



N° 2888

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, EN
NOUVELLE LECTURE, SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 2798), MODIFIÉE PAR LE
SÉNAT, tendant à **faciliter l'inscription** sur les **listes électorales**

PAR MME ÉLISABETH POCHON
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale :	1 ^{ère} lecture : 2619, 2665 et T.A. 500 .
	Commission mixte paritaire : 2862 .
Sénat :	375, 440, 441 et T.A. 103 (2014-2015).
	Commission mixte paritaire : 496 et 497 (2014-2015).

SOMMAIRE

	Pages
LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉLARGISSEMENT PAR LE SÉNAT DES MODALITÉS D'INSCRIPTION « HORS PÉRIODE » DE RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES : UN DISPOSITIF INADAPTÉ ET TROP CIRCONSCRIT	9
A. LA GÉNÉRALISATION PROPOSÉE PAR LE SÉNAT DU 2° <i>BIS</i> DE L'ARTICLE L. 30 DU CODE ÉLECTORAL	9
B. UN DISPOSITIF INADAPTÉ À LA PROCÉDURE ACTUELLE DE RÉVISION DES LISTES, QUI MULTIPLIE LES RISQUES DE DOUBLES INSCRIPTIONS	11
C. L'EXCLUSION DE SON CHAMP D'APPLICATION DES PERSONNES AYANT OMIS DE S'INSCRIRE AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2014.....	13
II. LA RÉOUVERTURE DES DÉLAIS D'INSCRIPTION JUSQU'AU 30 SEPTEMBRE 2015 : UNE NÉCESSITÉ JURIDIQUE ET DÉMOCRATIQUE	14
A. UN DISPOSITIF GARANTISSANT LA FIABILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DE LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES	14
B. UNE RÉPONSE PONCTUELLE MAIS NÉCESSAIRE À LA PARTICIPATION DU PLUS GRAND NOMBRE AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES DE DÉCEMBRE 2015	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	17
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 30 du code électoral) : Assouplissement des conditions d'inscription en dehors de la période de révision des listes électorales	19
<i>Article 2</i> [supprimé] : Compétence du pouvoir réglementaire pour préciser les conditions de mise en œuvre de la révision exceptionnelle des listes	23
<i>Titre de la proposition de loi</i>	24
TABLEAU COMPARATIF	25

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

Au cours de sa réunion du mercredi 24 juin 2015, la commission des Lois a **adopté**, en nouvelle lecture, la proposition de loi tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales dans sa rédaction adoptée en première lecture :

— à l'**article 1^{er}**, elle a **restauré le dispositif de réouverture exceptionnelle des délais d'inscription** sur les listes électorales jusqu'au 30 septembre 2015 afin qu'il soit procédé à une seconde révision des listes deux mois avant les élections régionales prévues les 6 et 13 décembre 2015 ;

— en conséquence, elle a **rétabli l'article 2**, supprimé par le Sénat, qui confie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer, après avis du Conseil d'État, les règles et les formes de cette révision exceptionnelle ;

— par cohérence, elle a modifié le **titre** de la proposition de loi.

MESDAMES, MESSIEURS,

Faisant suite aux travaux de la mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales conduite par votre rapporteure et M. Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, le 30 mars dernier, la proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales. Tirant les conséquences du report de mars à décembre 2015 de l'élection des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane ⁽²⁾, elle tendait à rouvrir exceptionnellement les délais d'inscription sur les listes électorales, clos le 31 décembre dernier, jusqu'au 30 septembre 2015.

En effet, sans changement du droit existant, en vertu du caractère annuel de la révision des listes électorales, les prochaines élections devraient être organisées sur la base des listes entrées en vigueur le 1^{er} mars 2015 et comportant les inscriptions déposées au plus tard le 31 décembre 2014, sous réserve des demandes formulées par ceux qui, pour des motifs professionnels ou en raison de l'acquisition ou du recouvrement en cours d'année de la qualité d'électeur, pourraient s'inscrire en dehors de la période normale de révision des listes.

Le Sénat, saisi de ce texte en première lecture le 12 mai dernier en commission des Lois et le 21 mai en séance publique, a substitué à cette réouverture générale des délais d'inscription un assouplissement des conditions d'inscription « hors période » à d'autres motifs qu'un déménagement professionnel, réduisant la portée du dispositif initialement proposé et fragilisant la fiabilité de la révision des listes (I). Les deux assemblées n'ayant pu parvenir, le 10 juin dernier, à un accord en commission mixte paritaire, la commission des Lois de l'Assemblée nationale, saisie en nouvelle lecture, a rétabli le dispositif initial de cette proposition de loi, seul à même de concilier l'exigence démocratique de participation du plus grand nombre aux élections et l'impératif de sécurité juridique du processus électoral (II).

