N° 527

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 avril 2025

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'***automatisation** *de la* **mise** *à* **jour** *des* **listes électorales**,

PRÉSENTÉE

Par M. Dany WATTEBLED, Mme Marie-Claude LERMYTTE, M. Daniel CHASSEING, Mme Corinne BOURCIER, MM. Pierre Jean ROCHETTE, Jean-Luc BRAULT, Mmes Laure DARCOS, Élisabeth DOINEAU, M. Hervé MAUREY, Mmes Anne-Catherine LOISIER, Marie-Laure PHINERA-HORTH, M. Olivier PACCAUD, Mmes Nadia SOLLOGOUB, Elsa SCHALCK, Anne-Sophie ROMAGNY, Lauriane JOSENDE, Amel GACQUERRE, Annick JACQUEMET, M. Bernard PILLEFER, Mme Frédérique GERBAUD, M. Antoine LEFÈVRE et Mme Olivia RICHARD,

Sénateurs et Sénatrices

(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,

Le droit de vote n'est pas un acte anodin qui se résume à glisser une enveloppe dans une urne. C'est un temps incontournable, un *« devoir civique »*, une obligation morale.

Le droit de vote et son aboutissement par l'acquisition du suffrage universel est une suite de combats et de luttes acharnés. Si aujourd'hui il est communément accepté par la majorité des grandes démocraties, il a connu en France une trajectoire complexe et tumultueuse illustrée en ces termes[1] : *« La République et le suffrage universel n'en ont pas moins, depuis deux siècles, prouvé à chaque tournant leur capacité de renaissance et d'expansion. »* La République est *« revenue »* après cinq éclipses, celles des deux Empires, des deux restaurations monarchiques et du régime de Vichy. Le suffrage universel s'est ouvert aux hommes en 1848 et ne sera accordé aux femmes qu'en 1944.

Son inscription est affirmée dans l'article 3 de la Constitution de 1958 en ces termes : *« Le suffrage universel peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret »*. Depuis, le suffrage universel a conquis ou reconquis de nouveaux domaines : élections présidentielles, élections régionales, élections européennes, référendums législatifs et constitutionnels.

Alors que nous sommes nombreux à prendre conscience de cette conquête acquise au prix de longs sacrifices, les chiffres des élections départementales et régionales de juin 2021 sont tombés comme un couperet. Le taux d'abstention était de 65,31 % au second tour[2] et de 82 % pour les jeunes selon les estimations de l'institut de sondage IFOP[3] !

---

[1] Article sur le site internet de l'Assemblée nationale: https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/le-suffrage-universel

[2] Source : ministère de l'Intérieur - Disponible en ligne : https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiques/taux-de-participation-definitifs-au-second-tour-elections-des-20-et-27-juin

[3] Résultats de l'enquête de l'institut de sondage IFOP - Disponible en ligne : https://www.ifop.com/publication/abstention-aux-regionales-manifestation-spectaculaire-de-la-crise-de-foi-republicaine/

Rappelons que pour pouvoir exercer son droit de vote en France, il faut être inscrit sur la liste électorale de sa commune et remplir quelques conditions.

Chaque Français qui devient majeur est inscrit automatiquement sur les listes électorales, à condition qu'il ait accompli les démarches de recensement citoyen à partir de 16 ans. Si l'inscription d'office n'a pas pu avoir lieu (recensement tardif, déménagement après le recensement...), il faut demander à être inscrit sur les listes électorales auprès de sa mairie ou via un service entièrement en ligne. Il est possible de s'inscrire toute l'année. Toutefois, pour pouvoir voter lors d'une élection en particulier, il faut suivre cette démarche au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de cette élection.

