N° 3378

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2026.

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

visant à **garantir** *le* **droit** *de* **vote** *par l'*__encadrement__ *des* **radiations** *pour* **perte** *d'*__attache communale__

PAR M. ANTOINE LÉAUMENT

Député

Voir le numéro : **2162**

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

COMMENTAIRE DES ARTICLES 8

Article 1er (art. L. 18 et L. 19 du code électoral) : Encadrement du pouvoir des maires en matière de radiations des électeurs des listes électorales pour perte d'attache communale en période de pré-scrutin 8

Article 2 (art. L. 30 du code électoral) : Création d'un droit à la réinscription sur les listes électorales pour les électeurs radiés pour perte d'attache communale 13

Article 2 bis *(nouveau)* (art. L. 388 du code électoral) : Coordination garantissant l'application des dispositions de la proposition de loi en Polynésie Français et à Wallis-et-Futuna 17

Article 3 : Rapport sur un dispositif d'inscription automatisée sur les listes électorales 17

COMPTE RENDU DES DÉBATS 23

PERSONNES ENTENDUES 43

« [Le] principe [de la République] est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

Articles 2 et 3 de la Constitution de la 5e République

MESDAMES, MESSIEURS,

Les 18 avril et 2 mai 2027 auront lieu le premier et le second tour de l'élection présidentielle. Il est vraisemblable qu'à l'issue de ce scrutin, des élections législatives anticipées seront organisées. À l'approche de ces deux scrutins déterminants pour l'avenir du pays, il est donc essentiel de garantir à chaque citoyenne et à chaque citoyen la possibilité d'exercer son droit de vote. Héritage de la Révolution française, ce droit est au cœur de notre démocratie. Il permet au peuple souverain de désigner librement ses représentants et de dessiner, par leur entremise, l'avenir qu'il entend se donner. Nulle considération d'ordre technique ou administratif ne saurait donc en entraver l'exercice.

Face à cet idéal, notre situation actuelle apparaît particulièrement préoccupante. La non-inscription et la mal-inscription restent massives dans notre pays. Selon l'Insee, en 2022, on dénombrait 2,9 millions de « non-inscrits », soit plus de 5 % des Français en âge de voter et théoriquement en droit de le faire. Plus important encore est le chiffre des « mal-inscrits » : 7,7 millions de citoyens sont inscrits dans une commune différente de leur résidence principale (16,5 % du total des inscrits). Ces difficultés touchent d'ailleurs particulièrement les jeunes et les habitants des quartiers populaires, comme l'ont rappelé les chercheurs Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen lors de leur audition : plus de 40 % des 25-30 ans sont ainsi mal inscrits. Ces électeurs « mal-inscrits » présentent en outre un risque jusqu'à trois fois plus important d'abstention systématique que les autres. La mal-inscription est donc un facteur déterminant de l'abstention.

Ces phénomènes sont aggravés par certaines radiations tardives d'électeurs des listes électorales pour perte d'attache communale auxquelles la présente proposition de loi entend remédier. En effet, une mairie peut actuellement radier un électeur d'une liste électorale sur ce fondement sans que ce dernier ne puisse pourtant se réinscrire à temps dans une autre commune. L'article L. 17 du code électoral prévoit ainsi que toute demande d'inscription sur les listes électorales doit être déposée au plus tard le 6e vendredi avant le scrutin. En dehors des rares dérogations prévues par l'article L. 30, un électeur radié tardivement ne peut donc tout simplement plus se réinscrire sur une liste électorale. Il se voit ainsi privé, de fait, de la possibilité de voter lors du scrutin… Et parfois même sans en avoir été informé, n'ayant pas reçu les courriers recommandés avec accusé de réception préalables à toute radiation. Il arrive donc que des électeurs ne prennent conscience de leur radiation des listes électorales que le jour du vote en arrivant dans le bureau où ils pensaient être inscrits et avaient l'habitude de voter depuis des années...

Cette situation n'est pas acceptable : les règles d'organisation du scrutin ne sauraient avoir pour effet, sauf à trahir leur raison d'être, de priver un électeur de son droit de vote.

Loin d'être anecdotiques, les travaux menés démontrent que ces radiations pour perte d'attache communale constituent un phénomène d'ampleur.

Au niveau national, près de 530 000 radiations de cette nature ont ainsi été prononcées entre mars 2022 et mai 2024, auxquelles s'ajoutent 393 857 radiations prononcées à l'initiative des communes entre mai 2024 et février 2026. Sur les seules années 2023 et 2024, 2 366 communes ont enregistré un taux de radiation pour perte d'attache communale d'au moins 5 % de leur corps électoral, dont 289 ont enregistré un taux supérieur à 10 %.

Plus préoccupant encore, selon les données fournies à votre rapporteur par l'Insee, lors des dernières élections municipales, plus de 12 000 électeurs ont été radiés par les maires sur ce motif pendant la période de « gel des inscriptions », auxquels il convient d'ajouter 6 000 radiations supplémentaires prononcées par les commissions de contrôle des listes électorales prévues à l'article L. 19 du code électoral. Au total, près de 18 000 électeurs ont été radiés lors d'une période où ils ne pouvaient plus nécessairement, sauf exception, se réinscrire sur les listes électorales afin de participer au scrutin.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que les données disponibles indiquent clairement que la mal-inscription ne va pas forcément de pair avec un éloignement géographique des électeurs concernés. Selon l'Insee, près d'un quart des électeurs inscrits dans une commune différente de leur lieu de résidence en sont éloignés de moins de 8 km et la moitié de moins de 21 km. Il n'est pas acceptable que l'application des règles relatives à la gestion des listes électorales ait pour effet d'écarter purement et simplement des urnes des citoyens qui ont pourtant le droit de voter.

La présente proposition de loi entend s'attaquer à ce phénomène dont l'origine tient à une cause simple : l'absence de concordance entre les délais d'inscription et de radiation des listes électorales. Elle pose en ce sens un principe clair : il ne doit pas être possible de radier un électeur des listes électorales pour perte d'attache communale lorsque ce dernier ne peut plus se réinscrire dans une autre commune avant le scrutin. C'est le sens du dispositif ciblé proposé à l'article 1er – dont le champ d'application a vocation à comprendre non seulement les radiations prononcées par les maires (article L. 18 du code électoral) mais aussi celles prononcées par les commissions de contrôle des listes électorales (article L. 19 du même code).

De façon complémentaire, l'article 2 de cette proposition de loi octroie aux électeurs radiés des listes électorales pour perte d'attache communale le

bénéfice de la procédure dérogatoire d'inscription prévue à l'article L. 30, afin de leur permettre de se réinscrire jusqu'à 10 jours avant le scrutin. Il convient néanmoins de rappeler que cette solution est beaucoup moins satisfaisante que le gel des radiations proposé à l'article 1er : cette faculté de réinscription implique en effet d'avoir été informé de sa radiation. Elle ne remédie pas, en outre, à la situation, par exemple, d'un électeur découvrant sa radiation moins de dix jours avant le scrutin.

Au-delà de l'évolution nécessaire des règles précitées, votre rapporteur est convaincu qu'une réflexion plus large sur la perspective d'une inscription automatique des électeurs sur les listes électorales doit être engagée.

La France fait en effet figure, en Europe, d'exception sur cette question. Chez plusieurs de nos voisins européens, en effet, l'inscription est automatique sur les listes électorales et repose sur l'existence de registres de population. **Or, dans notre pays, à l'exception des « nouveaux majeurs » et des personnes qui acquièrent la nationalité française, inscrits d'office par l'Insee au sein du répertoire électoral unique (REU), la démarche d'inscription sur les listes électorales repose encore sur l'électeur lors d'un changement de commune**. Ce dernier n'en a toutefois pas toujours conscience, ce qui nourrit des difficultés pourtant évitables. C'est la raison pour laquelle l'article 3 de la proposition de loi propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport examinant la possibilité d'une inscription automatique sur les listes électorales. Cette démarche doit participer de l'ambition portée par les travaux de la commission d'enquête relative à l'organisation des élections, et de l'objectif ambitieux qu'elle avait fixé aux pouvoirs publics : « 100 % d'inscrits – 0 % de mal-inscrits ».

Tel est le sens de la présente proposition de loi, dont les dispositions, ciblées et proportionnées, s'inscrivent dans le prolongement des recommandations formulées, non seulement par la commission d'enquête précitée, mais aussi par la Cour des comptes en 2024 ainsi que dans un rapport inter-inspections publié sur ce sujet dès 2020. Votre rapporteur souhaite que cette initiative puisse rencontrer un écho favorable au-delà des clivages politiques tant son objet est d'intérêt général : protéger le droit de vote des citoyens et renforcer la participation électorale, à la veille d'échéances politiques majeures pour notre pays.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er
(art. L. 18 et L. 19 du code électoral)
Encadrement du pouvoir des maires en matière de radiations des électeurs des listes électorales pour perte d'attache communale en période de pré-scrutin

Adopté par la commission avec modifications

➢ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie l'article L. 18 du code électoral afin d'interdire au maire de prononcer une décision de radiation des listes électorales pour perte d'attache communale entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le lendemain du scrutin.

➢ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 18 du code électoral a été modifié par l'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 dite Pochon-Warsmann (1) afin de confier au maire la compétence de prononcer les inscriptions et radiations des électeurs sur les listes électorales. Cette compétence était précédemment exercée par une commission administrative dédiée.

➢ **Position de la commission**

La commission a adopté deux amendements présentés par son rapporteur afin d'intégrer au sein du champ d'application de l'article 1er les radiations pour perte d'attache communale prononcées par les commissions de contrôle des listes électorales, et de porter à trois mois avant le scrutin le délai pendant lequel il est interdit de prononcer de telles radiations.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'INSCRIPTION SUR UNE LISTE ÉLECTORALE SUPPOSE D'ÊTRE ÉLECTEUR ET DE DISPOSER D'UNE ATTACHE COMMUNALE

Le **code électoral** fixe les règles relatives aux listes électorales (articles L. 9 à L. 43). **Une circulaire dédiée**[2] détaille la mise en œuvre de ces dispositions par les autorités compétentes.

(1) Loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

(2) Instruction du 21 novembre 2018 relative à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires, NOR INTA1830120J.

1. Une obligation d'inscription sur les listes électorales

L'inscription sur les listes électorales est **obligatoire** (article L. 9 du code électoral) et nul ne peut être inscrit sur **plusieurs listes électorales** en même temps (article L. 10 du même code).

2. Deux conditions nécessaires : la qualité d'électeur et une attache communale

Pour être inscrite sur une liste électorale, une personne doit remplir deux conditions. Elle doit disposer, en premier lieu, **de la qualité d'électeur**, ce qui implique, en droit commun, de disposer de la nationalité française, d'avoir 18 ans et de jouir de ses droits civils et politiques. Elle doit justifier, en second lieu, **d'une attache avec la commune** au sein de laquelle elle souhaite s'inscrire.

La notion d'attache communale n'est pas définie *stricto sensu* au sein du code électoral. Elle correspond aux situations visées au sein des articles L. 11 à L. 15-1 de ce code.

L'article L. 11 prévoit les situations de droit commun. Tout électeur peut demander à être inscrit sur la liste électorale d'une commune s'il y dispose d'un domicile réel ou y habite depuis au moins six mois. À défaut d'y résider, un électeur peut justifier d'une attache communale s'il possède au sein de cette commune la qualité de contribuable pour la deuxième année consécutive, ou de gérant ou d'associé majoritaire unique d'une société depuis deux années consécutives qui est elle-même inscrite au rôle des contributions directes communales depuis deux années consécutives. Cet article permet aussi l'inscription des enfants de moins de 26 ans sur les listes électorales de la commune de leurs parents ainsi que celle des fonctionnaires sur les listes électorales de la commune où ils sont astreints à résider.

