

**Proposition de loi visant à renforcer l'engagement et la participation des citoyens à la vie démocratique (n° 1157)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,

M. Benjamin Saint-Huile

30 mai 2023

**COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI**

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

(art. L. 57, L. 58 et L. 65 du code électoral)

**Prise en compte du vote blanc dans le calcul des suffrages exprimés**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que les bulletins blancs sont comptabilisés parmi les suffrages exprimés pour l'ensemble des élections, à l'exception des élections présidentielles. Lorsque les bulletins blancs représentent plus 50 % des suffrages, l'élection est annulée et réorganisée entre vingt et quarante jours après. Par ailleurs, il impose la mise à disposition de bulletins blancs dans les bureaux de vote.

Ces mesures encourageront les citoyens qui ne souhaitent pas s'exprimer en faveur d'un candidat ou d'une liste parmi ceux qui lui sont proposés de ne pas renoncer à exercer leur droit de vote.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections a permis la comptabilisation distincte des votes blancs et des votes nuls, indépendamment des suffrages exprimés.

**1. État du droit**

***a. Prise en compte du vote blanc en France***

Le vote blanc se distingue de l'abstention (absence de vote) et du vote nul (vote non valable). Les trois catégories sont comptabilisées distinctement et n'entrent pas dans le calcul des suffrages exprimés.

En application de l'article L. 65 du code électoral, un bulletin est blanc lorsque l'enveloppe est vide ou que le bulletin est sans inscription. Il est considéré comme nul lorsque l'enveloppe contient plusieurs bulletins différents<sup>(1)</sup>, un bulletin déchiré, modifié, raturé ; un bulletin au nom d'un candidat ou d'une liste non enregistré ou autre chose qu'un bulletin.

---

(1) En revanche, si une enveloppe contient plusieurs bulletins identiques, le vote est valide mais ne compte qu'une seule fois.

Le vote blanc est apparu dans l’histoire politique française avec la loi du 18 Ventôse an VI, qui a mis en place le vote par bulletin en remplacement du vote à main levée. Par un avis rendu le 16 décembre 1806, le Conseil d’État a précisé que les « *billets blancs* » devaient être retranchés des votes émis, et ne pas être comptabilisés dans le calcul de la majorité absolue <sup>(1)</sup>.

Le double principe d’exclusion des bulletins blancs des suffrages exprimés et d’assimilation des bulletins blancs et nuls a été formalisé par un décret de 1852 qui prévoyait que « *les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n’entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal* » <sup>(2)</sup>. L’assimilation des votes blancs et nuls ainsi que leur exclusion de la catégorie des suffrages exprimés ont été ensuite confirmées par la loi du 29 juillet 1913 <sup>(3)</sup>.

La loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections a modifié l’article L. 65 du code électoral. Il prévoit désormais que : « *Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils n’entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés, mais il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins.* » Cette disposition a été appliquée pour la première fois à l’occasion des élections européennes de 2014. Les chiffres sont publiés par le ministère de l’Intérieur en proportion des inscrits et des votants – les seconds étant plus pertinents.

#### RÉSULTATS DES VOTES BLANCS EN FRANCE, DEPUIS SA DISTINCTION DES VOTES NULS

(% du nombre de votants)

| Élection             | Premier tour | Second tour |
|----------------------|--------------|-------------|
| Européennes 2014     | 2,77 %       |             |
| Départementales 2015 | 3,29 %       | 5,72 %      |
| Régionales 2015      | 2,41 %       | 2,80 %      |
| Présidentielle 2017  | 1,78 %       | 8,51 %      |
| Législatives 2017    | 1,54 %       | 6,93 %      |
| Européennes 2019     | 2,33 %       |             |
| Présidentielle 2022  | 1,51 %       | 6,37 %      |

Source : Ministère de l’intérieur

---

(1) Avis du Conseil d’État sur la manière de compter les votes pour établir la majorité absolue dans un collège électoral, séance du 16 décembre 1806, publié dans les bulletins n° 2178 des lois du 1<sup>er</sup> semestre 1807, extrait des Minutes de la secrétairerie d’État du 25 janvier 1807.

(2) Article 30 du décret du 2 février 1852.

(3) Article 9 de la loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d’assurer le secret et la liberté du vote ainsi que la sincérité des opérations électorales, modifiant les articles 14 et 27 de la loi du 5 avril 1884 relative à l’organisation municipale.

Depuis 2014, les chiffres sont restés relativement stables. Ils montrent, logiquement, que la part des votes blancs est plus élevée au second tour qu'au premier puisque les électeurs ont moins de choix, en particulier à l'occasion des élections présidentielles. Le vote blanc semble donc identifié par une partie du corps électoral comme un moyen utile, distinct de l'abstention, de signaler son désaccord avec l'offre politique.

Toutefois, les chercheurs s'accordent pour dire que cette reconnaissance intermédiaire du vote blanc – comptabilisé mais exclu des suffrages exprimés – n'a pas apporté de changement majeur. Dans un article relatif aux effets de la loi de 2014, Mme Valérie Amarlic constatait : « *Tout en reconnaissant symboliquement le vote blanc, par sa prise en compte dans le résultat du dépouillement et sa mention spéciale dans les résultats du scrutin, [le législateur] a choisi de l'exclure des suffrages exprimés afin qu'il n'ait pas d'influence significative, éventuellement bloquante, sur le résultat du scrutin* »<sup>(1)</sup>. En d'autres termes, il constitue pour certains « *un couteau sans manche ni lame, un instrument décoratif destiné à communiquer plus qu'à gouverner* »<sup>(2)</sup>.

La distinction entre les votes blancs et les votes nuls peut par ailleurs être contestée. Pour Mme Aurélia Troupel, auditionnée par votre Rapporteur, les électeurs qui votent blanc et ceux qui votent nul ne font pas toujours la distinction entre les deux alors qu'ils sont souvent dans la même démarche contestataire. Paradoxalement, la reconnaissance spécifique du vote blanc a pu affaiblir la visibilité de cette part de l'électorat et aggraver sa frustration.

