



N° 3461

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2011.

## 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° 3374) DE MM. JEAN-MARC AYRAULT, BERNARD ROMAN, PHILIPPE VUILQUE, DANIEL VAILLANT, MANUEL VALLS ET PLUSIEURS DE LEURS COLLÈGUES *simplifiant le vote par **procuration***,

PAR M. BERNARD ROMAN,

Député.

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I.– LES RÈGLES RÉGISSANT LE VOTE PAR PROCURATION</b> .....   | 7     |
| A. LES MOTIFS DE LA PROCURATION .....   | 7     |
| B. LE CHOIX DU MANDATAIRE.....  | 8     |
| C. L'ÉTABLISSEMENT DE LA PROCURATION .....  | 8     |
| <b>II.– LA NÉCESSITÉ DE FACILITER LE VOTE PAR PROCURATION</b> .....   | 10    |
| A. PERMETTRE LA DÉSIGNATION D'UN MANDATAIRE INSCRIT DANS UNE<br>AUTRE COMMUNE .....   | 11    |
| B. PORTER À DEUX LE NOMBRE DE PROCURATIONS PAR MANDATAIRE.....  | 11    |
| C. INSTAURER UN ÉTABLISSEMENT EN MAIRIE DES PROCURATIONS .....  | 11    |
| <b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....  | 13    |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....  | 17    |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 72 du code électoral) : Suppression de l'obligation d'inscription sur<br>les listes électorales d'une même commune pour l'établissement d'une procuration... | 17    |
| <i>Article 2</i> (art. L. 73 du code électoral) : Établissement en mairie des procurations –<br>Relèvement à deux du nombre de procurations par mandataire .....                                    | 18    |
| <i>Article 3</i> : Modalités d'application de la loi.....   | 23    |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | 25    |
| <b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | 27    |
| <b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....   | 29    |



MESDAMES, MESSIEURS,

L'exercice du droit de vote est au cœur de la vie démocratique.

Pourtant, en France comme dans nombre de démocraties occidentales, l'abstention est un phénomène grandissant. Les dernières élections cantonales de mars 2011 ont donné lieu à l'enregistrement d'un nouveau record en la matière, le taux d'abstention atteignant environ 55 % lors de chacun des deux tours de scrutin.

L'abstentionnisme est un comportement complexe, qui peut tout aussi bien témoigner d'un désintérêt général à l'égard de la chose publique que manifester une volonté de retrait, parfois intermittente, de la décision électorale. Lutter contre l'abstentionnisme suppose, avant toute chose, de restaurer la confiance des électeurs dans leurs représentants. Mais la revitalisation de l'exercice du droit de vote passe également par des mesures pratiques et concrètes.

En permettant à un citoyen de se faire représenter, le jour d'une élection, par un électeur de son choix, le vote par procuration constitue l'un des outils favorisant la participation électorale.

Longtemps encadré dans des conditions trop strictes, le vote par procuration a fait l'objet d'assouplissements en 2003, une attestation sur l'honneur se substituant notamment à la production de justificatifs.

Il semble aujourd'hui indispensable d'aller plus loin, tout particulièrement en vue des prochaines échéances électorales de 2012. À cette fin, la présente proposition de loi comporte trois séries de simplifications : elle permet à un électeur de désigner un mandataire inscrit dans une autre commune que la sienne, porte à deux le nombre maximal de procurations par mandataire et instaure un établissement en mairie des procurations.



## I.- LES RÈGLES RÉGISSANT LE VOTE PAR PROCURATION

Le vote par procuration est une procédure permettant à un électeur (le mandant) de se faire représenter au bureau de vote par un autre électeur de son choix (le mandataire), auquel il donne mandat de voter à sa place. Le jour du scrutin, le mandataire se présente muni de sa propre pièce d'identité au bureau de vote du mandant, et vote au nom de ce dernier.

Le vote par procuration est régi par les articles L. 71 à L. 78 et R. 72 à R. 80 du code électoral <sup>(1)</sup>. En application de l'article L. 111 du même code, « *toute manœuvre frauduleuse* » ayant pour but d'enfreindre ces dispositions sont passibles d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

### A. LES MOTIFS DE LA PROCURATION

Les électeurs susceptibles d'exercer, à leur demande, leur droit de vote par procuration sont énumérés à l'article L. 71 du code électoral.

Il s'agit :

– des électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations professionnelles, en raison d'un handicap, pour raison de santé ou en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme, il leur est impossible d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ou de participer à celui-ci en dépit de leur présence dans la commune ;

– des électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations de formation, parce qu'ils sont en vacances ou parce qu'ils résident dans une commune différente de celle où ils sont inscrits sur une liste électorale, ils ne sont pas présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ;

– des personnes placées en détention provisoire et des détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale.

Ces règles résultent de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, qui a élargi les motifs permettant de voter par procuration. Cette ordonnance a également allégé le formalisme de la procédure :

– une simple attestation sur l'honneur de l'électeur absent ou empêché suffit à l'établissement de la procuration ;

---

(1) Ces dispositions sont directement applicables aux élections législatives, cantonales et municipales, applicables aux élections régionales par renvoi de l'article L. 335 du code électoral, applicables à l'élection présidentielle par renvoi de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et applicables aux élections européennes par renvoi de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

– lors du vote par le mandataire, l'estampillage de la procuration est supprimé, remplacé par la seule signature de la liste d'émargement.

