



N° 414

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI

visant à élargir l'inscription automatique sur les listes électorales à partir du lieu de domicile ou de résidence réel,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Claire LEJEUNE, M. Jean-François COULOMME, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisa MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine

NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En France, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire pour voter lors des scrutins locaux et nationaux comme le prévoit l'article L. 9 du code électoral. En vertu du II de l'article L. 11 du même code, cette inscription est automatique, c'est-à-dire d'office, dans deux cas. Est ainsi inscrit sur les listes de sa commune d'attache l'électeur qui vient d'avoir 18 ans pourvu qu'il ait effectué son recensement citoyen à l'âge de 16 ans et qu'il vive sur le territoire français, ainsi que toute personne ayant acquis la nationalité française depuis 2019, quel que soit son âge.

L'inscription sur les listes électorales n'est donc automatique que dans des cas limités, rendant la démarche volontaire pour un grand nombre de Français remplissant les conditions requises pour être électeurs. Sera par exemple concerné un Français majeur ayant établi domicile ou résidence dans une autre commune suite à un déménagement, un cas pourtant fréquent ; un Français majeur vivant à l'étranger, qu'il soit formellement inscrit au registre des Français établis hors de France ou non ; un Français qui aurait recouvré son droit de vote après en avoir été temporairement déchu ; ou encore une personne naturalisée française avant 2019.

Cette liste non-exhaustive est révélatrice d'une situation qui n'a rien d'anodin. La procédure d'inscription sur demande sur les listes électorales est encore trop souvent chronophage, ou laborieuse, notamment lorsqu'elle est effectuée en ligne. Ainsi, une inscription via le service en ligne du Gouvernement nécessite de connaître ses identifiants « France Connect ». La plateforme limite en outre la taille des fichiers pouvant être téléchargés, ce qui peut requérir l'utilisation d'un logiciel de compression. Pour un certain nombre de nos concitoyens, en particulier les personnes isolées, ou concernées par la fracture numérique, souvent précaires ou personnes âgées, ces contraintes représentent un frein à la citoyenneté. Notre groupe parlementaire a alerté le Gouvernement à ce sujet en février 2024 en amont des élections européennes, dans un communiqué qui est hélas resté lettre morte.

De telles contraintes ont un indéniable effet dissuasif sur un certain nombre de nos concitoyens. Elles constituent des barrières matérielles au vote qui entravent le bon exercice du droit de vote, étroitement lié à la notion de Nation souveraine, établi dès la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, qui a valeur constitutionnelle. Le

droit international, et notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme, consacre également ce droit, disposant en outre que les élections « doivent avoir lieu (...) suivant une procédure assurant la liberté du vote » (article 21). Il y a donc un enjeu majeur à lever ces barrières, le droit de vote étant à la fois un droit fondamental du citoyen et le fondement de la légitimité des élus.

De même, nombre de nos concitoyens ignorent leur situation électorale, notamment s'ils sont bien inscrits, un phénomène lié aux inégalités sociales. En 2018, l'INSEE notait que « *le niveau de diplôme est le facteur sociodémographique qui discrimine le plus les pratiques d'inscription sur les listes, notamment chez les plus jeunes. De 25 ans à 44 ans, un peu plus de 90 % des personnes ayant un diplôme de niveau supérieur au baccalauréat sont inscrites sur les listes électorales. C'est 30 points de plus que les personnes sans diplôme, dont le taux d'inscription entre 25 et 44 ans n'est que de 60 %* »⁽¹⁾. Les conséquences de ces inégalités pourraient être endiguées par la mise en place d'inscriptions automatiques sur lesdites listes.