(1) Rapport d'information (n° 2473, XIV^e législature) de Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales, décembre 2014.

(2) 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.

I. L'ÉLARGISSEMENT PAR LE SÉNAT DES MODALITÉS D'INSCRIPTION « HORS PÉRIODE » DE RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES : UN DISPOSITIF INADAPTÉ ET TROP CIRCONSCRIT

Le Sénat a remplacé le dispositif initial de la proposition de loi par une disposition élargissant la faculté aujourd'hui reconnue aux personnes qui ont déménagé en cours d'année de s'inscrire en dehors de la période de révision des listes électorales (A). Inadaptée aux conditions actuelles de révision des listes électorales, en multipliant les risques de doubles inscriptions (B), cette nouvelle disposition est en même temps trop circonscrite parce qu'elle exclut de son champ d'application toutes les personnes qui ont oublié de solliciter ou de régulariser leur inscription avant le 31 décembre 2014 (C).

A. LA GÉNÉRALISATION PROPOSÉE PAR LE SÉNAT DU 2° BIS DE L'ARTICLE L. 30 DU CODE ÉLECTORAL

L'objet de la présente proposition de loi est d'adapter ponctuellement la procédure de révision des listes électorales au report de mars à décembre 2015 des élections des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane. À défaut, seuls les électeurs inscrits au plus tard le 31 décembre 2014 pourraient participer à ces élections, sous réserve des cas particuliers dans lesquels une inscription après cette date est admise par le code électoral.

En effet, en l'état actuel de notre droit, le principe de l'**annualité de la révision** des listes électorales posé par l'**article L. 16 du code électoral** oblige les électeurs à **s'inscrire au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède un scrutin pour pouvoir y participer**. Les demandes des électeurs déposées avant cette date sont traitées par des commissions administratives instituées dans chaque commune sur une période de six mois environ, s'étirant du mois de septembre précédant la clôture du délai de dépôt des inscriptions au mois de février de l'année suivante. Ces commissions sont assistées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui gère un fichier général des électeurs destiné au contrôle des doubles inscriptions qui pourraient résulter des travaux de chaque commission administrative communale. Au terme de ces travaux et après épuisement éventuel des voies de recours ouvertes à tout électeur devant le juge d'instance et la Cour de cassation ⁽¹⁾ et au préfet devant le juge administratif ⁽²⁾, les listes électorales entrent en vigueur le 1^{er} mars et demeurent valables pour toutes les élections organisées entre cette date et le dernier jour du mois de février de l'année suivante ⁽³⁾.

(1) En application des articles L. 25, L. 27, R. 13 à R. 15-6 du code électoral.

(2) En application des articles L. 20 et R. 12 du même code.

(3) En application de l'article R. 17 du même code.

Par dérogation, il est possible à certains électeurs de s'inscrire en dehors de cette période. En application des articles L. 11-1, L. 11-2, L. 17-1, R. 6 et R. 7-1 du même code, les jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans qui se sont conformés à leurs obligations militaires font l'objet d'une inscription d'office sur les listes électorales sans devoir formuler une demande d'inscription avant le 31 décembre. En outre, conformément aux dispositions de l'**article L. 30** du même code, certaines personnes peuvent solliciter leur inscription après le 31 décembre et **jusqu'à dix jours avant le scrutin** :

— 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°) ;

— 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°).

Enfin, aux termes de l'**article L. 34** du même code, les « personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités » peuvent être ajoutées sur les listes électorales sur décision du juge d'instance statuant **jusqu'au jour du scrutin**.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait approuvé la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales jusqu'au 30 septembre prochain, afin de permettre une mise à jour optimale des listes électorales entrées en vigueur le 1^{er} mars dernier et renforcer la sincérité du corps électoral appelé à voter aux élections régionales.

Le Sénat n'a pas retenu cette solution et lui a substitué un autre dispositif consistant à élargir les conditions d'inscription « hors période ». Pour ce faire, le **nouvel article 1^{er} de la proposition de loi étend le champ d'application du 2° bis de l'article L. 30 précité afin d'autoriser l'inscription des personnes établissant leur domicile dans une autre commune quel que soit le motif de ce déménagement** et non plus seulement, comme aujourd'hui, « pour un motif professionnel ».

