

N° 440

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2015

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, visant à la **réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales**,*

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, M. François Pillet, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2619, 2665 et T.A. 500

Sénat : 375 et 441 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
EXAMEN EN COMMISSION	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
TABLEAU COMPARATIF	23
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	25

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 12 mai 2015, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre-Yves Collombat**, la proposition de loi n° 375 (2014-2015) visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.

Cette proposition de loi prévoit, de manière exceptionnelle, une seconde révision des listes électorales au cours de l'année 2015 dans la perspective de l'élection des conseillers régionaux organisée en décembre prochain.

Jugeant cette mesure comme contraignante au regard de son utilité relative, la commission des lois a opté pour une solution pérenne et plus simple. Actuellement, un électeur et les membres de sa famille résidant avec lui peuvent solliciter, hors procédure de révision, leur inscription sur la liste électorale de leur nouvelle commune après un déménagement, uniquement si ce déménagement est motivé par une raison professionnelle. La commission a donc adopté un premier amendement de son rapporteur (article 1^{er}) pour élargir cette possibilité à tout changement de domicile dans une autre commune, quel qu'en soit le motif.

Par cohérence, la commission des lois a adopté deux amendements de son rapporteur : l'un supprimant l'article 2, devenu inutile, et l'autre modifiant en conséquence l'intitulé de la proposition de loi.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le groupe socialiste a souhaité, dans le cadre de son espace réservé, inscrire à l'ordre du jour du Sénat du 21 mai 2015 l'examen de la proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.

Ce texte soumis, en première lecture, à notre assemblée résulte de l'initiative de notre collègue députée Élisabeth Pochon et de ses collègues du groupe socialiste. Adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 18 mars 2015, sous réserve d'un amendement purement rédactionnel de son rapporteur, elle a été approuvée en séance publique le 31 mars 2015.

La proposition de loi s'inspire directement du rapport d'information présenté devant la commission des lois de l'Assemblée nationale par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann, le 17 septembre 2014¹.

Ce rapport, consacré à l'ensemble de la procédure d'inscription sur les listes électorales (calendrier, démarches, contrôle, etc.), invitait à une **réforme globale des modalités d'inscription**. Lors de l'examen à l'Assemblée nationale de la présente proposition de loi, le ministre de l'intérieur convenait lui-même de sa nécessité en indiquant que « *le Gouvernement appelle de ses vœux une réforme plus structurante [...]* », ne considérant ce texte que comme **une réponse ponctuelle pour les élections qui auront lieu en décembre 2015**.

S'agissant de l'inscription proprement dite sur les listes électorales, ce rapport d'information suggérait de **faciliter aux électeurs leur inscription sur les listes électorales**, espérant ainsi favoriser l'exercice du droit de vote, sans remettre en cause l'équilibre actuel entre les inscriptions volontaires et celles d'office.

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

Selon nos deux collègues députés, « les contraintes pesant sur le calendrier d'inscription sur les listes électorales et sa complexité sont l'une des sources déterminantes de l'éloignement de certains électeurs potentiels de l'institution électorale, dont l'ampleur est aujourd'hui estimée à 3 millions de non-inscrits¹ et 6,5 millions de mal-inscrits² », cette dernière notion correspondant aux électeurs inscrits dans une commune qui n'est plus le lieu de leur résidence effective.

Règles d'inscription sur les listes électorales

La liste électorale, tenue au niveau de chaque commune, est permanente et valable pour l'ensemble des élections. Elle est révisée chaque année (article L. 16 du code électoral).

L'électeur peut soumettre du 1^{er} janvier au 31 décembre une demande d'inscription. Si elle est conforme aux conditions légales, l'électeur sera inscrit à compter du 1^{er} mars de l'année suivante. La liste électorale arrêtée le 1^{er} mars sera valable jusqu'au dernier jour du mois de février de l'année suivante.

Les **commissions administratives**³ instituées dans chaque commune examinent et statuent sur les demandes d'inscription déposées⁴ et révisent en conséquence les listes électorales. Symétriquement, elles procèdent aux radiations des électeurs ayant perdu le droit de figurer sur les listes électorales (décès, perte des droits civiques, changement de commune d'inscription ou non-respect des conditions pour être électeur). Ces opérations se déroulent entre le 1^{er} septembre de l'année et le dernier jour de février de l'année suivante.