Un électeur ne peut voter que dans la commune et dans le bureau de vote dans lequel il est inscrit. Cela conduit un nombre considérable d'électeurs à être empêchés de voter, car inscrits sur une liste électorale d'une autre commune (ancienne commune de résidence par exemple). Ces électeurs sont d'ailleurs comptabilisés dans les statistiques de l'abstention, contrairement aux non-inscrits qui ne peuvent pas voter. En sociologie électorale, le fait d'être inscrit sur les listes électorales dans un lieu qui ne correspond pas au lieu de résidence se nomme la « *mal-inscription électorale* ». Céline Braconnier, agrégée d'histoire et professeure des universités en science politique, estime qu'il y a environ 13 millions de non et de mal-inscrits sur les listes électorales en 2017 en France (7,6 millions de mal-inscrits et un peu plus de 5 millions de non-inscrits).[4] [5]

Les catégories les plus concernées par ce phénomène sont les étudiants et les jeunes actifs déménageant pour des raisons professionnelles et personnelles. Sur le plan statistique, L'INSEE rappelle qu'en 2014, 11 % des habitants[6] ont changé de domicile. Il est certain que tous n'ont pas pensé à modifier leur nouvelle inscription.

Bien que l'inscription sur les listes électorales soit obligatoire (article L. 9 du code électoral), cette inscription, ainsi que le changement de

[4] Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, Ghislain Gabalda et Xavier Niel, « Sociologie de la mal-inscription et de ses conséquences sur la participation électorale », Revue française de sociologie, vol. 57, no 1, 2016, p. 17-44 (DOI 10.3917/rfs.571.0017)

[5] Braconnier Céline, Coulmont Baptiste, Dormagen Jean-Yves, « Toujours pas de chrysanthèmes pour les variables lourdes de la participation électorale. Chute de la participation et augmentation des inégalités électorales au printemps 2017 », *Revue française de science politique*, 2017/6 (Vol. 67), p. 1023-1040. DOI : 10.3917/rfsp.676.1023.

[6] Selon l'INSEE, 7,3 millions de Français ont changé de domicile soit 11% de la population - Données disponibles en ligne : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2882020

liste en cas de déménagement, reposent sur une démarche volontaire qui doit être accomplie directement par le citoyen.

L'article L. 11 du code électoral précise les modalités d'inscription sur les listes électorales d'une commune. Un citoyen peut s'inscrire dans la commune dans laquelle il réside depuis au moins six mois, est assujetti au paiement des impôts locaux, ou gère ou détient la majorité des parts d'une société assujettie au paiement des impôts locaux. La demande se fait auprès de sa mairie ou via un service entièrement en ligne. En outre, depuis la loi du 10 novembre 1997, les jeunes de 18 ans, sur le fondement du recensement citoyen, et, depuis la loi de 2016, les personnes naturalisées sont inscrits d'office dans la commune de leur domicile réel.

Une tentative de simplification a également été lancée avec la mise en œuvre du répertoire électoral unique (issu de la loi n° 2016-1048[7] du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales) tenu par l'INSEE. Opérationnel depuis le 1er janvier 2019, le répertoire électoral unique apporte une première réponse : l'unification de l'ensemble des registres permet une mise à jour automatisée et chaque électeur peut désormais vérifier l'adresse de son bureau de vote et s'inscrire, en ligne, sur les listes électorales[8].

Afin de pallier ce problème de non-inscription ou de mal-inscription, nous devons aller plus loin et instaurer un système d'automatisation de l'inscription sur les listes électorales.

À ce titre, une étude de législation comparée[9] du Sénat nous éclaire sur les expériences étrangères et notamment sur la législation en vigueur en Suède. La loi suédoise de 1991 relative au fichier de la population prévoit que ce dernier est géré directement par l'administration fiscale. En effet, leur législation sur le traitement des données personnelles permet à l'administration fiscale de communiquer certaines informations aux autres administrations, parmi lesquelles les services municipaux *« de sorte que ceux-ci ont à tout moment une exacte connaissance de la population qui réside sur le territoire de la commune. »*[10]

