient pour des motifs autres que professionnels. D'autre part, il ne permet pas à ceux qui sont les moins sensibilisés à la politique de s'inscrire à temps pour voter à ces élections, **d'autant plus que la loi qui a reporté la date de leur tenue est entrée en vigueur postérieurement à la date de clôture des inscriptions.**

Il faut rappeler, à titre de comparaison historique, que **la tenue d'une élection générale en décembre est une situation inédite depuis cinquante ans en France**, la dernière organisée à cette date remontant à la première élection au suffrage universel direct du président de la République les 5 et 19 décembre 1965, soit à une époque où la mobilité résidentielle des électeurs n'était pas la même que celle d'aujourd'hui.

---

(1) *Commentaire de l'article 12 dans le rapport (n° 2358, session ordinaire de 2014-2015) de M. Carlos Da Silva, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi (n° 2331) modifié par le Sénat en deuxième lecture relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

Comme l'avaient indiqué à la mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, chercheurs en science politique, « la plupart des campagnes électorales ne sont pas commencées au 31 décembre précédant les scrutins du printemps suivant et (...) leur intensité n'est dans tous les cas pas suffisante à cette date pour susciter l'intérêt de citoyens qui ne s'intéressent à la politique qu'*a minima* »<sup>(1)</sup>. Cela vaut, *a fortiori*, pour les scrutins de l'automne suivant, même si les élections départementales ont été maintenues au mois de mars 2015.

## **2. Le risque de confusion autour des demandes d'inscription déposées au cours de l'année 2015**

Déconnecté des élections régionales de 2015, le calendrier d'inscription risque par ailleurs d'installer la confusion dans l'esprit des électeurs potentiels qui feraient la démarche de s'inscrire ou de modifier leur commune d'inscription au cours de cette année.

Si la révision des listes est annuelle, l'ouverture des inscriptions est quant à elle permanente : toute personne qui a la qualité d'électeur peut en effet s'inscrire sur les listes électorales tout au long de l'année. Dès lors, il est probable que **les électeurs qui solliciteront leur inscription au cours de l'année 2015**, notamment ceux qui auront déménagé durant l'été 2015 et feront cette démarche dans le courant du mois de septembre 2015, **s'attendent à pouvoir participer au scrutin de décembre 2015**.

Ainsi que le soulignent les auteurs de la présente proposition de loi dans son exposé des motifs, « le rapprochement entre la date butoir d'inscription sur les listes électorales et le moment où se déroule le scrutin permettra d'**obtenir un corps électoral plus sincère (...) basé sur des listes électorales plus représentatives**, ne négligeant pas les défauts de participation citoyenne dus à des complexités administratives ou des procédures qui méritent d'être modernisées ou adaptées à la mobilité grandissante des citoyens ».

## **B. UNE RÉVISION EXCEPTIONNELLE DES LISTES ÉLECTORALES AVANT LES ÉLECTIONS RÉGIONALES DE DÉCEMBRE 2015, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME PLUS VASTE DE LA PROCÉDURE D'INSCRIPTION**

La présente proposition de loi autorise à procéder à une révision exceptionnelle des listes électorales deux mois avant la tenue des élections régionales de décembre 2015 (1), dans l'attente d'une refonte plus globale de notre procédure d'inscription (2).

---

(1) Rapport d'information n° 2473, op. cit., p. 28.

## **1. L'organisation d'une seconde révision des listes électorales avec une date limite d'inscription fixée au 30 septembre 2015**

Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 16 du code électoral, qui pose le principe d'une révision annuelle des listes, il est proposé de prévoir que « les listes électorales font l'objet d'une procédure de révision exceptionnelle en 2015 ».

Cette année, une première révision des listes électorales – la seule en l'état du droit existant – a eu lieu au cours des mois de janvier et février, sur la base des demandes d'inscription parvenues aux commissions de révision des listes avant le 31 décembre 2014. Les listes électorales qui en sont issues sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2015 et serviront pour les élections départementales de mars.

**L'article 1<sup>er</sup>** de la présente proposition de loi **organise une seconde révision des listes électorales** qui interviendrait **à la fin de l'année 2015**. Pour qu'elles soient prises en compte par cette révision, **les demandes d'inscription devront être déposées au plus tard le « 30 septembre 2015 »**. Les personnes susceptibles de bénéficier d'une inscription hors période jusqu'à dix jours avant le scrutin (article L. 30 du code électoral) ou, dans certains cas, jusqu'au jour du scrutin (article L. 34 du même code) pourront être ajoutées aux listes électorales en cours de révision ou révisées.

La procédure de révision exceptionnelle instituée par la présente proposition de loi **précèdera la révision annuelle des listes pour l'année 2016**, dont la clôture du délai de dépôt pour les inscriptions est classiquement fixée au 31 décembre 2015. En conséquence, les demandes d'inscription déposées entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2015 seront prises en compte dans les opérations de révision des listes électorales qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2016.

Comme l'ont souligné les personnes auditionnées par votre rapporteure, **la quasi-concomitance des deux révisions facilitera la mise en œuvre pratique de la révision exceptionnelle et en renforcera la sécurité juridique** puisqu'il ne sera pas nécessaire de bouleverser le calendrier général des opérations.

En effet, la révision exceptionnelle de 2015 (octobre et novembre) n'interviendra que deux mois en amont de la révision annuelle de 2016 (janvier et février). Les pratiques des commissions de révision ne seront pas modifiées puisque, se réunissant déjà dès le début du mois de septembre, elles pourront commencer le traitement des demandes d'inscription déposées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. L'ampleur des inscriptions à traiter devrait rester raisonnable : à titre indicatif, 1,7 million d'inscriptions avaient été réalisées en 2015, contre plus de 5 millions lorsqu'une élection présidentielle est programmée l'année suivante. En toute hypothèse, une période de deux mois sera laissée à ces commissions et à l'INSEE pour travailler et au juge pour statuer sur les éventuels recours.

La mesure proposée présente également l'avantage d'alléger la charge de travail représentée par la révision des listes pour l'année 2016 : l'essentiel des

demandes d'inscription aura déjà été intégré dans la révision exceptionnelle de 2015. La révision annuelle de 2016 ne concernera que les demandes déposées entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2015, qui, en volume, devraient être limitées compte tenu de l'absence de scrutin programmé au cours de l'année 2016.

L'essentiel des dispositions régissant la procédure d'inscription sur les listes électorales relevant du domaine réglementaire<sup>(1)</sup>, il appartiendra au Gouvernement d'organiser concrètement le **calendrier** de cette révision exceptionnelle. Sous réserve de l'adoption définitive de la présente proposition de loi, il ressort des auditions conduites par votre rapporteure que les opérations de révision exceptionnelle pourraient s'organiser de la manière suivante :

— de **janvier à septembre 2015** : **dépôt des demandes d'inscription par les électeurs** et transmission par l'INSEE aux communes de la liste des jeunes susceptibles de bénéficier de la procédure d'inscription d'office ;

— à partir du **1<sup>er</sup> septembre 2015** : début des opérations de révision des listes électorales (instruction des demandes déjà déposées et des premières listes de jeunes susceptibles d'être inscrits d'office) ;

— le **30 septembre 2015** : **clôture du dépôt des demandes d'inscription** ;

— durant les **mois d'octobre et de novembre 2015** : mise en œuvre des **opérations de révision des listes électorales** par les commissions communales de révision et l'INSEE et **contestation possible devant le juge des décisions et des travaux des commissions** ;

— le **30 novembre 2015, arrêt définitif des listes électorales** par les commissions de révision, sous réserve des additions et des retranchements qui pourront être opérés ultérieurement en application des articles L. 30, L. 34 et L. 40 du même code (voir *supra*) ;

— le **1<sup>er</sup> décembre 2015, entrée en vigueur des listes électorales révisées**.