Résulte des travaux de chaque commission un **premier tableau des additions et des retranchements** opérés sur la liste électorale. Il est rendu public au plus tard le 10 janvier de l'année suivante. Un électeur ou le représentant de l'État peut engager un recours devant le juge d'instance contre une inscription ou une radiation ainsi que le refus d'une demande en ce sens (article L. 25 du code électoral). Le représentant de l'État peut également déférer devant le tribunal administratif l'ensemble des opérations de la commission administrative (article L. 20 du code électoral).

En fonction des décisions rendues par le juge, un **second tableau** est publié le dernier jour de février.

¹ Selon une enquête menée en 2012 par l'INSEE, 93 % des Français en âge de voter et résidant en métropole auraient été inscrits sur les listes électorales au premier tour des élections présidentielles, ce qui représente environ 3 millions de non-inscrits.

² Cette estimation est avancée par Mme Céline Braconnier et M. Jean-Yves Dormagen, chercheurs en science politique.

³ Ces commissions comprennent le maire ou son représentant, un délégué de l'administration désigné par le représentant de l'État et un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

⁴ Les personnes ayant leur domicile réel sur le territoire de la commune et ayant accédé à l'âge de 18 ans sont inscrites d'office sur les listes électorales (articles L. 11-1 et L. 11-2 du code électoral).

En dehors de la période de révision des listes électorales, des inscriptions restent, par exception, possibles en cas d'élection dans l'année. Ces dérogations concernent, en application de l'article L. 30 du code électoral :

- 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 deux cas précédents 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 Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;

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

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

Dans les cas précités, la demande doit être déposée par l'électeur, appuyée des pièces justificatives nécessaires, au moins 10 jours avant la date du scrutin (article L. 31 du code électoral), à charge pour la commission administrative¹ de statuer 5 jours au moins avant la date du scrutin (article L. 32 du code électoral). Saisi par un électeur ou le représentant de l'État, le juge peut statuer sur le recours jusqu'à la date du scrutin (article L. 33-1 du code électoral).

Enfin, de manière générale, le juge peut rétablir sur la liste électorale, jusqu'à la date du scrutin, un électeur omis en raison d'une erreur matérielle ou radié en violation des formes légales (article L. 34 du code électoral).

Pour mettre davantage en adéquation la composition de la liste électorale avec les électeurs disposant du droit de vote au sein de la commune, nos collègues députés Élisabeth Pochon et Jean-Luc Warsmann préconisaient de rapprocher la date de clôture des inscriptions par rapport à celle du scrutin, en ne laissant qu'un délai de 45 jours entre les deux. La révision annuelle, telle que pratiquée aujourd'hui, serait maintenue uniquement pour les années ne comptant pas de scrutin.

¹ L'article 2 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a transféré cette tâche du juge d'instance à la commission administrative.

En séance publique, le 31 mars dernier, le ministre de l'intérieur a d'ailleurs rappelé devant les députés que *« le Président de la République s'est clairement exprimé en faveur d'une modernisation de l'accès au scrutin, avec l'ambition que, en 2017, nos concitoyens puissent s'inscrire jusqu'à un mois avant l'échéance électorale, et non plus l'année précédant le scrutin. »*

La proposition de loi a cependant un objet moins général, en répondant uniquement à la situation née de l'organisation de l'élection des conseillers régionaux en décembre 2015. En effet, parmi les 23 propositions retenues par le rapport d'information, la proposition de loi reprend la seule proposition n° 1, ainsi formulée : *« tenir compte, dans les opérations de révision et d'établissement des listes électorales de l'année 2015, du report programmé de mars à décembre 2015 de la tenue des élections des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane en procédant, à titre exceptionnel, à une seconde révision des listes électorales quelques semaines avant ou en ouvrant plus largement les possibilités de s'inscrire hors période de révision ».*

La liste électorale servant à l'organisation de ces élections en décembre prochain sera celle arrêtée au 1^{er} mars 2015, à partir des demandes déposées jusqu'au 31 décembre 2014. Près d'un an se sera ainsi écoulé entre la clôture du délai pour les demandes d'inscription et la date du scrutin. Durant cet intervalle, les électeurs n'ont pu et ne pourront solliciter leur inscription que dans les cas prévus à l'article L. 30 du code électoral (accès à la majorité, naturalisation, récupération des droits civiques, déménagement pour un motif professionnel, changement d'affectation d'un agent public, etc.) pour des faits postérieurs à la clôture du délai d'inscription.

