

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le ministre

**Instruction du 21 novembre 2018 relative à la tenue des listes électorales
et des listes électorales complémentaires**

NOR : INTA1830120J

*Le ministre de l'intérieur à Mesdames et Messieurs les préfets;
Messieurs les hauts-commissaires de la République*

La présente instruction n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie.

La présente instruction abroge et remplace la circulaire ministérielle NOR : INTA1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires. Elle abroge également la circulaire NOR : INT/A/IOCA/1135813C du 14 février 2012 relative aux échanges d'informations entre les mairies et l'INSEE pour le contrôle des inscriptions sur les listes électorales.

SOMMAIRE

I. – CONDITIONS POUR ÊTRE INSCRIT SUR UNE LISTE ÉLECTORALE

A. – QUALITÉ D'ÉLECTEUR (ART. L. 1 À L. 6)

1. **Preuve de la nationalité française et de l'identité du demandeur**
2. **Condition d'âge**
3. **Jouissance des droits civils et politiques**

B. – ATTACHE AVEC LA COMMUNE (ART. L. 11 À L. 15-1)

1. **Domicile réel ou résidence de plus de six mois dans la commune**
2. **Qualité de contribuable**
3. **Qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique**
4. **Cas particuliers de rattachement à la commune**

C. – SPÉCIFICITÉS LIÉES AUX INSCRIPTIONS SUR LES LISTES ÉLECTORALES COMPLÉMENTAIRES

II. – ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE ÉLECTORALE

A. – FONDEMENTS DU RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE (ART. L. 16, I)

B. – INSCRIPTIONS ET RADIATIONS D'OFFICE PAR L'INSEE

1. **Les inscriptions d'office**
2. **Les radiations d'office (art. L. 16, III)**

C. – PROCÉDURES D'INSCRIPTION ET DE RADIATION DE DROIT COMMUN PAR LE MAIRE

1. **Inscriptions sur demande**
2. **Radiations après examen de la situation de l'électeur pour perte d'attache communale**
3. **Délégation de compétence pour statuer sur les demandes d'inscription et les procédures de radiation**
4. **L'inscription et la radiation des électeurs citoyens de l'Union européenne résidant en France**

D. – COMPOSITION ET RÔLE DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

1. **Missions de la commission**
2. **Composition de la commission**
3. **Nomination des conseillers municipaux membres de la commission de contrôle et cessation de leurs fonctions**
4. **Fonctionnement de la commission**

E. – RECOURS

1. **La procédure de recours contre la décision de refus d'inscription ou de radiation prise par le maire**
2. **Recours ouvert aux tiers (art. L. 20, I)**
3. **Recours ouvert à toute personne qui prétend avoir été omise de la liste électorale de la commune en raison d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiée par le maire en méconnaissance de l'article L. 18 (art. L. 20, II)**

F. – PUBLICATION DES INSCRIPTIONS ET DES RADIATIONS INTERVENUES SUR LA LISTE ÉLECTORALE

III. – OPÉRATIONS PRÉALABLES À UN SCRUTIN

A. – RÉUNION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE POUR S'ASSURER DE LA RÉGULARITÉ DE LA LISTE ÉLECTORALE (ENTRE LE 24^e ET LE 21^e JOUR AVANT LE SCRUTIN)

B. – PUBLICATION DU TABLEAU DES INSCRIPTIONS ET DES RADIATIONS

C. – ÉTABLISSEMENT DU TABLEAU DES INSCRIPTIONS PRISES EN APPLICATION DE L'ARTICLE L. 30 ET DES RADIATIONS INTERVENUES DEPUIS LA RÉUNION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

D. – LISTE D'ÉMARGEMENT

E. – CARTES ÉLECTORALES

IV. – COMMUNICATION DE LA LISTE ÉLECTORALE

Sauf précision contraire, les articles visés dans la présente instruction sont ceux du code électoral dans sa version à compter du 1^{er} janvier 2019

Pour l'application de la présente instruction aux îles Wallis et Futuna, les termes : « maire », « mairie » et « commune » renvoient respectivement aux termes : « chef de circonscription territoriale », « siège de circonscription territoriale » et « circonscription territoriale ».