## **2. La nécessité, à terme, d'un rapprochement pérenne de la clôture des délais d'inscription et de la date des élections**

Votre rapporteure, consciente que la présente proposition de loi ne règle que la situation particulière des élections régionales de décembre 2015, appelle à un **rapprochement plus durable de la clôture des délais d'inscription sur les listes et de la date des scrutins**.

Un tel rapprochement supposerait, d'une part d'**instaurer une révision pré-électorale des listes** en remplacement de la révision annuelle prévue par

---

(1) Articles R. 5 à R. 22 du code électoral.

l'article L. 16 du code électoral, d'autre part de déterminer le délai raisonnable au terme duquel les inscriptions sur les listes pourraient être closes. La mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales avait proposé de « fixer, à l'article R. 5 du code électoral, la date limite d'inscription sur les listes électorales au moins **quarante-cinq jours avant la tenue du scrutin** <sup>(1)</sup> », votre rapporteure considérant même que ce délai pouvait être réduit à **trente jours** <sup>(2)</sup>.

Ce faisant, la France s'alignerait sur ce que font les États qui ont également une procédure d'inscription volontaire <sup>(3)</sup> (États-Unis, Portugal et Royaume-Uni). À titre d'exemple, aux États-Unis, le *National Voter Registration Act* de 1993 prévoit que les États fédérés ne peuvent pas fixer la date limite d'inscription à plus de trente jours avant le scrutin et la plupart des États l'ont fixée entre vingt-cinq et quinze jours avant l'élection (Californie, Connecticut, Iowa, New Hampshire, Dakota du Sud).

Cette réforme, qui suppose une refonte complète du calendrier et de la procédure d'examen et de contrôle des inscriptions ainsi qu'une large concertation avec les principaux acteurs du processus (communes, préfetures, INSEE, ministère de l'Intérieur, Secrétariat général à la modernisation de l'action publique, etc.) n'était toutefois pas envisageable dès l'année 2015. C'est ce qui explique que la présente proposition qui entend régler la question la plus urgente se borne à organiser cette seconde révision des listes électorales pour le scrutin de décembre 2015. Cette réforme n'en revêt pas moins, dans les prochaines années, un caractère prioritaire pour la vitalité de la démocratie française et la modernisation de l'exercice du droit de vote.

---

(1) *Rapport d'information n° 2473*, op. cit., proposition n° 2, pp. 36 à 39.

(2) Cf. *compte rendu de la réunion de la commission des Lois de l'Assemblée nationale du mercredi 17 décembre 2014*.

(3) À l'inverse de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de l'Italie ou des Pays-Bas où, grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, la première inscription est effectuée d'office et ses mises à jour ultérieures automatiques.



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa séance du mercredi 18 mars 2015, la Commission examine la proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales (n° 2619).*

*Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.*

**M. Jean-Luc Warsmann.** Je suis quelque peu étonné et déçu de ce que nous sommes en train de vivre ce matin. Mme Pochon et moi-même avons en effet été corapporteurs d'une mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales. Dans le passé, d'autres missions ont été conduites, de la même manière, par un député de la majorité et un député de l'opposition. S'agissant de la législature précédente, je me souviens notamment de la mission d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation, qui avait donné lieu à une proposition de loi cosignée par M. Claude Bodin, notre collègue socialiste Bruno Le Roux et moi-même. Ainsi, la traduction législative d'un travail transpartisan était, elle aussi, transpartisane. Or, dans une démarche que je qualifierais de peu élégante, le groupe SRC n'a repris à son compte qu'une seule des vingt-trois propositions formulées dans le rapport. Mes collègues du groupe UMP ont été très étonnés de le constater. Il y aurait eu une logique et une cohérence à rapprocher la clôture des listes électorales de la date du scrutin pour toutes les élections. Mais prévoir une disposition spéciale pour les prochaines élections régionales à quelques mois de celles-ci soulève de nombreuses questions de principe. J'avais interrogé le groupe majoritaire sur le sort qu'il entendait réserver aux autres propositions du rapport, mais je n'ai pas obtenu d'information à ce sujet. Tout cela est très gênant. Nous ne pouvons pas approuver cette manière de procéder.

**M. Guy Geoffroy.** Je tiens à exprimer mon étonnement et un très fort mécontentement quant à la méthode : vous ne pouvez pas, chers collègues de la majorité, nous dire une chose un jour pour nous convaincre que nous vous faisons un mauvais procès, et une autre le lendemain pour démontrer le bien-fondé de votre démarche. Vous êtes totalement incohérents ! Lorsque nous avons fait valoir, à propos de la loi modifiant le calendrier électoral, que vous légifériez en janvier pour le mois de décembre de la même année, c'est-à-dire que vous modifiez les règles du jeu moins d'un an avant le scrutin, vous avez jugé que notre remarque n'était pas recevable au motif que nous ne pouvions pas ignorer le calendrier électoral fixé par le Gouvernement pour 2015, celui-ci étant connu depuis le 16 septembre 2014. Or vous affirmez aujourd'hui que vous n'avez pas d'autre choix que de procéder ainsi que vous le faites aujourd'hui pour permettre à des citoyens qui n'étaient pas informés de voter aux élections régionales, parce que ladite loi n'est entrée en vigueur que le 16 janvier 2015 !

Qu'a dit le Premier ministre le 16 septembre 2014 lors de sa déclaration de politique générale ? Je vais vous rafraîchir la mémoire ! Il a annoncé : « Dès lors, la concomitance des élections départementales et régionales n'est plus une obligation. Précisons le calendrier : les élections départementales sont maintenues en mars 2015, conformément à la loi votée en 2013 ; et les élections régionales, avec la nouvelle carte, auront bien lieu fin 2015. » Personne ne pouvait donc l'ignorer et vous ne vous êtes pas gênés pour nous le rappeler !

En réalité, vous faites un de ces tripatouillages dont vous êtes devenus experts ! Vous déployez un talent inimaginable en la matière ! Et vous avez le culot de prétendre que votre démarche favorise l'exercice du droit de vote par nos concitoyens ! Or, dans la mesure où tout le monde sait, depuis le 16 septembre 2014, que les élections régionales se tiendront en décembre 2015, il n'y a pas lieu d'adopter des dispositions législatives exceptionnelles. Cette réouverture des délais d'inscription sur les listes électorales constitue une première dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République et, pour tout dire, un coup de force ! Il est arrivé à quelques rares occasions, dans le passé, que des scrutins soient reportés en fin d'année. Tel a notamment été le cas des élections cantonales de 1988. Néanmoins, l'inscription sur les listes électorales n'a pas été rouverte pour la circonstance. En outre, un scrutin peut toujours être convoqué en fin d'année à l'initiative du président de la République, soit s'il décide d'organiser un référendum, soit s'il dissout l'Assemblée nationale, ainsi qu'il l'a fait en 1962. Cependant, à l'époque, personne n'a pensé à rouvrir les inscriptions, alors qu'il y aurait eu un motif légitime pour ce faire : la date de l'élection dépendait non pas d'un calendrier connu à l'avance, mais du seul choix du président de la République, et il n'aurait donc pas été inutile que les électeurs qui ne s'étaient pas inscrits sur les listes électorales puissent le faire afin de participer au scrutin.