Par cohérence, la seconde chambre a modifié l'intitulé de la proposition de loi, visant initialement « à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales » et, à l'issue des travaux du Sénat, « à faciliter l'inscription sur les listes électorales ».

B. UN DISPOSITIF INADAPTÉ À LA PROCÉDURE ACTUELLE DE RÉVISION DES LISTES, QUI MULTIPLIE LES RISQUES DE DOUBLES INSCRIPTIONS

Ainsi que l'a fort justement indiqué au cours des débats au Sénat M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, « **le dispositif de l'article L. 30 ne fonctionne que si les flux sont limités** »⁽¹⁾. En effet, les délais dans lesquels les inscriptions « hors période » permises par l'article L. 30 précité peuvent se faire – jusqu'à dix jours avant la tenue du scrutin – ne permettent pas une parfaite révision des listes électorales. Une rapide comparaison des procédures d'établissement des listes en période de révision et « hors période » suffit à le démontrer.

Dans la procédure normale de révision des listes, deux mois entiers – janvier et février – sont laissés aux acteurs pour établir ces listes et procéder au contrôle des inscriptions⁽²⁾. Les commissions administratives de révision informent l'INSEE, dans un délai de huit jours, de l'ensemble des inscriptions et radiations auxquelles elles procèdent afin qu'il contrôle les éventuelles doubles inscriptions à partir du fichier général des électeurs qu'il détient. Un avis d'inscription parvenu à l'INSEE génère donc, s'il y a lieu, l'émission d'une notification de demande de radiation vers la commune de la précédente inscription⁽³⁾. Par ailleurs, l'INSEE envoie aux communes des notifications de demandes de radiation d'électeurs ayant perdu la capacité électorale, à la suite des informations qui lui sont transmises par les services d'état civil des communes, les tribunaux et le service du casier judiciaire national⁽⁴⁾.

Hors période de révision, ces échanges entre les communes et l'INSEE sont matériellement impossibles pour deux raisons. D'une part, les demandes d'inscription, déposées dix jours avant la date du scrutin⁽⁵⁾, doivent être examinées par les commissions administratives au plus tard cinq jours avant le scrutin⁽⁶⁾. Les décisions des commissions doivent au surplus être notifiées dans les deux jours de leur date par le maire à l'électeur intéressé ainsi que, s'il y a lieu, à la commune de radiation⁽⁷⁾, le tout afin de publier le tableau de rectification des

(1) *Compte rendu de la séance du jeudi 21 mai 2015, publié au Journal officiel de la République française du vendredi 22 mai 2015.*

(2) *En application de l'article L. 37 du même code.*

(3) *En application de l'article R. 20 du même code.*

(4) *En application du deuxième alinéa de l'article R. 21 du même code.*

(5) *En application du second alinéa de l'article L. 31 du même code.*

(6) *En application de l'article L. 32 du même code.*

(7) *En application du premier alinéa de l'article L. 33 du même code.*

listes cinq jours avant la réunion des électeurs (« tableau des cinq jours »)⁽¹⁾. À défaut de coordination nationale par l'INSEE, **ces inscriptions « hors période » sont donc la source de doubles inscriptions** et doivent être cantonnées au strict nécessaire, sous peine de fragiliser la fiabilité des listes électorales.

D'autre part, les mêmes raisons **empêchent de procéder à une vérification de la capacité électorale** puisque, dans ces délais contraints, il n'est pas possible à l'INSEE d'aviser les communes de la perte des droits électoraux des personnes concernées par une perte de la nationalité française, une mise sous tutelle privative de capacité électorale ou une décision pénale entraînant la privation du droit de vote. En conséquence, la généralisation du 2° bis de l'article L. 30 précité risque de permettre l'inscription indue d'un grand nombre de personnes.

Par ailleurs, l'on peut s'interroger sur la **nature des documents susceptibles d'être admis pour prouver le déménagement** dès lors qu'il ne fait pas suite à une mutation professionnelle ou à un changement d'emploi qu'une simple attestation de l'employeur suffit à prouver.

Au surplus, l'adoption d'un tel dispositif aurait pour conséquence de générer une réelle **confusion quant à la situation électorale des personnes ayant déménagé pour des motifs personnels au cours de l'année 2015**. Celles qui auraient fait la démarche d'inscription après l'entrée en vigueur de cette disposition auraient pu être inscrites sur les listes électorales servant aux élections régionales de décembre. En revanche, celles qui auraient fait cette démarche entre le 1^{er} janvier 2015 et l'entrée en vigueur de cette disposition n'auraient pu solliciter leur inscription que sur les listes électorales entrant en vigueur le 1^{er} mars 2016 et auraient dû déposer une nouvelle demande, accompagnée des pièces justificatives nécessaires, pour pouvoir voter dans leur nouvelle commune en décembre 2015.

