

N° 816
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2026

PROPOSITION DE LOI

visant à rendre obligatoire la déclaration domiciliaire,

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques GROSPERRIN,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à instaurer une obligation de déclaration domiciliaire à déposer auprès des services municipaux en vue de l'établissement d'un registre communal de domiciliation. La mise en place d'une telle disposition permettrait aux maires d'obtenir une actualisation de leur population communale.

L'article 104 du code civil, issu du code napoléonien, prévoit une déclaration d'intention de changement de domicile, sans toutefois en faire une obligation. Pourtant, l'actualisation annuelle de la population communale, dans un contexte de variation démographique important, constituerait un outil essentiel pour les élus locaux dans la planification de leur projet politique, dans la création de services publics et d'équipements de proximité adaptés.

L'absence d'obligation de déclaration domiciliaire entraîne une perte d'information conséquente pour les collectivités territoriales, ce qui fragilise la mise en œuvre de politiques publiques locales adaptées aux besoins de la population. L'instauration d'une obligation est d'autant plus pressante depuis la suppression de la taxe d'habitation, actée en loi de finances pour 2020, qui a privé les communes d'une recette dynamique directement corrélée à leur population résidente.

Chaque année, trois millions de Français changent de résidence principale. À ce jour, la démarche de déclaration domiciliaire auprès des services municipaux demeure facultative pour les nouveaux résidents d'une commune. Les méthodes de recensement actuelles sur les communes instaurées par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 ne permettent pas aux maires de procéder à une analyse fine de leur population actualisée.

La France fait figure d'exception parmi ses voisins européens. En effet, la Suisse, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont chacun introduit dans leur droit national une obligation de déclaration de domiciliation auprès des services municipaux.

Face à la situation budgétaire très contrainte auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales, l'accès aux données démographiques redonnerait des moyens importants aux élus locaux dans la gestion de leur budget local en définissant avec précision l'allocation des dotations de l'État à leur budget et en anticipant les investissements dans les infrastructures relevant des compétences communales.

Outre la finalité d'intérêt général, l'instauration d'une telle obligation faciliterait la lutte contre les fraudes à l'état civil et la mise en œuvre de mesures préventives en matière de risques sanitaires ou naturels.

La présente proposition de loi vise donc à instaurer un dispositif demandé par de nombreux élus, dans le respect des libertés fondamentales et du cadre juridique applicable à la protection des données personnelles.

Aussi, ce dispositif constituerait une atteinte nécessaire et proportionnée à la liberté d'aller et venir garantie par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dans le seul sens qu'elle permet de poursuivre un but d'intérêt général. En effet, l'obligation de déclaration domiciliaire qu'elle instaure a pour seule finalité de mettre à la disposition des élus locaux des informations essentielles à l'exercice de leurs compétences et à la conduite de politiques publiques adaptées aux besoins réels de leur population.

Le dispositif envisagé sera mis en œuvre dans un régime conforme aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, telle que modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, ainsi que du règlement général sur la protection des données.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sera associée à la mise en œuvre de ce registre communal afin de garantir la sécurité des données collectées et la conformité du dispositif à l'ensemble des exigences légales en vigueur.

L'**article 1^{er}** institue une obligation générale de déclaration domiciliaire auprès des services communaux dans un délai de trente jours suivant tout changement de domicile, par voie écrite ou électronique, avec délivrance d'un récépissé valant justificatif de domicile.

L'**article 2** crée un registre communal automatisé de population, alimenté par les déclarations reçues et transmis annuellement à l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), dans le strict respect du cadre légal de protection des données personnelles.

L'article 3 ménage une dérogation nécessaire au bénéfice des personnes dont la sécurité serait compromise par la divulgation de leur adresse réelle, en leur permettant de déclarer leur domicile auprès d'un organisme agréé.

L'article 4 renvoie au décret en Conseil d'État le soin de fixer les sanctions contraventionnelles applicables en cas de défaut de déclaration.

L'article 5 automatise l'inscription et la radiation sur les listes électorales à l'occasion de toute déclaration domiciliaire, tout en préservant la faculté pour le déclarant de maintenir son inscription dans sa commune de départ.

L'article 6 abroge les ordonnances de 1883 et leurs modifications préfectorales constituant la base du droit local alsacien-mosellan en matière domiciliaire, désormais remplacé par le présent dispositif de droit commun.

L'article 7 fixe l'entrée en vigueur au premier jour du sixième mois suivant la promulgation, afin de laisser aux communes le temps nécessaire à la mise en place des outils administratifs requis.