## **B. LE CHOIX DU MANDATAIRE**

Conformément à l'article L. 72 du code électoral, le mandataire à qui est confiée la procuration doit jouir de ses droits électoraux et être inscrit sur les listes électorales de la même commune que son mandant – mais pas nécessairement dans le même bureau de vote.

Le premier alinéa de l'article L. 73 du même code prévoit que chaque mandataire « *ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France* ». En conséquence, un même mandataire peut être porteur, au maximum :

- soit d'une seule procuration établie en France ;
- soit d'une procuration établie à l'étranger et d'une procuration établie en France ;
- soit de deux procurations établies à l'étranger.

Toutefois, pour la participation des Français établis hors de France à l'élection présidentielle et pour la désignation des députés élus par les Français établis hors de France, le nombre maximal de procurations dont peut bénéficier le mandataire a récemment été porté à trois (dont une seule établie en France) <sup>(1)</sup>.

Si la limite du nombre de procurations est dépassée, seules sont valables la ou les procurations dressées les premières, les autres étant nulles de plein droit (deuxième alinéa de l'article L. 73 du même code).

## **C. L'ÉTABLISSEMENT DE LA PROCURATION**

Le formalisme des conditions d'établissement des procurations a été allégé par le décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplifications en matière électorale. En particulier, l'article R. 75 du code électoral prévoit désormais un imprimé unique de procuration, qui dispense le mandataire de toute production de document spécifique lors du vote.

---

(1) Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs (article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République) ; ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, ratifiée par la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 (article L. 330-13 du code électoral).



Les autorités compétentes pour établir les procurations varient selon que l'on se situe sur le territoire national ou hors de France <sup>(1)</sup>.

En France (article R. 72 du code électoral), les procurations sont établies par acte dressé devant :

– le juge du tribunal d'instance (ou le juge qui en exerce les fonctions) du lieu de résidence ou du lieu de travail de l'électeur ;

– le greffier en chef de ce tribunal ;

– un officier de police judiciaire, autre que les maires et les adjoints, désigné par le juge du tribunal d'instance ;

– d'autres magistrats ou d'autres greffiers en chef désignés par le premier président de la cour d'appel, à la demande du juge du tribunal d'instance.

En pratique, d'une commune à l'autre, l'électeur souhaitant faire établir une procuration doit donc se présenter au tribunal d'instance, au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie.

Le mandant doit normalement se présenter en personne auprès de ces autorités. Toutefois, les officiers de police judiciaire compétents pour établir les procurations – ou leurs délégués <sup>(2)</sup> – se déplacent au domicile des personnes qui, « *en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux* » (deuxième alinéa de l'article R. 72 précité). Un certificat médical ou un justificatif de l'impossibilité de se déplacer doit être joint à la demande de déplacement à domicile (quatrième alinéa de l'article R. 73 du même code).

En dehors du territoire national (article R. 72-1 du même code), les procurations sont établies par acte dressé devant :

– l'ambassadeur pourvu d'une circonscription consulaire ;

– le chef de poste consulaire ;

– un consul honoraire de nationalité française habilité à cet effet par arrêté du ministre des Affaires étrangères ;

– un fonctionnaire placé sous l'autorité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire et ayant reçu une délégation de signature à cet effet ;

---

(1) *Le cas particulier des marins est traité à l'article R. 72-2 du code électoral* : « Pour les marins de l'État en campagne lointaine, et pour les marins du commerce et de la pêche embarqués au long cours ou à la grande pêche, les procurations sont établies par acte dressé devant le commandant du bâtiment ou le capitaine du navire »

(2) *Les délégués des officiers de police judiciaire sont choisis par l'officier de police judiciaire déléguant avec l'agrément du magistrat qui l'a désigné.*

— un officier de police judiciaire des forces armées, désigné par l’ambassadeur ou le chef de poste consulaire, pour les militaires stationnés hors de France.

En principe, la procuration est valable pour une seule élection, mais le mandant a la possibilité de l’établir pour une durée limitée (article R. 74 du même code). En attestant sur l’honneur qu’il est durablement dans l’impossibilité de se rendre à son bureau de vote, il peut ainsi confier une procuration pour une durée maximum d’une année (ou de trois années pour les Français établis hors de France).

## II.— LA NÉCESSITÉ DE FACILITER LE VOTE PAR PROCURATION

Selon le ministère de l’intérieur, les simplifications apportées au vote par procuration en 2003 et 2006 ont commencé à porter leurs fruits. Lors des scrutins de 2007 et 2008, un recours plus fréquent aux procurations a été constaté, associé à une forte diminution des incidents signalés lors de leur établissement.

Par exemple, 2 115 289 procurations ont été dénombrées lors de l’élection présidentielle de 2007, à comparer à 1 155 165 procurations lors de l’élection présidentielle de 2002, soit une augmentation de plus de 80 %. Toutefois, l’importance du recours aux procurations est très variable d’un type d’élection à l’autre : ainsi, aux dernières élections cantonales de mars 2011, environ 234 671 procurations ont été enregistrées, soit un niveau guère différent de celui connu lors des scrutins cantonaux précédents (par exemple : 232 749 procurations aux élections cantonales de 1998) <sup>(1)</sup>.

Il convient donc d’aller plus loin dans la facilitation du vote par procuration. L’intervention du législateur est nécessaire, s’agissant de fixer « *les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des libertés publiques* », au sens de l’article 34 de la Constitution.