Enfin, sur le plus long terme, tel qu'il est rédigé, ce dispositif pérennise pour les années à venir l'inscription « hors période » des personnes qui déménagent pour un motif personnel ou professionnel. C'est une **réponse insuffisante et partielle à la mobilité résidentielle croissante des électeurs**, qui pourrait être mieux prise en compte par l'instauration d'une révision permanente des listes électorales et le rapprochement de la date limite d'inscription avec la date du scrutin, ainsi que l'a proposé la mission d'information précitée conduite par votre rapporteure et M. Jean-Luc Warsmann. C'est d'ailleurs le souhait formulé par le président de la République le 30 octobre 2014 lorsqu'il a proposé que les électeurs puissent s'inscrire sur les listes électorales jusqu'à un mois avant le scrutin.

(1) En application du second alinéa du même article.

C. L'EXCLUSION DE SON CHAMP D'APPLICATION DES PERSONNES AYANT OMIS DE S'INSCRIRE AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2014

Préjudiciable à la sécurité juridique qui doit présider à l'établissement des listes électorales, l'élargissement de l'inscription « hors période » aux déménagements pour des motifs personnels exclut du mécanisme les personnes qui auraient simplement omis de demander leur inscription avant le 31 décembre 2014.

Selon M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de l'introduction de ce nouveau dispositif, « rien ne dit que les raisons motivant les électeurs à ne pas avoir sollicité leur inscription sur les listes électorales avant le 31 décembre 2014 résident essentiellement dans les difficultés procédurales (...). Ces électeurs saisiraient-ils l'occasion de cette révision exceptionnelle pour s'inscrire entre juillet et septembre 2015 alors qu'ils n'ont pas entamé une telle démarche à la fin de l'année 2014 ? Aussi est-il probable que la révision exceptionnelle ne profite *in fine* qu'aux électeurs désireux de voter dans leur nouvelle commune, ayant déménagé dans l'année 2015 mais ne pouvant s'inscrire sur les listes électorales en raison d'un déménagement motivé par des raisons extraprofessionnelles »⁽¹⁾.

Votre rapporteure ne partage en aucune façon cette analyse. La mission d'information qu'elle a conduite avec M. Jean-Luc Warsmann sur ce sujet a démontré **l'impact négatif de la procédure d'inscription sur les listes électorales sur les conditions d'exercice du droit de vote** : inadaptée au rythme des élections et à la mobilité des électeurs, sa complexité encourage la non-inscription et sa rigidité alimente la mal-inscription⁽²⁾.

Cet effet structurel est conjoncturellement **amplifié en 2015 par le report en fin d'année des élections régionales**, soit près de douze mois après la clôture du délai de dépôt des demandes d'inscription, à un moment où la plupart des électeurs ignoraient que ce scrutin ne se tiendrait finalement pas au mois de mars. Car, ainsi que l'avaient démontré devant la mission d'information Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, chercheurs en science politique, qui ont mené plusieurs travaux universitaires sur cette question, « 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* »⁽³⁾, ce qui vaut, *a fortiori*, pour des scrutins organisés en fin d'année.

(1) Rapport (n° 440, session ordinaire de 2014-2015) de M. Pierre-Yves Collombat au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales, mai 2015, p. 12.

(2) Rapport d'information n° 2473, op. cit., pp. 27-35.

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

II. LA RÉOUVERTURE DES DÉLAIS D'INSCRIPTION JUSQU'AU 30 SEPTEMBRE 2015 : UNE NÉCESSITÉ JURIDIQUE ET DÉMOCRATIQUE

Sans contester la nécessité d'adapter notre procédure d'inscription à la reconfiguration du calendrier des élections régionales en 2015, le Sénat formule donc une proposition qui fragilise plus qu'elle ne renforce la sincérité et la représentativité des listes électorales. Dans ces conditions, la réouverture des délais d'inscription sur les listes électorales jusqu'au 30 septembre 2015 constitue la seule solution juridiquement opérationnelle (A) et démocratiquement souhaitable (B) au report de mars à décembre 2015 des prochaines élections régionales.