Le code électoral prévoit, par ailleurs, plusieurs cas particuliers qui permettent à un électeur de faire valoir une attache communale (articles L. 12 à 15-1). Tel est le cas des Français inscrits au sein du registre des Français établis hors de France (article L. 12), des militaires de carrière sous statut ou servant en vertu d'un contrat (article L. 13), des mariniers (article L. 15) et des personnes sans domicile stable (article L. 15-1) dans certaines conditions.

B. L'ACTUALISATION DES LISTES ÉLECTORALES RELÈVE DE PLUSIEURS AUTORITÉS DONT LES COMPÉTENCES SONT DISTINCTES

1. L'INSEE assure les inscriptions et radiations d'office

L'INSEE, qui gère le répertoire électoral unique (REU), procède aux inscriptions et aux radiations d'office prévues par la loi. Il inscrit automatiquement les personnes qui viennent d'atteindre l'âge requis pour devenir électeur,

d'acquérir la nationalité française et procède aux inscriptions électorales requises par l'autorité judiciaire. Il procède également aux radiations consécutives à une décision de l'autorité judiciaire (privation du droit de vote, perte de la nationalité française, radiation sur le fondement de l'article L. 20 du code électoral). Il radie enfin automatiquement les électeurs décédés et ceux qui s'inscrivent dans une autre commune.

2. Le maire est compétent pour prononcer des radiations pour perte d'attache communale

En application de l'article L. 18 du code électoral, le maire statue sur les demandes d'inscription sur les listes électorales. Il dispose également du pouvoir de radier des électeurs de ces listes en cas de perte d'attache communale.

Pour établir la perte d'attache communale, le maire « *doit disposer d'un faisceau d'indices laissant à penser que l'électeur n'a plus d'attache avec la commune* »[1]. Il conserve d'ailleurs le choix « *des éléments de nature à emporter sa conviction* »[2]. En pratique, le maire s'appuie souvent sur le retour à la mairie des cartes d'électeurs ou de la propagande électorale initialement adressées.

Ces radiations doivent respecter une procédure contradictoire écrite. Conformément à l'article R. 12 du même code, **l'électeur dispose d'un délai de quinze jours à compter de la réception du courrier l'informant du projet de radiation pour présenter ses observations**. La décision de radiation est ensuite notifiée à l'électeur et transmise à l'INSEE **dans un délai de deux jours**.

L'électeur peut contester sa radiation devant **la commission de contrôle dans les cinq jours suivant sa notification**. En cas de rejet, **il dispose de sept jours pour saisir le tribunal judiciaire**. Il peut également **saisir ce tribunal jusqu'au jour du scrutin en cas de radiation prononcée en méconnaissance de ces dispositions** (article L. 20 du code électoral).

Selon les dernières données publiées par l'INSEE, **393 857 radiations pour perte d'attache communale ont été réalisées à l'initiative des communes entre le 8 mai 2024 et le 11 février 2026[3].** À titre de comparaison, sur la même période, 3,4 millions de radiations ont résulté d'une nouvelle inscription dans une autre commune et 974 000 de décès.

3. D'autres autorités disposent également d'une telle prérogative

Bien que l'article L. 18 du code électoral confère **au maire** à titre principal la compétence de radier les électeurs des listes électorales pour perte

(1)Circulaire précitée.

(2) Idem.

(3) Insee, « Inscrits sur les listes électorales », données du REU au 11 février 2026.

d'attache communale, **d'autres acteurs peuvent procéder à de pareilles radiations**.

i. Les commissions de contrôle

C'est le cas, d'abord, des **commissions de contrôle** prévues à l'article L. 19 du code électoral. Ces dernières peuvent également prononcer des radiations de leur propre chef lorsqu'elles constatent qu'un électeur est indûment inscrit sur une liste électorale. L'article L. 19 leur confie en effet la mission de s'assurer « *de la régularité de la liste électorale* » et de statuer sur les recours administratifs préalables obligatoires formés contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire. **Elles ne peuvent toutefois prononcer de telles radiations au-delà du vingt-et-unième jour précédant le scrutin.**

ii. Le juge judiciaire

Le juge judiciaire dispose également d'une telle compétence en application de l'article L. 20 du code électoral. Il peut ainsi ordonner l'inscription ou la radiation d'un électeur, à la demande d'un électeur inscrit dans la commune ou du préfet.

iii. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire

Enfin, à côté **des listes électorales communales**, il convient de rappeler que l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire dispose d'une compétence identique pour ce qui concerne **les listes électorales consulaires** en application de l'article 7 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 (1). **Le tribunal judiciaire de Paris** peut également ordonner l'inscription ou la radiation d'un électeur indûment inscrit selon les mêmes mécanismes que ceux précédemment décrits (article 9 de la loi organique précitée).

C. DES ÉLECTEURS RADIÉS TARDIVEMENT NE PEUVENT SOUVENT PLUS SE RÉINSCRIRE AVANT LA TENUE DU SCRUTIN

En application de l'article L. 17 du code électoral, les demandes d'inscription sur les listes électorales doivent, en principe, être déposées au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin, soit 37 jours avant sa tenue.

En l'état du droit, comme indiqué ci-dessous, le maire peut toutefois prononcer une radiation pour perte d'attache communale après cette date**, sans que l'électeur concerné puisse nécessairement se réinscrire dans une autre commune avant le scrutin.**

En effet, si l'article L. 30 du même code autorise des inscriptions au-delà de ce délai de droit commun, et jusqu'au dixième jour précédant le scrutin, cette

---

(1) Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

possibilité **ne concerne qu'un ensemble de situations limitativement énumérées** (*voir commentaire de l'article 2*).

Par ailleurs, si l'article L. 20 permet de contester devant le tribunal judiciaire une radiation irrégulière jusqu'au jour du scrutin, ce recours ne permet pas de remédier aux conséquences d'une radiation correctement prononcée après la clôture des inscriptions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article L. 18 du code électoral afin d'interdire au maire de prononcer une décision de radiation des listes électorales pour perte d'attache communale entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le lendemain du scrutin.

Cette modification du code électoral doit être comprise en lien avec le délai de droit commun d'inscription sur les listes électorales prévu à l'article L.17. En interdisant de radier un électeur pour perte d'attache communale après le sixième vendredi précédant l'élection, elle permet d'éviter qu'un électeur soit radié alors qu'il ne lui est plus possible d'être réinscrit, sauf les dérogations limitées prévues à l'article L. 30.

La rédaction actuellement retenue, qui ne vise que les radiations pour perte d'attache communale prononcées par les maires, a vocation à être complétée afin d'intégrer utilement les radiations prononcées pour le même motif par les commissions de contrôle des listes électorales compétentes, en application de l'article L. 19.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements présentés par votre rapporteur.

L'amendement CL2 fixe un principe de gel des radiations électorales pour perte d'attache communale au cours des trois mois précédant chaque scrutin et jusqu'au lendemain de celui-ci.

L'amendement CL3 étend le champ du gel des radiations pour perte d'attache communale aux radiations prononcées par les commissions de contrôle des listes électorales, qui disposent également d'une telle compétence en application de l'article L. 19 du code électoral.

La commission a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 2
(art. L. 30 du code électoral)
Création d'un droit à la réinscription sur les listes électorales pour les électeurs radiés pour perte d'attache communale

Adopté par la commission avec modifications

- **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie l'article L. 30 du code électoral afin de permettre aux citoyens français radiés des listes électorales pour perte d'attache communale de demander leur réinscription sur une liste électorale entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le dixième jour précédant ce scrutin, par dérogation au délai de droit commun prévu à l'article L. 17 du même code.

- **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 30 du code électoral a été modifié par l'article 6 de la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 dite Pochon-Warsmann (1) qui a fixé au dixième jour précédant le scrutin la date limite d'inscription pour certaines catégories d'électeurs bénéficiant d'une dérogation au délai de droit commun.

- **Position de la commission**

La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur afin de réserver la possibilité de réinscription dérogatoire sur les listes électorales en dehors du délai de droit commun prévu à l'article L. 17 aux électeurs ayant fait l'objet d'une radiation dans les six mois précédant le scrutin.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES QUI DOIT INTERVENIR, EN PRINCIPE, AU PLUS TARD SIX SEMAINES AVANT LE SCRUTIN

En application de l'article L. 17 du code électoral, les demandes d'inscription sur les listes électorales doivent, en principe, être déposées au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin, soit 37 jours avant sa tenue.

Cette règle résulte de la loi du 1er août 2016 précitée, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2019. Auparavant, les électeurs devaient, sauf exceptions, s'inscrire avant le 31 décembre de l'année précédant le scrutin. Cette réforme a également créé le répertoire électoral unique (REU), tenu par l'INSEE, qui permet une actualisation constante des listes électorales.

(1) Loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Ce délai de six semaines permet aux maires d'examiner les demandes d'inscription et aux commissions de contrôle de vérifier la régularité des listes électorales. Il permet également aux électeurs d'exercer leurs éventuels recours et aux communes de préparer les listes d'émargement nécessaires à l'organisation du scrutin concerné.

B. UN POUVOIR DE RADIATION DU MAIRE QUI N'EST PAS ENCADRÉ DANS LE TEMPS

L'article L. 18 du code électoral ne prévoit **aucune date limite** pour les radiations prononcées par le maire en cas de perte d'attache communale. À l'inverse, les commissions de contrôle ne peuvent prononcer de radiations au-delà du vingt-et-unième jour précédant le scrutin.

Le maire peut donc **prononcer une radiation après le sixième vendredi précédant le scrutin, alors même que le délai de droit commun pour demander une inscription sur une autre liste électorale est expiré** (article L. 17 du même code). L'électeur concerné **se retrouve alors dans une impasse** puisqu'il ne lui est plus possible de se réinscrire dans une autre commune pour participer au scrutin à venir, sauf à bénéficier de l'une des exceptions prévues à l'article L. 30.

C. DES DÉROGATIONS AU DÉLAI DE DROIT COMMUN DE SIX SEMAINES QUI RESTENT RELATIVEMENT CIRCONSCRITES.

L'article L. 30 du code électoral prévoit plusieurs dérogations au délai de droit commun. Il autorise ainsi certaines catégories d'électeurs à demander leur inscription sur une liste électorale jusqu'à dix jours avant le scrutin. Comme l'a rappelé l'INSEE, ce dernier délai a été choisi afin de permettre aux communes de disposer d'informations stables et fiables lors de l'impression des listes électorales.

Les publics concernés par les dérogations prévues à l'article L. 30 sont les suivants :

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

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

- les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° après la

clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ;

- les nationaux français remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;

- les personnes ayant acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et naturalisées après la clôture des délais d'inscription ;

- les nationaux français ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

D. DES RADIATIONS TARDIVES QUI EMPÊCHENT LA RÉINSCRIPTION DE CERTAINS ÉLECTEURS

En pratique, ce régime dérogatoire, dont le champ d'application est relativement restreint, ne permet pas de lever toutes les difficultés qui peuvent se présenter.

À titre d'exemple, un électeur radié des listes électorales après le sixième vendredi précédant le scrutin et qui ne relève d'aucune des catégories prévues à l'article L. 30 précité, ne pourra obtenir sa réinscription par la voie judiciaire, jusqu'au jour du scrutin, que si sa radiation a été prononcée en méconnaissance des dispositions prévues à l'article L. 18.