### ***b. Le vote blanc ailleurs en Europe et dans le monde***

L'Espagne est le seul pays européen qui considère les votes blancs comme des suffrages exprimés. Ils sont pris en compte pour déterminer si un parti a franchi ou non le seuil électoral, rendant ainsi l'atteinte de ce seuil plus difficile. En revanche, les bulletins blancs sont exclus du calcul de répartition des sièges à pourvoir. Malgré cette reconnaissance, lors des dernières élections générales, les bulletins blancs ne représentaient que 0,90 % des suffrages exprimés.

Plusieurs pays ont choisi de fixer des règles particulières lorsque la part des votes blancs atteint un seuil critique. Ainsi, au Pérou, le scrutin est annulé lorsque les deux tiers des électeurs votent blanc. En Colombie, cette règle s'applique lorsque les votes blancs atteignent 50 % des suffrages exprimés – les candidats ne peuvent alors pas se représenter.

---

(1) V. Amarlic, « *La reconnaissance du vote blanc par la loi du 21 février 2014 : une avancée limitée* », Revue française de droit constitutionnel, vol. 99, n° 3, 2014, pp. 741-759.

(2) P. Blachère, B. Daugeron, « *Vote blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ?* », Recueil Dalloz, 2014, p. 673.

## 2. Le dispositif proposé

### *a. Un outil de lutte contre l'abstention*

Dans son roman *La Lucidité*, le prix Nobel de littérature portugais, José Saramago imagine une élection lors de laquelle 80 % des électeurs votent blanc pour exprimer leur mécontentement, remettant profondément en question le système politique en place. Sans prétendre atteindre de tels niveaux, la reconnaissance pleine et entière du vote blanc serait un moyen de permettre aux citoyens d'exprimer leur désaccord avec l'offre politique et d'être mieux pris en compte dans le processus électoral. Lors de son audition, M. Jean-Yves Dormagen a insisté sur le contexte politique actuel de « *tripartition* » de l'électorat qui prive près d'un tiers des électeurs de leur candidat au second tour.

Cet outil est susceptible, avec les autres dispositions de la proposition de loi, de réduire l'abstention en donnant à chaque voix un poids dans le résultat final alors que, comme l'a souligné Mme Aurélia Troupel lors de son audition, les chiffres des votes blancs et nuls sont aujourd'hui moins commentés que ceux de l'abstention.

Un rapport parlementaire publié à l'occasion de l'examen de l'une des multiples propositions de loi déposées pour reconnaître le vote blanc parmi les suffrages exprimés citait le professeur Guy Carcassonne qui estimait indispensable « *que les électeurs assez sophistiqués qui font un tel choix ne soient plus comptabilisés en vrac avec les distraits ou les imbéciles* » <sup>(1)</sup>.

Cette mesure fait en outre l'objet d'une adhésion très forte de la part des Français. En 2017, 86 % d'entre eux se disaient favorables à ce que le vote blanc soit comptabilisé dans les suffrages exprimés <sup>(2)</sup>.

### *b. La prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés*

Le **3° de l'article 1<sup>er</sup>** indique, à l'article L. 65 du code électoral, que « *les bulletins blancs sont pris en compte pour la détermination des suffrages exprimés* ».

Cela signifie qu'il sera plus difficile d'atteindre les seuils exprimés en part des électeurs (par exemple pour se maintenir au second tour, pour participer à la répartition des sièges ou encore pour pouvoir fusionner des listes de candidats). Les bulletins ne seraient en revanche pas pris en compte pour la répartition des sièges, au risque de laisser des sièges vacants.

---

(1) *Assemblée nationale, 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° 107) visant à reconnaître le vote blanc aux élections par M. François Sauvadet, n° 400, 14 novembre 2012, XIV<sup>ème</sup> législature, p. 15.*

(2) *Sondage « Les Français et le vote blanc », IFOP pour Synopia, 28 mars 2017.*

Le dispositif tel qu'il est rédigé ne pourra pas s'appliquer à l'élection présidentielle même si les articles L. 58 et L. 65 du code électoral sont mentionnés premier alinéa du II 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 <sup>(1)</sup>. En effet, ces dispositions ont valeur organique et son article 4 précise dans quelle rédaction les articles du code électoral cités sont applicables aux élections présidentielles. La modification de l'article 4 ne pourrait passer que par une loi organique.

Une telle exclusion est par ailleurs nécessaire dès lors que l'application des modifications apportées par la proposition de loi pourrait conduire à une impasse. L'article 7 de la Constitution prévoit que « *le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés* ». Or la prise en compte des votes blancs pourrait conduire à une absence de majorité absolue. Cela aurait été le cas en 2012 car François Hollande aurait obtenu 48,6 % des suffrages en comptabilisant les votes blancs.

**ESTIMATION DES RÉSULTATS DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES EN CAS DE PRISE EN COMPTE DU VOTE BLANC PARMIS LES SUFFRAGES EXPRIMÉS**

|                             | Sans vote blanc   |                 |       | Avec vote blanc   |                 |                        |       |
|-----------------------------|-------------------|-----------------|-------|-------------------|-----------------|------------------------|-------|
|                             | François Hollande | Nicolas Sarkozy | Total | François Hollande | Nicolas Sarkozy | Votes blancs ou nuls * | Total |
| <b>Présidentielles 2012</b> | 51,64 %           | 48,36 %         | 100 % | 48,64 %           | 45,55 %         | 5,85 %                 | 100%  |
| <b>Présidentielles 2017</b> | Emmanuel Macron   | Marine Le Pen   | Total | Emmanuel Macron   | Marine Le Pen   | Vote blanc             | Total |
|                             | 66,10 %           | 33,90 %         | 100 % | 60,48 %           | 31,02 %         | 8,51 %                 | 100%  |
| <b>Présidentielles 2022</b> | Emmanuel Macron   | Marine Le Pen   | Total | Emmanuel Macron   | Marine Le Pen   | Vote blanc             | Total |
|                             | 58,55 %           | 41,45 %         | 100 % | 54,80 %           | 38,80 %         | 6,37 %                 | 100%  |

Source : Ministère de l'intérieur

\* Avant les élections européennes de 2014, les votes blancs et nuls sont comptabilisés ensemble.