Pour l'application à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les termes : « maire », « mairie » et « commune » renvoient respectivement aux termes : « président du conseil territorial », « conseil territorial » et « collectivité ».

INTRODUCTION

La loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales réforme intégralement les modalités de gestion des listes électorales et crée un répertoire électoral unique et permanent (REU) dont la tenue est confiée à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Elle met fin au principe de la révision annuelle des listes électorales. Ces dernières sont dorénavant permanentes et extraites du REU qui les centralise et en améliore la fiabilité. Les listes électorales sont établies par commune, et non plus par bureau de vote.

Cette réforme facilite également l'inscription des citoyens sur les listes électorales en leur permettant de s'inscrire jusqu'au sixième vendredi précédant un scrutin¹ et en élargissant les conditions d'inscription. Elle permet en effet aux jeunes jusqu'à 26 ans de s'inscrire sur la liste électorale de la commune du domicile de leurs parents, et réduit à deux ans le délai nécessaire d'inscription au rôle d'une des contributions directes communales pour prétendre à l'inscription sur la liste électorale de cette commune. Elle ouvre également aux personnes qui ont, pour la deuxième année consécutive, la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale de la commune.

La loi du 1^{er} août 2016 transfère par ailleurs aux maires, en lieu et place des commissions administratives, la compétence pour statuer sur les demandes d'inscription et sur les radiations des électeurs. Leurs décisions sont contrôlées *a posteriori* par les commissions de contrôle. Ces commissions créées par la loi examinent les recours administratifs préalables obligatoires formés par les électeurs concernés contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation du maire et contrôlent la régularité de la liste électorale avant chaque scrutin ou, en l'absence de scrutin, au moins une fois par an.

Afin de simplifier la gestion des listes électorales, cette réforme confie à l'INSEE le soin de procéder d'office à certaines inscriptions et radiations (jeunes majeurs, personnes naturalisées, personnes décédées, électeurs inscrits ou radiés suite à une décision de justice, etc.).

La loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales rend applicable la réforme aux listes électorales complémentaires utilisées lors des élections municipales.

La loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France l'étend également aux Français établis hors de France.

Quatre décrets d'application viennent préciser la mise en œuvre de la loi :

- le décret n° 2018-350 du 14 mai 2018 portant application de la loi organique n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales et de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales;
- le décret n° 2018-343 du 9 mai 2018 portant création du traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la gestion du répertoire électoral unique pris en application des dispositions du I de l'article 2 et de l'article 7 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales;
- le décret n° 2018-450 du 6 juin 2018 modifiant le décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République;
- le décret n° 2018-451 du 6 juin 2018 portant application de l'article 4 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et mesures transitoires.

Sauf précision contraire, tous les délais sont exprimés en jours calendaires conformément à l'article L. 36. Un jour calendaire désigne tout jour du calendrier de l'année civile, y compris les jours fériés et chômés, allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année civile. Pour leur computation, chaque jour compte, y compris celui de l'acte, de la décision ou de la notification.

I. – CONDITIONS POUR ÊTRE INSCRIT SUR UNE LISTE ÉLECTORALE

Pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, le demandeur doit remplir deux conditions cumulatives : avoir la qualité d'électeur (A) et avoir une attache avec la commune (B).

¹ Aux termes de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016, les demandes d'inscription sur les listes électorales en vue de participer aux scrutins organisés en 2019 sont déposées au plus tard le dernier jour du deuxième mois précédant celui du scrutin.

A. – QUALITÉ D'ÉLECTEUR (ART. L. 1 À L. 6)

La qualité d'électeur est prouvée par des éléments cumulatifs. Sont ainsi électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français, majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques² ainsi que, sous réserve de réciprocité, tous les citoyens de l'Union européenne résidant en France³.