À cette fin, la présente proposition de loi tend à apporter trois modifications au code électoral : il deviendrait possible de désigner un mandataire inscrit dans une autre commune ; le nombre maximal par mandataire de procurations établies en France serait porté d’un à deux ; les procurations seraient désormais dressées en mairie.

L’ensemble de ces modifications, dont les modalités d’application seraient fixées par décret en Conseil d’État (**article 3** de la présente proposition), permettraient de faciliter l’exercice du droit de vote dès les prochaines échéances électorales.

---

(1) Source des données chiffrées : ministère de l’intérieur, de l’outre-mer, des collectivités territoriales et de l’immigration.

## **A. PERMETTRE LA DÉSIGNATION D'UN MANDATAIRE INSCRIT DANS UNE AUTRE COMMUNE**

L'**article 1<sup>er</sup>** de la présente proposition de loi supprime, pour l'établissement d'une procuration, la condition d'inscription du mandataire sur la liste électorale de la même commune que le mandant.

Un électeur pourrait donc confier une procuration à un électeur inscrit sur la liste électorale d'une autre commune. Une telle évolution serait particulièrement appréciable pour les membres d'une famille qui ne sont pas inscrits dans la même commune : songeons par exemple au cas d'enfants votant au nom de leurs parents (et vice-versa).

La liberté de choix du mandataire serait donc élargie, ce qui devrait favoriser le recours au vote par procuration et, *in fine*, la participation électorale.

## **B. PORTER À DEUX LE NOMBRE DE PROCURATIONS PAR MANDATAIRE**

Le **II** de l'**article 2** de la présente proposition porte d'un à deux le nombre de procurations par mandataire susceptibles d'être établies en France.

Aujourd'hui, la limitation à une seule procuration par mandataire apparaît excessivement restrictive et de nature à décourager le recours à cette modalité de vote.

Concrètement, en ne modifiant pas les règles relatives aux procurations données à l'étranger, la présente proposition de loi autoriserait le mandataire à être porteur soit de deux procurations établies en France, soit d'une procuration établie à l'étranger et d'une procuration établie en France, soit de deux procurations établies à l'étranger (ce nombre demeurant fixé à trois pour le vote aux élections présidentielle et législatives des Français de l'étranger).

Cette augmentation du nombre de procurations par mandataire permettrait de remédier à nombre de difficultés pratiques qui font aujourd'hui obstacle à l'exercice du droit de vote. On peut par exemple citer le cas d'un couple en vacances donnant procuration à un ami commun, le cas d'un enfant votant au nom de ses deux parents se trouvant dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote ou encore le cas d'un parent votant pour ses deux enfants faisant leurs études dans une autre ville.

## **C. INSTAURER UN ÉTABLISSEMENT EN MAIRIE DES PROCURATIONS**

Alors que les procurations doivent aujourd'hui être établies au tribunal d'instance, au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie, le **I** de l'**article 2** de la présente proposition de loi y substitue un établissement en mairie.

Du point de vue des électeurs, cette évolution irait dans le sens de la proximité et de la simplicité, le premier réflexe de bon nombre de citoyens pour donner une procuration étant – à tort aujourd’hui – de s’adresser à leur mairie.

Du point de vue de l’administration, la réforme proposée allégerait la charge des tribunaux, commissariats et gendarmeries, de façon d’autant plus justifiée que, depuis la réforme précitée de 2003, leur rôle dans la procédure apparaît purement mécanique. Les seuls contrôles qui demeurent actuellement nécessaires relèvent en effet de la compétence du maire de la commune du mandant et sont effectués lors de la réception de la procuration.

Afin d’éviter tout risque de comportement partial des autorités municipales, la présente proposition de loi comporte plusieurs garanties.

D’une part, les demandes de procuration seraient déposées à la mairie du lieu de résidence ou de travail de l’électeur, auprès du maire, d’un de ses adjoints ou de tout agent de la commune qu’il aura désigné à cet effet, mais ces autorités n’auraient qu’un rôle de « guichet ». L’établissement de la liste des procurations appartiendrait à la commission administrative chargée d’établir et de réviser les listes électorales <sup>(1)</sup>, qui comporte notamment un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

D’autre part, les déplacements au domicile des personnes souffrant de maladies ou d’infirmités graves continueraient à être effectués par des officiers de police judiciaire, autres que le maire et ses adjoints, désignés par le juge du tribunal d’instance du lieu de résidence de l’électeur.

En outre, votre rapporteur propose d’ajouter une garantie d’impartialité supplémentaire, en prévoyant que les décisions de la commission administrative chargée d’établir la liste des procurations sont susceptibles d’être contestées devant le juge de l’élection par les électeurs et par le préfet.

\*

\* \*

---

(1) Prévus à l’article L. 17 du code électoral.

*La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 25 mai, la proposition de loi simplifiant le vote par procuration.*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.*

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Les propos du rapporteur, pleins de bons sentiments, trahissent tant de naïveté qu'on ne peut que s'opposer au texte.

À la différence des maires et de leurs adjoints, toujours intéressés par le résultat d'une élection, voire des employés municipaux, qui peuvent être délégués par les maires, le personnel d'État des commissariats ou des gendarmeries effectue un travail de vérification quand il reçoit une demande de procuration. À défaut de la cause de la demande, il contrôle l'identité du demandeur. Ce rôle ne peut pas être assumé par les commissions d'établissement des listes électorales, qui ne voient jamais de demandeur et qui, dans la plupart des communes, se contentent de valider l'enregistrement effectué par l'agent d'état civil.