Une modification de la Constitution serait donc nécessaire pour que le présent article puisse s'appliquer à l'élection présidentielle. Une proposition de loi constitutionnelle en ce sens avait été examinée par la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 31 mars 2021 <sup>(2)</sup>.

***c. Adaptation des règles applicables au déroulement du scrutin***

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi précise également les conséquences de cette reconnaissance du vote blanc sur le déroulement du scrutin.

(1) « II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées aux articles L. 1, L. 2, L. 6, L. 9 à L. 20, L. 29 à L. 32, L. 36 à L. 38, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 A à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, au quatrième alinéa de l'article L. 52-15 et aux articles L. 52-16, L. 52-17, L. 53 à L. 55, L. 57-1 à L. 78, L. 86 à L. 114, L. 116, L. 117, L. 117-2, LO 127, LO 129, L. 163-1, L. 163-2, L. 199, L. 385 à L. 387-1, L. 388-1, L. 389, L. 393, L. 451, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral [...] ».

(2) Proposition de loi constitutionnelle relative à la reconnaissance du vote blanc pour l'élection présidentielle, déposée le 17 janvier 2021 à l'Assemblée nationale. Par M. Jean Lassalle et plusieurs de ses collègues,

- Son 2° modifie l'article L. 58 pour prévoir la mise à disposition de bulletins vierges aux électeurs dans les bureaux de vote.

- Son 1° rétablit un article L. 57 afin de préciser les conséquences de la présence majoritaire de vote blanc parmi les suffrages exprimés. Dans le cas où les bulletins blancs représenteraient plus de 50 % des suffrages, l'élection est annulée. Cette annulation donne lieu à l'organisation d'un nouveau scrutin entre vingt et quarante jours plus tard. Ce délai reprend celui prévu à l'article 12 de la Constitution en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. Pour M. Jean-Yves Dormagen, le fait de donner cette perspective aux électeurs peut être un levier de mobilisation des abstentionnistes. Afin de ne pas mettre en péril la stabilité des institutions, le deuxième alinéa de l'article prévoit que la même élection ne peut pas être annulée deux fois de suite, même si le niveau de bulletins blancs reste supérieur à 50 %.

\*

\* \*

### Article 2

(art. L. 1 et L. 86-1 [nouveau] du code électoral)

#### **Mise en place du vote obligatoire**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à rendre le vote obligatoire pour l'ensemble des élections, à l'exception des élections présidentielles. Il prévoit une amende forfaitaire en cas d'abstention.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

#### **1. État du droit**

*a. En France, si le vote obligatoire n'est pas dans l'ADN constitutionnel, rien ne s'y oppose juridiquement*

i. Droit de vote ou devoir de vote ?

D'un point de vue philosophique, le choix de rendre le vote obligatoire ou facultatif rejoint la question de l'exercice de la souveraineté. Comme l'écrit William Benessiano, « *en analysant l'acte que fait l'électeur lorsqu'il vote, deux choses apparaissent : il est à la fois l'accomplissement d'un devoir envers la société, et l'exercice d'un droit individuel* »<sup>(1)</sup>.

Les partisans de la **souveraineté nationale**, héritiers de l'abbé Sieyès, considèrent que la souveraineté appartient à la nation et que l'électeur a pour rôle d'exprimer la volonté de celle-ci. Cette théorie de « *l'électorat-fonction* » fait du droit de vote un devoir du citoyen envers la collectivité.

---

(1) W. Benessiano, « *Le vote obligatoire* », Revue française de droit constitutionnel, vol. 61, n° 1, 2005.

Les penseurs de la nation Française, au premier rang desquels Ernest Renan, ont ainsi considéré que la nation existait par-delà les individualités des citoyens et persistait dans le temps. Les citoyens ne sont donc pas propriétaires de la souveraineté mais ont le devoir de l'exercer temporairement, de génération en génération, pour la maintenir vivante.

Pour les partisans de la **souveraineté populaire**, chaque citoyen détient une part de la souveraineté et l'exprime par l'intermédiaire de son vote et de ses élus. Cette conception est indissociable du suffrage universel mais chaque citoyen reste libre de voter ou de ne pas voter.

Toutefois, cette théorie dite de « *l'électorat-droit* » n'exclut pas entièrement le vote obligatoire. Car même si elle considère le vote avant tout comme un droit, elle regarde comme souhaitable qu'il soit utilisé pour que le peuple soit fidèlement représenté et fasse valoir ses droits. Ainsi les thèses de Jean-Jacques Rousseau ne sont pas incompatibles avec le vote obligatoire : « *C'est la volonté générale qui fait la loi. Or la volonté générale n'est que la réunion des volontés individuelles : il faut donc que tous les individus concourent au vote de la loi* » <sup>(1)</sup>.

En tout état de cause, le droit de suffrage n'est pas un droit comme les autres. Selon Paul Lafitte : « *La société juge utile que le citoyen possède ce droit, non dans un intérêt privé, mais dans un intérêt public : elle peut donc le mettre en demeure de l'exercer* » <sup>(2)</sup>.

Ainsi, la réflexion sur le vote obligatoire existe depuis longtemps et trouve des fondements solides dans la philosophie politique. Ce débat est vivant, en témoignent les nombreuses propositions de loi – de tous bords politiques <sup>(3)</sup> – déposées en ce sens en France, sans jamais avoir été adoptées, et les expériences menées dans de nombreux pays.

## ii. Le principe de liberté de vote ne s'oppose pas au vote obligatoire

La Constitution de 1958 indique à son article 3 que « *le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret* ». Elle ne mentionne pas expressément la notion de liberté de vote, ni *a fortiori* un quelconque droit à l'abstention.

En l'état du droit, les citoyens français sont en droit de ne pas aller voter, sans encourir de sanction. Ils peuvent également se rendre aux urnes sans se prononcer en faveur de l'un des candidats, soit en votant blanc, soit en votant nul <sup>(4)</sup>.

---

(1) W. Benessiano, « *Le vote obligatoire* », Revue française de droit constitutionnel, vol. 61, n° 1, 2005.

(2) P. Laffitte, Le suffrage universel et le régime parlementaire, Hachette, Paris, 1888, p. 146.