Ces éléments expliquent en grande partie le chiffre des « non-inscrits » en France. Ces abstentionnistes invisibles, qui ne sont de fait pas comptabilisés dans le chiffre officiel (calculé, en France, exclusivement à partir du nombre d'inscrits) étaient près de 2,5 millions en 2022 selon l'INSEE. A ces personnes, qui forment 5 % de la population en âge de voter, s'ajoute le cas, plus substantiel encore, des personnes mal inscrites. Affiliées à un autre registre que celui de leur commune de résidence réelle, souvent à l'issue de déménagements, et parfois à des centaines de kilomètres, elles représentaient 7,7 millions de français en 2022, venant gonfler malgré elles les chiffres de l'abstention. Au total, selon l'INSEE, les personnes non inscrites et mal inscrites étaient plus de 10 millions en 2022, soit 20 % des Français en âge de voter⁽²⁾ ! Enfin, ce chiffre est probablement sous-estimé puisqu'il n'existe pas d'étude faisant état de la proportion de mal-inscrits pour les Français établis hors de France, c'est-à-dire de Français qui seraient toujours inscrits dans l'Hexagone et non sur l'une des 213 listes consulaires. Ils représentent pourtant une part importante de l'électorat : en 2024, ils étaient estimés au nombre de 2,5

⁽¹⁾ Durier S. Touré G. (2018). Inscriptions électORALES de 2018 : les trentenaires moins inscrits que les autres. [Base de données]. INSEE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3573992>

⁽²⁾ Brutel, C. (2024). Élection présidentielle 2022 : 16,5 % des électeurs inscrits l'étaient dans une autre commune que celle de leur résidence principale [Base de données]. INSEE. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7766966>

millions, dont environ 1,7 million d'inscrits au Registre des Français établis hors de France, pour 49,5 millions de Français inscrits au total.

Ainsi, si le fait de ne pas voter peut être le fruit d'un arbitrage personnel en fonction des enjeux et de l'offre de chaque scrutin, il semble principalement subi pour les raisons pré-évoquées mais aussi faute d'information suffisante. Par exemple, lors des européennes 2024, *Libération* donnait la parole à de jeunes adultes qui déclaraient ignorer qu'ils étaient inscrits sur les listes automatiquement dès 18 ans. Certains ont donc procédé à une nouvelle inscription, conduisant à leur radiation automatique des listes, les privant de la possibilité de voter lors du scrutin.

D'autres cas de radiations ont été reportés ces dernières années, conséquences d'erreurs purement matérielles des communes. Ainsi, de nombreux Français ont été radiés pour défaut d'attache communale à l'issue de déménagements sans nouvelle réinscription. Ils étaient près de 227 000 entre mai 2021 et mars 2022, soit à la veille des présidentielles. Si ces radiations peuvent être contestées devant un tribunal d'instance jusqu'au jour du scrutin, entreprendre une telle démarche, par ailleurs fortement dissuasive, n'a rien d'anodin. Rendre l'inscription sur les listes automatique à partir du lieu de domicile ou de résidence réel permettrait de faire disparaître ce phénomène de mal inscription, mais aussi ces radiations problématiques qui expliquent une part de la non-inscription subie.

A l'heure où l'abstention atteint des niveaux records, en particulier au second tour des élections présidentielles de 2022 (elle s'élevait alors à 28 %, un niveau sans précédent), la mal-inscription, en particulier, représente un manquement démocratique majeur. La politologue Céline Braconnier souligne ainsi qu'*« en 2022, la majeure partie des abstentionnistes constants, c'est-à-dire ceux qui n'ont voté ni à la présidentielle ni aux législatives, au premier ou au second tour, sont des mal-inscrits »*. La mal-inscription est un facteur aggravant de l'abstention « *surtout dans des élections qui mobilisent moins, comme les européennes.* ». Il est par conséquent nécessaire de « *rendre l'inscription automatique tout au long de sa vie, à chaque fois qu'il y a un changement de résidence* »⁽³⁾.