Ainsi, dans le cas où cette radiation résulte d'une perte d'attache communale liée par exemple à un déménagement et qu'elle est juridiquement fondée, l'électeur ne pourra obtenir sa réinscription dans son ancienne commune. Il ne pourra pas davantage s'inscrire dans sa nouvelle commune après l'expiration du délai de droit commun.

Lors de son audition, l'INSEE a fourni à votre rapporteur des chiffres très révélateurs de l'ampleur de ce phénomène.

À l'occasion des élections municipales de mars 2026, plus de 12 000 électeurs ont ainsi été radiés par les maires au cours des six semaines précédant le scrutin, sur le fondement de l'article L. 18.

À ces radiations s'ajoutent celles prononcées par les commissions de contrôle des listes électorales, qui ont concerné environ 6 000 électeurs sur la même période.

Au total, ce sont donc près de 18 000 radiations qui ont ainsi été prononcées après la clôture des inscriptions de droit commun lors des dernières élections municipales.

Pour votre rapporteur, ces chiffres mettent en évidence une difficulté majeure dans l'exercice du droit de vote, dont le caractère universel est pourtant garanti par l'article 3 de la Constitution.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article L. 30 du code électoral afin de permettre aux citoyens français radiés des listes électorales pour perte d'attache communale de demander leur réinscription sur une liste électorale entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le dixième jour précédant ce scrutin, par dérogation au délai de droit commun prévu à l'article L. 17 du même code.

Cette disposition permettrait aux électeurs radiés tardivement pour perte d'attache communale de disposer d'un délai supplémentaire pour se réinscrire sur une autre liste électorale et donc de pouvoir participer au scrutin. Elle ne les dispenserait toutefois pas de devoir remplir les conditions légales d'inscription dans la commune concernée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement CL 4 de votre rapporteur, rectifié en séance, afin de réserver la possibilité de réinscription dérogatoire sur les listes électorales en dehors du délai de droit commun prévu à l'article L. 17 aux électeurs ayant fait l'objet d'une radiation dans les six mois précédant le scrutin.

*

* *

Article 2 bis (nouveau)
(art. L. 388 du code électoral)
Coordination garantissant l'application des dispositions de la proposition de loi en Polynésie Français et à Wallis-et-Futuna

Introduit par la commission

Introduit par un amendement CL5 de votre rapporteur, le présent article modifie l'article L. 388 du code électoral afin de permettre l'application des dispositions de la proposition de loi en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

*
* *

Article 3
Rapport sur un dispositif d'inscription automatisée sur les listes électorales

Adopté par la commission sans modification

- **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que le Gouvernement doit remettre au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi un rapport portant sur les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'inscription automatisée sur les listes électorales.

- **Position de la commission**

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DEPUIS 2019 L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES S'EFFECTUE AU SEIN D'UN RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE GÉRÉ PAR L'INSEE

1. La loi du 1er août 2016 a modernisé la gestion des listes électorales en créant le répertoire électoral unique (REU)

La loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 dite Pochon-Warsmann (1) a modifié les règles d'inscription sur les listes électorales et **créé le répertoire électoral unique (REU).**

Géré par l'INSEE, le REU regroupe **près de 50,2 millions d'électeurs et permet une mise à jour en continu des listes électorales**. Ce dispositif a remplacé l'ancien système de listes électorales tenues indépendamment par les communes.

Son fonctionnement mobilise les acteurs suivants :

- **l'INSEE,** qui assure la mise à jour continue du répertoire en exploitant les informations qui lui sont transmises par les administrations concernées ;

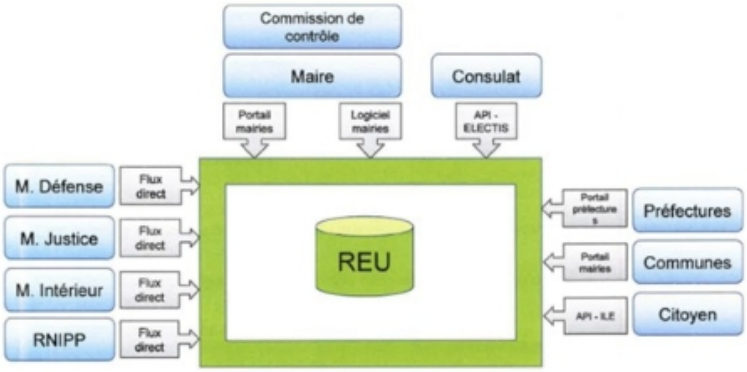
- **les communes et les consulats**, qui sont compétents pour recevoir les demandes d'inscription, procéder aux radiations et traiter les rectifications éventuelles ;

- **certaines administrations de l'État** qui transmettent des données indispensables à l'actualisation du répertoire (ministère de la Justice, ministère des Armées, ministère de l'Intérieur etc.).

Dans le cadre de leur utilisation du REU, les communes sont par ailleurs amenées à mobiliser les solutions logicielles proposées par une quinzaine d'éditeurs.

(1) Loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Fonctionnement du répertoire électoral unique



Source : Centre de gestion de la fonction publique territoriale - Côtes-d'Armor

Pour les électeurs, l'entrée en vigueur du REU au 1er janvier 2019 a mis fin à la règle antérieure retenant le 31 décembre comme date limite d'inscription annuelle. **Désormais, l'inscription est possible jusqu'au sixième vendredi précédant un scrutin, permettant une plus grande souplesse et une meilleure prise en compte des recours.**

2. Le REU garantit une meilleure fiabilité des listes électorales et permet un suivi individuel et collectif du corps électoral

La mise en place du REU a mis fin à de nombreuses anomalies telles que les doubles inscriptions, le maintien de personnes décédées sur les listes, ou encore certaines radiations injustifiées.

Comme le relève le rapport de la commission d'enquête relatif à l'organisation des élections, « *au-delà de sa fonction première de fiabilisation des listes électorales, le Répertoire électoral unique (REU) se distingue par une série d'utilités opérationnelles et statistiques qui renforcent son rôle stratégique dans l'organisation des scrutins* ».

Le REU permet ainsi, sur le plan statistique, de décrire et de suivre l'évolution du corps électoral, de ses caractéristiques socio-démographiques et de calculer des taux d'inscription sur ces listes. Il offre également « *la possibilité d'analyser les procurations électorales* […], *de compter les procurations et de décrire le profil des mandants, leur sexe, âge et lieu de résidence, [ainsi que] de croiser le profil des mandants et celui des mandataires* ». Il fournit enfin d'utiles services à l'électeur, puisqu'il est interconnecté avec trois démarches en ligne essentielles, à savoir *« s'inscrire sur les listes électorales, s'informer sur sa situation électorale et établir une procuration »*.

Détail des listes électorales gérées au sein du REU

Le REU assure désormais la gestion des listes électorales suivantes :

– Les listes électorales principales destinées aux électeurs de nationalité française : elles sont tenues par les communes.

– Les listes électorales complémentaires destinées aux électeurs non-français ressortissants de l'Union européenne. Elles sont tenues par les communes et se déclinent en deux versions : une première, européenne (ouvrant le droit de voter aux élections européennes) et une seconde, municipale (ouvrant le droit de voter aux élections municipales).

– Les listes consulaires pour les électeurs français installés à l'étranger : elles sont tenues par les consulats.

Source : rapport de la commission d'enquête relatif à l'organisation des élections en France, mai 2025.

B. L'INSCRIPTION AUTOMATIQUE SUR LES LISTES ÉLECTORALES PRÉSENTERAIT DES AVANTAGES SUBSTANTIELS

L'inscription automatique sur les listes électorales permettrait de répondre à deux difficultés persistantes du système électoral français que sont **la non-inscription et la mal-inscription. Votre rapporteur considère qu'une telle réforme devrait poursuivre un objectif simple :** 100 % d'inscrits, 0 % de mal-inscrits.

Comme l'a souligné la commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France dans son rapport du 28 mai 2025[1], **2,9 millions de Français en âge de voter n'étaient pas inscrits sur les listes électorales en 2022**.

Par ailleurs, lors de l'élection présidentielle de 2022, **7,7 millions d'électeurs, soit 16,5 % des inscrits, figuraient sur les listes électorales d'une commune différente de celle de leur résidence principale**, sans que cette situation constitue nécessairement une irrégularité au regard des règles d'inscription.

Cette situation concerne particulièrement les populations les plus mobiles, notamment les jeunes et les étudiants. Elle contribue également à **l'abstention électorale,** les électeurs mal inscrits présentant en effet un risque d'abstention constante deux à trois fois supérieur à celui des électeurs correctement inscrits.

L'inscription automatique sur les listes électorales permettrait également de limiter les conséquences des radiations pour perte d'attache communale, en garantissant une continuité de l'inscription électorale en cas de

(1) Assemblée nationale, Rapport de la commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France, n° 1479, 28 mai 2025.

déménagement dans une nouvelle commune, sans qu'une nouvelle inscription ne soit nécessaire.

Enfin, cette automatisation pourrait contribuer à **une meilleure actualisation des listes électorales**, grâce au croisement des informations détenues par les différentes administrations compétentes.

C. CETTE RÉFORME SUPPOSE UNE ANALYSE APPROFONDIE SUR LES PLANS TECHNIQUE ET JURIDIQUE

Selon l'INSEE, l'inscription automatique sur les listes électorales constituerait une réforme d'ampleur qui se heurte actuellement à des obstacles d'ordre technique.

Une telle réforme nécessite, d'abord, de disposer d'une source d'information contenant « *l'identité fiabilisée de l'électeur, sa nationalité et son adresse à jour en continu* ». Or, à ce jour, « *une telle source d'information n'existe pas en France* ». Les fichiers sur les populations sont en effet très nombreux mais « *aucun ne remplit toutes les conditions nécessaires (mise à jour tous les 10-15 ans pour les cartes d'identité ; absence d'adresse et de nationalité dans le RNIPP ; absence de mention de la nationalité et existence de plusieurs adresses possibles pour un même contribuable dans les fichiers fiscaux)* ».

Selon l'INSEE, « *une telle interconnexion généralisée constituerait une évolution majeure dans le droit de la protection des données à caractère personnel en France, dont l'acceptabilité sociale et politique n'est pas certaine* ». En outre, « *dans la mesure où le code électoral prévoit plusieurs modalités de rattachement électoral, il faudrait que ces appariements de fichiers permettent de gérer les situations de multi-résidence (c'est à dire définir des règles de gestion qui assigneraient un individu à une commune parmi les divers choix possibles)* »[1].

Une autre solution consisterait à créer un registre national de population. Selon l'INSEE, sa fiabilité supposerait toutefois que les citoyens déclarent systématiquement leurs changements de situation, notamment leurs déménagements. Un tel registre poserait également des questions relatives à la protection des données personnelles.

Enfin, l'INSEE a rappelé lors de son audition que la mise en œuvre d'une telle réforme devrait tenir compte du calendrier électoral, notamment de la préparation de l'élection présidentielle. Selon l'institut, les évolutions techniques majeures des systèmes informatiques concernés sont en principe suspendues dans les trois mois précédant un scrutin afin de limiter les risques d'incidents.