Ainsi que l'a relevé notre collègue Jean-Luc Warsmann, votre manière de procéder est très inélégante à son égard : vous laissez entendre, notamment dans l'exposé des motifs, que cette proposition de loi est le fruit d'un travail ordinaire mené dans le consensus républicain entre la droite et la gauche, alors qu'il s'agit, en fait, d'une captation de ce travail, au profit d'une initiative bien piètre, contre laquelle nous nous élevons !

**M. Patrick Devedjian.** Je souscris entièrement aux propos de mes collègues Jean-Luc Warsmann et Guy Geoffroy. Le caractère exceptionnel de ce texte est tout à fait incompréhensible – ou trop compréhensible. Lorsqu'une élection a lieu en fin d'année, on peut en effet critiquer le fait que les inscriptions sur les listes électorales soient closes dès le 1<sup>er</sup> janvier. Cependant, il s'agit d'un problème général auquel il ne peut être répondu que par des dispositions d'ordre général. Or vous nous proposez des mesures de circonstance. La décision d'organiser les élections régionales au mois de décembre a été prise, je le rappelle, par le Gouvernement. C'est donc lui qui aurait dû envisager, à ce moment-là, les conséquences de son choix. Or il ne l'a pas fait.

Depuis 2012, la majorité légifère en matière électorale de manière sinon contradictoire, du moins instable, ce qui donne une très mauvaise image du fonctionnement de notre démocratie : nous avons le sentiment que le Gouvernement prend des dispositions uniquement en fonction de ses intérêts, sans même être assuré d'ailleurs de leur efficacité, ainsi que les résultats électoraux l'ont montré jusqu'à ce jour et vont sans doute continuer à le montrer dans un avenir proche.

Nous pourrions envisager les modifications proposées dans ce texte si nous abordions la question de manière générale, c'est-à-dire si nous fixions les modalités d'inscription sur les listes électorales quels que soient les scrutins considérés. En 2012, j'ai moi-même été candidat à une élection législative partielle qui s'est tenue en fin d'année. Il s'agissait d'une situation exceptionnelle qui aurait pu justifier que l'on rouvre les inscriptions sur les listes électorales, ainsi que le prévoit cette proposition de loi. Cependant, je n'aurais jamais eu l'impudence de réclamer une telle mesure, car son caractère exceptionnel m'aurait gêné. Le Gouvernement, lui, n'apparaît guère gêné : il cherche à obtenir quelques voix supplémentaires grâce à des inscriptions tardives, sans tenir compte du fait qu'il donne à nouveau une image dévalorisante de son action à l'ensemble de l'opinion publique. Saisi de panique à l'approche des échéances électorales, le parti socialiste ne sait plus quoi faire pour éviter la débâcle annoncée. Il recourt à de petits moyens d'exception, tout à fait contraires à notre tradition républicaine. Je voterai donc contre ce texte.

**M. Guillaume Larrivé.** Quand les bornes sont dépassées, il n'y a plus de limites ! Sur les plateaux de télévision et sur les tréteaux, dans le cadre de la campagne électorale permanente qu'il est en train de mener, le Premier ministre explique aux Français qu'il a peur. Miné par ce sentiment d'angoisse, il envoie, à quatre jours des élections départementales, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale improviser une modification des règles du jeu pour le scrutin suivant.

Ainsi que mes collègues l'ont dit de manière très éloquente, vous vous apprêtez à agir de la sorte, chers collègues de la majorité, alors qu'il n'y a aucun précédent. Vous le faites d'ailleurs au moyen non pas d'un projet de loi, mais d'une proposition de loi, afin d'éviter l'avis du Conseil d'État. Or il eût été intéressant de connaître le point de vue de l'assemblée générale de cette institution sur une telle loi d'exception en matière électorale !

En outre, vous le faites d'une manière très hypocrite : à en croire l'exposé des motifs, vous seriez l'incarnation de la vertu – vous êtes d'ailleurs coutumiers du fait : vous pensez avoir, vous la gauche, le monopole historique du Beau, du Bien et de la morale – et vous auriez pour seule ambition d'augmenter la participation et de lutter contre la défiance exprimée par nos concitoyens. En réalité, cette défiance s'adresse d'abord à vous et elle sera, j'en suis convaincu, confirmée par les urnes dans quelques jours. La manœuvre médiocre à laquelle vous acceptez de vous livrer ne fera d'ailleurs que l'accroître : conscient de cette tentative de manipulation, le peuple français saura, je l'espère, vous sanctionner

encore davantage. Naturellement, nous ne prêterons pas la main à ce petit exercice.

**M. Édouard Philippe.** L'inélégance n'est jamais un motif d'inconstitutionnalité, mais elle ne devrait pas être de mise à la commission des Lois, où les usages comptent et où les travaux sont souvent d'une grande qualité. Si elle ne relève pas du droit constitutionnel, la mauvaise manière qui est faite à notre collègue Jean-Luc Warsmann ne fait pas honneur à notre Commission.

Je ne vous ferai pas l'injure de penser, chers collègues de la majorité, que vous proposez ce texte pour des raisons électorales. En effet, nous sommes tous informés des réalités de la vie politique et nous savons que nous nous recevons en général une gifle encore plus forte lorsque nous avons la tentation de nous livrer à ce genre de calculs !

En revanche, réfléchissons bien au précédent que constitue ce texte. Compte tenu du scepticisme et des inquiétudes que formulent parfois nos concitoyens, nous aurions tout intérêt, collectivement, à nous en tenir à des règles aussi claires et prévisibles que possible en matière électorale. Or, ainsi que l'a relevé très justement M. Patrick Devedjian, cette proposition de loi n'a pas de portée générale, puisqu'elle ne vaudra que pour les élections régionales de décembre prochain. Selon moi, nous ferions mieux d'éviter de créer, avec ce texte d'exception, un précédent dont nous ne mesurons pas les conséquences.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je partage très largement les arguments qui viennent d'être développés par mes collègues. J'informe la Commission que j'écrirai dans la journée au président de l'Assemblée nationale pour lui demander de soumettre cette proposition de loi au Conseil d'État, afin que nous disposions d'un avis technique qui fait cruellement défaut à nos débats. Tous les collègues qui le souhaitent pourront bien entendu s'associer à cette démarche.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Celle-ci me semble inutile dans la mesure où la saisine du Conseil d'État ne peut intervenir qu'avant l'examen du texte en commission.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je la ferai quand même ! (*Sourires.*)

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** J'aime à voir combien je suis entendu ! (*Sourires*)

**M. Pascal Popelin.** Ainsi que l'a indiqué Mme la rapporteure, cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité de l'excellent rapport d'information que M. Jean-Luc Warsmann et elle-même nous ont présenté en décembre dernier. Celui-ci contient vingt-trois propositions qui visent à améliorer l'établissement des listes électorales et qui contribueraient ainsi à revitaliser notre démocratie. Le présent texte tend à concrétiser la proposition n° 1 du rapport, laquelle suggérait de tenir compte de la nouvelle date des élections régionales. Par principe, je me réjouis toujours que des éléments de conclusion d'un rapport d'information dont

notre Commission a décidé la publication soient suivis d'effet. Le moyen choisi en l'espèce étant un texte d'origine parlementaire, cela devrait, à mon sens, ajouter encore à notre satisfaction collective.