Respectons le principe selon lequel la demande de dérogation est vérifiée par des personnes non intéressées au résultat de l'élection !

Au vu des listes électorales des années précédentes, un maire sait quels sont les inscrits qui votent. S'il veut frauder, il lui suffit de ne pas proposer à la radiation ceux qui ont quitté la commune depuis des décennies et d'établir une procuration à leur bénéfice. Je vois que M. Daniel Vaillant, ancien ministre de l'intérieur, est dubitatif, mais le département de la Seine-Saint-Denis a déjà connu de telles fraudes, alors même que le rôle des maires reste limité dans l'octroi des procurations. Et le risque serait bien plus grand si nous votions la proposition de loi, qui exclut toute possibilité de contrôle.

Le rapporteur présente comme une garantie le fait qu'une décision pourrait être contestée devant le juge de l'élection. Mais n'est-ce pas le cas pour toutes les opérations électorales ? Dès lors, le texte n'apporte aucune protection supplémentaire. La seule proposition de bon sens qu'il contienne vise à porter à deux le nombre de procurations par mandataire, pour les raisons familiales déjà mentionnées.

Enfin, l'article 2 prévoit que les procurations seront établies « à la mairie du lieu de résidence ou de travail de l'électeur ». Cette rédaction exclut du dispositif les retraités qui font établir la leur à la gendarmerie de leur résidence secondaire, avant qu'elle ne soit adressée à la mairie où ils sont inscrits.

Il existe un moyen plus simple de lutter contre l'abstention. Sur tout le territoire, les listes électorales comptent des centaines de milliers de personnes qui, après un déménagement, ne se sont pas réinscrites dans leur nouvelle commune. Pourquoi ne pas porter automatiquement leur nom sur la liste électorale ? On éviterait ainsi qu'une personne qui déménage fin novembre, sans prendre immédiatement la précaution de s'inscrire sur la liste électorale, ne soit dans l'impossibilité

de voter parce que la mairie n'aura pas effectué un travail qui est à sa portée. Aujourd'hui, même quand une commune attribue à quelqu'un un logement social dans lequel il va évidemment résider, elle ne peut pas rectifier son adresse électorale, ce qui relèverait pourtant du bon sens. Modifier la loi sur ce point n'introduirait aucun risque de fraude, ce qui n'est pas le cas de la proposition de loi.

**M. Yves Nicolin.** Comme M. Lagarde, je trouve bon, au nom de la simplification du droit, qu'on autorise un électeur à accepter deux procurations, mais celles-ci ne doivent pas être reçues par le personnel municipal travaillant pour des élus, toujours intéressés au résultat d'une élection. D'ailleurs, comment les mairies qui ne sont ouvertes que quelques heures par semaine répondraient-elles aux demandes, lesquelles affluent généralement à la veille du scrutin ? Enfin, s'imaginer qu'il suffirait, pour limiter l'abstention, de simplifier la procédure du vote par procuration, traduit une méconnaissance de ses causes.

**M. Philippe Gosselin.** Le groupe UMP ne votera pas le texte. Si l'on veut simplifier la loi, ce qui paraît louable, commençons par appliquer la réforme de 2003, qui remplace la production de justificatifs par une attestation sur l'honneur. Je conviens que les dispositions actuelles peuvent sans doute être améliorées, mais le risque de fraude qu'introduit la proposition de loi est trop important. Sans leur interdire le moindre procès d'intention, peut-on ignorer que les maires et leurs adjoints sont des acteurs politiques, qui ne peuvent être indifférents au résultat d'une élection organisée sur leur territoire ? C'est d'ailleurs ce qui a conduit le Conseil d'État à émettre, dès 2006, un avis défavorable à un projet visant à transférer aux mairies la responsabilité d'établir les procurations.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Si le but de la proposition de loi est louable, tant les règles d'établissement des procurations sont compliquées, le système qu'elle préconise l'est encore davantage. Il sera pratiquement impossible de réunir la commission de contrôle deux jours avant l'élection, si l'on veut que ses conclusions soient efficaces. Mieux vaudrait que le Gouvernement donne aux fonctionnaires des instructions permettant de remédier à certaines errances. Enfin, si nous approuvons qu'on porte à deux le nombre de procurations par mandataire, nous comprenons mal qu'on veuille confier une procuration à un électeur qui vote sur une autre commune, ce qui rendra les contrôles plus difficiles, sinon impossibles.

**M. Serge Blisko.** Peut-être faut-il relativiser les critiques que nous venons d'entendre. On sait à quelle pression sont soumis les commissariats à la veille des élections présidentielles ou législatives. Nombre d'électeurs attendent des heures, et rentrent chez eux sans avoir pu déposer leur procuration. Il est vrai que le personnel a bien d'autres tâches à effectuer, surtout à Paris, où il n'existe pas de gendarmerie.

**M. Abdoulatifou Aly.** Je partage l'analyse de M. Lagarde. À Mayotte, plus d'un tiers des électeurs vote par procuration. Ceux de la commune de Sada devront bientôt se prononcer pour la quatrième fois, après l'annulation de trois

scrutins par le tribunal administratif, puis par le Conseil d'État. Le problème vient de ce que les municipalités savent parfaitement pour qui votent les intéressés. Dès lors, il leur est facile de conserver certaines procurations par-devers elles et de prétendre qu'elles ne les ont reçues qu'après l'élection.