---

(1) Réponses écrites de l'INSEE fournies lors de la commission d'enquête relative à l'organisation des élections, 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 prévoit que le Gouvernement doit remettre au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi un rapport portant sur les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'inscription automatisée sur les listes électorales. Ce rapport doit évaluer notamment la faisabilité technique, juridique et financière d'une interconnexion entre le répertoire électoral unique (REU), la plateforme FranceConnect et les principales bases de données administratives de l'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 21 octobre 2026, la commission examine la proposition de loi visant à garantir le droit de vote par l'encadrement des radiations pour perte d'attache communale (n° 2162) (M. Antoine Léaument, rapporteur).

M. Antoine Léaument, rapporteur. Imaginez : nous sommes le 18 avril 2027, vous vous rendez à votre bureau de vote habituel, celui où vous avez voté aux élections municipales, aux élections législatives, aux élections européennes et à la dernière élection présidentielle. En entrant, on vous dit que vous n'êtes pas inscrit sur les listes électorales. Cette situation a déjà été vécue par des milliers de nos compatriotes lors des élections précédentes, car ils avaient été radiés des listes électorales pour perte d'attache communale et n'en avaient pas été dûment informés comme le prévoit la loi.

Qu'est-ce que la radiation pour perte d'attache communale ? Lorsqu'une municipalité veut faire un peu d'ordre et mettre au propre ses listes électorales, elle peut envoyer un courrier recommandé avec accusé de réception pour vérifier qu'une personne y figure toujours. Si cette personne ne répond pas au premier courrier qu'elle reçoit, la mairie peut la radier après l'envoi d'un deuxième courrier l'informant de cette décision.

Que se passe-t-il si vous avez déménagé à quelques rues de votre précédent logement sans vous réinscrire sur les listes électorales ? Vous ne recevez pas le courrier, et vous êtes radié. Que se passe-t-il si vous avez déménagé dans un autre quartier de la ville sans vous réinscrire sur les listes électorales en pensant retourner au bureau de vote habituel ? Vous ne recevez pas le courrier, et vous êtes radié. Que se passe-t-il si votre boîte aux lettres est abîmée et que vous ne recevez pas l'avis de passage du facteur ou de la factrice ? Vous ne recevez pas le courrier, et vous êtes radiés. Que se passe-t-il si vous habitez dans un logement collectif, que plusieurs personnes dans votre immeuble sont concernées et que le facteur ou la factrice n'a pas le temps d'aller toquer à chacune des portes pour vous remettre le courrier en recommandé avec accusé de réception ? Vous ne recevez pas le courrier, et vous êtes radié. Toutes ces situations conduisent à ce que des personnes soient radiées des listes électorales sans en être correctement informées.

J'ai interrogé l'Insee à ce sujet : 530 000 personnes ont été radiées des listes électorales pour perte d'attache communale entre l'élection présidentielle de 2022 et les élections européennes de 2024. Entre les élections européennes de 2024 et les élections municipales de 2026, 393 000 personnes ont été concernées. Autrement dit, depuis la dernière élection présidentielle, 900 000 personnes ont été radiées des listes électorales pour perte d'attache communale. Ce sont exactement les étiages signalés par la commission d'enquête parlementaire sur l'organisation des élections

en France, que nous avons menée en 2025 avec Thomas Cazenave. Il y aura donc plus d'un million de personnes radiées des listes électorales entre l'élection présidentielle de 2022 et celle de 2027. C'est un sujet majeur puisque, lors de la dernière élection présidentielle, l'accession au second tour s'était jouée à 400 000 voix près.

La radiation pour perte d'attache communale est une privation du droit de vote. Par cette suppression de l'inscription sur les listes électorales, l'intéressé perd son droit de vote et cesse d'être citoyen de la République française. Normalement, la perte du droit de vote est une sanction pénale : c'est un juge qui décide de priver temporairement du droit de vote les personnes ayant commis un acte criminel ou délictuel. J'adresse d'ailleurs un soutien aux personnes qui, en ce moment, se font radier des listes électorales pour leur participation aux manifestations du 17 octobre.

Avec la radiation pour perte d'attache communale, il ne s'agit pas d'une sanction pénale mais d'un problème technique, par exemple le défaut de réception d'un courrier, qui crée une situation d'exception. Ce fut le cas à Évry avant les élections européennes de 2024 : 16 % des inscrits ont été radiés des listes électorales. Des centaines de personnes se sont rendu compte le jour du vote qu'elles ne pouvaient pas voter. Les plus volontaires sont allés au tribunal pour se réinscrire, ce que prévoit la loi. Le tribunal étant saturé, de nombreuses personnes n'ont pas pu exercer leur droit de vote parce qu'elles avaient été radiées abusivement des listes électorales. Encore une fois, c'est un problème démocratique majeur.

Nous pouvons tous nous accorder pour faire en sorte que nos concitoyens, quelles que soient leurs opinions politiques, puissent les exprimer librement par le vote car c'est le sens de la démocratie.

Je cite l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Quoique je n'aime pas trop la Constitution de la V^e^ République, en voici deux articles : le deuxième, qui dit que le principe de la République est le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple », et le troisième, qui dit que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » Permettre l'exercice du vote par tous les citoyens et toutes les citoyennes est donc un enjeu démocratique et républicain.

J'ai déposé une proposition de loi maximaliste, « visant à suspendre les radiations des listes électorales en attente de la mise en œuvre d'une inscription automatisée », qui interdirait purement et simplement les radiations pour perte d'attache communale. Néanmoins, je sais que cette position n'est pas la plus partagée par notre assemblée. Je vous propose donc aujourd'hui une autre proposition de loi, qui fera davantage consensus. Elle est d'ailleurs cosignée très

largement par des membres de presque tous les groupes, de La France insoumise jusqu'aux Républicains.

Il s'agit d'empêcher les radiations pour perte d'attache communale dans les six semaines qui précèdent l'élection, période pendant laquelle toute réinscription sur les listes est impossible. Ce constat est partagé par la Cour des comptes dans son rapport de 2024 sur l'organisation des élections, par Thomas Cazenave, président de la commission d'enquête parlementaire de 2025 et désormais maire de Bordeaux, et par tous ceux qui ont travaillé sur le sujet.

Les chiffres de l'Insee montrent que 18 000 personnes ont été radiées des listes électorales pour perte d'attache communale dans les six semaines qui ont précédé les élections municipales de 2026. Ces 18 000 personnes ont perdu leur droit de voter aux élections municipales sans pouvoir se réinscrire, sauf en saisissant le tribunal. L'objet de cette proposition de loi est d'empêcher cette exception juridique et cette injustice démocratique.

Dans notre pays, 2,9 millions de personnes ne sont pas inscrites sur les listes électorales alors qu'elles ont la possibilité de l'être et 7,7 millions de personnes sont mal inscrites, c'est-à-dire qu'elles ne le sont pas dans la ville où elles habitent. Or, pour pouvoir voter à la prochaine élection présidentielle il faut être inscrit. Je m'adresse donc aux personnes qui nous écoutent hors de notre assemblée : si vous avez déménagé, même à proximité de votre précédent domicile, même sans changer de ville, même à quelques kilomètres, inscrivez-vous sur les listes électorales. Je le dis en particulier aux jeunes – étudiantes et étudiants, jeunes travailleuses et jeunes travailleurs – ayant quitté le domicile familial : inscrivez-vous sur les listes électorales de votre commune d'études ou de travail. Je le dis à chacune et à chacun d'entre vous, y compris dans cette salle puisque nous pouvons toutes et tous être concernés : vérifiez votre inscription sur les listes électorales même si vous n'avez pas déménagé puisque vous avez pu être radié. Cette vérification est très simple, elle se fait en quelques minutes sur internet.

Nous souhaitons tous ici que l'élection présidentielle se déroule le mieux possible, c'est la raison pour laquelle mon groupe parlementaire a mis à l'ordre du jour cette proposition de loi qui peut faire progresser le droit de vote, et par conséquent améliorer notre République commune.

M. le président Vincent Caure. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Gabriel Tomatis (RN). Lorsque j'ai appris que nous allions examiner une proposition de loi de La France insoumise visant à garantir le droit de vote, j'ai été quelque peu surpris. Voir La France insoumise se soucier du bon fonctionnement de notre démocratie mérite d'être salué. Le calendrier donne à cette initiative une saveur toute particulière, car nous sommes réunis quelques jours seulement après les violences du 17 octobre. À Limoges, l'hôtel de ville a été incendié ; à Marseille, les portes de la mairie ont été forcées et le buste de Marianne renversé. Ce sont vos amis d'ultragauche qui ont pris pour cible les symboles de

notre République. Les premiers éléments d'investigation le montrent : à Limoges, un suspect fiché S présenté comme proche de cette mouvance a été interpellé. La justice devra établir les responsabilités.

Comment prétendre défendre la démocratie tout en entretenant un discours de confrontation permanente avec nos institutions ? Hier encore, la présidente de votre groupe, Mathilde Panot, a esquivé une question pourtant simple : condamnez-vous l'incendie de la mairie de Limoges ? Le maire Insoumis de Saint-Denis, Bally Bagayoko, a déclaré que « la violence à un moment donné peut être légitime ». Plusieurs responsables de votre mouvement revendiquent la désobéissance civile en cas de victoire du Rassemblement national.

Venons-en au texte. Au-delà de nos divergences politiques, un principe nous met tous d'accord : aucun Français ne doit être privé de son droit de vote à cause d'une procédure administrative mal encadrée. C'est tout l'enjeu de cette proposition de loi. Entre 2022 et 2024, près de 530 000 radiations pour perte d'attache communale ont été enregistrées. Naturellement, toutes ces radiations ne sont pas irrégulières ; la fiabilité des listes électorales est indispensable à la sincérité du scrutin. Mais nous ne pouvons accepter qu'un Français remplissant les conditions légales découvre, à quelques jours d'une élection, qu'il a été radié et qu'il ne peut plus exercer son droit de vote dans les conditions habituelles. C'est pourquoi il est nécessaire de mieux encadrer les procédures, notamment à l'approche d'un scrutin.

Je veux saluer le travail essentiel de nos maires et des agents communaux qui assurent la bonne tenue des listes électorales. Nous voulons des listes électorales fiables, des élections sincères et des Français qui puissent exercer pleinement leur droit de vote.

Monsieur Léaument, le Rassemblement national votera votre proposition de loi car nous savons dépasser les clivages lorsque l'intérêt général l'exige. J'espère que vous saurez, demain, respecter le choix des Français lorsqu'ils porteront Marine Le Pen au pouvoir, car le peuple français n'a pas besoin qu'on lui dise comment voter mais qu'on respecte son vote.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Je salue l'intérêt de cette proposition de loi dans un contexte où, au-delà des pitreries habituelles du Rassemblement national, la démocratie traverse une crise profonde, qui tient à l'inadéquation éprouvée dans les profondeurs du territoire entre les institutions, la représentation nationale et les besoins du pays.

Pour comprendre la crise sociale et politique actuelle, au-delà de quelques polémiques politiciennes que le gouvernement essaye d'allumer contre l'opposition de gauche, il faut comprendre que les besoins de la majorité sociale et de la jeunesse ne trouvent pas d'accomplissement institutionnel concret dans les politiques publiques. Pour partie, cela a pour origine ce que le sociologue du politique Daniel Gaxie a appelé le « cens caché » : même si le suffrage censitaire a

été aboli, certains phénomènes reconduisent une forme de démocratie censitaire. Parmi ces phénomènes, la non-inscription et la mal-inscription sur les listes électorales touchent prioritairement les milieux populaires et la jeunesse. S'y ajoute la radiation pour perte d'attache communale, qui pourrait avoir touché 1,2 million de personnes entre l'élection présidentielle de 2022 et celle qui vient ; ce n'est pas un détail.