Proposition de loi visant à rendre obligatoire la déclaration domiciliaire

Article 1^{er}

- ① L'article 103 du code civil est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 103.* – Toute personne qui établit ou transfère son domicile dans une commune en fait la déclaration auprès des services communaux de la nouvelle commune, dans un délai de trente jours suivant l'établissement ou le transfert.
- ③ « Dans le cas d'un déménagement à l'étranger, la déclaration est adressée à la commune où la personne était précédemment domiciliée.
- ④ « La déclaration mentionne l'adresse postale du domicile, les noms, prénoms, date et lieu de naissance du déclarant ainsi que l'identité et la date de naissance des personnes composant son foyer. Elle est effectuée par voie écrite ou électronique.
- ⑤ « La commune auprès de laquelle est faite cette déclaration en délivre récépissé, lequel vaut justificatif de domicile.
- ⑥ « Les arrondissements de la Ville de Paris et des communes de Lyon et de Marseille sont considérés comme des communes au sens du présent article.
- ⑦ « Les personnes assujetties à l'article 106 sont exemptées de l'obligation de déclaration prévue au premier alinéa du présent article. »

Article 2

- ① L'article 104 du code civil est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 104.* – Chaque commune tient un registre automatisé des habitants ayant satisfait à l'obligation de déclaration prévue à l'article 103, aux seules fins de faciliter l'exercice de ses compétences ou de celles d'un groupement dont elle est membre.
- ③ « Ce registre recueille les éléments relatifs à l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse postale et la composition du foyer des personnes ayant déclaré leur domicile sur le territoire de la commune.

- ④ « Les données collectées sont traitées conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Le droit d'accès et de rectification de ces données est assuré conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée. La diffusion de ces données à des personnes non autorisées ou leur détournement sont passibles des peines prévues aux articles 226-16 à 226-24 du code pénal.
- ⑤ « Le maire transmet, le 31 décembre de chaque année, le registre de population communale à l'Institut national de la statistique et des études économiques, aux fins d'alimenter des données démographiques nationales. »

Article 3

- ① L'article 105 du code civil est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 105.* – Par dérogation à l'article 103, les personnes dont la sécurité ou celle de leur foyer serait compromise par la déclaration de leur adresse réelle peuvent déclarer leur domicile auprès d'un organisme agréé à cet effet.
- ③ « Sont concernées à ce titre les victimes de violences conjugales ou intrafamiliales, les personnes faisant l'objet d'une mesure de protection fonctionnelle ainsi que toute personne dont la situation ferait courir un risque grave à son intégrité physique ou psychique.
- ④ « Peuvent être qualifiés d'organismes agréés mentionnés au premier alinéa une association de domiciliation ou un centre communal d'action sociale notamment. L'agrément est délivré par le représentant de l'État dans le département, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État.
- ⑤ « Le maire ne peut opposer l'absence de déclaration d'adresse réelle aux personnes mentionnées au même premier alinéa, ni les sanctionner à ce titre. »

Article 4

- ① Avant toute verbalisation, les services communaux adressent au contrevenant une mise en demeure de régulariser sa situation dans un délai de quinze jours. Aucune sanction ne peut être prononcée à l'encontre de la personne ayant satisfait à l'obligation de déclaration dans ce délai ou justifiant d'un cas de force majeure.
- ② Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de la présente loi, notamment les sanctions contraventionnelles applicables en cas de défaut de déclaration dans le délai prévu à l'article 103 du code civil.

Article 5

- ① L'article L. 11 du code électoral est ainsi rétabli :
- ② « *Art. L. 11-1.* – Dès réception de la déclaration prévue à l'article 103 du code civil, les services communaux procèdent d'office à l'inscription de la personne déclarante sur la liste électorale de la commune d'accueil, sous réserve qu'elle respecte les conditions prévues à l'article L. 2 du présent code et qu'elle ne soit pas déjà inscrite sur une liste électorale, en application de l'article L. 10.
- ③ « Concomitamment, les services communaux notifient à la commune de départ l'établissement ou le transfert d'un nouveau domicile par la personne déclarante, aux fins de radier cette dernière de la liste électorale de cette commune.
- ④ « Les déclarations reçues après le 31 octobre de l'année en cours ne produisent leurs effets électoraux qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante.
- ⑤ « Le déclarant peut, par demande expresse adressée aux services communaux dans un délai de huit jours suivant la déclaration, solliciter le maintien de son inscription sur la liste électorale de la commune de départ, notamment s'il y détient une résidence secondaire ou justifie d'attaches communales, au sens de l'article L. 11. »

Article 6

Les ordonnances du 15 juin 1883 relative au département de la Moselle, du 16 juin 1883 relative au département du Bas-Rhin et du 18 juin 1883 relative au département du Haut-Rhin sont abrogées.

Article 7

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa promulgation.