Quant au fond, les choses sont aussi simples que le texte est clair et concis : il s'agit de procéder, à titre exceptionnel en 2015, à une seconde révision des listes électorales, afin de permettre aux citoyens qui le désirent de s'inscrire sur ces listes jusqu'au 30 septembre et de pouvoir ainsi participer au scrutin régional. Celui-ci se tiendra en effet au mois de décembre, c'est-à-dire à une date inédite dans notre pays, même si je n'ignore pas le précédent que constitue l'élection présidentielle de 1965.

Intellectuellement, j'ai du mal à suivre le raisonnement de ceux qui hurlent une fois de plus au « tripatouillage », mot magique dès que nous discutons des élections entre nous, ce qui est bien dommage.

**M. Guy Geoffroy.** Nous aurions pu dire « magouille » !

**M. Pascal Popelin.** Le vocabulaire dont vous disposez en la matière est étendu, mais il n'est guère riche ! À vous entendre, les citoyens attendent avec une grande impatience votre retour aux affaires à tous les niveaux : dans les départements, dans les régions, à l'échelon national et, qui sait, à la direction du monde ! Vous devriez donc vous réjouir que nous permettions à un nombre encore plus important d'entre eux de vous apporter leurs suffrages !

Ne prêtons pas à cette proposition de loi une portée qu'elle n'a pas ! Tout ce qui favorise l'exercice du droit de vote, qui est un droit fondamental, mérite, j'en suis convaincu, nos encouragements et notre soutien. Et, si telle est notre volonté, il faut le faire maintenant. Personne parmi nous n'ayant à redouter une meilleure participation des citoyens aux élections, je ne doute pas que cette proposition de loi finira par recueillir un large assentiment, une fois passée l'expression d'une certaine mauvaise humeur, que les orateurs ont manifestée avec plus ou moins de bonne foi selon qu'ils étaient ou non directement concernés et qu'ils pouvaient utiliser, parfois en connaissance de cause, l'argument de l'inélégance. En tout cas, ce texte bénéficie du soutien sans réserve du groupe SRC.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Quelle surprise ! Voilà un numéro exceptionnel de comique troupier !

**M. Pascal Popelin.** De ce point de vue, cher collègue, à en juger par les meetings que je regarde en ce moment tous les soirs, j'ai des leçons à prendre !

**M. Alain Tourret.** L'avis que vous allez entendre n'est pas celui d'un député socialiste.

Selon vous, chers collègues de l'opposition, le bon sens aurait exigé que cette proposition de loi prenne en compte d'autres propositions parmi les vingt-

trois que contenait le rapport. Pourquoi donc ne reprenez-vous pas les vingt-deux propositions restantes sous forme d'amendements ? Je ne comprends pas : c'est pourtant très simple !

En revanche, un de vos arguments peut, selon moi, être retenu : il s'agit en effet d'une loi spécifique.

**M. Guy Geoffroy.** Ou plutôt d'une loi d'exception !

**M. Patrick Devedjian.** Cela figure dans son intitulé même !

**M. Alain Turret.** Non, cette loi prévoit certes une réouverture exceptionnelle des délais d'inscription, mais cela n'en fait pas une loi d'exception !

Il convient de prendre en considération la situation des personnes qui déménagent en cours d'année. Mais nous pourrions envisager le problème autrement : en généralisant à toutes les élections le délai de trois mois prévu par la proposition de loi entre la clôture des inscriptions sur les listes électorales et la date du scrutin. Il y aurait ainsi deux délais, l'un qui expire le 31 décembre, l'autre qui expire trois mois avant la tenue de l'élection lorsque celle-ci intervient au cours du second semestre ou, à tout le moins, au cours du dernier trimestre. Je serais favorable à une réflexion sur ce point.

**M. Guy Geoffroy.** Vous pouvez, vous aussi, déposer un amendement !

**M. Alain Turret.** En effet. Ainsi, chacun en déposera !

**Mme la rapporteure.** Monsieur Warsmann, il nous arrive d'être des adversaires, car nous ne partageons pas toujours les mêmes idées. Vous parlez d'inélégance, mais je pense vous avoir informé du dépôt de cette proposition de loi – je vous en ai même envoyé le texte ; je tiens les messages électroniques à la disposition de qui souhaitera les consulter – et vous avoir proposé de vous y associer et de cheminer ensemble. J'avais été plutôt satisfaite de l'état d'esprit qui nous avait animés au cours des travaux de la mission d'information. Il a été question de la proposition n° 1 pratiquement à chaque audition, la plupart des personnes auditionnées ayant rappelé la difficulté qu'allait créer le report de la date des élections régionales.

Monsieur Geoffroy, vous pouvez nous taxer d'incohérence, mais, dans tous les cas de figure, quel qu'ait pu être le moment où nous nous sommes rendu compte que les élections régionales allaient être repoussées, quand bien même il s'agirait du mois de septembre 2014, il était de toute façon nécessaire d'adopter une loi pour rouvrir de façon exceptionnelle les délais d'inscription, qui expiraient le 31 décembre 2014.

Vous avez fait référence, monsieur Devedjian, à une élection partielle. Or nous n'avons jamais envisagé de modifier le calendrier des inscriptions pour de

tels scrutins. Sans aller jusqu'à parler de mauvaise foi, il me semble que cela nuance vos propos.

Je ne prétends pas incarner la vertu, monsieur Larrivé ! Selon moi, le grand vainqueur, dimanche soir, sera l'abstention. Nul ne peut prédire aujourd'hui à quel camp profitera la réouverture des délais d'inscription. Les études réalisées sur la « mal-inscription » montrent qu'elle concerne surtout « les segments les plus mobiles de la population, en particulier les plus diplômés, les cadres et les professions intellectuelles supérieures », ainsi que nous l'avons écrit dans notre rapport. Vous ne pouvez donc pas soutenir que cette proposition de loi est une tentative de manipulation !

Je réfute tant l'argument de la partialité que celui de l'inélégance. Nous avons testé cette proposition de loi auprès du bureau exécutif de l'AMF, qui s'y est montré plutôt favorable. Je vous engage donc, chers collègues de l'opposition, à raisonner moins en termes de manipulation que de participation, d'exercice du droit de vote et de rénovation de la vie politique, et à voter ce texte avec nous.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Vos propos sont inexacts, madame la rapporteure : j'ai été informé par un coup de téléphone que le groupe SRC avait déposé cette proposition de loi ; j'ai même demandé à mon interlocuteur de le confirmer, ce qu'il a fait. Je maintiens donc ce que j'ai dit : cette méthode, que vous assumez, est pour le moins inélégante. Auparavant, les choses ne se passaient pas ainsi.