**M. le rapporteur.** Ces craintes ne sont pas sans fondement, mais je vous rappelle que plus de 2 millions de procurations ont été établies en 2007. Depuis lors, plusieurs gendarmeries ont été supprimées, ce qui contraindra souvent des électeurs à parcourir soixante kilomètres aller et retour pour établir une procuration. Fréquemment, le seul lieu qu'ils identifient comme celui où l'on traite les affaires électorales est la mairie, qui, dans plus de 30 000 communes, jouxte l'école et la salle des fêtes. On s'y rend pour voter comme pour faire établir sa carte d'électeur. À cette occasion, c'est un agent municipal qui contrôle l'identité, ce qui n'a jamais soulevé d'objection.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Parce que l'identité est à nouveau contrôlée au moment du vote !

**M. le rapporteur.** Dans le système que nous proposons, elle le sera quand on validera la liste électorale.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Non !

**M. le rapporteur.** Si un problème surgissait alors, il offrirait matière à contentieux.

Au bénéfice de ces informations, je demande à nos collègues qui se sont exprimés de revoir leur position avant que le texte ne soit examiné en séance publique.

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





## EXAMEN DES ARTICLES

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

(art. L. 72 du code électoral)

#### **Suppression de l'obligation d'inscription sur les listes électorales d'une même commune pour l'établissement d'une procuration**

Cet article vise à supprimer, pour l'établissement d'une procuration, la condition d'inscription du mandataire sur les listes électorales de la même commune que le mandant.

L'article L. 72 du code électoral dispose aujourd'hui que le mandataire à qui est confiée la procuration doit, d'une part, jouir de ses droits électoraux et, d'autre part, « être inscrit dans la même commune que le mandant ». Cette seconde condition, qui n'apparaît plus adaptée à la mobilité caractérisant les sociétés modernes, serait supprimée par le présent article.

En conséquence, un électeur pourrait confier une procuration à un électeur inscrit sur les listes électorales d'une autre commune. Une telle évolution serait particulièrement appréciable pour les membres d'une famille qui ne sont pas inscrits dans la même commune : elle permettrait par exemple à des enfants de voter au nom de leurs parents (et vice-versa).

La liberté de choix du mandataire serait donc élargie, ce qui devrait favoriser le recours au vote par procuration et, *in fine*, la participation électorale.

Cette modification ne changerait rien au contrôle de l'unicité de la procuration donnée par le mandant : lorsque celui-ci donne procuration, le maire de sa commune, avisé par l'autorité devant laquelle a été établie la procuration <sup>(1)</sup>, en porte mention sur la liste d'émargement et, si la procuration est valable pour plus d'un scrutin, sur la liste électorale <sup>(2)</sup>.

Seules les modalités de contrôle du nombre maximal de procurations établies au profit du mandataire devraient évoluer. Ce contrôle relève de la compétence du maire de la commune, à la réception de la procuration. Si la limite légale est dépassée, seules sont valables la ou les procurations dressées les premières, les autres étant nulles de plein droit (deuxième alinéa de l'article L. 73 du code électoral). Dans ce cas, le maire avise par courrier le mandant dont la procuration n'est pas valable et prévient le mandataire de la nullité de la procuration (article R. 77 du même code).

---

(1) Celle-ci est tenue d'adresser, sans enveloppe et en recommandé, ou par porteur contre accusé de réception, la procuration au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle le mandant est inscrit (article R. 75 du code électoral).

(2) Article R. 76 du code électoral. En outre, la procuration est annexée à la liste électorale.

La modification proposée au présent article ne permettant plus au maire de la commune dans laquelle est inscrit le mandant de contrôler que le mandataire n'exécède pas la limite légale du nombre de procurations, il conviendra d'établir un registre des procurations (départemental ou national), renseigné par chaque mairie, afin de s'assurer du respect de cette limite. Compte tenu des moyens informatiques et électroniques désormais disponibles, une telle modification ne devrait pas poser de difficulté particulière.

\*  
\* \*

*La Commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

## *Article 2*

(art. L. 73 du code électoral)

### **Établissement en mairie des procurations – Relèvement à deux du nombre de procurations par mandataire**

Cet article comporte un double objet : il vise à instaurer un établissement en mairie des procurations et à relever à deux le nombre de procurations par mandataire susceptibles d'être établies en France.

#### **1. L'établissement en mairie des procurations**

Le I du présent article tend à insérer trois nouveaux alinéas au début de l'article L. 73 du code électoral, prévoyant l'établissement des procurations en mairie, et non plus au tribunal d'instance, au commissariat de police ou à la gendarmerie.

Votre rapporteur rappelle que les procurations sont actuellement établies par acte dressé devant <sup>(1)</sup>:

– le juge du tribunal d'instance (ou le juge qui en exerce les fonctions) du lieu de résidence ou du lieu de travail de l'électeur ;

– le greffier en chef de ce tribunal ;

– un officier de police judiciaire, autre que les maires et les adjoints, désigné par le juge du tribunal d'instance (ce qui amène alors le mandant à devoir s'adresser au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie) ;

– d'autres magistrats ou d'autres greffiers en chef désignés par le premier président de la cour d'appel, à la demande du juge du tribunal d'instance.