Or il se trouve que les bureaux de vote les plus affectés sont les bureaux populaires. Je le dis aussi à la minorité présidentielle : les bureaux de vote où les radiations pour perte d'attache communale ont été les moins nombreuses sont ceux qui ont le plus voté pour Emmanuel Macron. Nul besoin d'être un foudre de guerre en sociologie électorale pour savoir que ce sont aussi les bureaux de vote les plus bourgeois du pays. Cela confirme que la radiation pour perte d'attache communale, la mal-inscription et la non-inscription forment une sorte de continuum qui affaiblit notre démocratie et qui, puisqu'elles structurent le vote et la décision, explique en partie pourquoi les institutions ne répondent pas aux besoins de la majorité sociale.

François Mitterrand, après avoir gagné l'élection présidentielle en 1981, avait déclaré que c'est une chose bien rare que la majorité politique rejoigne la majorité sociale. Si nous souhaitons que la démocratie soit plus vivante, il faut faire en sorte que cela devienne moins rare et cette proposition de loi y contribue fortement.

Mme Marie-José Allemand (SOC). Cette proposition est très intéressante car l'inscription sur les listes électorales conditionne l'exercice du droit de vote et constitue à ce titre le support essentiel au bon fonctionnement de la démocratie représentative. Si l'inscription sur les listes électorales est rendue obligatoire par l'article 9 du code électoral, elle repose dans les faits sur une démarche volontaire de la part de chaque électeur, conformément à l'article 11 du même code. Cette situation engendre deux difficultés persistantes, pour partie responsables de l'abstention croissante, qui sont autant de barrières invisibles mais réelles à la participation électorale : la non-inscription et la mal-inscription des électeurs, le plus souvent du fait d'un changement de domicile. En 2022, d'après l'Insee, la première concernait près de 6 % des Français en âge de voter, soit 2,9 millions de personnes, et la seconde 16,5 % des électeurs inscrits pour l'élection présidentielle, soit 7,7 millions de personnes inscrites dans une autre commune que celle de leur résidence principale.

Pour endiguer ce phénomène, un répertoire électoral unique (REU) a été instauré en 2019. Il modernise la gestion des listes électorales en permettant de s'inscrire jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin, alors que la limite d'inscription était auparavant fixée au 31 décembre de l'année précédente, soit une date assez éloignée du scrutin, pour lequel de nombreux électeurs potentiels pouvaient ne pas encore être mobilisés. Autre avancée : les électeurs peuvent s'inscrire en ligne quelle que soit leur commune de résidence, ce qui facilite grandement les démarches.

La création du répertoire électoral unique a donc engendré une forte croissance des inscriptions volontaires, particulièrement perceptible lors de l'élection présidentielle de 2022, pour laquelle 2,7 millions d'inscriptions volontaires ont été enregistrées entre le 1er janvier et le 4 mars, dernier jour d'inscription.

Cependant, si la mise en œuvre de ce répertoire a fiabilisé la gestion administrative des listes, elle n'a pas totalement éliminé certaines difficultés, notamment en matière de radiation. L'une de ces difficultés tient à ce que le code électoral autorise les radiations une fois passée la date d'inscription sur les listes électorales. Dans certains cas, les radiations après la date limite d'inscription peuvent être légitimes, par exemple en cas de radiation ordonnée par un juge ou en cas de décès. Dans d'autres cas, lorsque la radiation est prononcée au motif de la perte d'attache communale, elle prive l'électeur de toute inscription sur une liste électorale, l'empêchant de participer à l'élection.

Le groupe socialiste soutiendra cette proposition de loi qui propose de suspendre la possibilité de prononcer des radiations pour perte d'attache communale dans la période comprise entre la date limite d'inscription et la tenue de l'élection. Plus largement, nous appelons à engager une nouvelle étape pour faire basculer notre système actuel vers une automatisation des procédures d'inscription. Cette inscription automatique reposerait sur une interconnexion accrue entre l'Insee qui gère le REU, les communes, les administrations déconcentrées de l'État et les bases de données dont disposent les administrations publiques, en particulier les administrations fiscales et sociales.

M. Patrick Hetzel (DR). Mon groupe défend une ligne claire : garantir le droit de vote, mais aussi responsabiliser l'électeur, protéger la sincérité des listes électorales et ne pas imposer de nouvelles contraintes aux maires sous prétexte d'un phénomène de radiations abusives généralisées dont la réalité n'est pas établie. Cette proposition de loi transforme une difficulté ciblée en un procès général contre les maires que nous ne souhaitons pas. Des dysfonctionnements locaux doivent évidemment être corrigés, mais ils ne peuvent justifier un soupçon généralisé envers les maires.

La radiation pour perte d'attache communale participe aussi de la fiabilité des listes, donc de la sincérité du scrutin. Notre groupe considère qu'il faut responsabiliser l'électeur plutôt que déresponsabiliser la citoyenneté. Il est légitime de protéger celui qui est placé devant le fait accompli ; transformer le régime exceptionnel en mécanisme général de rattrapage l'est beaucoup moins.

Il y a un vrai paradoxe, Monsieur Léaument : votre groupe dénonce des radiations présentées comme abusives alors que l'un de vos propres élus, le maire de Vaulx-en-Velin, a vu son élection annulée. Il a lui-même été radié des listes électorales avant d'obtenir sa réinscription en urgence par décision de justice en 2024. Une enquête préliminaire est ouverte par le parquet de Lyon. Avant de présenter des radiations décidées par les maires comme un phénomène suspect ou

massif, LFI pourrait donc commencer par reconnaître que le contrôle de l'attache communale répond précisément à une exigence de sincérité des listes électorales et de respect des électeurs.

Ne pas ajouter des contraintes aux communes sans moyens supplémentaires doit aussi être un objectif. Avant d'ajouter de nouvelles obligations procédurales aux communes, il faut mesurer leur nécessité, leur coût et leur impact concret sur les services municipaux. C'est la raison pour laquelle nous sommes défavorables à cette proposition.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Aux dernières élections municipales, des millions de Français se sont rendus à leur bureau de vote comme à leur habitude, mais à plusieurs milliers d'entre eux les assesseurs ont annoncé qu'ils ne pourraient pas voter car ils avaient été radiés des listes électorales, parfois pour un courrier non reçu, une adresse mal renseignée ou un déménagement dans la même commune. Ces situations sont malheureusement loin d'être anecdotiques : entre 2022 et 2024, près de 530 000 électeurs ont été radiés pour perte d'attache communale. Dans plus de 300 communes, ces radiations concernaient plus de 10 % du corps électoral. Le chiffre vertigineux de 15 % a même été atteint à Évry-Courcouronnes au moment des élections européennes de 2024, avec 5 500 électeurs concernés.

Le jour du scrutin, des électeurs ont d'ailleurs dû se tourner vers la justice pour faire reconnaître leur droit de vote et les 81 dossiers examinés à temps par le tribunal ont tous abouti à une réinscription. Or nous sommes encore loin d'être égaux face aux démarches administratives et judiciaires. Le droit fondamental à glisser un bulletin dans l'urne, dont certains voudraient qu'il soit le seul droit démocratique, n'est même pas accordé à un certain nombre de nos concitoyens.

Lorsqu'on vit dans un quartier où les problèmes d'adressage sont récurrents, lorsqu'on doit choisir entre une journée de travail et des démarches administratives, les obstacles au vote deviennent considérables. À Évry-Courcouronnes, les radiations étaient très largement concentrées dans les bureaux de vote des quartiers populaires. La complexité administrative risque d'ajouter des entraves dans l'accès au droit, qui se superposent à celles liées aux conditions sociales et matérielles d'existence.

Ces radiations ont particulièrement visé les jeunes, ce qui peut s'expliquer par leur plus grande mobilité par rapport aux autres catégories de la population. Dans la période actuelle où la jeunesse se mobilise pour la défense de ses droits et d'un avenir désirable, il faut prendre en compte cette dimension. Évidemment, la crise démocratique que l'on connaît n'est pas uniquement liée aux conditions d'inscription et de radiation des listes électorales, mais on ne saurait se satisfaire du taux d'abstention, *a fortiori* car il est en partie lié à des difficultés administratives.

La présente proposition de loi n'a pas pour objet de résoudre l'ensemble des problèmes de citoyenneté du pays, mais elle s'attaque à un problème massif et bien documenté, sans créer de complexité administrative excessive – que M. Hetzel,

dont la posture me semble sévère, nous démontre le contraire. Le groupe Écologiste et social soutiendra l'adoption de ce texte.

Mme Blandine Brocard (Dem). Nous partageons tous ici l'objectif de garantir à chaque citoyen l'exercice effectif de son droit de vote, mais cette ambition ne doit pas nous conduire à fragiliser la sincérité du scrutin, ni à désorganiser le travail des communes. Tenir des listes électorales fiables est une responsabilité fondamentale des maires, qui ne radient pas à tour de bras sans raison ni vérification. Chaque radiation pour perte d'attache communale suppose une enquête, une procédure contradictoire et des possibilités de recours.

Je peux en témoigner : dans ma commune, où aucune radiation n'a été effectuée depuis six ans en dehors de celles réalisées par l'Insee, plus de 20 % des courriers électoraux envoyés à l'occasion des dernières élections municipales sont revenus en mairie avec la mention « N'habite pas à l'adresse indiquée ». C'est dire l'ampleur du travail nécessaire pour fiabiliser nos listes. Conserver indéfiniment des électeurs qui ne résident plus dans la commune contribue aussi à gonfler artificiellement les chiffres de l'abstention.

Peut-on raisonnablement changer les règles du jeu à quelques mois d'une échéance électorale majeure sans aucune étude d'impact sérieuse ? Nous ne connaissons ni les conséquences techniques pour l'Insee, ni les coûts de modification du répertoire électoral unique, ni les risques d'engorgement des juridictions. N'oublions pas les contraintes qui pèsent déjà sur les communes. La commission de contrôle des listes électorales doit obligatoirement se réunir entre le 19 et le 22 février prochains. Les maires ont donc anticipé, mobilisé leurs agents et engagé des vérifications et des dépenses, en respectant un calendrier et des délais très stricts. Nous ne pouvons pas leur annoncer en cours de route que tout ce travail doit être jeté à la poubelle. Enfin, permettre des réinscriptions jusqu'au dixième jour précédant le scrutin sans que les communes puissent techniquement vérifier le motif de radiation revient à créer une dérogation difficilement contrôlable.

La protection du droit de vote mérite mieux qu'une réforme précipitée : elle exige une évaluation sérieuse, une concertation avec les élus locaux et des garanties opérationnelles. En l'état, le groupe Les Démocrates ne soutiendra pas cette proposition de loi.

M. Xavier Albertini (HOR). Les élections sont le socle de notre démocratie, mais à une condition : que les règles qui les encadrent garantissent l'égalité de tous devant le suffrage et la sincérité du scrutin. Ces règles sont un bien commun ; elles ne sauraient évoluer au gré des intérêts partisans. C'est dans cet état d'esprit que le groupe Horizons & indépendants aborde la proposition de loi inscrite par le groupe La France insoumise à l'ordre du jour de sa journée réservée.