Il y aurait eu, je le répète, une logique à rapprocher la clôture des listes électorales de la date du scrutin pour toutes les élections. Mais telle n'est pas la voie que vous avez choisie : vous prévoyez une mesure à caractère exceptionnel, ce qui apparaît d'ailleurs dans l'intitulé même de votre texte – M. Patrick Devedjian a appuyé là où ça fait mal ! Indépendamment des questions de forme, nous ne pouvons pas vous suivre dans cette démarche.

**Mme la rapporteure.** Nous attendons avec impatience de pouvoir donner suite aux vingt-deux autres propositions du rapport. J'espère que nous pourrons le faire en 2016, aucune élection n'étant prévue cette année-là. Certaines mesures de rénovation, qui nécessitent l'intervention de plusieurs partenaires, notamment des communes et de l'INSEE, ne pouvaient pas être mises en œuvre à brève échéance. Quant à la proposition n° 1, il était utile de l'adopter dès maintenant. Il n'y a aucune manipulation.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Vous dites attendre avec impatience de pouvoir donner suite à ces vingt-deux propositions, madame la rapporteure. Si jamais le groupe UMP les reprenait sous forme d'amendements, accepteriez-vous ces derniers ? Qu'en est-il du groupe majoritaire ?

**Mme la rapporteure.** Nous avons choisi de donner suite à la proposition n° 1, car il était possible de le faire pour les acteurs concernés, notamment pour l'INSEE, tout en tenant compte du délai incompressible de deux mois. En

revanche, il est absolument impossible de réaliser à si brève échéance les modifications qu'impliquent les autres propositions. Ce serait incohérent.

**M. Guy Geoffroy.** Cet échange confirme notre sentiment, que M. Jean-Luc Warsmann a exprimé tout naturellement : le procédé qui a été utilisé est inacceptable. Or vous le validez aujourd'hui par vos propos, chers collègues de la majorité. Nous ne voulons pas voter ce texte. Nous ferons valoir notre point de vue avec force en séance publique. Et, afin de manifester notre profond mécontentement et notre indignation, nous quittons cette réunion. *(Les commissaires du groupe UMP sortent de la salle.)*

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



## EXAMEN DES ARTICLES

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

#### **Organisation d'une seconde révision des listes électorales pour l'année 2015**

Le présent article dispose que les listes électorales « font l'objet d'une procédure de révision exceptionnelle en 2015 », c'est-à-dire d'**une seconde révision après celle qui s'est achevée en février dernier. Les demandes d'inscription prises en compte à cet effet pourront être déposées au plus tard le 30 septembre 2015.**

L'inscription est, en France, une démarche principalement volontaire, reposant sur une demande de l'électeur, en application des articles L. 9, L. 11 et R. 1 du code électoral qui prévoient respectivement que « l'inscription sur les listes électorales est obligatoire », que les électeurs qui remplissent les conditions requises sont inscrits sur les listes électorales « sur leur demande » et que « tous les Français et Françaises jouissant de leurs droits civils et politiques et n'ayant jamais figuré sur une liste électorale doivent solliciter leur inscription ». Toutefois, depuis une réforme de 1997<sup>(1)</sup>, les jeunes qui atteignent l'âge de dix-huit ans et qui se sont fait préalablement recenser par les autorités militaires font l'objet d'une inscription d'office sur les listes et sont dispensés des formalités liées au dépôt préalable d'une demande d'inscription, conformément aux articles L. 11-1 à L. 11-2 du même code.

#### **1. L'organisation d'une seconde révision « exceptionnelle » des listes électorales pour l'année 2015**

**En l'état du droit, les listes électorales sont révisées annuellement,** conformément au deuxième alinéa de l'article L. 16 du code électoral. Dans ces conditions, s'il est **possible de s'inscrire sur les listes électorales tout au long de l'année**, « les demandes d'inscription des électeurs doivent parvenir dans les mairies **jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus** » de l'année *n*<sup>(2)</sup>. La liste des personnes susceptibles d'être inscrites d'office est quant à elle transmise par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) aux communes entre les mois de septembre et décembre de l'année *n*<sup>(3)</sup>.

Le caractère annuel de la révision des listes électorales et la fixation au 31 décembre de l'année *n* de la date limite d'inscription répond à des **considérations pratiques tenant aux modalités de constitution des listes**

---

(1) Loi n° 91-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales.

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

(3) Article R. 6 du code électoral.

**électorales en France, confiée à des commissions administratives instituées dans chaque commune.** Des délais suffisants doivent être prévus pour leur permettre de réaliser les opérations administratives d'instruction des demandes d'inscription et de mise à jour des listes.

En pratique, les commissions administratives communales **statuent sur le bien-fondé des demandes d'inscription et procèdent à la révision des listes entre le 1<sup>er</sup> septembre de l'année  $n$  et le dernier jour de février de l'année  $n+1$ .** L'INSEE, gestionnaire du fichier général des électeurs et électrices, prête son concours aux commissions en leur transmettant la liste des jeunes à inscrire d'office et en leur adressant des avis de radiation des électeurs décédés, qui ont perdu leur capacité électorale ou qui sont inscrits sur la liste électorale d'une autre commune, afin de garantir l'unicité de l'inscription sur les listes. En outre, les électeurs qui ont quitté le territoire de la commune et ont perdu tout autre attache avec celle-ci sont normalement radiés de ses listes électorales.

Au terme de ce processus et, le cas échéant, après que le juge eut statué sur la légalité des décisions d'inscription et de radiation qui ont été portées devant lui <sup>(1)</sup>, **les listes électorales ainsi mises à jour entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars de l'année  $n+1$  et demeurent valables jusqu'à la prochaine révision des listes, c'est-à-dire jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année  $n+2$**  <sup>(2)</sup>. Il résulte de ce calendrier que **deux mois s'écoulent entre la date de clôture des inscriptions et l'entrée en vigueur de la nouvelle liste électorale.**

Par dérogation, **des inscriptions après le 31 décembre de l'année  $n$  sont permises** par le code électoral dans certaines conditions limitativement énumérées.

En premier lieu, **l'article L. 30** autorise six catégories de personnes à solliciter leur inscription après cette date et **jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin :**

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

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

---

(1) *Recours du préfet devant le juge administratif contre les opérations de la commission administrative en application des articles L. 20 et R. 12 du code électoral ; contestations par les électeurs devant le juge d'instance des décisions de la commission administrative dans les conditions prévues par les articles L. 25, L. 27 et R. 13 à R. 15-6 du même code.*

(2) *Articles R. 16 et R. 17 du code électoral.*

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

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

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

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

En second lieu, conformément à l’**article L. 34**, tout électeur injustement lésé peut demander que ses droits soient rétablis, y compris **jusqu’au jour du scrutin, lorsqu’une erreur matérielle s’est produite dans l’établissement des listes électorales ou lorsque l’électeur a été irrégulièrement radié**.

En dernier lieu, il est procédé à **toutes les radiations utiles** qui n’avaient pas pu être réalisées en période de révision des listes (électeurs décédés, radiations résultant d’une décision de justice définitive, double inscription) <sup>(1)</sup>.

Ces inscriptions et radiations en dehors de la période de révision des listes électorales permettent une dernière mise à jour des listes à l’approche d’un scrutin, en autorisant l’inscription tardive des citoyens qui acquièrent ou recouvrent la qualité d’électeur ou déménagent pour un motif professionnel après le 31 décembre de l’année *n*.