---

(1) Article R. 72 du code électoral.

L'établissement des procurations en mairie présenterait plusieurs avantages.

Les électeurs y gagneraient en proximité et en simplicité, les mairies étant des « lieux identifiés par les citoyens comme en lien avec les élections »<sup>(1)</sup> : les inscriptions sur les listes électorales ont lieu en mairie ; les cartes électorales sont établies par le maire ; les bureaux de vote sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux<sup>(2)</sup>. À l'inverse, les commissariats et les gendarmeries ne disposent pas toujours des structures adaptées à l'accueil des électeurs, ce qui peut entraîner un engorgement des locaux et une attente souvent dissuasive. Dans les petites communes ou en milieu rural, l'officier de police judiciaire compétent n'est pas toujours disponible, ce qui rend parfois nécessaire la fixation préalable d'un rendez-vous.

En outre, l'établissement des procurations en mairie éviterait une surcharge de travail administratif aux tribunaux, commissariats et gendarmeries, qui pourraient ainsi se consacrer davantage à leur cœur de métier. Une telle évolution s'impose d'autant plus que les différentes vérifications qui justifiaient autrefois l'intervention d'un magistrat ou d'un officier de police judiciaire ont été supprimées en 2003<sup>(3)</sup>, pour être remplacées par une simple attestation sur l'honneur. Le rôle joué par les autorités devant lesquelles est établie la procuration – au tribunal d'instance, au commissariat de police ou à la gendarmerie – se réduit donc aujourd'hui à une tâche purement mécanique. Ces autorités n'ont, par exemple, pas même à vérifier si le mandant et le mandataire sont inscrits sur les listes électorales de la même commune, ce contrôle incombant au seul maire de la commune, à la réception de la procuration.

D'ailleurs, dès la réforme de 2003, le Gouvernement avait prévu de transférer à des agents municipaux la compétence de l'établissement des procurations. Selon le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « le ministère de l'intérieur considère en effet que la mobilisation des forces de sécurité à cette fin n'est pas justifiée, que l'établissement des procurations constitue une tâche administrative de proximité pour laquelle les mairies sont particulièrement expérimentées. [Toutefois], en raison des réserves émises par le Conseil d'État, liées au délai trop bref selon lui séparant l'entrée en vigueur du décret des élections régionales et cantonales de mars 2004, le Gouvernement a décidé de réétudier le projet. Les dispositions de l'article R. 72 du code électoral fixant la liste des autorités habilitées à établir les procurations [n'ont] donc fait l'objet d'aucune modification, contrairement à ce qui avait été annoncé. La simplification n'a donc pas encore atteint l'ambition qu'elle s'était fixée »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Selon les termes de l'exposé des motifs de la présente proposition de loi.

(2) Respectivement : articles R. 5, R. 24 et R. 43 du code électoral.

(3) Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale. Voir l'exposé général du présent rapport.

(4) Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, Simplification du droit par ordonnances : effets de la loi du 2 juillet 2003, janvier 2006, fiche n° 6.

Plus récemment, la question des autorités compétentes pour établir les procurations de vote a été abordée lors de la discussion, à l'automne dernier, du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

Sans que cette disposition ne prospère dans le texte définitif de la loi, le Sénat avait adopté un amendement prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport sur le coût et les inconvénients de l'établissement des procurations par la police et la gendarmerie<sup>(1)</sup>. Surtout, le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Éric Ciotti, qui n'avait pas été suivi sur ce point, s'était montré favorable à un amendement<sup>(2)</sup> transférant aux mairies la compétence d'établissement des procurations, indiquant qu'il permettrait « *de gagner 3 000 ou 4 000 postes de policier et de gendarme* »<sup>(3)</sup>. Il en avait été de même de M. Brice Hortefeux, alors ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de l'examen, en octobre dernier, des crédits pour 2011 de la mission *Sécurité*<sup>(4)</sup>.

Dans la perspective des élections présidentielle et législatives de 2012, ce transfert de compétence a également été préconisé par plusieurs parlementaires, notamment de la majorité<sup>(5)</sup>.

Concrètement, le présent article prévoit que les procurations seraient établies, à la mairie du lieu de résidence ou de travail de l'électeur, par acte adressé devant le maire, un de ses adjoints ou tout agent de la commune qu'il aura désigné à cet effet. La liste des procurations serait ensuite dressée, pour chaque bureau de vote, par la commission administrative chargée d'établir et de réviser les listes électorales.

L'intervention de cette commission administrative, prévue à l'article L. 17 du code électoral, constitue une garantie d'impartialité de la procédure<sup>(6)</sup>.

Cette commission est en effet 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 communes de plus de 10 000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en

---

(1) Article 37 terdecies du projet de loi adopté en première lecture par le Sénat le 10 septembre 2010.

(2) Présenté par MM. Claude Bodin, Sauveur Gandolfi-Scheit, Christian Vanneste, Jacques Remiller, Jean-Michel Ferrand, Manuel Aeschlimann, Michel Terrot, Jean-Paul Garraud et Jean-François Chossy.

(3) M. Éric Ciotti, Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, Deuxième lecture, n° 2827, septembre 2010, p. 185.

(4) M. Brice Hortefeux, Assemblée nationale, Compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2010 relative à la mission Sécurité (projet de loi de finances pour 2011).