(3) On peut citer la proposition de lois n° 486 du 18 décembre 2002 présentée par M. Paillé tendant à compléter le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé et instaurant le vote obligatoire pour tous les électeurs ou encore la proposition de loi n° 547 du 16 janvier 2003 par M. Fabius et les membres du groupe socialiste visant à rendre la participation obligatoire au vote

(4) Voir commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

La Constitution précise également que le législateur est donc bien compétent en la matière, son article 34 prévoyant que « *la loi fixe les règles concernant [...] le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France* ».

Rien ne semble donc s’opposer juridiquement à l’instauration du vote obligatoire, qui existe d’ailleurs pour les élections sénatoriales.

#### **Une exception : les élections sénatoriales**

Les seules élections pour lesquelles le vote est obligatoire sont les élections sénatoriales qui se déroulent au suffrage indirect puisque le corps électoral est composé d’élus et de délégués désignés par les conseils municipaux <sup>(1)</sup>. Les grands électeurs ont l’obligation de participer au vote qui se déroule au siège de la préfecture du département. L’article L. 318 du code électoral prévoit les modalités de sanction des grands électeurs qui s’abstiennent : « *Tout membre du collège électoral qui, sans cause légitime, n’aura pas pris part au scrutin, sera condamné à une amende de 100 euros par le tribunal judiciaire du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public* ». Cette amende était, avant 2004, de 30 francs puis de 4,50 euros.

#### ***b. Le vote obligatoire existe dans certains pays***

Plusieurs pays ont ainsi mis en place le vote obligatoire assorti d’une sanction financière ou administrative. Si les partisans du vote obligatoire ont envisagé diverses sanctions de l’abstention – la non-représentation des circonscriptions les plus abstentionnistes <sup>(2)</sup>, l’affichage des noms des abstentionnistes <sup>(3)</sup> ou encore une sanction financière couvrant les frais d’organisation du scrutin <sup>(4)</sup> – la peine d’amende est finalement la solution la plus communément retenue, parfois accompagné du retrait de certains droits civiques en cas de récidive. Certains pays ont également choisi de sanctionner l’absence d’inscription sur les listes électorales.

#### **TAUX DE PARTICIPATION AUX DERNIÈRES ÉLECTIONS DANS LES PAYS OÙ LE VOTE EST OBLIGATOIRE**

|                    | <b>Élections</b>     | <b>Taux de participation</b> |
|--------------------|----------------------|------------------------------|
| <b>Belgique</b>    | Législatives 2019    | 90,01 %                      |
| <b>Luxembourg</b>  | Législatives 2018    | 89,61 %                      |
| <b>Turquie</b>     | Présidentielles 2018 | 86,24 %                      |
| <b>Australie</b>   | Fédérales 2022       | 89,82 %                      |
| <b>Équateur</b>    | Présidentielles 2021 | 89,83 % **                   |
| <b>Brésil *</b>    | Présidentielles 2022 | 79,42 %                      |
| <b>Argentine *</b> | Présidentielles 2019 | 81,31 % **                   |

\* Vote obligatoire de 18 à 70 ans.

\*\* Au second tour

(1) Article L. 280 du code électoral.

(2) Proposition de loi électorale pour la formation de la Chambre des députés, présentée par M. de Castellane le 9 mars 1872

(3) Dispositif mis en place en Belgique pendant quelques années.

(4) Dispositif créé dans certains cantons suisses.

● La **Belgique** a institué l'obligation de vote, assortie d'une sanction, en même temps que le suffrage universel, à l'article 48 de la Constitution révisée du 7 septembre 1893. L'article 210 du code électoral belge prévoit qu'une « *première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de cinq à dix euros. En cas de récidive, l'amende sera de dix à vingt-cinq euros* ». Le même article prévoit la privation de certains droits en cas de récidive : « *Si l'abstention non justifiée se produit au moins quatre fois dans un délai de quinze années, l'électeur est rayé des listes électorales pour dix ans et pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, d'une autorité publique* ». En pratique, ces sanctions ne sont pas appliquées mais le taux de participation est l'un des plus élevés d'Europe (voir tableau ci-dessus) ;

● Au **Luxembourg**, les lois électorales disposent que « *le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales* ». Le montant des amendes en cas d'abstention est élevé : de 100 à 250 euros pour une première abstention non justifiée, de 500 à 1 000 euros en cas de récidive dans les cinq ans suivant la première faute. Plusieurs motifs peuvent permettre d'accéder au vote par correspondance (raisons professionnelles, déménagement récent, état de santé, âge *etc.*).

● En **Australie**, le vote est obligatoire lors des élections nationales depuis 1924. L'article 101 de la loi électorale rend également l'inscription sur les listes électorales obligatoire à partir de l'âge de dix-huit ans et l'article 245 précise que tout électeur a l'obligation de voter lors de chaque élection nationale. Les électeurs non-inscrits sur les listes électorales encourent une amende équivalente à 30 euros et ceux qui s'abstiennent une amende équivalente à 12 euros ;

● Au **Brésil**, la Constitution oblige les citoyens de 18 à 70 ans à voter pour l'ensemble des élections, y compris lorsqu'ils sont expatriés. L'obligation ne s'applique pas aux Brésiliens ayant entre 16 et 18 ans ou ayant plus de 70 ans, ni aux soldats. Il reste possible de s'abstenir en se justifiant auprès du tribunal régional électoral. La sanction monétaire est légère (environ deux euros) mais la sanction administrative est très lourde : après trois abstentions consécutives, la carte électorale est retirée, ce qui empêche de devenir fonctionnaire, de recevoir de l'argent de l'État, d'obtenir un passeport ou encore un crédit dans une banque étatique. M. Jean-Yves Dormagen et Mme Céline Braconnier, qui ont étudié sur place le déroulement des élections, ont pu constater que le vote obligatoire incitait les classes les plus populaires à aller voter mais aussi qu'il obligeait les candidats à prendre en compte cette population au cours de leur campagne <sup>(1)</sup>.

---

(1) Audition de M. Jean-Yves Dormagen et Mme Céline Braconnier.