Cette situation est relativement exceptionnelle puisque les élections générales au scrutin direct et organisées en métropole ont normalement lieu au cours du premier semestre de l'année : les élections municipales, départementales et régionales en mars, l'élection présidentielle en mai, les élections européennes en mai ou juin et les élections législatives en juin. Aussi, le délai entre la date butoir pour déposer une demande d'inscription et celle du scrutin reste-t-il inférieur à six mois.

Dans son rapport, notre collègue députée Elisabeth Pochon fait valoir que *« la tenue d'une élection générale en décembre est une situation inédite depuis cinquante ans en France, la dernière organisée à cette date remontant à la première élection au suffrage universel direct du président de la République les 5 et 19 décembre 1965, soit à une époque où la mobilité résidentielle des électeurs n'était pas la même que celle d'aujourd'hui ».* Cependant, à l'époque, aucune disposition législative n'avait prévu la révision exceptionnelle des listes électorales car si aucune règle constitutionnelle ne l'interdit, aucune ne l'impose.

Néanmoins, l'exposé des motifs de la présente proposition de loi estime que *« le rapprochement entre la date butoir d'inscription sur les listes électorales et le moment où se déroule le scrutin permettra d'obtenir un corps*

électoral plus sincère ». Et d'insister sur le fait qu'il « *est donc de la responsabilité du législateur dans une période qui voit émerger les nécessités de reconstruire les fondamentaux de la citoyenneté, de l'appartenance à la Nation et des Valeurs Républicaines de notre société de prendre une telle mesure qui est de nature à rapprocher les citoyens de leurs instances démocratiques* ».

En conséquence, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit de **rouvrir la période au cours de laquelle les électeurs peuvent solliciter leur inscription sur une liste électorale**. De manière exceptionnelle et pour la seule année 2015, les listes électorales seraient révisées une seconde fois. Les demandes déposées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 septembre 2015 (**article 1^{er}**) seraient examinées au cours des mois d'octobre et de novembre 2015. La liste serait alors arrêtée le 1^{er} décembre 2015 et utilisée pour toutes les élections ayant lieu jusqu'au 29 février 2016.

À compter du 1^{er} mars 2016, selon le rythme normal, la liste élaborée en janvier et février 2016, à partir des demandes déposées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 décembre 2015, entrerait en vigueur.

Hors la modification des dates pour procéder à la révision, la procédure habituelle s'appliquerait à cette révision exceptionnelle, par renvoi aux articles L. 11 à L. 40 du code électoral (**article 1^{er}**). Les listes électorales seraient donc établies par les commissions administratives communales (article L. 17 du code électoral) selon les modalités traditionnelles (articles L. 18 et L. 19 du code électoral), sous le contrôle du juge en cas de saisine par le représentant de l'État ou un électeur (articles L. 20 à L. 27 du code électoral).

Les règles et formes de l'opération sont renvoyées à un décret en Conseil d'État (**article 2**). Comme le souligne notre collègue députée Élisabeth Pochon dans son rapport, l'article L. 16 du code électoral ne prévoit qu'un décret simple mais, compte-tenu de l'importance des mesures, les dispositions réglementaires du code électoral ont été adoptées par la voie d'un décret en Conseil d'État. La proposition de loi impose, par parallélisme des formes, cette même exigence.

Si les intentions affichées par la proposition de loi sont louables, demeure la question du **bilan entre les contraintes imposées par cette révision exceptionnelle, ses effets politiques négatifs et les effets positifs qu'elle produirait réellement**.

Par « effets politiques négatifs » votre rapporteur entend le soupçon d'opportunisme électoral que pourrait produire une révision tout à fait exceptionnelle des listes électorales venant après une succession jamais vue de modifications des dates, des modes de scrutin, des circonscriptions électorales pour les élections départementales et régionales. D'autant que le maintien des élections **en mars 2014, voire en mars 2015 comme cela avait été, un moment envisagé**, garantissait tout à la fois la simultanéité des élections départementales dans l'ensemble des cantons et des élections

régionales, simultanément censée favoriser la participation, quel que soit le mode de scrutin choisi. Il est pour le moins paradoxal non seulement de séparer ces deux consultations mais aussi de situer les élections régionales à une période de l'année **climatiquement hasardeuse**, à quelques jours des fêtes de Noël.