Pour voter, il faut être inscrit sur les listes électorales d'une commune et pour cela, il faut justifier d'un lien réel avec elle. Lorsque ce lien disparaît, la loi impose au maire de radier l'électeur sous le contrôle du juge. Le présent texte pose

une question légitime : celle du calendrier de ces radiations. Aujourd'hui, un électeur peut être radié alors que les inscriptions sont closes. Il a pour seul recours le juge, dans un délai très contraint. Vous proposez d'interdire ces radiations entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le lendemain de celui-ci. Le groupe Horizons & indépendants estime que cette réponse n'est malheureusement pas adaptée car votre texte va trop loin. L'article 1er interdit les radiations après la clôture des inscriptions pour l'ensemble des scrutins, alors que la Cour des comptes, dans son rapport de 2024 sur l'organisation des élections, ne préconisait de les suspendre que pour les seules élections nationales. Le risque, en dépassant le périmètre proposé par la Cour, est de maintenir sur les listes électorales des électeurs n'ayant plus d'attache avec la commune lors des élections locales.

Surtout, ce texte est une offense à nos maires. Il remet en cause une de leurs prérogatives sans aucune consultation ni concertation. Il les accuse implicitement de procéder à des radiations abusives. Ces accusations sont blessantes pour les maires qui exercent avec loyauté les fonctions que l'État leur confie. Elles sont surtout infondées, comme les chiffres en témoignent : avant l'élection présidentielle de 2022, sur près de 227 000 radiations prononcées par les communes, seules 3 160 ont été réformées par le juge, soit moins de 1,5 %. Nos maires appliquent la loi avec sérieux et rigueur, ils méritent mieux que d'être instrumentalisés à des fins partisanes.

Notre groupe regrette que cette proposition de loi s'appuie sur une commission d'enquête dont le rapport a été qualifié par son auteur lui-même de « très politique ». Parce qu'elles fondent notre démocratie, les règles du scrutin appellent la sérénité, non le soupçon, et encore moins l'instrumentalisation. Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Horizons & indépendants votera contre.

Mme Émeline K/Bidi (GDR). En écoutant les collègues qui s'opposent au texte, on a l'impression que cette proposition de loi jetterait le discrédit sur les maires. Sans doute cette posture s'explique-t-elle par le fait que le texte vient de La France insoumise. Il comporte trois articles : le premier interdit aux maires de prononcer des radiations pour perte d'attache communale pendant la période où les électeurs ne peuvent plus se réinscrire sur les listes électorales. Il ne s'agit pas de leur interdire d'exercer ce pouvoir, mais de le limiter de façon à ce qu'un électeur ne puisse pas être radié pendant une période où il ne pourrait plus se réinscrire. N'est-il pas louable de permettre à un électeur d'exercer véritablement son droit de vote ? Ce texte ne revient pas sur la liberté des électeurs de s'inscrire sur les listes électorales, ni sur celle des maires de prononcer des radiations pour perte d'attache ; il encadre simplement le délai dans lequel cela peut se faire.

L'article 2 permet aux électeurs radiés pour perte d'attache communale de solliciter leur réinscription sur la liste électorale de leur commune entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le dixième jour précédant celui-ci. En participant à des élections, nous avons tous constaté qu'il pouvait y avoir des erreurs. Je ne parle pas d'erreurs volontaires, mais d'erreurs humaines ou parfois administratives. Le jour du scrutin, des personnes se présentent, persuadées de voter dans tel bureau, et

se rendent compte qu'elles ont été radiées sans jamais avoir reçu le fameux courrier d'information contradictoire et sans savoir où elles ont bien pu être réinscrites. Je l'ai vu encore aux dernières élections municipales, pour des personnes qui vivent toujours au même endroit, parfois depuis trente ans. Dans de tels cas, il est normal que les gens puissent à nouveau s'inscrire sur les listes électorales. Dans ce pays, de plus en plus de gens ne s'inscrivent plus sur les listes électorales, ne votent plus et ne se retrouvent plus dans ceux qui représentent le pays. À l'inverse, certaines personnes ont voté toute leur vie, veulent voter et on leur interdit de le faire.

Enfin, l'article 3 prévoit la remise au Parlement d'un rapport.

C'est une proposition de loi de bon sens, qui s'appuie sur des éléments documentés et qui ne bouleverse en rien l'équilibre actuel, mais vise simplement à tirer des leçons des erreurs constatées. Je ne comprends pas les oppositions de principe contre un texte qui ne jette aucunement la suspicion sur les maires, dont le travail est difficile. S'il s'agissait de retracer des volontés coupables de nettoyer les listes électorales, cela se ferait devant le juge et non ici.

Mme Hanane Mansouri (UDR). La sincérité du scrutin suppose deux exigences indissociables : qu'aucun électeur régulier ne soit privé de son droit de vote et que les listes ne se remplissent pas d'électeurs fictifs. Ce texte semble pouvoir y répondre, mais plusieurs dispositions dépassent cette question et appellent à des réserves importantes. Derrière un texte qui semblerait de bon sens, aux apparences de petits ajustements techniques, La France insoumise déploie sa stratégie électorale.

L'extension des inscriptions tardives jusqu'à dix jours avant le scrutin pose la question des vérifications que les communes et les maires devront effectuer dans un calendrier contraint. Si cette disposition était adoptée, La France insoumise pourrait, par exemple, tester la possibilité d'inscrire massivement des électeurs sélectionnés dans des circonscriptions où des voix leur manqueraient. C'est un risque.

Ensuite, LFI prépare l'inscription d'office généralisée en demandant un rapport sur la faisabilité d'un croisement des informations fiscales et sociales via FranceConnect, ce qui pose de sérieuses questions en termes de protection des données personnelles et participerait à l'infantilisation des Français déclarés incapables de participer à un scrutin de leur plein gré. À l'approche de la présidentielle, la mobilisation de son électorat prend le pas pour LFI sur la recherche d'un dispositif précisément encadré. En France, le vote est un acte civique volontaire, un droit, et non une injonction autoritaire.

Le groupe UDR ne s'opposera pas à ce texte, à condition qu'il garantisse la sincérité du scrutin, à savoir qu'aucun électeur régulier inscrit ne soit privé de son droit et que les listes électorales demeurent fiables.

M. Ludovic Mendes (EPR). Le droit de vote est un droit fondamental, c'est aussi la possibilité très concrète pour chaque citoyen de faire entendre sa voix,

de participer aux choix collectifs et de prendre part à la vie de sa commune. En tant que député, je suis particulièrement attaché à cette exigence. Sur le terrain, nous rencontrons des citoyens qui se heurtent parfois à des démarches administratives complexes, à des délais qu'ils ne maîtrisent pas toujours ou à des situations dont ils ne mesurent pas immédiatement les conséquences.

Prenons un exemple très concret, celui d'une personne qui déménage, qui pense avoir fait le nécessaire pour mettre à jour sa situation et avoir bien déclaré à la nouvelle mairie son attache communale, mais qui découvre à quelques jours d'une élection qu'elle a été radiée des listes électorales de son ancienne commune et qu'elle n'est pas inscrite sur celles de sa nouvelle commune. Elle souhaite voter dans sa nouvelle commune, mais le délai d'inscription est dépassé. Elle se retrouve alors privée de la possibilité de participer au scrutin, non pas parce qu'elle a perdu son droit de vote, mais parce que sa situation administrative n'a pas pu être régularisée à temps.

Cette situation n'est pas théorique. Entre 2022 et 2024, près de 530 000 personnes ont été radiées des listes électorales pour perte d'attache communale. Derrière ce chiffre, il y a des parcours de vie, des déménagements et des citoyens qui peuvent se retrouver empêchés de voter. Notre responsabilité est donc de nous assurer que les règles que nous fixons ne produisent pas des situations disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Tenir des listes électorales fiables est indispensable. Les communes doivent s'assurer que les électeurs inscrits remplissent bien les conditions requises, mais la fiabilité de nos listes ne doit pas se traduire par une privation, de fait, du droit de vote. C'est pourquoi nous soutenons le principe de l'article 1er, qui interdit les radiations pour perte d'attache communale dans les six semaines précédant un scrutin. Cette disposition permettrait de laisser aux personnes concernées un délai raisonnable pour régulariser leur situation.

Nous sommes également favorables au principe de l'article 2, qui ouvre une possibilité d'inscription jusqu'à dix jours avant le scrutin. Il faudra néanmoins en préciser la rédaction pour répondre aux situations dans lesquelles une radiation tardive empêche le citoyen de voter, sans créer pour autant une dérogation trop générale qui modifierait l'équilibre des délais d'inscription.

La réflexion sur l'automatisation des inscriptions mérite d'être poursuivie, mais avec des garanties solides en matière de protection des données personnelles.

Au fond, cette proposition de loi nous rappelle que nos procédures administratives doivent être au service des citoyens, et non devenir un obstacle à l'exercice de leurs droits. La sincérité des listes électorales et l'effectivité du droit de vote ne sont pas deux objectifs contradictoires. C'est précisément en conciliant les deux que nous renforcerons la confiance de nos concitoyens dans la démocratie.

M. le président Vincent Caure. Nous en venons aux autres orateurs.

M. Philippe Bonnecarrère (NI). Nos concitoyens étant de plus en plus mobiles, les modifications de leurs inscriptions électorales sont de plus en plus fréquentes.

L'article 1er de la proposition de loi me semble pertinent, car certaines radiations peuvent effectivement être abusives par non-connaissance des délais ou non-remise des envois recommandés.

Je suis plus réservé sur l'article 2 portant sur une modalité de réinscription dérogatoire car je n'en mesure pas les conséquences. C'est un point qui mérite d'être précisé avant d'être approuvé.

Notre rapporteur étant attentif aux distorsions, je soumets à sa sagacité une anomalie beaucoup plus importante dans notre scrutin législatif, qui mériterait d'être corrigée : nos circonscriptions sont basées sur le nombre d'habitants et non sur le nombre d'électeurs. De ce fait, certains parlementaires, certainement tous excellents, sont élus par un nombre de voix assez limité, alors que le nombre d'électeurs est beaucoup plus élevé dans d'autres circonscriptions.

M. Abdelkader Lahmar (LFI-NFP). En réponse à M. Hetzel, je vais illustrer la situation que l'on vit avec un cas d'école : le mien. Je suis maire d'une ville de 55 000 habitants, mandat que je cumule avec celui de député en raison d'un recours. Je suis né en 1971. Lorsque j'ai 18 ans, en 1989, je m'inscris sur les listes électorales de Vaulx-en-Velin, puisqu'à l'époque ce n'était pas automatique. En 2024, une semaine avant les élections européennes auxquelles je suis candidat, je me retrouve radié des listes électorales comme 800 autres personnes. Imaginez la pagaille dans les bureaux de vote. Nous demandons des explications : ma radiation et celle de 799 autres personnes une semaine avant les élections européennes serait due à une erreur matérielle informatique.

En 2026, quand je deviens maire, je demande tout de suite une enquête administrative sur ce qui s'est passé en 2024. Ses conclusions montrent qu'un directeur de cabinet peut se rendre au service des élections, demander pourquoi tel ou tel électeur est encore inscrit et ordonner de le radier. Voilà ce qui s'est passé, en 2024. La prochaine fois, essayez donc d'avoir les bonnes informations avant de dire des idioties insultantes.

M. Antoine Léaument, rapporteur. Monsieur Tomatis, vous me demandez comment La France insoumise peut vouloir assurer le droit de vote tout en critiquant les institutions. Il est vrai que La France insoumise critique les institutions de la Ve République qui accordent au président de la République un pouvoir démesuré, au point que nous utilisons l'expression de monarchie présidentielle.