## 2. Le dispositif proposé

### a. *Mise en place du vote obligatoire*

Le présent article vise à rendre le vote obligatoire à l'ensemble des élections au suffrage direct. Il intervient en complément de l'article 1<sup>er</sup> puisque, dès lors que le vote est obligatoire, il apparaît nécessaire de prendre en compte dans les résultats les voix des électeurs qui ont glissé un bulletin blanc dans l'urne.

Le vote obligatoire n'oblige pas l'électeur à choisir l'un des candidats mais à se déplacer pour se prononcer et participer à la vie démocratique du pays. Le vote deviendrait à la fois un droit et un devoir citoyens. Il ne s'agit pas de forcer les électeurs à se déplacer, mais plutôt de les encourager à s'intéresser au débat dès lors qu'ils devront *in fine* donner leur avis – fut-ce en votant blanc. Les candidats seront également tenus de s'adapter en s'adressant à l'ensemble de la population et non plus aux électeurs qui participent. Pour mémoire, lors du second tour des élections législatives, 70 % des 18-34 ans se sont abstenus, contre 35 % des plus de 60 ans.

Votre Rapporteur est convaincu que les candidats élus y gagneront en légitimité.

#### **PROFIL DES ABSTENTIONNISTES (DEUXIÈME TOUR DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2022)**

D'autre part, le fait de rendre le vote obligatoire implique un engagement supplémentaire de l'État pour s'assurer que toutes les personnes puissent voter. Il sera nécessaire de s'assurer de leur inscription sur les listes électorales<sup>(1)</sup>, de garantir leur déplacement jusqu'au bureau de vote ou qu'elles puissent voter par procuration ou par correspondance. Ces difficultés excluent aujourd'hui de nombreux électeurs.

L'adoption d'une loi organique modifiant 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 sera nécessaire pour que cette obligation soit également applicable à l'élection présidentielle

### ***b. Sanction en cas d'abstention***

Dans la perspective de faire respecter l'obligation de voter, le présent article prévoit, comme c'est l'usage dans les autres pays qui la pratiquent, une sanction. Il s'agit de l'amende prévue pour les contraventions de la première classe. Celle-ci s'établirait, en application de l'article 131-13 du code pénal, à 38 euros au plus. Son niveau précis pourra être déterminé par le pouvoir réglementaire, compétent pour ce niveau de contravention.

Afin d'éviter la surcharge des parquets et des tribunaux de police, il est prévu, comme en matière routière ou environnementale, qu'une amende forfaitaire puisse être prononcée. L'article 529 du code de procédure pénale indique que « *pour les contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive* ». Le législateur peut également décider d'inscrire de prévoir une amende forfaitaire pour une contravention qu'il crée.

Conformément au barème établi par l'article R. 49 du code de procédure pénale, le niveau de l'amende forfaitaire serait alors de 11 euros. Elle doit être réglée dans un délai de quarante-cinq jours à compter de l'envoi de l'avis de contravention<sup>(2)</sup>. Au-delà de ce délai, le montant de l'amende est majoré au montant fixé par le pouvoir réglementaire dans la limite de 38 euros<sup>(3)</sup>. Le contrevenant peut contester l'amende en formulant une requête tendant à son exonération auprès du trésor public<sup>(4)</sup>.

Votre Rapporteur écarte l'option d'une privation de certains droits civiques pour les abstentionnistes, y compris en cas de récidive.

---

(1) Voir commentaire de l'article 3.

(2) Article 529-1 du code de procédure pénale.

(3) Article 529-2 du code de procédure pénale.

(4) *Idem*.

## **Code de procédure pénale (extraits)**

### **Article 529**

Pour les contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive.

Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.

### **Article 529-1**

Le montant de l'amende forfaitaire peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit auprès du service indiqué dans l'avis de contravention dans les quarante-cinq jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les quarante-cinq jours qui suivent cet envoi.

### **Article 529-2**

Dans le délai prévu par l'article précédent, le contrevenant doit s'acquitter du montant de l'amende forfaitaire, à moins qu'il ne formule dans le même délai une requête tendant à son exonération auprès du service indiqué dans l'avis de contravention. Dans les cas prévus par l'article 529-10, cette requête doit être accompagnée de l'un des documents exigés par cet article. Cette requête est transmise au ministère public.

A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de quarante-cinq jours, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

\*

\* \*

### *Article 3*

(art. L. 9 et L. 11 du code électoral)

## **Extension de l'inscription automatique sur les listes électorales**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à rendre automatique l'inscription de toute personne disposant du droit de vote sur la liste électorale de la commune de son domicile. Elle maintient la possibilité, par dérogation, de voter dans une autre commune sous certaines conditions.

Cette mesure vise à résoudre le problème de la non-inscription et de la mal-inscription qui est un facteur d'abstention.

## ➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a rendu automatique l'inscription sur les listes électorales des jeunes à leur majorité et des étrangers au moment de leur acquisition de la nationalité française. Elle a également créé le répertoire électoral unique et réduit le délai entre l'inscription sur les listes électorales et le scrutin.

### 1. État du droit

#### *a. La procédure d'inscription sur les listes électorales est un obstacle persistant à la participation des citoyens*

Le présent article vise à lutter contre l'abstention en limitant la non-inscription et la mal-inscription sur les listes électorales. La non-inscription désigne l'absence d'inscription tandis que la mal-inscription, concept développé par Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, peut se définir comme le fait de ne pas résider dans le périmètre de son bureau de vote.

Le rapport de la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale <sup>(1)</sup> indiquait : « Selon l'Insee, 94 % des Français en âge de voter sont inscrits sur une liste électorale communale, en métropole ou dans les départements d'outre-mer <sup>(2)</sup>. Ce taux est relativement stable : il s'élevait à 93 % en 2012, soit une légère augmentation au cours de la dernière décennie <sup>(3)</sup>. Ces 6 % de “ non-inscrits ” représentent environ 3 millions de personnes. Par ailleurs, une étude a estimé à environ 6,5 millions de personnes le nombre de “ mal-inscrits ” en 2012, sur un corps électoral de 43,2 millions d'inscrits, soit 15,1 % des inscrits sur les listes électorales <sup>(4)</sup> ».