Comme le font ressortir les travaux parlementaires devant l'Assemblée nationale, deux catégories principales d'électeurs sont visées par cette mesure car ils ne peuvent bénéficier des inscriptions hors période de révision : ceux ayant déménagé pour un motif autre que professionnel au cours de l'année 2015 ou ceux ayant omis de déposer une demande d'inscription avant le 31 décembre 2014. Contrairement aux premiers, les seconds remplissaient les conditions requises pour être électeur au 31 décembre 2014.

Or rien ne dit que les raisons motivant les électeurs à ne pas avoir sollicité leur inscription sur les listes électorales **avant le 31 décembre 2014** résident essentiellement dans les difficultés procédurales, ceci d'autant moins que la date des élections régionales était connue. Ces électeurs saisiraient-ils l'occasion de cette révision exceptionnelle pour s'inscrire entre juillet et septembre 2015 alors qu'ils n'ont pas entamé une telle démarche à la fin de l'année 2014 ? Aussi, est-il probable que la révision exceptionnelle ne profite *in fine* qu'aux électeurs désireux de voter dans leur nouvelle commune, ayant déménagé dans l'année 2015 mais ne pouvant s'inscrire sur les listes électorales en raison d'un déménagement motivé par des raisons extraprofessionnelles.

Par ailleurs, d'un **effet douteux sur la participation**, une révision exceptionnelle imposerait aux communes une **charge supplémentaire**. Si le bureau exécutif de l'Association des maires de France (AMF) a émis un avis favorable sur cette proposition de loi, l'AMF n'en souligne pas moins que la mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle « *induirait un travail supplémentaire de la part des services des communes, nécessiterait une réactivité importante de la part de l'INSEE, une adaptation des logiciels, des réunions* ». Surtout, elle souligne que les communes devront gérer, dans des délais rapprochés, deux révisions des listes électorales : celle exceptionnelle imposée par cette proposition de loi à l'automne 2015 et celle ordinaire de septembre 2015 à février 2016. À cet égard, l'argument avancé par le rapporteur de l'Assemblée nationale selon laquelle « *la quasi-concomitance des deux révisions faciliterait la mise en œuvre pratique de la révision exceptionnelle et en renforcerait la sécurité juridique* » n'est guère convaincant.

Si une réforme doit être conduite, elle ne peut, pour votre rapporteur, l'être dans la précipitation. Cette proposition de loi intervenant, après des élections municipales et européennes en 2014, des élections départementales en 2015 peu favorables au Gouvernement, quelques mois avant une nouvelle échéance électorale importante pour lui, ne peut pas ne

pas nourrir les soupçons d'opportunisme électoral évoqué plus haut, d'autant plus inutiles qu'il est totalement impossible d'en prévoir les effets.

Arguer de l'inadaptation d'un calendrier électoral que l'on a bouleversé ces dernières années comme on ne l'avait jamais fait, pour justifier en plus une révision exceptionnelle des listes électorales, est pour le moins osé.

Les reports successifs des élections locales

La loi du 16 décembre 2010 instituait le conseiller territorial ayant vocation à se substituer au conseiller général et au conseiller régional. Aussi l'article 82 de cette loi prévoyait-il que le renouvellement général des conseillers généraux et régionaux aurait lieu concomitamment en mars 2014. Ce faisant, **les conseillers généraux étaient élus en mars 2011 pour trois ans seulement tandis que les conseillers régionaux, élus en mars 2010, voyaient leur mandat réduit de deux ans.**

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a abrogé la création du conseiller territorial avant son entrée en vigueur. Son article 47 a alors maintenu la concomitance du renouvellement des conseils départementaux et régionaux mais leur élection a été reportée en mars 2015.

Enfin, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a prévu un nouveau report, afin de permettre la mise en place de la réforme de la carte régionale. Après avoir proposé d'abord le report des élections départementales et régionales en décembre 2015, le Gouvernement a finalement inscrit à l'article 10 de la loi, moins de trois mois après le dépôt du texte devant le Sénat, le report en décembre 2015 des élections régionales et le maintien des élections départementales en mars 2015.

Enfin, l'absence de prise en compte des électeurs arrivés au cours de l'année 2015 par la liste électorale arrêtée au 1^{er} mars 2015 à partir des demandes déposées en 2014 paraît le seul argument justifiant une modification des listes. Il s'agirait de prendre en compte la mobilité des électeurs pour quelque motif qu'il soit et non de limiter cette possibilité, comme actuellement, au seul motif professionnel. Le rapport d'information de Mme Elisabeth Pochon et de M. Jean-Luc Warsmann évoquait d'ailleurs la possibilité d'organiser une seconde révision des listes électorales mais aussi celle d' *« ouvrir plus largement les possibilités de s'inscrire hors période de révision »*.