Cette « soupape » est d’autant plus nécessaire que de nombreux mois peuvent séparer la clôture des inscriptions en décembre de l’année *n* et la tenue d’un scrutin au cours de l’année *n+1* : trois mois pour les élections municipales, départementales et régionales (généralement organisées en mars), quatre à cinq mois pour l’élection présidentielle (organisées à la fin du mois d’avril et au début du mois de mai depuis 1974) et cinq à six mois pour les élections législatives (qui se tiennent au mois de juin depuis 1997) et européennes (qui ont lieu généralement à la fin du mois de mai ou en juin).

Si rien ne changeait en 2015 et sous réserve des inscriptions « hors période », les listes électorales qui ont été établies le 1<sup>er</sup> mars 2015 sur la base des demandes d’inscription reçues jusqu’au dernier jour de décembre 2014 auraient été valables jusqu’à la prochaine révision programmée, c’est-à-dire jusqu’au dernier jour de février de l’année 2016.

**Cet état du droit est profondément inadapté au report de mars à décembre 2015 de la tenue des élections régionales** prévu par l’article 10 de la

---

(1) *Articles L. 38 à L. 40, R. 17 et R. 18 du code électoral.*

loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Sans modification du droit existant, les élections régionales de décembre 2015 seraient donc faites « sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste », conformément à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 16 du même code, c'est-à-dire sur la liste révisée en 2015. Ne pourraient donc participer à ce scrutin que les personnes ayant procédé à leur inscription au plus tard le 31 décembre 2014, soit près d'une année avant les élections régionales. Or, dans l'intervalle, la situation personnelle de nombreux électeurs peut changer. De surcroît, la loi modifiant le calendrier électoral n'étant pas encore entrée en vigueur au 31 décembre 2014, les électeurs ignoraient la date précise à laquelle se tiendraient les élections régionales.

Même si les dispositions actuelles du code électoral permettent d'inscrire en dehors de la période habituelle de révision des listes certaines personnes (*cf. supra*), toutes celles qui ne peuvent pas en bénéficier se retrouveraient momentanément exclues de l'institution électorale. À titre d'exemple, les personnes ayant déménagé pour convenances personnelles après le 31 décembre 2014 – placées hors du champ de l'article L. 30 précité – n'auraient ainsi pas pu voter dans leur commune d'installation. Même si elles avaient souhaité le faire, elles n'auraient probablement pas pu voter dans leur commune d'origine car toute personne qui n'est plus domiciliée dans sa commune d'inscription est en principe radiée de la liste électorale de cette commune. De même, les personnes qui auraient simplement oublié de s'inscrire dans les délais impartis auraient été empêchées de voter en décembre prochain.

Il était donc nécessaire de rouvrir les inscriptions sur les listes électorales afin de permettre au plus grand nombre d'électeurs potentiels de régulariser leur situation et ainsi de ne pas leur faire subir les lourdes contraintes qui pèsent sur le calendrier d'inscription.

C'est ce que prévoit la **première phrase du premier alinéa** du présent article en disposant que, **par dérogation au droit existant, les listes électorales seront révisées une seconde fois au cours de l'année 2015.**

Il sera donc procédé à **deux révisions des listes électorales dans le courant de l'année 2015 :**

— **une première durant les mois de janvier et février 2015, sur la base des demandes déposées durant toute l'année 2014 et au plus tard le 31 décembre 2014, pour une entrée en vigueur des listes au 1<sup>er</sup> mars 2015, valables pour toutes les élections organisées jusqu'à la fin du mois de novembre 2015 ;**

— **une seconde durant les mois d'octobre et de novembre 2015, sur la base des demandes déposées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre 2015, pour**

**une entrée en vigueur des listes au 1<sup>er</sup> décembre 2015, valables pour toutes les élections organisées jusqu'en février 2016.**

À compter du 1<sup>er</sup> mars 2016, de nouvelles listes électorales entreront en vigueur, comportant les demandes d'inscription parvenues entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2015, dans les conditions de droit commun.

## **2. La fixation d'une date limite d'inscription au 30 septembre 2015**

**La seconde phrase du premier alinéa** du présent article dispose que **les demandes d'inscription recevables dans le cadre de cette révision exceptionnelle devront être formulées au plus tard le 30 septembre 2015.**

Toutes les demandes parvenues entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et cette date, qui n'auraient dû compter que pour la révision de 2016, pourront être prises en compte dans le cadre de cette révision exceptionnelle dès 2015, sous réserve de satisfaire aux conditions de forme et de fond prescrites par le code électoral.

La fixation de la date limite d'inscription au 30 septembre 2015 **est en parfaite cohérence avec le droit existant, ménageant le temps nécessaire aux opérations de révision des listes électorales.** La tenue des élections régionales étant programmée dans le courant du mois de décembre 2015, il convient de **permettre l'entrée en vigueur des nouvelles listes au plus tard au premier jour du mois de décembre** : en effet, si elles avaient été maintenues au mois de mars, les élections régionales auraient été organisées sur la base des listes électorales entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2015. Il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer précisément la date d'entrée en vigueur des nouvelles listes, sur le modèle de ce que prévoient aujourd'hui les articles R. 16 et R. 17 du code électoral (*cf.* article 2).

Le choix de la date du 30 septembre 2015 ménage un délai de deux mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles listes. Durant ce délai, les commissions de révision, assistées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), pourront terminer d'instruire les demandes d'inscription et procéderont aux radiations nécessaires. Les contestations contre les décisions prises par les commissions de révision pourront être portées à temps devant le juge compétent. Il appartiendra aux commissions administratives instituées dans chaque commune et à l'INSEE de s'organiser et de coordonner leurs travaux en conséquence, en anticipant leurs opérations, comme ils le font aujourd'hui, six mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles listes, soit dès le 1<sup>er</sup> juin prochain.

## **3. L'application de plein droit des dispositions du code électoral relatives aux conditions d'inscription, à l'établissement et à la révision des listes et au contrôle de ces opérations**

Le **second alinéa de l'article 1<sup>er</sup>** rend **applicables de plein droit à cette procédure de révision exceptionnelle « les dispositions des articles L. 11 à L. 40**

du code électoral » **portant sur l'organisation générale de la procédure de révision des listes électorales.**

Le dispositif maintient donc **les conditions qui régissent l'inscription sur une liste électorale.** Il laisse inchangées les conditions générales relatives à la détermination de la commune d'inscription (**article L. 11**), les modalités de l'inscription d'office des jeunes majeurs (**articles L. 11-1 et L. 11-2**) ainsi que les conditions spécifiques de détermination de la commune d'inscription pour les Français établis hors de France, les militaires, les mariniers et les personnes sans domicile stable (**articles L. 12 à L. 15-1**).

De même, s'agissant de **l'établissement et de la révision des listes électorales**, sont conservées en l'état les règles régissant l'organisation des commissions administratives communales chargées de la révision des listes (**article L. 17**), les modalités de transmission aux commissions de révision par l'INSEE de la liste des jeunes susceptibles d'être inscrits d'office (**article L. 17-1**), les formalités que doivent respecter lesdites commissions dans leurs opérations (**articles L. 18 et L. 19**), les modalités de contestation par le préfet et tout électeur des listes ainsi établies devant respectivement le juge administratif et le juge d'instance (**articles L. 20 à L. 27**) ainsi que diverses dispositions relatives à la conservation et à la consultation des listes électorales (**article L. 28**) et à la prise en charge par l'État des frais d'impression (**article L. 29**).