#### ESTIMATION DE LA MAL-INSCRIPTION EN FRANCE (2012)

(en % des inscrits)

|   |              |
|---|--------------|
| Bien-inscrits                                 | 84,8 %       |
| Mal-inscrits intracommunaux                   | 5,2 %        |
| Mal-inscrits dans le département de résidence | 5,4 %        |
| Mal-inscrits dans la région de résidence      | 1,8 %        |
| Mal-inscrits dans une autre région            | 2,8 %        |
| <b>Total</b>                                  | <b>100 %</b> |

Source : Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, Ghislain Gabalda, Xavier Niel, *op. cit.*

(1) Assemblée nationale, Rapport de M. Stéphane Travert, rapporteur et M. Xavier Breton, président, 8 décembre 2021, XV<sup>ème</sup> législature, n° 4790.

(2) Nathalie Stéphan, « 47,9 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales françaises en mai 2021 », Insee Focus n° 286, 9 juin 2021.

(3) Xavier Niel et Liliane Lincot, « L'inscription et la participation électorales en 2012 », Insee Première, n° 1411, 6 septembre 2012.

(4) Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, Ghislain Gabalda, Xavier Niel, « Sociologie de la mal-inscription et de ses conséquences sur la participation électorale », Revue française de sociologie, 2016/1, Vol. 57, pages 17 à 44.

Les personnes mal inscrites ne s'abstiennent pas toutes mais les études démontrent une abstention environ trois fois supérieure à la moyenne nationale alors même que cela peut concerner des électeurs qui souhaitent participer <sup>(1)</sup>. Ces chiffres sont antérieurs à la mise en place de l'inscription automatique des jeunes majeurs et à la création du répertoire électoral unique (REU) <sup>(2)</sup>.

Lors de leur audition, Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen ont souligné que ce phénomène concerne en premier lieu les populations les plus mobiles à savoir les jeunes, notamment les étudiants et les cadres. Quant à la non-inscription, souvent par manque d'information, elle concerne plutôt les classes populaires et faiblement diplômées. En conséquence, les problèmes liés à l'inscription sur les listes électorales créent un biais de représentativité puisqu'elle ne se répartit pas de manière égale entre les électorats.

***b. L'inscription sur les listes électorales n'est pas automatique pour la plupart des électeurs***

*i. Une inscription obligatoire mais sur demande et à l'avance*

En application de l'article L. 9 du code électoral, « *l'inscription sur les listes électorales est obligatoire* », mais cette obligation n'est associée à aucune sanction car il ne s'agit que d'une obligation préalable, indispensable pour exercer son droit de vote le jour du scrutin.

Pour s'inscrire sur les listes électorales, un électeur doit être majeur, de nationalité française – ou européenne pour certains scrutins – et disposer de ses droits civiques. La démarche peut désormais se faire en ligne, sur place ou par courrier.

Le délai entre l'inscription et le scrutin a été réduit par la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales. Il est possible de s'inscrire jusqu'au sixième vendredi qui précède le premier tour au plus tard (contre le 31 décembre de l'année précédant le scrutin auparavant) <sup>(3)</sup>. Ce délai est même reporté au dixième jour avant le premier tour si l'électeur est dans une situation particulière (jeune de 18 ans sans recensement citoyen, déménagement, acquisition de la nationalité française, droit de vote recouvré) <sup>(4)</sup>.

L'existence d'un tel délai pose toutefois encore difficulté puisqu'elle ne permet pas à un électeur de se décider quelques jours avant le scrutin. Lors de son audition Mme Céline Braconnier a insisté sur cette spécificité française, qui n'est partagée qu'avec les États-Unis, consistant à exiger une inscription préalable pour pouvoir exercer son droit de vote. Cette procédure vise avant tout à limiter les risques de fraude (voir encadré ci-dessous).

---

(1) Audition de Mme Céline Braconnier.

(2) Voir *infra*.

(3) Article L. 17 du code électoral.

(4) Article L. 30 du code électoral.

### **Sanctions pénales en cas de fraude à l'inscription sur les listes électorales**

En revanche, l'article L. 10 précise que « *Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales* ». La fraude à l'inscription fait l'objet de sanctions pénales sévères :

- « *Toute personne qui se sera fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités ou aura, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclamé et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.* » (article L. 86 du code électoral) ;
- « *Ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire ou auront tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale, ceux qui, à l'aide des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen, et les complices de ces délits, seront passibles d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.* » (article L. 88 du code électoral) ;
- « *Quiconque aura substitué ou imité volontairement une signature sur la liste d'émargement ou aura voté soit en vertu d'une inscription obtenue dans les deux premiers cas prévus par l'article L. 86, soit en prenant faussement les nom et qualités d'un électeur inscrit, sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans, et d'une amende de 15 000 euros.* » (article L. 92 du code électoral) ;
- « *Sera puni de la même peine tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois.* » (article L. 93 du code électoral).

#### *ii. L'inscription peut obéir à plusieurs critères différents*

Le caractère non-automatique de l'inscription sur les listes électorales s'explique principalement par les différentes possibilités d'inscription s'offrant aux électeurs. En effet, si le critère principal est celui de la domiciliation (1° de l'article L. 11 du code électoral), il est loisible à un électeur de demander son inscription sur la liste électorale d'une autre commune sous réserve du respect de certains critères <sup>(1)</sup> :

- soit le fait d'être inscrit depuis plus de deux ans au rôle des contributions directes communales (2°) ;
- soit le fait d'être gérant ou associé d'une société figurant au rôle de la commune (2° bis) ;
- soit être assujetti à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaire (3°).

Selon les représentants de l'Insee entendus par votre Rapporteur au cours de ses travaux <sup>(2)</sup>, le caractère volontaire de l'inscription s'explique également par certaines limites techniques inhérentes au fonctionnement des fichiers existants qui ne permettent pas de recenser les adresses de l'ensemble des citoyens.

---

(1) Ces dérogations sont maintenues dans le dispositif proposé (voir infra 2. b).

(2) Mme Muriel Barlet, cheffe, et M. Lionel Espinasse, adjoint à la cheffe, du département démographie.