Votre commission a suivi cette seconde voie en adoptant un **amendement COM-1** de son rapporteur. Le 2° bis de l'article L. 30 du code électoral permet de s'inscrire en dehors des périodes de révision aux *« personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel [...] après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de*

leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ». Réécrivant l'article 1^{er}, cet amendement supprime la mention du motif professionnel et permet, par extension, l'inscription de toute personne et des membres de sa famille partageant son domicile dès lors qu'ils ont déménagé durant l'année au cours de laquelle est organisée l'élection. Ainsi, serait évité l'écueil du caractère exceptionnel de la révision : la possibilité de s'inscrire serait permanente au titre de l'article L. 30 dans sa nouvelle rédaction et les communes se verraient dispenser d'une révision supplémentaire fin 2015.

Par coordination, votre commission a adopté un **amendement COM-2** de son rapporteur pour supprimer l'article 2, devenu inutile, ainsi qu'un **amendement COM-3** modifiant en conséquence l'intitulé du texte.

*

*

*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

(MARDI 12 MAI 2015)

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour faire simple, l'objet de cette proposition de loi déposée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, est de permettre la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales afin de permettre à ceux qui, n'ayant pu s'inscrire avant le 31 décembre 2014, et n'entrant pas dans les dérogations prévues à l'article L. 30, sur lequel je reviendrai, ne pourront voter aux élections régionales de décembre 2015, de le faire. J'observe au passage que le choix de cette date est singulier, sachant que pour voter une année donnée, il faut avoir été inscrit sur les listes avant le 31 décembre de l'année précédente.

Une telle proposition est tentante : qui peut refuser de lutter contre l'absentéisme électoral ? Mais, est-ce le bon moyen ? Le premier responsable de l'absentéisme électoral, qui touche toujours davantage notre démocratie, est-il la rigidité des procédures d'inscription sur les listes électorales ? Cela peut certes y participer, mais une mesure ponctuelle, exceptionnelle, est-elle le meilleur moyen d'y remédier ? Au premier tour des élections départementales de mars 2015, l'abstention a représenté 49,8 % des inscrits et les suffrages exprimés 47,7 % seulement des inscrits, ce qui signifie que moins d'un électeur sur deux a participé au choix de ses conseillers départementaux. Là est le vrai problème de notre démocratie. Il ne réside pas dans les non inscrits ou les « mal inscrits », fussent-ils respectivement, selon les estimations, 3 millions et 6,5 millions ; d'autant qu'il n'y a aucune raison pour que leur comportement électoral soit différent de celui du corps électoral tout entier. La procédure d'inscription sur les listes électorales serait « véritablement moyenâgeuse », nous dit, tout en nuance, le directeur du département de sciences politiques de l'université de Montpellier-I dans *Libération*.

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est mal connaître la richesse de l'époque médiévale.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On nous permettra en effet de douter de cette vision du Moyen-Age.

Trop rigide pour être adaptée à la mobilité de la France d'aujourd'hui, cette procédure doit-elle être revisitée comme le propose le rapport d'information de nos collègues députés Elisabeth Pochon et Jean-Luc Warsmann dont s'inspire la proposition de loi ? Probablement. Mais alors ce réexamen ne peut se limiter, comme ici, à la réouverture exceptionnelle des listes électorales à quelques mois d'une échéance électorale qui ne s'annonce pas forcément sous les meilleurs auspices pour le Gouvernement. Rien ne

serait pire qu'une mesure exceptionnelle pouvant, à tort ou à raison, éveiller le soupçon d'une opération d'opportunisme électoral, d'ailleurs vouée à l'échec comme toutes celles du même genre. Après cinq ans de torture du calendrier électoral, de bouleversements répétitifs des institutions départementales et régionales - compétences, modes d'élection, circonscriptions d'élection, etc. -, une modification « exceptionnelle » des conditions d'inscription sur les listes électorales aurait des effets contre-productifs. Remarquons d'ailleurs que si le niveau de participation électoral était la première préoccupation du Gouvernement, il ne serait pas revenu sur la date de mars 2014, puis sur celle de mars 2015, qui avait le mérite de conserver la simultanéité des élections départementales et régionales et d'éviter de convoquer les électeurs au mois de décembre, période de l'année à la météorologie hasardeuse et où les Français pensent plus au Père Noël de leur enfance qu'aux Pères Noëls électoraux.