(5) Voir en ce sens les propositions de loi de votre rapporteur (n° 2963, novembre 2010) et de M. Jean-François Mancel (n° 1758, juin 2009) et les questions écrites de MM. Patrick Balkany (n° 104686, JO, AN, 12 avril 2011, p. 3548), Jean-François Mancel (n° 69378, JO, AN, 26 janvier 2010, p. 750), Patrice Calmèjane (n° 59356, JO, AN, 29 septembre 2009, p. 9174), Roland Courteau (n° 10519, JO, Sénat, 15 octobre 2009, p. 2402), François Pillet (n° 9345, JO, Sénat, 2 juillet 2009, p. 1651) et Alain Gourmac (n° 13643, 3 juin 2010, p. 1372).

(6) Cette commission administrative ne doit pas être confondue avec la commission de contrôle des opérations de vote, instituée dans les seules communes de plus de 20 000 habitants, prévue à l'article L. 85-1 du code électoral.

dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée. Les trois membres de la commission sont placés sur un pied d'égalité et disposent des mêmes prérogatives. Selon la circulaire ministérielle du 20 décembre 2007 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires, les préfets sont invités à « *veiller au pluralisme de la composition de la commission* ».

Par ailleurs, l'alinéa 5 du présent article préserve la possibilité, déjà existante <sup>(1)</sup>, du déplacement à domicile auprès des personnes qui, « *en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement pas se déplacer pour établir une procuration* ». Afin d'éviter tout risque de manipulation, ces déplacements demeuraient effectués par des officiers de police judiciaire autres que le maire et ses adjoints. Ces officiers seraient désignés par le juge du tribunal d'instance du lieu de résidence de l'électeur. Ils pourraient eux-mêmes désigner des délégués, avec l'agrément de ce même juge.

Votre rapporteur préconise de conforter le dispositif proposé :

– en précisant explicitement que la compétence d'établissement des procurations de vote appartient à la commission administrative prévue à l'article L. 17 du code électoral, et non au maire ou aux agents municipaux (qui n'auraient qu'un rôle de « guichet », consistant à recueillir les demandes de procuration des électeurs) ;

– en ouvrant une voie de recours contre les décisions de la commission administrative relatives aux procurations. Celles-ci pourraient être contestées par les électeurs et par le représentant de l'État à l'appui de tout recours dirigé contre les résultats de l'élection devant le juge de l'élection ;

– en instaurant un délai limite de dépôt en mairie des demandes de procuration par les électeurs, fixé au troisième jour précédant l'élection (soit le jeudi pour une élection le dimanche). Un tel délai permettrait à la commission administrative d'établir de façon définitive la liste des procurations avant la tenue du scrutin. Il remédierait également à une difficulté couramment rencontrée en pratique : si aucun délai limite n'est aujourd'hui prévu par la loi, il est fréquent, en cas de dépôt tardif de la demande de procuration, que les délais d'acheminement par courrier privent le mandataire, le jour du scrutin, de la possibilité de voter.

## **2. Le relèvement à deux du nombre de procurations par mandataire**

Le II du présent article tend à modifier le premier alinéa de l'article L. 73 du code électoral, afin de porter à deux le nombre de procurations par mandataire susceptibles d'être établies en France.

---

(1) L'article R. 72 du code électoral prévoit actuellement que les officiers de police judiciaire compétents pour établir les procurations – ou leurs délégués – se déplacent au domicile des personnes qui, « en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux ». Un certificat médical ou un justificatif de l'impossibilité de se déplacer doit être joint à la demande de déplacement à domicile (quatrième alinéa de l'article R. 73 du même code).

Actuellement, chaque mandataire « *ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France* ». En conséquence, un même mandataire peut être porteur, au maximum :

- soit d’une seule procuration établie en France ;
- soit d’une procuration établie à l’étranger et d’une procuration établie en France ;
- soit de deux procurations établies à l’étranger.

Toutefois, pour la participation des Français établis hors de France à l’élection présidentielle et pour la désignation des députés élus par les Français établis hors de France, le nombre maximal de procurations dont peut bénéficier le mandataire a récemment été porté à trois (dont une seule établie en France) <sup>(1)</sup>.

Si la limite du nombre de procurations est dépassée, seules sont valables la ou les procurations dressées les premières, les autres étant nulles de plein droit (deuxième alinéa de l’article L. 73 du même code).

En supprimant la limite d’« *une seule* » procuration établie en France, le présent article ouvrirait la possibilité à tout mandataire de disposer de deux procurations au maximum. Cela permettrait donc au mandataire d’être porteur :

- soit de deux procurations établies en France (au lieu d’une seule actuellement) ;
- soit d’une procuration établie à l’étranger et d’une procuration établie en France (sans changement par rapport au droit actuel) ;
- soit de deux procurations établies à l’étranger (sans changement par rapport au droit actuel). Pour le vote des Français établis hors de France aux élections présidentielle et législatives, la limite demeurerait fixée à trois procurations, mais avec la possibilité désormais ouverte au mandataire de détenir deux procurations établies en France.

Cette augmentation du nombre de procurations par mandataire devrait faciliter l’exercice du droit de vote. Votre rapporteur a pu en effet constater que la limitation à une seule procuration était excessivement contraignante en pratique. Elle empêche par exemple à un couple en vacances de donner procuration à un ami commun, à un enfant de voter au nom de ses deux parents se trouvant dans l’incapacité de se rendre au bureau de vote ou à un parent de voter pour ses deux enfants faisant leurs études dans une autre ville.