Afin d'éviter les inscriptions multiples, l'article L. 11 du code électoral prévoit donc à son I que l'électeur doit faire la demande de son inscription. L'article L. 18 du code électoral indique en conséquence que « *le maire vérifie si la demande d'inscription de l'électeur répond aux conditions [et] statue sur cette demande dans un délai de cinq jours à compter de son dépôt. [II] radie les électeurs qui ne remplissent plus aucune des conditions à l'issue d'une procédure contradictoire* ». Cette situation est source de difficultés car chaque commune tient ses propres listes électorales. La radiation peut donc conduire à la non-inscription de l'électeur – si celui-ci n'a pas réalisé les démarches nécessaires dans une autre – tandis que l'absence de radiation peut être synonyme de mal-inscription ou de double inscription si les différentes communes concernées n'ont pas communiqué entre elles.

### **Article L. 11 du code électoral**

« I.- Sont inscrits sur la liste électorale de la commune, sur leur demande :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins et leurs enfants de moins de 26 ans ;

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

2° *bis* Ceux qui, sans figurer au rôle d'une des contributions directes communales, ont, pour la deuxième fois sans interruption l'année de la demande d'inscription, la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat ;

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

II.-Sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions exigées par la loi, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel, en vue de participer à un scrutin :

1° Sans préjudice du 3° de l'article L. 30, les personnes qui ont atteint l'âge prévu par la loi pour être électeur à la date de ce scrutin ou, lorsque le mode de scrutin permet un second tour, à la date à laquelle ce second tour a vocation à être organisé ;

2° Sans préjudice du 4° du même article L. 30, les personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française. »

***c. Des progrès récents en faveur de la « bonne inscription »***

***i. La création du répertoire électoral unique***

Créé par la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 et le décret n° 2018-343 du 9 mai 2018, le répertoire électoral unique (REU) a permis la mise à jour à l'échelle nationale des listes électorales à l'initiative, d'une part, des communes qui procèdent aux inscriptions et radiations des électeurs et, d'autre part, de l'Insee, sur la base des informations transmises par l'administration.

**Le répertoire électoral unique (REU)**

Le répertoire électoral unique (REU) est mis à jour en continu à travers un système de gestion entièrement automatisé.

Les communes envoient directement au REU :

- les inscriptions sur les listes électorales qui ont été validées par le maire ;
- les radiations des listes électorales pour perte d'attache communale dûment constatées par le maire ;
- les radiations volontaires demandées par les électeurs inscrits sur les listes complémentaires ;
- les décisions d'inscription ou de radiation prononcées par les commissions de contrôle.

Les informations équivalentes relatives aux listes électorales consulaires sont échangées à travers un système d'information centralisé géré par le ministère en charge des affaires étrangères.

Par ailleurs, l'Insee met à jour le REU à partir des informations qu'il reçoit d'autres administrations :

- il procède à l'inscription d'office des jeunes qui vont atteindre leur majorité et des personnes majeures qui viennent d'acquérir la nationalité française ;
- il procède à la radiation des personnes décédées, privées de droit de vote par condamnation ou qui ont perdu la nationalité française ;
- il prend en compte les décisions de justice relatives aux inscriptions ou aux radiations sur les listes électorales.

La commission de contrôle s'assure avant chaque scrutin de la régularité de la liste électorale. Elle peut, au plus tard le 21<sup>e</sup> jour avant le scrutin, réformer les décisions du maire ou procéder à l'inscription d'un électeur omis ou à la radiation d'un électeur indûment inscrit. La liste électorale ainsi constituée est rendue publique le lendemain de la réunion de la commission de contrôle.

*Source : Site de l'INSEE*

Afin d'assurer une meilleure gestion du processus électoral et la fiabilisation des listes, le REU a remplacé les 35 500 fichiers tenus indépendamment par chaque commune. Le dispositif garantit l'unicité d'inscription de tout électeur et permet la prise en compte des demandes d'inscription jusqu'à six semaines avant le scrutin.

Il prend également en compte les inscriptions automatiques – via le ministère de la défense pour les jeunes majeurs et via le ministère de l’intérieur pour les étrangers naturalisés – ainsi que les radiations en cas de décès ou de décision de justice.

Ce nouveau système simplifie la gestion des listes électorales par les communes puisqu’il prend automatiquement en charge la retranscription des mouvements d’office que les communes devaient jusqu’à présent reporter elles-mêmes sur leurs listes électorales. Il réduit donc significativement le volume des informations que les communes devaient saisir. Il simplifie également la procédure d’inscription du point de vue des usagers, grâce à un téléservice qui gère les inscriptions, les changements de liste ainsi que les procurations. Il est utilisé pour 60 % des inscriptions annuelles totales <sup>(1)</sup>. Les données recueillies dans le fichier servent à l’édition des listes d’émargement mais aussi à l’envoi de la propagande électorale.

En 2022, l’Insee recensait 48,7 millions d’inscrits soit 95 % des Français en âge de voter, soit une augmentation de 856 000 entre mai 2021 et mars 2022. Sur cette période 4 millions de Français ont pu réaliser un changement d’inscription.

*ii. L’inscription d’office existe déjà sous certaines conditions*

L’inscription automatique sur les listes électorales existe déjà pour certains électeurs, en application de l’article L. 11 du code électoral :

– Les jeunes qui atteignent la majorité, depuis une loi de 1997 <sup>(2)</sup> et qui ont été recensés lors de la journée défense et citoyenneté ;

– Les étrangers naturalisés français.

Ce dispositif a été mis en œuvre pour ces publics car il s’agit d’une première inscription qui intervient dans le cadre d’une procédure administrative permettant de s’assurer de l’absence de double inscription.

L’article L. 17 du code électoral prévoit que « *pour l’application du II de l’article L. 11, l’Institut national de la statistique et des études économiques reçoit les informations nominatives portant sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes concernées et procède directement aux inscriptions dans le répertoire électoral unique* ».