Le calendrier d'inscription sur les listes électorales, nous dit l'exposé des motifs de cette proposition de loi, est devenu au fil des années « *trop contraignant et inadapté au rythme démocratique et à la mobilité des électeurs* ». Trop contraignant ? Je viens de répondre : certes, mais une disposition exceptionnelle ne saurait être la solution. Inadapté au rythme démocratique ? Peut-être, mais que peuvent bien avoir de « démocratiques », les bouleversements du calendrier électoral de ces dernières années imposés au forceps ? Surtout, à qui la faute ? « *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* », dit le vieil adage.

M. Philippe Bas, président. - « *Nul ne peut se prévaloir de ses propres turpitudes.* »

M. Michel Mercier. - Et il arrive qu'elles soient nombreuses...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. - Faisons un bref retour sur les cinq ans écoulés.

La loi du 16 décembre 2010 institue le conseiller territorial qui se substitue au conseiller général et au conseiller régional. Son article 82 prévoit que le renouvellement général des conseillers généraux et régionaux aura lieu concomitamment en mars 2014. Les conseillers généraux élus en mars 2011 rempliront un mandat de trois ans, ceux élus en 2008 iront jusqu'au terme des six ans habituels. Le mandat des conseillers régionaux, élus en mars 2010, est réduit de deux ans.

La loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral abroge la création du conseiller territorial avant son entrée en vigueur. Son article 47 allonge d'un an les mandats des conseillers départementaux et régionaux mais maintient la concomitance du renouvellement des conseils départementaux et régionaux, repoussée à mars 2015.

Rebelote avec la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Après avoir proposé d'abord le report des élections départementales et régionales en décembre 2015, le Gouvernement optera finalement, à l'article 10, pour un report en décembre 2015 des élections régionales mais un maintien des élections départementales, en mars 2015.

« *Inadapté à la mobilité des électeur ?* » L'argument est recevable mais le code électoral permet déjà d'y apporter des éléments de réponse. Actuellement, en effet, certains électeurs peuvent être inscrits, au titre de l'article L. 30, en cas d'élection dans l'année, hors période de révision. Il s'agit des fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux ; des militaires rendus à la vie civile ; des personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux précédemment évoqués ; des Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription - l'inscription, dans ce cas, est automatique - ; des Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française après la clôture des délais d'inscription ; des Français et des Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

Reste tous ceux qui ne changeant pas de commune pour un motif professionnel, ne peuvent être inscrits sur ses listes électorales que l'année suivant leur arrivée. Ce que je vous propose, mes chers collègues, c'est d'y remédier, simplement en donnant la possibilité à toute personne établissant son domicile dans une nouvelle commune, l'année d'une élection, d'y participer. Pour cela, il suffit de supprimer la restriction tenant au motif professionnel au 2° bis de l'article L. 30 du code électoral. Cette solution, qui permet à ceux qui veulent vraiment voter de le faire, a le mérite d'écarter tout soupçon d'électorisme, parce qu'elle est générale au lieu d'être exceptionnelle, parce qu'elle présente en outre l'avantage de la simplicité et permet de se passer de décret en Conseil d'Etat.

M. Philippe Bas, président. - Je vous remercie. Vous nous faites là une proposition créative et constructive.

M. Jean-Jacques Hyest. - Ce qui m'étonne, c'est que les auteurs de cette proposition de loi ne savent manifestement pas comment se passe concrètement la révision des listes électorales. Outre que les mairies doivent rester ouvertes jusqu'à la date limite du 31 décembre pour le dépôt des demandes d'inscription, afin de garantir qu'aucun électeur ne sera privé de son droit, il faut ensuite procéder, avant fin février, aux vérifications : une fois que l'Insee s'est assurée que toute inscription est bien assortie d'une radiation, il revient à une commission, composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué du tribunal de grande instance désigné par son président, de contrôler la fiabilité de la liste.

Rouvrir le délai d'inscription rendra les choses très complexes. Faudra-t-il donc réunir cette commission de trois personnes à tout moment, chaque fois qu'interviendra une modification ?

Je ne vois guère, dans l'histoire récente, qu'un précédent de scrutin ayant eu lieu en décembre.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – En 1965.