Vous connaissez mon affection pour la Révolution de 1789 et les grands principes qu'elle a établis. Nous défendons le fait que les citoyens et les citoyennes puissent avoir un exercice élargi du droit de vote et de la citoyenneté. C'est pourquoi nous proposons une VIe République qui prévoirait notamment le

référendum d'initiative citoyenne afin de proposer ou d'abroger une loi, ou de révoquer un élu en cours de mandat. Cela placerait une forme d'épée de Damoclès au-dessus des élus, qui pourraient être rappelés par les citoyens les ayant envoyés au pouvoir. C'est la raison pour laquelle nous parlons de révolution citoyenne : nous proposons de passer par les urnes pour obtenir un mandat populaire afin de changer la Constitution.

Nous n'acceptons pas que 25 % de nos compatriotes n'aillent pas voter à l'élection présidentielle. Au contraire, nous voulons assurer le droit de vote de l'ensemble des citoyens, pour que le maximum de nos compatriotes puisse aller voter.

Vous me demandez aussi si nous critiquons les violences à la mairie de Limoges et à Marseille. Je vous invite à podcaster l'excellente interview de Jean-Luc Mélenchon sur LCI, ainsi que sa conférence d'hier soir sur le moment politique, disponible sur sa chaîne YouTube. Je vous conseille de vous référer davantage aux propos de Jean-Luc Mélenchon qu'à CNews, qui est une mauvaise source d'information. Nous donnons à nos compatriotes la possibilité d'aller regarder sur internet, en direct, les propos de Jean-Luc Mélenchon.

Enfin, vous me demandez si nous respecterons le résultat des urnes si Marine Le Pen – les citoyens nous en gardent – devait accéder au pouvoir. Nous respectons le résultat des urnes. Nous nous engageons à faire en sorte que ce ne soit pas Marine Le Pen qui arrive au pouvoir, mais bien Jean-Luc Mélenchon, et nous passons pour cela par les urnes. J'espère que vous respecterez aussi le résultat des urnes lorsque Jean-Luc Mélenchon sera le prochain président de la République.

Monsieur Cadalen, vous posez une question intéressante sur une forme d'abolition du suffrage censitaire. De fait, l'abstention est située socialement. Les études de l'Insee le montrent, de même que celles de sociologues comme Jean-Yves Dormagen et Céline Braconnier, que nous avons auditionnés. Leurs enquêtes montrent qu'à niveau égal d'inscription sur les listes électorales, il n'y a pas tant de différences de vote entre les plus jeunes et les plus âgés. Il y a donc bien une question matérielle dans l'inscription sur les listes électorales. Prenons l'exemple d'un étudiant ou d'une étudiante qui quitte la ville où il habitait avec ses parents, obligé d'aller dans une grande ville éloignée de son domicile car il n'y a pas d'universités en milieu rural. Le 18 avril 2027, il veut voter à l'élection présidentielle mais ne le peut pas car il ne s'est pas réinscrit sur les listes électorales et n'a pas fait de procuration. Habitant à plusieurs centaines de kilomètres du domicile familial, le billet de train coûte trop cher, les étudiants étant par ailleurs la catégorie la plus précaire de la société. Voilà un condensé des raisons pour lesquelles assurer l'accès au droit de vote me semble indispensable. Je rejoins monsieur Cadalen : il faut abolir cette forme de « cens caché » – je reprends aussi à mon compte cette expression de Daniel Gaxie, que nous avions auditionné en 2025.

Madame Allemand, vous saluez, comme moi, la mise en œuvre du répertoire électoral unique. L'article 3 de cette proposition de loi vise à étudier une

forme d'inscription automatique sur la base de ce répertoire. Cela pose des problèmes techniques, notamment de croisement de fichiers comme le souligne madame Mansouri. Être obligé de s'inscrire sur les listes électorales est une exception française – elle existe aussi aux États-Unis. Ailleurs, l'inscription est plutôt automatique car on y déclare une résidence principale. En France, il n'y a pas de définition de la résidence principale. Les notions de résidence principale ou secondaire sont liées au service des impôts. La possibilité de définir une résidence principale et d'y lier une inscription automatique sur les listes électorales poserait beaucoup moins de problèmes. Cela n'empêcherait pas, par ailleurs, de prévoir une exception. Chacun serait inscrit par défaut dans sa résidence principale sauf s'il préfère voter dans la commune de sa résidence secondaire parce qu'il y est plus attaché. Ce n'est pas une loi de contrainte mais une loi de liberté qui est proposée avec cette inscription automatique sur les listes électorales.

Monsieur Hetzel, je m'étonne de votre point de vue et que vous le jugiez partagé par votre groupe, car trois de ses membres sont signataires de notre proposition de loi, dont Ian Boucard et Philippe Gosselin, membres de notre commission. J'ai reçu, depuis que nous avons annoncé l'inscription de ce texte à l'ordre du jour, une quatrième signature provenant de votre groupe. Peut-être pensez-vous que vos collègues sont critiques des maires, comme vous m'en avez accusé ? Il ne s'agit pas d'être critique des maires, ni de dire qu'ils font n'importe quoi – du moins pour la majorité d'entre eux.

Il n'est pas excessif de décider que, dans une période où on ne peut pas se réinscrire sur les listes électorales, on ne peut pas non plus en être radié. Et ce n'est pas critiquer les maires que de leur éviter de voir arriver au bureau de vote, de façon imprévue, des personnes radiées des listes électorales de manière abusive ou problématique.

Madame Brocard, vous dites vrai : la plupart du temps, quand il y a des radiations massives des listes électorales, c'est que de nombreuses cartes électorales envoyées par la mairie avant les élections précédentes sont revenues avec la mention « N'habite pas à cette adresse ». Le maire ou la maire envoie alors des courriers recommandés avec accusé de réception à toutes les personnes dont la carte électorale a été retournée. Si les gens, quinze jours plus tard, n'ont pas répondu à ce courrier recommandé avec accusé de réception, un deuxième courrier est envoyé pour annoncer la radiation des listes électorales. Mais si la personne n'a pas reçu le premier courrier, il y a des chances qu'elle ne reçoive pas le deuxième. Les gens se font donc radier des listes électorales sans être au courant. Cela ne veut pas nécessairement dire que ces personnes ne comptaient pas voter : elles peuvent très bien avoir changé de domicile, ne pas avoir fait leur changement d'inscription sur les listes électorales et se dire qu'elles iront voter dans la ville où elles habitaient avant. Et pour cause : elles se disent qu'étant citoyen de la République, elles peuvent voter. Or en arrivant dans le bureau de vote elles se rendent compte qu'elles ne sont pas inscrites sur les listes électorales.

C’est ce qui est arrivé à Évry le jour du vote des élections européennes de 2024 ; un article du *Monde* en fait état. Les chiffres sont dans le rapport de la commission d’enquête : 16 % du corps électoral a été radié, ou plutôt 15 % parce que la municipalité d’Évry englobe la prison de Fleury-Mérogis, à laquelle certaines radiations étaient liées. Des électeurs se présentent au bureau de vote le jour des élections européennes mais on leur dit qu’ils ne sont pas inscrits. Ils sont surpris car ils votent dans le même bureau depuis toujours : comment est-il possible qu’ils aient été radiés ? Qu’à cela ne tienne, ils se rendent au tribunal pour se réinscrire : sur 81 personnes effectivement enregistrées au tribunal d’Évry ce jour-là, il y a eu 81 réinscriptions – le problème est manifeste. Ce chiffre, par ailleurs, ne rend pas compte des personnes qui se sont rendues au tribunal mais dont la demande n’a pas pu être traitée, ni de celles qui n’y sont pas allées – car pour faire la queue pendant des heures afin de voter aux élections européennes, il faut une sacrée motivation. Il est donc plus simple d’éviter que les gens soient radiés des listes électorales que d’engorger le jour du vote les tribunaux, qui ont d’autres cas plus importants à régler.

Nous avons interrogé l’Insee sur la faisabilité technique : dans les trois mois qui précèdent une élection, on ne peut plus intervenir sur les logiciels, qui sont gelés pour être protégés des attaques visant les systèmes informatiques et éviter ainsi les ingérences étrangères. En allant vite, la proposition de loi pourrait être adoptée en termes identiques à l’Assemblée et au Sénat bien avant les trois mois qui précèdent la prochaine élection. L’Insee estime qu’il serait compliqué de mettre en œuvre les dispositifs techniques avant ce délai de trois mois précédant l’élection, mais c’est un choix que doit faire la représentation nationale représentant le peuple français.

Monsieur Duplessy, il est vrai que la proposition de loi ne règle pas toutes les questions associées à la citoyenneté. C’est le sens de l’article 3 prévoyant un rapport au sujet de l’inscription automatique sur les listes électorales. On ne règle pas les problèmes de citoyenneté tant qu’on ne redonne pas du sens au vote. Quand le vote des citoyens est bafoué, quand on ne respecte pas le vote du peuple souverain comme lors du référendum constitutionnel de 2005 après lequel le traité de Lisbonne a finalement été adopté, il ne faut pas s’étonner que le peuple souverain n’ait plus confiance dans le mode de scrutin.

Monsieur Albertini, vous dites que la proposition, qui s’applique aussi aux élections municipales, va plus loin que ce que propose la Cour des comptes. C’est exact, mais une municipalité qui voudrait faire le ménage dans ses listes électorales peut quand même le faire avant les six semaines qui précèdent l’élection. Cette limitation n’est pas excessive. En étant un peu prévoyant, on évite de mettre les gens dans l’incapacité d’aller voter. Vous dites que mon rapport est très politique : il est vrai qu’il cite parfois Robespierre, pour qui j’ai une affection toute particulière car il est l’auteur de la devise nationale, *Liberté, Égalité, Fraternité,* écrite aux frontons des écoles et des mairies et jusqu’au cœur de l’Assemblée nationale.

Madame K/Bidi, je vous remercie pour vos propos qui précisent le périmètre assez simple de la proposition de loi que je défends.

Madame Mansouri, la possibilité d'inscription sur les listes électorales jusque dans les dix jours qui précèdent l'élection pose problème, selon vous, car les Insoumis essaieraient de réinscrire des gens sur les listes électorales pour gagner les élections. Bravo ! Vous avez découvert la stratégie de La France insoumise qui consiste à faire en sorte d'inscrire sur les listes électorales les catégories populaires et les jeunes, qui sont les moins bien inscrits, afin de gagner les élections. Félicitations ! Vous avez compris que la stratégie de La France insoumise est de supprimer le suffrage censitaire et de faire en sorte que tout le monde vote car nous pensons que si tout le monde vote, nous gagnons les élections. C'est peut-être un défaut de notre part de penser gagner l'élection présidentielle dès le premier tour s'il y a 25 % de participation supplémentaire et que l'on atteint une participation de 100 %, mais c'est notre objectif.

L'inscription jusqu'à dix jours avant l'élection est une exception qui concerne certains cas, par exemple les fonctionnaires mutés. Je propose d'ajouter à cette liste de cas particuliers les personnes radiées pour perte d'attache communale.

Monsieur Mendes, vous m'avez interpellé sur l'article 2, et vous l'aviez fait précédemment au sujet du bornage dans le temps des dispositions de cet article. Il me semble qu'il faut fixer une borne un an avant l'élection. Une personne radiée pour perte d'attache communale dans l'année précédant l'élection pourrait ainsi se réinscrire jusqu'à dix jours avant cette élection. Il était aussi envisageable de porter à trente jours la borne actuellement fixée à dix jours par l'article 30 du code électoral, mais c'était moins efficace car de très nombreuses personnes concernées par cette exception, pour mutation par exemple, ne pourraient plus se réinscrire entre le trentième et le dixième jour avant l'élection.