Le mécanisme allemand est également intéressant. Comme en France, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire. Toutefois, en cas de

---

[7] LOI n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales - Disponible en ligne : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032958104

[8] Interroger sa situation électorale en ligne à cette adresse : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/services-en-ligne-et-formulaires/ISE

[9] Document de travail du Sénat - Étude de législation comparée n°141 - Novembre 2004 - Disponible en ligne : https://www.senat.fr/lc/lc141/lc141.pdf

[10] ibid.

déménagement, la nouvelle adresse doit être déclarée pour obtenir un numéro de résident et permettre le droit de vote. Cette solution permet aux maires de mieux connaître leurs administrés. Cependant, malgré plusieurs propositions en ce sens, l'instauration d'une telle déclaration domiciliaire n'a toujours pas été adoptée par le législateur. Dès 1980, le Gouvernement a émis la crainte qu'elle porte atteinte à la liberté constitutionnelle d'aller et venir, consacrée dans la décision n°79-107 DC du 12 juillet 1979. Mais cela reste à démontrer.

Ainsi cette proposition de loi vise-t-elle à organiser l'automatisation de la mise à jour du répertoire électoral unique. Les informations relatives aux changements d'adresse collectées à l'occasion de démarches administratives seraient transmises par les administrations concernées au répertoire électoral unique. Concrètement, l'administration concernée devra communiquer systématiquement tous les changements d'adresse à l'INSEE pour la mise à jour du répertoire électoral unique. La mise à jour serait ainsi automatique, « sauf opposition expresse » de la personne à l'origine de la démarche administrative conduisant à la mise à jour des listes électorales. Cela n'empêcherait pas la personne de demander ultérieurement un autre rattachement, par exemple pour s'inscrire dans la commune de sa résidence secondaire, mais éviterait des corrections ultérieures. Ces inscriptions d'office seraient simplement notifiées à la commune (ou au poste consulaire s'agissant des Français établis hors de France).

Ce dispositif soulève le danger de l'interconnexion de fichiers de données personnelles. Toutefois, dans un rapport publié en 2014, l'Inspection générale de l'administration[11] constatait que : *« Le croisement de fichiers est déjà utilisé pour la mise à jour des listes électorales en France. L'inscription d'office des jeunes majeurs est principalement fondée sur l'exploitation du fichier de recensement géré par le ministère de la défense. La loi prévoit aussi, aux mêmes fins, l'exploitation par l'INSEE de données transmises par les organismes de sécurité sociale. Enfin, les communes sont censées vérifier, avant la radiation d'électeurs, sur la base de fichiers transmis annuellement par l'administration fiscale, leur absence au rôle des contributions directes locales. »* De surcroît, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) indiquait dans ce même rapport[12] qu'elle n'a aucune réserve de principe sur les interconnexions de fichier en vue de la mise à jour des listes électorales et considère que ces interconnexions devront être appréciées au cas par cas, notamment au regard

[11] Rapport de l'Inspection générale de l'administration – ministère de l'intérieur n° 14-113/14-031/01 MAP *« Moderniser l'organisation des élections »*.

[12] Annexe 3 : Synthèse des observations des membres du comité de pilotage du rapport de l'Inspection générale de l'administration – ministère de l'intérieur n° 14-113/14-031/01 MAP *« Moderniser l'organisation des élections »*

de la finalité tout à fait légitime qu'est la mise à jour des adresses du fichier électoral et de la « proximité » de certains fichiers évoqués, la qualité d'électeur pouvant être liée à celle de contribuable. Toutefois, la CNIL souhaite que soient apportées des garanties suffisantes en matière de protection des données (traçabilité des traitements et des consultations, accès limité, finalité du traitement précisément définie, information de l'électeur).