Le présent article maintient également **les dispositions relatives à l'inscription en dehors des périodes de révision afin de tenir compte des changements intervenus dans la situation de certains électeurs entre le 30 septembre 2015 et la date du scrutin (articles L. 30 à L. 35).** Pourront solliciter leur inscription jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin les personnes soumises à une mobilité professionnelle (agents publics, militaires et salariés), les jeunes majeurs qui atteindraient l'âge de 18 ans après le 30 septembre et qui n'auraient pas bénéficié de la procédure d'inscription d'office ainsi que les personnes ayant acquis la nationalité française ou ayant recouvré l'exercice du droit de vote postérieurement à cette date. Il pourra être aussi procédé comme aujourd'hui, jusqu'au jour du scrutin, à la correction des erreurs matérielles et aux radiations irrégulières qui auraient injustement lésé un électeur.

Enfin, **les dispositions relatives au contrôle des inscriptions sur les listes électorales** sont pleinement applicables à cette procédure de révision exceptionnelle afin de garantir l'unicité de l'inscription sur les listes, qu'il s'agisse des hypothèses de double inscription (**articles L. 36 et L. 39**), du rôle coordonnateur de l'INSEE, gestionnaire du fichier général des électeurs (**article L. 37**), des prérogatives du préfet en cas d'irrégularité ou d'infraction aux lois pénales (**article L. 38**) ou à la nécessité de procéder « sans délai » à toutes les rectifications exigées (**article L. 40**).

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CLI de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## Article 2

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

L'article 2 confie au pouvoir réglementaire, par voie de « décret en Conseil d'État », le soin d'apporter toutes les précisions utiles à la mise en œuvre de la procédure de révision exceptionnelle prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Le troisième alinéa de l'article L. 16 du code électoral prévoit déjà qu'« un décret détermine les règles et les formes de cette opération » de révision annuelle. L'essentiel des dispositions relatives à l'organisation concrète et matérielle de la procédure de révision est en effet déterminé par les articles R. 1 à R. 22 du même code, en particulier les différents délais applicables aux opérations des commissions administratives et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)<sup>(1)</sup>, ceux encadrant la contestation des décisions prises dans ce cadre<sup>(2)</sup> et la date à laquelle est définitivement arrêtée la liste électorale et sa période de validité<sup>(3)</sup>.

Même si la lettre de l'article L. 16 n'exigeait qu'un décret simple, l'importance des mesures à prévoir s'agissant de dispositions intéressant directement l'exercice du droit de vote a conduit le pouvoir réglementaire à déterminer ces règles par un décret soumis à l'avis du Conseil d'État.

En conséquence, par parallélisme des formes, il est préférable qu'il en soit de même pour l'opération de révision exceptionnelle des listes électorales prévue pour 2015 par l'article 1<sup>er</sup>.

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

\*

\* \*

*Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

**M. Hugues Fourage.** Je tiens à dénoncer l'attitude de nos collègues de l'UMP : en quittant la salle, ils ont trouvé une échappatoire pour ne pas prendre leurs responsabilités. Nous ne pouvons que le regretter. On peut formuler toutes

---

(1) Articles R. 6, R. 7-1 à R. 11 du code électoral.

(2) Articles R. 12 à R. 15-1 du code électoral.

(3) Articles R. 16 et R. 17 du code électoral.

les incriminations que l'on veut quant au procédé. Reste que cette proposition de loi est un texte non pas de circonstance, mais de bon sens, dont l'unique intérêt est de permettre aux personnes qui souhaitent voter aux prochaines élections régionales de le faire. Nous devons tout entreprendre pour faire vivre la citoyenneté et favoriser le retour aux urnes d'un certain nombre de nos concitoyens qui en sont éloignés. Le comportement de l'opposition est donc déplorable. À quelques jours du scrutin départemental, je n'exclus pas qu'il soit teinté d'opportunisme électoral.

**Mme Maina Sage.** Le groupe UDI est plutôt favorable à ce texte, dont l'objectif est de permettre au plus grand nombre de participer aux élections. Néanmoins, je me suis abstenue pour soutenir le point de vue de mes collègues de l'UMP : vous auriez pu, chers collègues de la majorité, poursuivre le travail commun entamé avec l'opposition dans le cadre de la mission d'information. La méthode n'est guère correcte. Je regrette que nous n'ayons pas tous été unis sur ce sujet.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je suis assez circonspect quant aux manifestations intempestives en Commission. Je veille à ce que nos échanges restent courtois et à ce que chacun dispose du temps d'expression qu'il croit nécessaire pour défendre ses idées. Il me semble que nos débats sont, généralement, empreints de respect mutuel. En outre, chacun a la possibilité de voter pour ou contre le texte que nous examinons, ou de s'abstenir. Le fait de quitter la salle n'apporte pas grand-chose quant au fond. Je regrette toujours les comportements qui se veulent spectaculaires, mais qui confinent, en réalité, à la marginalité.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi (n° 2619) visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales, dans le texte figurant dans les documents annexés au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><b>Code électoral</b></p> <p><i>Art. L. 16. – Cf. annexe</i></p>	<p><b>Proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 16 du code électoral, les listes électorales font l'objet d'une procédure de révision exceptionnelle en 2015. Les demandes d'inscription <i>ne</i> sont recevables <i>que</i> jusqu'au 30 septembre 2015.</p>	<p><b>Proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>...</p> <p>d'inscription sont recevables jusqu'au ...</p> <p><b>amendement CL1</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 11 à L. 40. – Cf. annexe</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Un décret en Conseil d'État détermine les règles et les formes de l'opération prévue à l'article 1<sup>er</sup>.</p>	<p>Article 2</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Code électoral

*Art. L. 11.* – Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ;

3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.

Sont également inscrits, dans les mêmes conditions, les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service national ne porte aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

*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.

*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.

*Art. L. 12.* – Les Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :

Commune de naissance ;

Commune de leur dernier domicile ;

Commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;

Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;

Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

*Art. L. 13.* – Les militaires des armées de terre, de mer et de l'air sont électeurs dans les mêmes conditions que les autres citoyens.

Quel que soit leur lieu de stationnement, les militaires de carrière ou liés par contrat qui ne remplissent aucune des conditions fixées par l'article L. 11 peuvent demander leur inscription sur la liste électorale dans l'une des communes prévues à l'article L. 12 (alinéa 1<sup>er</sup>).

Si aucune de ces communes n'est située sur le territoire de la République, ils peuvent également demander leur inscription sur la liste électorale de la commune dans laquelle a son siège le bureau de recrutement dont ils relèvent.

*Art. L. 14.* – Les Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence et les conjoints des militaires de carrière ou liés par contrat peuvent également, sur justification des liens du mariage, demander leur inscription sur la liste électorale sur laquelle est inscrit leur conjoint.

*Art. L. 15.* – Les marinières, artisans ou salariés, et les membres de leurs familles habitant à bord peuvent, sans condition de résidence, s'ils remplissent les autres conditions prévues par les lois en vigueur, être inscrits sur la liste électorale d'une des communes suivantes :

Région Ile-de-France : Paris (12<sup>e</sup> arrondissement), Conflans-Sainte-Honorine, Longueuil-Annel, Saint-Mammès, Villeneuve-Saint-Georges.