M. Jean-Jacques Hyest. – En effet. Pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct, ce qui n'est pas rien. Mais les échéances électorales n'étaient pas, à l'époque, aussi nombreuses qu'aujourd'hui. De deux choses l'une, soit on anticipe la révision, en retenant toutes les conditions prévues en cas de révision, soit on vous suit, mais cela signifie que les listes peuvent changer à tout moment.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Seulement les années d'élection.

M. Jean-Jacques Hyest. – Mais les listes électorales sont révisées même quand il n'y a pas d'élections.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – S'il n'y a pas d'élection, on restera dans la procédure habituelle – dont on sait, soit dit en passant, que le Gouvernement, à la suite du rapport Pochon-Warshmann, envisage de la revoir. Ce n'est que les années électorales que s'appliquerait la procédure que je vous propose. Le changement n'est pas énorme au regard de la situation actuelle : nombre de personnes qui déménagent bénéficient déjà de ce système, que je vous propose seulement d'élargir.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le nombre d'électeurs qui changent de commune n'est pas négligeable. Dans les communes périurbaines, en particulier, où la mobilité est forte, cela peut aller jusqu'à 10 % par an.

M. Michel Mercier. – La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale a ceci de détestable qu'elle crée une mesure exceptionnelle – le mot même figure dans son intitulé. Cela me paraît d'autant moins justifié que le problème est récurrent. Il se pose, au-delà des rendez-vous nationaux, pour d'autres élections. Tous les citoyens doivent pouvoir voter. Je pense aussi aux Français de l'étranger. La majorité d'entre eux – et les Français sont de plus en plus nombreux à partir travailler à l'étranger – ne sont pas inscrits sur les listes électorales. Notre devoir de législateur est donc bien plutôt de déconnecter la question de l'inscription sur les listes de la survenance exceptionnelle d'une élection liée à une modification de calendrier. Je suis donc assez favorable à ce que propose M. Collombat. Pour répondre à l'objection de M. Hyest, nous pourrions prévoir que la commission électorale se réunit deux mois avant une élection pour arrêter la liste des électeurs. Dans un premier temps, l'électeur s'inscrit ; dans un second temps, la commission arrête la liste. Car pour mener leur campagne, il faut aussi que les candidats connaissent cette liste.

M. Philippe Bas. – Cette solution ne fonctionne pas en cas de dissolution.

M. Michel Mercier. – C'est le seul cas.

M. Jean-Yves Leconte. – Le Président de la République a annoncé à l'automne dernier la mise en place d'une liste électorale flottante, au titre de la simplification. Au-delà des difficultés techniques que l'on peut soulever, une telle solution, qui présente beaucoup d'intérêt, mériterait d'être soutenue.

Il est vrai que le caractère exceptionnel de la mesure contenue dans cette proposition de loi peut poser problème, mais je m'interroge sur la généralisation proposée. Les Français établis hors de France ne sont pas inscrits sur une liste unique, mais sur plusieurs. Ils peuvent être inscrits dans une commune française, selon un schéma à différentes options que j'estime complexe – et j'ai déposé une proposition de loi organique pour y remédier. De fait, lors de la dernière élection présidentielle, 25 000 personnes n'ont pas pu voter, parce qu'elles croyaient être inscrites sur les listes électorales mais ne l'étaient, en fait, que pour les élections locales. Je m'interroge sur les conséquences qu'auraient, si nous suivons le rapporteur, notre vote, sachant que les dispositions relatives, en la matière, aux Français établis hors de France, sont de nature organique. J'estime donc qu'autant le caractère chirurgical de la proposition de loi permettra à un maximum de gens de voter, autant la proposition que nous fait le rapporteur entre en conflit avec le caractère organique de la liste électorale consulaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les députés ont voulu faire en sorte que le plus d'électeurs possible participent à cette élection régionale. Pierre-Yves Collombat nous propose une solution élégante, grâce à une disposition à caractère général qui règle le problème de manière pérenne. Je voudrais seulement être sûr qu'elle couvre bien l'ensemble des cas de figure et que tous ceux qui voudront voter le pourront.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je rappelle qu'un toilettage de la procédure a été annoncé, qui donnera l'occasion d'ajuster, si nécessaire, le dispositif que je propose. Encore une fois, il est à mon sens détestable de devoir en permanence faire des lois pour régler les dégâts collatéraux des lois antérieures. J'ai tout à l'heure récapitulé ce qui s'est passé au cours des cinq dernières années : le calendrier électoral a été mis à la torture. Quand on prend si peu de précautions avec le suffrage universel, il est fort de café de s'insurger ensuite parce que des gens ne pourront pas voter en décembre. En revanche, si l'on a envie de permettre à des gens qui ne peuvent pas voter à une élection parce qu'ils sont arrivés trop tard dans la commune, pourquoi pas ? Il y a bien une catégorie de personnes qui ne sera pas couverte : ceux qui étaient déjà dans la commune, et qui n'ont rien fait. Ceux-là, s'ils veulent voter, ne le pourront pas. Mais j'ai la faiblesse de penser que s'ils n'ont rien fait avant, ils ne feront rien, quoi qu'on leur permette. Et c'est bien pourquoi