A. UN DISPOSITIF GARANTISSANT LA FIABILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DE LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES

La réouverture des délais d'inscription sur les listes électorales quelques semaines avant la tenue des élections régionales est la seule mesure susceptible de permettre leur mise à jour optimale sans compromettre leur fiabilité et leur sincérité, peu avant les élections régionales qui se tiendront les 6 et 13 décembre 2015.

Comme en période de révision « normale » des listes, il importe que la date limite de dépôt des demandes d'inscription soit fixée au plus tard **deux mois avant la date d'entrée en vigueur des listes électorales**, soit, pour des élections organisées au mois de décembre 2015, au dernier jour du mois de septembre 2015, afin de permettre une entrée en vigueur des nouvelles listes au 1^{er} décembre. C'est pourquoi **votre rapporteure appelle au rétablissement de la rédaction de la proposition de loi telle qu'elle avait été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.**

Ce délai de deux mois permet la mise en œuvre des opérations de révision des listes par les commissions communales et l'INSEE, d'une part, la coordination des décisions d'inscription et de radiation prises par chacune de ces commissions afin d'éviter les doubles inscriptions et, d'autre part, la vérification de la capacité électorale afin d'empêcher toute inscription indue⁽¹⁾. Ce délai est également nécessaire à la contestation des décisions et des travaux des commissions de révision devant le juge dans les conditions de droit commun, ce qui **garantit la fiabilité de la procédure de révision et, in fine, la sincérité et la représentativité des listes électorales** ainsi mises à jour.

La quasi-concomitance des deux révisions – celle pour l'année 2015 durant les mois de septembre à novembre, celle pour l'année 2016 des mois de septembre à février de l'année suivante – permettra de surcroît d'alléger la charge de travail occasionnée par la révision des listes pour l'année 2016 en concentrant dès la fin du mois de septembre l'essentiel des inscriptions.

(1) Voir supra, le B du I.

B. UNE RÉPONSE PONCTUELLE MAIS NÉCESSAIRE À LA PARTICIPATION DU PLUS GRAND NOMBRE AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES DE DÉCEMBRE 2015

Au-delà de la date limite d'inscription, trop éloignée de la date des élections, c'est l'ensemble de la procédure de révision des listes électorales qui est inadapté à l'exercice moderne du droit de vote. Dès lors, il est nécessaire de **procéder à une vaste réforme de la procédure d'inscription** qui passe non seulement par un assouplissement de son calendrier mais aussi par un meilleur accompagnement des démarches d'inscription, une rénovation des conditions d'attache avec la commune d'inscription et une modernisation de grande ampleur de la procédure d'examen et de contrôle des inscriptions.

Cette réforme d'ensemble, sur laquelle votre rapporteure et M. Jean-Luc Warsmann travaillent d'ores et déjà pour concrétiser les propositions qu'ils avaient formulées l'année dernière dans le cadre de la mission d'information mise en place sur le sujet, était **toutefois impossible durant l'année 2015**, marquée par deux échéances électorales importantes empêchant tout bouleversement de la procédure d'inscription. Fallait-il pour autant ne rien faire et se satisfaire d'une situation dans laquelle les listes électorales seraient figées douze mois avant la convocation des électeurs ? La réponse est, pour votre rapporteure, évidemment négative.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi entend, de manière transitoire et ponctuelle, panser les plaies d'un droit électoral hors d'âge. Mais elle ne peut le faire qu'en traitant de manière identique l'ensemble des électeurs, qui, pour la plupart d'entre eux, ignoraient au moment de la clôture des inscriptions en décembre 2014 que les élections régionales ne seraient pas organisées concomitamment aux élections départementales. Qui comprendrait que notre pays, qui se singularise déjà par des conditions d'inscription datées et rigides, organise des élections d'une telle importance en figeant une année avant leur tenue les listes servant à leur organisation ?

En conséquence, **conformément à l'exigence démocratique de participation du plus grand nombre aux élections, elle introduit une disposition de portée générale et exceptionnelle** tirant les conséquences du report exceptionnel des élections régionales en fin d'année. C'est d'autant plus nécessaire que les électeurs qui solliciteront leur inscription au cours de l'année 2015 s'attendent à pouvoir participer au scrutin de décembre 2015 et ne comprendraient pas qu'il en soit autrement.

C'est pourquoi la Commission a adopté les trois amendements déposés par votre rapporteure tendant au rétablissement de l'ensemble du dispositif de la présente proposition de loi dans sa rédaction adoptée en première lecture.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 24 juin 2015, la Commission examine, en nouvelle lecture, la proposition de loi tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales (n° 2798).