Cette lacune démocratique est d'autant plus grave que la jeune génération, surreprésentée dans les chiffres de l'abstention (aux présidentielles de 2017, près de 40 % des 18-24 ans ne se sont pas rendus

⁽³⁾ Caddeo, C. (2024). Européennes 2024 : 10,6 millions de Français mal ou pas inscrits, un facteur d'abstention massive. *L'Humanité*

aux urnes) est particulièrement concernée par ce phénomène. En 2022, 39 % des 18-25 ans étaient mal inscrits selon l'INSEE⁽⁴⁾. Pourtant, la participation électorale de la jeunesse est vitale. Elle est directement concernée par les grandes orientations politiques futures qu'entraîne chaque élection, notamment sur les plans social et environnemental. Ces difficultés d'inscription s'expliquent essentiellement par des déménagements après le recensement ou encore par de fréquents changements de lieu de résidence à 18 ans. Dans sa résolution n° 1826 du 23 juin 2011, l'Assemblée plénière du Conseil de l'Europe reconnaissait cette lacune démocratique, soulignant que « *la montée de l'abstentionnisme électoral (...) en particulier dans la classe d'âge des 18-24 ans, est inquiétante pour l'avenir de la démocratie* ». Et de rappeler que ce phénomène a des conséquences de long terme : « *plus les jeunes attendent pour participer à la vie politique, moins ils s'engagent à l'âge adulte* ».

Ainsi, par ses conséquences, le fait que l'inscription sur les listes électorales relève dans la majorité des cas d'une démarche volontaire crée des situations de ruptures de droits inacceptables dans une démocratie. Ce *statu quo*, qui concerne près de 20 % des Français en l'âge de voter, revêt un caractère censitaire, qui s'oppose à l'article L. 2 du code électoral, au principe d'universalité du suffrage (article 3 de la Constitution), mais aussi au principe d'égalité devant le suffrage (consubstantiel à l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme). Il s'oppose de façon générale au principe d'égalité devant la loi, (article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789). Rendre l'inscription sur les listes effectivement automatique serait un indéniable premier pas pour rétablir cette égalité, ainsi que pour renforcer la confiance dans nos institutions et la légitimité démocratique des élus.

Enfin, le fait que l'inscription sur les listes électorales repose sur une démarche volontaire dans la plupart des cas pose la question des délais pour procéder à celle-ci. L'article L. 17 du code électoral dispose que la demande d'inscription afin de participer à un scrutin doit être déposée par l'électeur » *au plus tard le sixième vendredi précédent ce scrutin* » à l'exception de quelques cas particuliers. Or, les études tendent à montrer que l'indécision électorale demeure forte passée ce délai, et même dans les derniers jours précédents le scrutin. Ainsi une enquête électorale l'Ipsos-Sopra Steria, en partenariat avec le Cevipof et la Fondation Jean Jaurès pour « Le Monde » a conclu en avril 2022 que sur une base d'inscrits certains d'aller voter, 32 % se déclarent encore indécis sur leur

⁽⁴⁾ Brutel, C. (2024). INSEE. *Op.cit*

vote définitif. Si cette enquête se base sur un échantillon d'inscrits sûrs de se rendre aux urnes, il est clair que la question de l'indécision se pose aussi pleinement pour les nombreuses personnes non-inscrites ou mal-inscrites hésitant à se rendre aux urnes en raison de leur mal-inscription. Ces personnes sont donc particulièrement pénalisées par l'existence de ce délai manifestement inadapté.

L'existence d'une date butoir pour procéder à une inscription volontaire est d'autant plus problématique qu'elle dépend étroitement de la bonne volonté du Gouvernement. Ce modèle a dernièrement montré ses limites. Ainsi, l'ancien Ministre délégué chargé de l'Europe Jean-Noël Barrot a attendu le 24 avril 2024 pour dévoiler sa campagne de communication en vue de favoriser la participation aux élections européennes du 9 juin, alors que le dernier délai pour procéder aux inscriptions en vue du scrutin était fixé au 3 mai. Les députés de la France insoumise avaient pourtant alerté le ministre de l'Intérieur sur la nécessité d'organiser une campagne nationale d'inscription dès le mois de février pour permettre au plus grand nombre de participer aux élections au nom de l'intérêt général civique.

De la même manière, le gel des listes électorales et des listes électorales consulaires à la date du 10 juin 2024, jour de la publication du décret du ministère de l'Intérieur signé par Emmanuel Macron en vue des législatives anticipées des 30 juin et 7 juillet, a bien illustré les dérives d'un système dans lequel l'inscription sur les listes repose sur une démarche volontaire. Le fait qu'aucun délai exceptionnel n'ait été prévu pour procéder à cette inscription après qu'Emmanuel Macron a convoqué de nouvelles élections législatives la veille, dans un délai record de trois semaines suite à la dissolution de l'Assemblée nationale est apparu comme une nouvelle violation du droit de suffrage d'un certain nombre de nos concitoyens.