Je partage votre interrogation, monsieur Bonnecarrère : est-il normal que certaines circonscriptions comptent 60 000 à 70 000 électeurs inscrits quand d'autres en ont 120 000 à 150 000 ? J'ai, ceci dit, une vision extensive de ce qu'est le peuple de France : je considère que des gens qui ne sont pas citoyens de la République française ont le droit, parce qu'ils habitent sur son territoire, d'avoir des représentants qui se soucient d'eux, même s'ils n'ont pas le droit de vote. Ils sont décomptés dans la population. Rappelons que sous la I^re^ République, un an de résidence sur le territoire national suffisait pour devenir citoyen français et sous la II^e^, six mois.

Quoi qu'il en soit, il y a bien un problème avec les circonscriptions. Nous proposerons des changements, avec la mise en place de la VI^e^ République, mais c'est plutôt dans le cadre de l'élection présidentielle qu'aura lieu ce débat. Ce que je n'accepterais pas, c'est que quelqu'un passe avec de gros ciseaux pour redécouper les circonscriptions électorales de façon à être quasiment assuré de gagner les élections. Cette pratique a été suffisamment partagée par la gauche et par la droite pour que l'on puisse la dénoncer. Ce que je crois, c'est qu'un mode de scrutin

différent, incluant une forte dose de proportionnelle – voire une proportionnelle départementale – permettrait sans doute de mieux représenter l'ensemble de nos compatriotes.

Article 1er (art. L. 18 du code électoral) *: Encadrement du pouvoir des maires en matière de radiations des électeurs des listes électorales pour perte d'attache communale en période de pré-scrutin*

Amendement CL2 de M. Antoine Léaument

M. Antoine Léaument, rapporteur. Je souhaite, avec cet amendement d'appel, permettre à notre commission de débattre du délai pendant lequel les radiations pour perte d'attache communale sont interdites avant l'élection : plutôt que celui de six semaines, qui semble faire consensus, je propose ici un délai de trois mois. Un électeur qui aurait été radié le dernier jour précédant les six semaines n'aurait en effet plus le temps de se réinscrire sur les listes électorales. En élargissant la période à trois mois, on lui laisserait le temps de vérifier et, le cas échéant, de se réinscrire.

Par rapport à ma proposition de loi maximaliste visant à interdire les radiations des listes électorales pour perte d'attache communale, je suggère donc un entre-deux. Je vous invite à voter cet amendement, même si son adoption risque de rendre plus difficile un vote rapide du texte par le Sénat.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CL3 de M. Antoine Léaument

M. Antoine Léaument, rapporteur. Il vise à élargir le champ de l'article 1er pour y intégrer l'ensemble des radiations pour perte d'attache communale. L'Insee nous a en effet indiqué qu'aux 12 000 radiations prononcées par un maire dans les six semaines précédant les élections municipales, il fallait ajouter les 6 000 réalisées par les commissions de contrôle des listes électorales mises en place par les mairies.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Le témoignage que je souhaite partager renforcera celui de mon collègue Lahmar il y a quelques instants. J'ai été nommé membre d'une commission de contrôle dans ma petite commune de Savoie, Les Déserts, aux côtés de la secrétaire de mairie et d'un habitant. Lorsque nous avons parcouru les noms des 800 inscrits, j'ai pu constater que la méthode était un peu arbitraire, disons à l'ancienne : « Tu le connais celui-ci ? Il est encore là ? Alors ne le radions pas. »

Je vous invite donc à adopter l'amendement : le délai qu'il prévoit permettra d'éviter que l'arbitraire ne vienne percuter le républicanisme dont beaucoup ici se réclament – jusque dans le nom de leur parti.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 1er **modifié**.*

Article 2 : (art. L. 30 du code électoral) : *Création d'un droit à la réinscription sur les listes électorales pour les électeurs radiés pour perte d'attache communale*

Amendement CL4 de M. Antoine Léaument

M. Antoine Léaument, rapporteur. Il vise à répondre aux inquiétudes de nos collègues. Dans sa version actuelle, la proposition de loi permet à une personne radiée des listes électorales pour perte d'attache communale de se réinscrire jusqu'à dix jours avant le scrutin. Or il est apparu, au cours de nos échanges et lors des auditions de l'Insee et de la DMATES (direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur), que le nombre de personnes concernées pourrait provoquer un afflux d'inscriptions sur les listes à un moment où les municipalités sont en pleine préparation des élections. Je répète que l'inscription automatique permettrait de régler ce problème mais, s'agissant du présent texte, il nous a semblé nécessaire de fixer une borne temporelle : ne seraient réautorisées à se réinscrire dans un délai très court avant le scrutin que les personnes radiées durant l'année précédant le scrutin.

M. Ludovic Mendes (EPR). C'est bien de réduire le délai mais il nous semble encore beaucoup trop large : le dispositif serait ouvert à un nombre de personnes bien plus important que prévu, qui pourraient se réinscrire jusqu'à dix jours avant le scrutin.

On est censé vérifier en décembre que l'on est bien inscrit sur les listes électorales ; si l'on ouvre l'exception aux personnes radiées pendant l'année précédant le scrutin, ce qui était censé être exceptionnel deviendra général. Vous l'avez dit dès le début de la discussion, monsieur le rapporteur : cet article ne concerne que des cas très particuliers.

Pour voter avec vous l'article 2, nous avons besoin d'un bornage. Nous vous proposons de fixer le délai à trois mois, en cohérence avec celui désormais prévu pour l'interdiction des radiations. Cela nous semble logique et cela permettrait à l'électeur de voter à la prochaine élection.

Mme Émeline K/Bidi (GDR). Je pense au contraire que le délai de douze mois n'est pas trop long. Notre collègue dit que l'on est censé vérifier en décembre que l'on est bien inscrit sur les listes électorales, mais personne ne le fait ! Les gens ne se posent la question qu'à l'approche d'élections et la plupart du temps, ils ne se rendent compte de leur radiation que le jour du scrutin.

On ne parle pas seulement de cas particuliers. Dans le contexte actuel de crise du logement, à La Réunion, beaucoup de gens n'ont même pas de domicile. L'une des communes de l'île compte désormais 500 personnes sans domiciliation. Les centres communaux d'action sociale (CCAS), débordés, n'arrivent plus à les accueillir. Certains étudiants se débrouillent comme ils peuvent pour se loger ;

d'autres font des études dans l'Hexagone. Une multitude de situations peuvent expliquer que les gens découvrent tardivement leur radiation. Or, de même que l'on n'est pas obligé de s'inscrire sur les listes, on n'est pas obligé non plus de vérifier tous les 31 décembre que l'on est bien inscrit pour le prochain scrutin !

M. Benjamin Lucas-Lundy (EcoS). N'oublions pas non plus l'impact que peut avoir la rénovation urbaine : des habitants de quartiers entiers sont parfois amenés à déménager et ils ne pensent pas forcément, quand ils restent dans la même ville, à faire leur changement de domiciliation électorale. Et ce n'est pas le 31 décembre qu'ils se posent la question, mais au moment du scrutin. Les sondages montrent bien qu'à moins d'être très politisés, la plupart des gens ne s'intéressent aux élections qu'à l'approche du scrutin.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). La discussion prend un tour intéressant, qui touche aux aspects concrets de la sociologie inégalitaire du vote. Le problème d'accès au droit ne concerne pas uniquement le droit de vote : l'accès aux droits sociaux et politiques est structurellement inégalitaire dans notre société. Lorsque l'on a décidé que la prime pour l'emploi, par exemple, ne serait plus attribuée automatiquement mais devrait être demandée, la diminution du recours a été prévue et même budgétée.

On sait bien que l'absence d'inscription automatique sur la liste électorale du lieu de résidence produit de l'abstention ; c'est une évidence ! Les impôts, eux, n'ont aucun problème à vous retrouver quand vous déménagez. Mais l'exercice du droit de vote – qui affecte la vie commune, y compris sur le plan fiscal – semble poser davantage de problèmes. Or la République ne peut s'accomplir pleinement que comme République sociale.

M. Antoine Léaument, rapporteur. Je vous propose de remonter le temps à partir de la date de l'élection, en prenant en compte la version actuelle du texte – incluant mes amendements à l'article 1er. Dans les dix jours précédant l'élection, il n'existe aucune possibilité de se réinscrire sur les listes électorales par une autre voie que celle du tribunal; laissons cependant cette possibilité de côté.

Entre six semaines et dix jours avant l'élection, l'article L. 30 du code électoral prévoit une série d'exceptions autorisant la réinscription. Je propose que les radiations pour perte d'attache communale y soient intégrées.

Entre trois mois et six semaines avant l'élection, les radiations sont désormais interdites mais l'inscription est autorisée sans exception.

Vous souhaitez, monsieur Mendes, que l'on borne la dérogation aux radiations intervenues dans les trois mois précédant le scrutin. Cela signifie que l'on n'ouvrirait la possibilité de réinscription qu'à des personnes qui auraient été radiées de façon exceptionnelle dans les trois mois précédant l'élection – parce qu'un maire n'aurait pas respecté la loi par exemple, ou du fait d'un problème informatique. Je pense que, ce faisant, on limiterait la portée de l'article 2.

J’entends néanmoins l’argument selon lequel un délai d’un an serait trop long. Je vous propose donc de rectifier mon amendement dans le sens d’un compromis. Il me semble qu’un délai de six mois conviendrait.

M. le président Vincent Caure. L’amendement CL4 est rectifié en ce sens. Il prévoit l’insertion des mots : « au cours des six mois précédant le scrutin ».

La commission ***adopte*** *l’amendement* ***ainsi rectifié****.*

Elle ***adopte*** *l’article 2* ***modifié****.*

Après l’article 2

Amendement CL5 de M. Antoine Léaument

M. Antoine Léaument, rapporteur. Cet amendement de coordination légistique vise à permettre l’application de la proposition de loi à Wallis-et-Futuna ainsi qu’en Polynésie française.

La commission ***adopte*** *l’amendement. L’article 2* bis *est ainsi* ***rédigé****.*

Article 3 : *Rapport sur un dispositif d’inscription automatisée sur les listes électorales*

La commission ***adopte*** *l’article 3* ***non modifié****.*

Elle ***adopte*** *l’ensemble de la proposition de loi* ***modifiée****.*

M. Antoine Léaument, rapporteur. Je vous remercie pour la qualité de nos échanges. Je reste disponible si vous souhaitez corriger certains points du texte en séance. Je souhaite une adoption à la majorité la plus large possible, voire à l’unanimité de notre assemblée.

*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 visant à garantir le droit de vote par l’encadrement des radiations pour perte d’attache communale (n° 2162) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**

  — Mme Muriel Barlet, cheffe du département de la démographie ;

  — M. Gwennaël Solard, adjoint à la cheffe du département de la démographie, responsable des répertoires de personnes ;

- **Ministère de l'Intérieur – Direction des Missions de l'Administration Territoriale et de l'Encadrement supérieur (DMATES)**

  — M. Laurent Buchaillat, Préfet, Secrétaire général adjoint, Directeur des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) ;

  — Mme Sylvie Calves, adjointe au DMATES ;

  — Mme Perrine Barre, directrice de l'évaluation de la performance, de l'achat et de l'immobilier ;

  — M. David Cochu, sous-directeur de l'administration territoriale de l'État ;

- **Universitaires et spécialistes de la sociologie électorale**

  — M. Jean-Yves Dormagen, président et fondateur de l'institut de sondage Cluster17, professeur de science politique à l'Université de Montpellier ;

  — Mme Céline Braconnier, professeure des universités en science politique à l'Institut d'études politiques de Saint-Germain-en-Laye, directrice du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).