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

M. Guy Geoffroy. À ce stade très avancé de l'examen du texte, je ne reviendrai pas sur ce que nous avons déjà dit de ses origines et de l'exagération de son lien avec le rapport d'information de Mme Pochon et de M. Warsmann. Celui-ci comportait vingt-deux autres propositions qu'il n'était pas envisageable, avons-nous entendu en première lecture, de réintroduire par voie d'amendement au présent texte, ce qui n'a pas laissé de nous surprendre.

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

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

C'est l'une des raisons pour lesquelles nous ne voterons pas ce texte de circonstance. Je sais bien que la majorité, espérant sauver quelques régions, entreprend de faire un peu de mobilisation, à partir d'un geste vertueux consistant

à permettre à des électeurs qui n'en auraient pas l'intention ou la possibilité de voter en s'inscrivant à nouveau sur les listes. Tout cela ne trompera pas grand-monde. Cette manœuvre est inacceptable. Le groupe Les Républicains votera donc résolument contre cette proposition de loi.

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

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

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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 30 du code électoral)

Assouplissement des conditions d'inscription en dehors de la période de révision des listes électorales

L'article 1^{er} avait initialement pour seul objet d'**adapter la procédure d'inscription au report de la tenue des élections des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane** opéré par 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.

Il était la **traduction juridique de la proposition n° 1 de la mission d'information** conduite de façon transpartisane par votre rapporteure et M. Jean-Luc Warsmann **sur les modalités d'inscription sur les listes électorales**, qui invitait le législateur à « 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 [de ces] élections (...) 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 »⁽¹⁾.

En l'état du droit, les listes électorales sont révisées annuellement, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 16 du code électoral : 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*⁽²⁾. 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*⁽³⁾.

Par dérogation, certaines inscriptions et radiations (dite « hors période ») sont possibles après le 31 décembre de l'année *n*. Conformément à l'article L. 34 du même code, tout électeur peut demander que ses droits à l'inscription soient rétablis, y compris jusqu'au jour du scrutin, lorsqu'une erreur matérielle s'est produite dans l'établissement des listes électorales ou lorsqu'il a

(1) *Rapport d'information (n° 2473, XIV^e législature) de Mme Elisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales, décembre 2014, pp. 31-32.*

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

(3) *Article R. 6 du même code.*

été irrégulièrement radié. Il est également 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)⁽¹⁾.

Mais la principale dérogation à l'annualité de la révision des listes électorales est posée par l'article L. 30 précité qui liste six cas limitatifs dans lesquels l'électeur peut, sur sa demande, être inscrit sur les listes électorales jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin ainsi que, le cas échéant, les membres de sa famille domiciliés avec lui.

Cinq de ces motifs recouvrent, d'une part, la situation historiquement particulière des agents publics et des militaires soumis à une position statutaire et réglementaire susceptible d'évoluer rapidement et d'affecter, en cours d'année, leur inscription sur les listes électorales (1° et 2°) et, d'autre part, le cas des citoyens ayant acquis ou recouvré la qualité d'électeur en cours d'année – jeunes majeurs, personnes naturalisées ou qui recouvrent l'exercice du droit de vote (3° à 5°).

La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a ajouté à cet article un sixième motif d'inscription « hors période » réparant l'inégalité de traitement qui existait jusqu'alors entre fonctionnaires et salariés du secteur privé afin de faire bénéficier de cette disposition **« 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 »** (2° bis). Étaient notamment visées par le législateur « les personnes salariées faisant l'objet d'une mutation, les personnes qui doivent changer de domicile après avoir trouvé un nouvel emploi ou encore les personnes qui créent une entreprise dans une commune où elles ne résidaient pas auparavant »⁽²⁾.

En définitive, sous ces réserves, les listes électorales établies le 1^{er} mars 2015 sur la base des demandes d'inscription reçues jusqu'au dernier jour de décembre 2014 sont valables jusqu'à la prochaine révision programmée, c'est-à-dire jusqu'au dernier jour de février de l'année 2016. Reportées de mars à décembre 2015, les prochaines élections régionales 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 alors même que, dans cet intervalle, la situation personnelle de nombreux électeurs peut changer et que la loi modifiant le calendrier électoral n'était pas encore entrée en vigueur au 31 décembre 2014.

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

(2) Rapport (n° 1145, XIII^e législature) de M. Étienne Blanc au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann (n° 1805) de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, octobre 2008, pp. 20-21.