---

(1) Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l’élection des députés et sénateurs (article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l’élection du Président de la République) ; ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l’élection de députés par les Français établis hors de France, ratifiée par la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 (article L. 330-13 du code électoral).

S'il était combiné à la suppression de l'obligation d'inscription dans une même commune, prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi, ce relèvement à deux du nombre de procurations par mandataire aurait encore plus d'intérêt, en particulier pour les membres d'une famille ne résidant pas dans la même commune.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** successivement les amendements CL 1, CL 2 et CL 3 du rapporteur.*

*Puis, elle **rejette** l'article 2.*

### **Après l'article 2**

*La Commission rejette successivement les amendements CL 4 et 5 du rapporteur, portant articles additionnels après l'article 2.*

### *Article 3*

#### **Modalités d'application de la loi**

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application des dispositions qui précèdent.

Il s'agira notamment de déterminer :

- les modalités de dépôt des demandes de procuration en mairie ;
- les conditions de fonctionnement de la commission administrative chargée d'établir la liste des procurations ;
- les modalités de contrôle du respect de la limite de deux procurations par mandataire.

\*  
\* \*

*La Commission **rejette** l'article 3.*

*Elle **rejette** ensuite l'ensemble de la proposition de loi.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi simplifiant le vote par procuration (n° 3374).*





## TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur  | Texte de la proposition de loi  | Conclusions de la Commission                                  |
|---|---|---|
| <b>Code électoral</b>   | <b>Proposition de loi simplifiant le vote par procuration</b>   | <b>Proposition de loi simplifiant le vote par procuration</b> |
| <i>Art. L. 72.</i> – Le ou la mandataire doit jouir de ses droits électoraux et être inscrit dans la même commune que le mandant. | Article 1 <sup>er</sup><br><br><i>Après le mot : « électoraux », la fin de l'article L. 72 du code électoral est supprimée.</i>   | Article 1 <sup>er</sup><br><br><b>Rejeté</b>                  |
| <i>Art. L. 17.</i> – Cf. annexe.  | Article 2<br><br><i>L'article L. 73 du même code est ainsi modifié :</i><br><br><i>I. – Avant le premier alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :</i><br><br><i>« La liste des procurations est dressée pour chaque bureau de vote par la commission administrative mentionnée à l'article L. 17.</i><br><br><i>« Les procurations sont établies, à la mairie du lieu de résidence ou de travail de l'électeur, par acte dressé devant le maire, un de ses adjoints ou tout agent de la commune qu'il aura désigné à cet effet.</i><br><br><i>« Le juge du tribunal d'instance du lieu de résidence de l'électeur désigne des officiers de police judiciaire, autres que le maire et ses adjoints, afin de se rendre auprès des personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement pas se déplacer pour établir une procuration. Aux mêmes fins, ces officiers peuvent désigner des délégués avec l'agrément du juge du tribunal d'instance. »</i> | Article 2<br><br><b>Rejeté</b>                                |
| <i>Art. L. 73.</i> – Chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France.           | <i>II. – Au premier alinéa, les mots : « dont une seule établie en France » sont supprimés.</i>   |   |
| Si ces limites ne sont pas respectées, la ou les procurations qui ont été dressées les premières sont seules vala-                |   |   |

| Texte en vigueur  | Texte de la proposition de loi  | Conclusions de la Commission            |
|---|---|---|
| —<br>bles ; la ou les autres sont nulles de<br>plein droit. | —<br><br>Article 3<br><br><i>Les modalités d'application de la<br/>présente loi sont fixées par décret en<br/>Conseil d'État.</i> | —<br><br>Article 3<br><br><b>Rejeté</b> |

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Code électoral

*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.



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. Bernard Roman, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 3, substituer au mot : « dressée », le mot : « établie ».

### **Amendement CL2 présenté par M. Bernard Roman, rapporteur :**

*Article 2*

Rédiger ainsi l'alinéa 4 :

« Les demandes de procuration sont déposées au plus tard le troisième jour précédant l'élection, à la mairie du lieu de résidence ou de travail de l'électeur, auprès du maire, d'un de ses adjoints ou de tout agent de la commune qu'il aura désigné à cet effet. »

### **Amendement CL3 présenté par M. Bernard Roman, rapporteur :**

*Article 2*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« III. – Le début du dernier alinéa est ainsi rédigé : « Si cette limite n'est pas respectée, la ou les... (*le reste sans changement*). »

### **Amendement CL4 présenté par M. Bernard Roman, rapporteur :**

*Après l'article 2*

Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 78, du même code, il est inséré un article L. 79 ainsi rédigé :

« *Art. L. 79.* – Les décisions de la commission administrative mentionnée à l'article L. 17 prises sur le fondement de l'article L. 71 peuvent être contestées par les électeurs et par le représentant de l'État à l'appui d'un recours dirigé contre les résultats de l'élection devant le juge de l'élection. »

### **Amendement CL5 présenté par M. Bernard Roman, rapporteur :**

*Après l'article 2*

Insérer l'article suivant :

« L'article L. 330 du même code est ainsi modifié :

« 1° Au troisième alinéa, les mots : « aux articles L. 71 et L. 72 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 71 » ;

« 2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 1° *bis* Pour l'application de l'article L. 72, le ou la mandataire doit être inscrit dans la même circonscription consulaire que le mandant. ».