Aussi le répertoire électoral unique est-il déjà alimenté par de nombreux fichiers : décisions d'inscription ou de radiation émises par les maires ou commissions de contrôle ; décisions d'inscription ou de radiation concernant les listes consulaires ; informations relatives aux personnes qui vont atteindre leur majorité, transmises par le ministère en charge du service national, et aux personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française, en provenance des ministères chargés de la justice et de l'intérieur ; informations relatives à la perte de la capacité électorale (pour cause de condamnation ou perte de nationalité) ; informations sur les décès venant du répertoire national d'identification des personnes physiques. L'article L. 16 du code électoral ne cite d'ailleurs qu'une partie des fichiers utilisés pour l'actualisation des listes électorales.

Notre proposition de loi propose de procéder à l'interconnexion des fichiers des administrations dans le seul but d'automatiser la mise à jour du répertoire électoral unique. Les modalités précises sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

En somme, afin de résoudre le problème récurrent de la mal et de la non-inscription sur les listes électorales, dans une optique de simplification et d'efficacité de l'administration, il est temps que l'automaticité de la mise à jour devienne le principe et la déclaration l'exception. C'est un impératif démocratique !

L'article 1er modifie l'article L. 11 du code électoral afin d'organiser l'inscription automatique des électeurs sur les listes électorales de leur lieu de résidence et de procéder aux coordinations nécessaires dans le code électoral et la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

L'article 2 complète l'article L. 16 du code électoral afin de prévoir que les informations relatives aux changements d'adresse collectées à l'occasion de démarches administratives sont transmises par les administrations concernées au répertoire électoral unique, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

L’article 3 propose la remise d’un rapport du Gouvernement au Parlement dans les trois ans après la promulgation de la présente loi. Ce rapport dresse un état des lieux du nombre d’électeurs non-inscrits et mal inscrits et fait le bilan de la présente réforme.

L’article 4 précise les modalités d’entrée en vigueur.

Tel est l’objet de notre proposition de loi.

Proposition de loi relative à l'automatisation de la mise à jour des listes électorales

Article 1er

① I. – Le 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 et en l'absence de déclaration contraire effectuée en application du II, sont inscrits d'office sur la liste électorale par le maire de la commune de leur domicile réel, en vue de participer à un scrutin :

④ « 1° Tous les électeurs dont il est établi en application de l'article L. 16 qu'ils ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins et leurs enfants de moins de vingt-six ans ;

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

⑦ « II. – Sont inscrits sur la liste électorale d'une autre commune, sur leur demande :

⑧ « 1° Ceux qui figurent pour la deuxième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre du présent 1° ;

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° À la seconde phrase du V de l'article L. 12-1 et au dernier alinéa de l'article L. 388-1, la référence : « 1° du II » est remplacée par la référence : « 2° du I » ;

⑫ 3° À la première phrase du premier alinéa du I de l'article L. 18 et à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 31, la référence : « I » est remplacée par la référence : « II ».

⑬ II. – À la première phrase du deuxième alinéa de l'article 2-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, la référence : « I » est remplacée par la référence : « II ».

Article 2

① L'article L. 16 du code électoral est ainsi modifié :

② 1° Au second alinéa du II, la référence : « II » est remplacée par la référence : « I » ;

③ 2° Après le même II, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :

④ « II *bis*. – Les informations relatives aux changements d'adresse collectées à l'occasion de démarches administratives sont transmises, sauf opposition expresse du demandeur, par les administrations concernées au répertoire électoral unique, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

⑤ « L'Institut national de la statistique et des études économiques procède directement aux modifications requises dans le répertoire électoral unique et notifie ces informations au maire des communes concernées ou à l'ambassadeur ou chef de poste consulaire concerné, selon le cas. »

Article 3

Dans les trois ans suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport dressant un état des lieux du nombre d'électeurs non inscrits et mal inscrits et faisant le bilan de la présente réforme.

Article 4

Les articles 1er et 2 entrent en vigueur à une date fixée par le décret en Conseil d'État prévu au II *bis* de l'article L. 16 du code électoral, et au plus tard le 1er juillet 2026.