En première lecture, l'Assemblée nationale, en commission des Lois puis en séance publique, a approuvé l'initiative prise par votre rapporteure et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen visant à autoriser la réouverture des inscriptions sur les listes électorales et fixant le nouveau délai d'inscription au 30 septembre 2015.

À l'initiative de son rapporteur, M. Pierre-Yves Collombat, **la commission des Lois du Sénat n'a pas retenu cette solution.** Sans remettre en cause la nécessité d'adapter notre législation au nouveau contexte électoral, elle a substitué à la disposition votée par l'Assemblée nationale **un dispositif élargissant les conditions d'inscription « hors période » prévues par le 2° bis de l'article L. 30 précité à tout déménagement, quel que soit son motif, personnel ou professionnel.**

Ce nouveau dispositif présente l'avantage d'autoriser l'inscription – et donc potentiellement la participation au scrutin de décembre 2015 – des personnes qui auraient déménagé pour convenances personnelles après le 31 décembre 2014 sans les traiter différemment de ceux qui changeraient de commune pour des raisons professionnelles. Toutefois, **il empêche toutes les personnes qui auraient oublié de s'inscrire ou de régulariser leur inscription dans les délais impartis de participer aux élections régionales de décembre 2015.**

Au-delà, **il soulève de sérieuses difficultés opérationnelles** en raison des délais contraints dans lesquels ces opérations d'inscription « de dernière minute » sont opérées.

Au cours des débats au Sénat, le ministre de l'Intérieur, M. Bernard Cazeneuve, a ainsi estimé que « **généraliser l'article L. 30 du code électoral (...)** **n'était pas tenable.** (...) En effet, un tel délai ne permet pas de procéder à une vérification de la capacité électorale et de prévenir les doubles inscriptions. (...) Il en résulte[rait] (...) des **inscriptions soit doubles, soit indues**, dont l'existence n'est soutenable que si elle est limitée. (...) C'est pourquoi le Gouvernement soutient la réforme initialement présentée dans la proposition de loi. Ces deux mois, préservés entre le début du mois d'octobre et la fin du mois de novembre, constituent un minimum incompressible » ⁽¹⁾.

Car ces délais répondent aux nécessités pratiques de la révision des listes électorales, confiée en France à des commissions administratives instituées dans chaque commune qui statuent sur le bien-fondé des demandes d'inscription et procèdent aux radiations nécessaires entre le 1^{er} septembre de l'année n et le dernier jour de février de l'année $n+1$ ⁽²⁾. L'INSEE, gestionnaire du fichier général des électeurs et électrices ⁽³⁾, prête son concours aux commissions en leur transmettant la liste des jeunes à inscrire d'office et en leur adressant des avis de

(1) *Compte rendu de la séance du jeudi 21 mai 2015, publié au Journal officiel de la République française du vendredi 22 mai 2015.*

(2) *En application des articles R. 5 et R. 7 à R. 16 du même code.*

(3) *En application de l'article L. 37 du même code.*

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 ⁽¹⁾. En outre, les électeurs qui ont quitté le territoire de la commune et ont perdu toute 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 ⁽²⁾, les listes électorales ainsi mises à jour entrent en vigueur le 1^{er} 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 $n+2$ ⁽³⁾. 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.

Recevables jusqu'à dix jours avant la tenue du scrutin ⁽⁴⁾, les demandes d'inscription « hors période » de l'article L. 30 précité sont en pratique examinées par la commission administrative communale de révision des listes « au plus tard cinq jours avant le jour du scrutin » ⁽⁵⁾, afin de permettre la notification des décisions de la commission aux intéressés dans les deux jours suivants le moment où elles sont prises ⁽⁶⁾ et la publication du tableau de rectification de la liste électorale « cinq jours avant la réunion des électeurs » ⁽⁷⁾.

Dans ces conditions, **hors période de révision, les traditionnels échanges entre les communes et l'INSEE destinés à vérifier la capacité électorale des électeurs et à procéder au contrôle de l'unicité de l'inscription à partir du fichier général des électeurs sont impossibles**. Il revient aux maires de la commune d'inscription de notifier la décision prise par la commission administrative à la commune dans laquelle l'intéressé était initialement inscrit afin qu'elle procède à sa radiation des listes électorales à temps. Dès lors, il apparaît **inopportun d'élargir encore davantage un dispositif avant tout destiné à constituer une « soupape de sécurité » et inadapté au traitement de demandes potentiellement nombreuses**. À titre indicatif, au cours de la révision électorale de 2013-2014, 1 585 000 électeurs avaient changé de commune d'inscription entre le 1^{er} mars 2013 et le 1^{er} mars 2014, chiffre qui témoigne de l'ampleur annuelle de la mobilité résidentielle et professionnelle des électeurs et de la charge de travail que le dispositif proposé par le Sénat est susceptible de générer pour les communes ⁽⁸⁾.