Pour toutes ces raisons, la présente proposition de loi vise à organiser l'automaticité effective de l'inscription sur les listes électorales pour toutes les personnes répondant aux conditions requises pour être électrices. Toute personne constatant qu'elle n'a pas été inscrite automatiquement sur la liste de sa commune en raison d'une erreur matérielle peut saisir le tribunal judiciaire jusqu'au jour du scrutin, conformément au II de l'article L.20 du code électoral.

L'article 1^{er} vise à rendre cette inscription non seulement obligatoire mais aussi automatique.

L'article 2 vise à élargir les cas où cette inscription est automatique afin que soient aussi concernés tous les électeurs qui ont leur domicile réel (au sens de l'article 102 du code civil) dans la commune ou qui y habitent depuis six mois au moins. L'article maintient toutefois la possibilité pour l'électeur de s'inscrire, sur demande, sur la liste électorale d'une commune où il ne réside pas dans certains cas.

L'article 3 vise à rendre automatique l'inscription sur la liste électorale consulaire de tout Français établi à l'étranger, via une inscription automatique au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle il réside. Il maintient la possibilité d'une demande d'inscription sur la liste électorale d'une autre commune (commune de naissance, commune du dernier domicile...).

L'article 4 généralise l'automaticité de l'inscription sur la liste électorale de la commune du domicile ou de la dernière résidence aux personnes détenues dans un établissement pénitentiaire sur le territoire de la République.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article L. 9 du code électoral est complété par les mots : « et automatique ».

Article 2

- ① I. – Le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :
 - ② 1° L'article L. 11 est ainsi rédigé :
 - ③ « *Art. L. 11. – I. –* Sous réserve qu'ils répondent aux autres conditions exigées par la loi, sont inscrits d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel, en vue de participer à un scrutin :
 - ④ « 1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;
 - ⑤ « 2° Sans préjudice du 3° de l'article L. 30, les personnes qui ont atteint l'âge prévu par la loi pour être électeur à la date de ce scrutin ou, lorsque le mode de scrutin permet un second tour, à la date à laquelle ce second tour a vocation à être organisé ;
 - ⑥ « 3° Au premier alinéa du I de l'article L. 18 et de l'article L. 31, les mots : « au I de l'article L. 11 ou aux articles L. 12 » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 11 ».
 - ⑦ « II. – Par dérogation, peuvent être inscrits sur la liste électorale d'une autre commune, sur leur demande :
 - ⑧ « 1° Les électeurs qui figurent pour la deuxième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ;
 - ⑨ « 2° Ceux qui, sans figurer au rôle d'une des contributions directes communales, ont, pour la deuxième fois sans interruption l'année de la demande d'inscription, la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État ;

- ⑩ « 3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires. » ;
- ⑪ 2° Au second alinéa du II de l'article L. 16, la référence : « II » est remplacée par la référence : « I » ;
- ⑫ 3° Au premier alinéa du I de l'article L. 18 et de l'article L. 31, la référence : « au I de l'article L. 11 ou aux articles L. 12 » est remplacé par la référence : « aux articles L. 11 ».
- ⑬ II. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 12 du code électoral est remplacé par des I et II ainsi rédigés :
 - ② « I. – Sous réserve qu'ils répondent aux autres conditions exigées par la loi, les Français et les Françaises sont inscrits d'office au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence.
 - ③ « II. – Par dérogation, et sans préjudice de l'article L. 10 du code électoral, ils peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes ».

Article 4

- ① L'article L. 12-1 du code électoral est ainsi modifié :
 - ② 1° Au premier alinéa du I, après le mot : « inscrites » il est inséré le mot : « d'office » ;
 - ③ 2° Au V, la référence : « 1° du II » est remplacée par la référence : « au 2° du I ».