---

(1) *Audition des représentants de l’Insee.*

(2) *Loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l’inscription d’office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales.*

**INSCRITS SUR LES LISTES ÉLECTORALES SELON L'ÂGE AU 9 MARS 2022**

| <b>Tranche d'âge</b> | <b>Effectifs</b>  | <b>Taux d'inscription</b> |
|----------------------|-------------------|---------------------------|
| 18-24 ans            | 5 174 852         | 99 %                      |
| 25-29 ans            | 3 378 223         | 100 %                     |
| 30-34 ans            | 3 471 691         | 97 %                      |
| 35-39 ans            | 3 445 766         | 92 %                      |
| 40-44 ans            | 3 462 778         | 91 %                      |
| 45-49 ans            | 3 594 542         | 91 %                      |
| 50-54 ans            | 3 835 376         | 93 %                      |
| 55-59 ans            | 3 860 826         | 94 %                      |
| 60-64 ans            | 3 684 480         | 94 %                      |
| 65-69 ans            | 3 468 132         | 94 %                      |
| 70-74 ans            | 3 339 666         | 95 %                      |
| 75-79 ans            | 2 306 317         | 97 %                      |
| 80-84 ans            | 1 611 994         | 94 %                      |
| 85-89 ans            | 1 232 332         | 93 %                      |
| 90 ans ou plus       | 859 937           | 93 %                      |
| <b>Ensemble</b>      | <b>46 726 912</b> | <b>95 %</b>               |

Source : Insee, Répertoire électoral unique (REU)

Cette avancée a permis d'atteindre un taux d'inscription proche de 100 % pour les jeunes de moins de 30 ans. Elle présente toutefois des limites, d'abord car les jeunes sont souvent inscrits sur la liste correspondant au domicile de leurs parents alors que nombre d'entre eux partent étudier ailleurs ; ensuite car ils ne sont pas toujours informés de leur inscription et n'ont pas conscience qu'il leur faudra réaliser cette démarche à l'avenir en cas de déménagement.

## **2. Le dispositif proposé**

### ***a. Généralisation de l'inscription d'office sur les listes électorales***

En premier lieu, l'article 3 précise à l'article L. 9 du code électoral le principe de l'inscription automatique. Il réorganise ensuite l'article L. 11 qui prévoit les conditions d'inscription sur les listes électorales. Il aligne le droit commun sur le dispositif de l'inscription d'office applicable aux jeunes majeurs et aux étrangers naturalisés.

### ***b. Dérogation au principe de l'inscription sur la liste électorale du domicile***

Pour des raisons de praticité, l'inscription automatique serait réalisée sur la commune du domicile réel. Les dérogations à l'inscription sur la liste électorale de son domicile prévues actuellement par le code électoral sont maintenues. L'électeur devra alors en faire la demande, ce qui entraînera sa radiation de la liste électorale de son domicile.

Ces cas seraient désormais prévus au II de l'article L. 11 du code électoral :

– si l'électeur figure pour la deuxième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales, sans y avoir son domicile réel ;

– si, sans figurer au rôle d'une des contributions directes communales, il a, pour la deuxième fois sans interruption l'année de la demande d'inscription, la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle de la commune ;

– s'il est assujéti à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaire.

### *c. Mise en œuvre pratique*

Il faut distinguer trois cas :

– Le traitement du stock des personnes non-inscrites : il faut d'abord identifier l'absence de la personne sur toute liste électorale, y compris celle de sa commune de domiciliation, puis procéder à son inscription sur la liste de la commune et l'en informer ;

– Le traitement du stock des personnes mal inscrites : lorsque le contrôle mentionné ci-dessus fait apparaître que l'électeur est inscrit dans une autre commune, celui-ci est prévenu qu'il sera réinscrit sur les listes de sa commune de domiciliation, sauf s'il fait parvenir les justificatifs justifiant une dérogation. Afin d'éviter qu'une personne ne reste inscrite sur les listes électorales de plusieurs communes, la personne sera radiée de la liste sur laquelle il était précédemment inscrit.

– Le traitement du flux des personnes qui changent de domicile et risquent d'être mal inscrite : le transfert sur la liste de la commune de domiciliation est réalisé automatiquement à l'occasion du déménagement, à moins que l'électeur concerné fasse valoir l'une des dérogations prévues au II.

Comme l'ont souligné les représentants de l'Insee auditionnés, la complexité de la mise en œuvre du dispositif réside dans la capacité des pouvoirs publics à croiser les différentes informations nécessaires (identité, nationalité, domiciliation) en l'absence de registre réunissant ces informations.

Comme le constatait le rapport précité de MM. Pacôme Rupin et Raphaël Schellenberger : « *Toute extension du REU doit répondre à des exigences juridiques encadrant l'interconnexion de fichiers comportant des données à caractère personnel mais aussi à des contraintes techniques destinées à garantir la fiabilité et l'ergonomie de cet outil* » <sup>(1)</sup>. Elle doit également prendre en compte le risque de cyberattaques.

---

(1) *Rapport du groupe de travail groupe de travail sur les modalités d'organisation de la vie démocratique, op. cit., p. 84.*

Votre Rapporteur est conscient de cette exigence. Toutefois, le croisement croissant des informations administratives et leur réutilisation d'une démarche à l'autre (auprès de l'administration fiscale, des organismes de sécurité sociale, de la Poste, des titres sécurisés *etc.*) devrait permettre d'obtenir les informations souhaitées. Par ailleurs, de nombreuses démarches pourront être l'occasion de procéder à une régularisation de l'inscription. Le ministère de l'Intérieur travaille sur ce sujet mais l'intervention du législateur est nécessaire pour en faciliter la mise en œuvre.

Votre Rapporteur estime qu'il reviendra ensuite au pouvoir réglementaire d'établir les modalités pratiques et techniques pour mettre en œuvre cet article, en coopération avec l'Insee et les différentes collectivités territoriales.

\*

\* \*

#### *Article 4* **Gage financier**

Le présent article vise à compenser les éventuelles dépenses résultant des dispositions de la présente proposition de loi : distribution de bulletins supplémentaires, réorganisation de certains scrutins, actualisation des listes électorales et des systèmes informatiques afférents *etc.*

Le gage financier compense les charges susceptibles de peser sur les collectivités territoriales ainsi que sur l'État.

\*

\* \*