(1) En application des articles L. 17-1, R. 6, R. 20 et R. 21 du même code.

(2) Recours du préfet devant le juge administratif contre les opérations de la commission administrative en application des articles L. 20 et R. 12 du même code ; 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.

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

(4) Second alinéa de l'article L. 31 du même code.

(5) Article L. 32 du même code.

(6) Premier alinéa de l'article L. 33 du même code.

(7) Second alinéa du même article.

(8) INSEE, « 44,6 millions d'électeurs français au 1^{er} mars 2014 », INSEE Focus n° 3, mars 2014.

Suivant votre rapporteure, la Commission a donc restauré le dispositif initial du présent article, qui prévoit une seconde révision exceptionnelle des listes électorales pour l'année 2015, à partir des demandes d'inscription qui pourront être déposées jusqu'au 30 septembre prochain (premier alinéa), et la pleine application des articles L. 11 à L. 40 du même code relatifs à l'organisation générale de la procédure de révision des listes (second alinéa).

*

* *

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

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2 [supprimé]

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

Dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, l'article 2 confiait 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 initialement prévue à l'article 1^{er}. Une large partie de cette procédure est en effet aujourd'hui régie par le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} de la partie réglementaire du code électoral, notamment ses articles R. 5 à R. 22.

En conséquence du remplacement du dispositif de réouverture exceptionnelle des délais d'inscription par un assouplissement des conditions d'inscription « hors période » en cas de déménagement, qui ne requiert plus l'intervention du pouvoir réglementaire pour en préciser les modalités d'application concrètes, la commission des Lois du Sénat a, sur la proposition de son rapporteur, supprimé le présent article.

Sur proposition de votre rapporteure et conformément à la position qu'elle a prise sur l'article 1^{er}, la commission des Lois de l'Assemblée a rétabli la version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale du présent article.

*

* *

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

Mme la rapporteure. Cet amendement qui tend à rétablir l'article 2 devrait rassurer M. Morel-A-l'Huissier. Il s'agit en effet de préciser par décret tous les termes de ce qui constitue une authentique révision des listes électorales. La date du 30 septembre 2015, date de clôture des inscriptions, vise précisément à

ce que les opérations de révision puissent se dérouler en octobre et en novembre dans les conditions applicables aux révisions habituelles, dont l'intervention des commissions et les possibilités de recours offertes aux citoyens.

*La Commission **adopte** l'amendement CL2 de la rapporteure.*

*L'article 2 est **ainsi rétabli**.*

*

* *

Titre de la proposition de loi

Par **cohérence avec la modification du dispositif de la proposition de loi**, la commission des Lois du Sénat, suivant son rapporteur, a changé l'intitulé du présent texte dont le titre initial, « visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales », a été transformé en proposition de loi « tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales ».

Pour les mêmes raisons de cohérence, la commission des Lois de l'Assemblée a restauré, sur proposition de votre rapporteure, la version initiale du titre de la proposition de loi.

*

* *

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

*Le titre est **ainsi rédigé**.*

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

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° 2888) 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

Texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>Par dérogation au 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 sont recevables jusqu'au 30 septembre 2015.</i></p> <p><i>Pour la mise en œuvre du présent article, les articles L. 11 à L. 40 du même code sont applicables.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p><i>Un décret en Conseil d'État détermine les règles et les formes de l'opération prévue à l'article 1^{er}.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>Au 2^o bis de l'article L. 30 du code électoral, les mots : « pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1^o et 2^o » sont supprimés.</i></p> <p style="text-align: center;">Alinéa supprimé</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;">Supprimé</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales</p> <p style="text-align: center;">amendement CL3</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>Par dérogation au 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 sont recevables jusqu'au 30 septembre 2015.</i></p> <p><i>Pour la mise en œuvre du présent article, les articles L. 11 à L. 40 du même code sont applicables.</i></p> <p style="text-align: center;">amendement CL1</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p><i>Un décret en Conseil d'État détermine les règles et les formes de l'opération prévue à l'article 1^{er}.</i></p> <p style="text-align: center;">amendement CL2</p>