Région Nord : Douai, Dunkerque, Béthune, Bouchain, Denain, Abbeville.

Région Basse-Seine : Rouen.

Région Est : Vitry-le-François, Nancy, Metz, Strasbourg, Colmar, Mulhouse.

Région Centre : Montluçon, Bourges, Roanne, Montceau-les-Mines.

Région Ouest : Nantes, Rennes.

Région Midi : Bordeaux, Toulouse, Béziers.

Région Sud-Est : Sète, Marseille, Arles, Lyon, Chalon-sur-Saône, Saint-Jean-de-Losne.

*Art. L. 15-1.* – Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil

agréé dans les conditions prévues aux articles L. 264-6 et L. 264-7 du code de l'action sociale et des familles :

– dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;

– ou qui leur a fourni l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du même code établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois.

*Art. L. 16.* – Les listes électorales sont permanentes.

Elles sont l'objet d'une révision annuelle.

Un décret détermine les règles et les formes de cette opération.

L'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.

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.

*Art. L. 17.* – À chaque bureau de vote est affecté un périmètre géographique.

Une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote par une commission administrative constituée pour chacun de ces bureaux et composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet, ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

Dans les villes et communes comprenant plus de 10 000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée.

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.

En outre, une liste générale des électeurs de la commune est dressée, d'après les listes spéciales à chaque bureau de vote, par une commission administrative composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

À Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement.

*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.

*Art. L. 18.* – La commission administrative chargée de la révision de la liste électorale doit faire figurer sur cette dernière les nom, prénoms, domicile ou résidence de tous les électeurs. L'indication de domicile ou de résidence comporte obligatoirement l'indication de la rue et du numéro là où il en existe.

Toutefois, pour les électeurs mentionnés à l'article L. 15-1, l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale.

*Art. L. 19.* – La date et le lieu de naissance de chaque électeur doivent obligatoirement être portés sur les listes électorales.

*Art. L. 20.* – Le préfet peut, dans les deux jours qui suivent la réception du tableau contenant les additions et retranchements faits à la liste électorale, déférer au tribunal administratif les opérations de la commission administrative, s'il estime que les formalités prescrites à l'article L. 18 n'ont pas été observées. Le tout sans préjudice, en cas de fraude, de l'application de l'article L. 113.

*Art. L. 21.* – Les listes sont déposées au secrétariat de la mairie, communiquées et publiées dans les conditions fixées par décret.

*Art. L. 23.* – L'électeur qui a été l'objet d'une radiation d'office de la part des commissions administratives désignées à l'article L. 17 ou dont l'inscription a été contestée devant lesdites commissions est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.

*Art. L. 25.* – Les décisions de la commission administrative peuvent être contestées par les électeurs intéressés devant le tribunal d'instance.

Dans les mêmes conditions, tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit.

Le même droit appartient au préfet ou sous-préfet.

*Art. L. 27.* – La décision du juge du tribunal d'instance est en dernier ressort ; mais elle peut être déférée à la Cour de cassation.

La Cour de cassation statue définitivement sur le pourvoi.

*Art. L. 28.* – Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune.

Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.

*Art. L. 29.* – Les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales sont à la charge de l'État.

*Art. L. 30.* – Peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision et lorsque les électeurs sont convoqués pour un scrutin :

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

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

2° bis Les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ;

3° Les Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;

4° Les Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et été naturalisés après la clôture des délais d'inscription ;

5° Les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

*Art. L31.* – Les demandes d'inscription visées à l'article précédent sont, accompagnées des justifications nécessaires, déposées à la mairie.

Elles ne sont recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.

*Art. L. 32.* – Les demandes d'inscription sont examinées par la commission administrative prévue à l'article L. 17, qui statue au plus tard cinq jours avant le jour du scrutin.

*Art. L. 33.* – Les décisions de la commission administrative sont notifiées dans les deux jours de leur date par le maire à l'intéressé et, s'il y a lieu, au maire de la commune de radiation.

Il inscrit l'électeur sur les listes électorales ainsi que sur le tableau de rectification publié cinq jours avant la réunion des électeurs ; si le tableau de rectification est déjà publié, le maire procède à un affichage spécial.

*Art. L. 33-1.* – Les décisions de la commission administrative prises sur le fondement de l'article L. 30 peuvent être contestées par les électeurs intéressés, par tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune, par le préfet ou par le sous-préfet devant le tribunal d'instance, qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin.

*Art. L. 34.* – Le juge du tribunal d'instance, directement saisi, a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été

omisées sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités prescrites par les articles L. 23 et L. 25.

*Art. L. 35.* – Les décisions du juge du tribunal d'instance peuvent faire l'objet d'un recours en cassation dans les dix jours de leur notification.

*Art. L. 36.* – Lorsqu'un citoyen est inscrit sur plusieurs listes électorales, le maire ou, à son défaut, tout électeur porté sur l'une de ces listes, peut exiger, devant la commission administrative, huit jours au moins avant leur clôture, que ce citoyen opte pour son maintien sur l'une seulement de ces listes.

À défaut de son option dans les huit jours de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée, il reste inscrit sur la liste dressée dans la commune ou section électorale où il a été inscrit en dernier lieu et il sera rayé des autres listes.

Les réclamations et contestations à ce sujet sont jugées et réglées par les commissions et juges des tribunaux d'instance compétents pour opérer la révision de la liste électorale sur laquelle figure l'électeur qui réclame l'option, et ce suivant les formes et délais prescrits par la section II du présent chapitre.

*Art. L. 37.* – L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales.

*Art. L. 38.* – Le préfet fait, par toutes voies de droit, procéder aux rectifications nécessaires sur les listes électorales.

En outre, s'il a relevé une infraction aux lois pénales, il saisit le parquet aux fins de poursuites judiciaires.

*Art. L. 39.* – En cas d'inscription d'un électeur sur deux ou plusieurs listes, le préfet intervient auprès du maire de la commune du dernier lieu d'inscription.

Celui-ci doit aussitôt, et nonobstant la clôture de la période de révision, notifier à l'électeur, par lettre recommandée avec accusé de réception que, sauf opposition de sa part, il sera maintenu sur la liste de la commune où il s'est fait inscrire en dernier lieu et rayé d'office des autres listes.

Dès que l'électeur a répondu et, à défaut, huit jours après l'envoi de la lettre recommandée, le maire fait procéder à la radiation ou avise la mairie intéressée de la radiation à effectuer.

*Art. L. 40.* – Les rectifications aux listes électorales prévues par les articles précédents sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision, par les commissions administratives compétentes visées à l'article L. 17. Les décisions des commissions peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, qui statue conformément aux dispositions de l'article L. 25.





**ANNEXE N° 1 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

— **Association des maires de France (AMF)** : M. Philippe Laurent, secrétaire général, maire de Sceaux ;

— **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)** : Mme Caroline Escapa, cheffe du département de la démographie ;

— **Ministère de l'Intérieur – direction de la modernisation et de l'action territoriale** :

– M. Marc Tschiggfrey, chef du bureau des élections et des études politiques ;

– M. Flavio Bonetti, adjoint au chef du bureau.

## ANNEXE N° 2 : SYNTHÈSE DES DÉLAIS APPLICABLES À LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES EN L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

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

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