je suis défavorable au vote obligatoire. En revanche, ceux qui déménagent, ceux qui quittent l'Alsace pour aller vivre dans le Var, par exemple...

M. André Reichardt. – Ou l'inverse...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – ...doivent pouvoir s'inscrire. La solution que je vous propose répond à l'attente de nos collègues de l'Assemblée nationale, sans prêter le flanc à la critique, puisqu'il ne s'agit pas d'ajouter à la loi une mesure exceptionnelle de plus.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

L'amendement n° COM-2 est adopté. En conséquence, l'amendement n° COM-1 devient sans objet.

Article 2

L'amendement de coordination n° COM-3 est adopté, et l'article 2 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi.

L'amendement de conséquence n° COM-4 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. COLLOMBAT, rapporteur	2	Élargissement des possibilités d'inscription hors procédure de révision en cas de déménagement	Adopté
M. GRAND	1	Suppression	Satisfait ou sans objet
Article 2			
M. COLLOMBAT, rapporteur	3	Conséquence	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. COLLOMBAT, rapporteur	4	Cohérence	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

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

M. Flavio Bonetti, adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques

Contribution écrite

Association des maires de France

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	—	—
	Proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales	Proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales	Proposition de loi tendant à faciliter l'inscription sur les listes électorales
Code électoral	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p><i>Art. L. 16.</i> – Les listes électorales sont permanentes.</p> <p>Elles sont l'objet d'une révision annuelle.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 30.</i> – Peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision et lorsque les électeurs sont convoqués pour un scrutin :</p> <p>.....</p> <p><i>2° bis</i> 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 ;</p> <p>.....</p>	<p>Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 16 du code électoral, les listes électorales font l'objet d'une procédure de révision exceptionnelle en 2015. Les demandes d'inscription ne sont recevables que jusqu'au 30 septembre 2015.</p> <p>.....</p> <p>Pour la mise en œuvre du présent article, les dispositions des articles L. 11 à L. 40 du code électoral sont applicables.</p>	<p>Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 16 du code électoral, les listes électorales font l'objet d'une procédure de révision exceptionnelle en 2015. Les demandes d'inscription sont recevables jusqu'au 30 septembre 2015.</p> <p>.....</p> <p>Pour la mise en œuvre du présent article, les articles L. 11 à L. 40 du même code sont applicables.</p>	<p>Au <u>2° bis</u> de l'article L. 30 du code électoral, les mots : « <u>pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2°</u> » sont <u>supprimés</u>.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">Alinéa supprimé</p>
	Article 2	Article 2	Article 2
	<p>Un décret en Conseil d'État détermine les règles et les formes de l'opération prévue à l'article 1er.</p>	<p>Un décret en Conseil d'État détermine les règles et les formes de l'opération prévue à l'article 1^{er}.</p>	Supprimé

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION



PROPOSITION DE LOI

RÉOUVERTURE EXCEPTIONNELLE DES DÉLAIS D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

N°	COM-1
----	-------

COMMISSION DES LOIS

(n° 375)

8 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

M. GRAND

ARTICLE 1ER

Supprimer cet article.

OBJET

L'Assemblée nationale a adopté, après engagement de la procédure accélérée, cette proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.

Ce texte vient modifier les règles de droit à quelques mois du scrutin régional après de multiples modifications du calendrier électoral.

S'il convient de lutter contre l'abstention, de telles modifications doivent faire l'objet d'une réflexion plus globale et d'un texte plus complet et non électoraliste.

En effet, les propositions de modifications du code électoral sont nombreuses : régime des inéligibilités et des incompatibilités, établissement des procurations, composition des bureaux de vote, modification du calendrier électoral, ...

En l'absence de scrutin électoral, l'année 2016 pourrait être mise à profit pour avancer sur l'ensemble de ces questions.

Aussi, il convient de supprimer cet article et de rejeter cette proposition.