1. Preuve de la nationalité française et de l'identité du demandeur

Sous réserve des dispositions permettant aux ressortissants des États membres de l'Union européenne autres que la France de participer aux élections municipales et aux élections européennes, l'exercice du droit de vote est subordonné à la possession de la nationalité française.

Pour établir simultanément la preuve de sa nationalité et son identité, le demandeur doit présenter l'original ou la copie de sa carte nationale d'identité ou de son passeport. Ces documents doivent être en cours de validité ou avoir expiré depuis moins de cinq ans à la date du dépôt de la demande d'inscription sur la liste électorale⁴.

À défaut d'un tel document, l'intéressé doit fournir au moins deux documents, l'un pour prouver sa nationalité, le second pour prouver son identité :

a) Preuve de la nationalité

Le demandeur doit produire un acte de naissance (copie intégrale ou extrait avec filiation) de moins de trois mois. En effet, cet acte d'état civil peut permettre d'établir la nationalité française si le demandeur se trouve dans l'un des cas suivants :

- le demandeur est né en France et au moins l'un de ses parents est né en France ;
- la nationalité française du demandeur est indiquée en mention ;
- l'acte de naissance, sur papier sécurisé, a été délivré par le service central d'état civil de Nantes ;
- l'acte de naissance, sur papier ordinaire, a été délivré par un officier d'état civil consulaire d'une ambassade.

À défaut d'un acte de naissance, le demandeur doit produire l'un des documents suivants :

- une déclaration d'acquisition de la nationalité française à son nom, dûment enregistrée ou, à défaut, une attestation de cette déclaration délivrée par le ministre de l'intérieur à la demande de l'intéressé, de son représentant légal ou des administrations publiques françaises⁵ ;
- une ampliation du décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française ou, à défaut, une attestation constatant l'existence de ce décret ;
- un certificat de nationalité délivré par le greffe du tribunal d'instance ou une copie du décret de naturalisation (lequel prend effet à la date de sa signature en application de l'article 51 du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 modifié).

La date à prendre en compte pour la naturalisation est celle de la notification du décret de naturalisation et non la date du décret ou de sa publication au *Journal officiel*⁶.

b) Preuve de son identité

La mairie doit exiger, pour prouver l'identité du demandeur, la présentation de l'original ou de la copie de l'une des pièces mentionnées à l'article 1^{er} de l'arrêté NOR : INTA1827997A du 16 novembre 2018 pris en application des articles R. 5, R. 6 et R. 60 du code électoral, à savoir :

- carte d'identité de parlementaire avec photographie, délivrée par le président d'une assemblée parlementaire ;
- carte d'identité d' élu local avec photographie, délivrée par le représentant de l'État ;
- carte vitale avec photographie ;
- carte du combattant avec photographie, délivrée par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ;
- carte d'invalidité ou carte de mobilité inclusion avec photographie ;
- carte d'identité de fonctionnaire de l'État avec photographie ;
- carte d'identité ou carte de circulation avec photographie, délivrée par les autorités militaires ;
- permis de conduire sécurisé conforme au format « Union européenne » ;
- permis de chasser avec photographie, délivré par l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ;
- récépissé valant justification de l'identité, délivré en échange des pièces d'identité en cas de contrôle judiciaire en application de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure.

Ces titres doivent impérativement être en cours de validité.

² Quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution et article L. 2 du code électoral.

³ Articles 20, 2 b et 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et article 88-3 de la Constitution.

⁴ Article 4-1 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 modifié instituant la carte nationale d'identité.

⁵ Article 52 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié.

⁶ Cour de Cass. 2^e civ., 10 mars 2004, n° 04-60135.

2. Condition d'âge

L'âge requis pour être électeur est fixé à 18 ans accomplis (art. L. 2), ce qui signifie que la condition de majorité doit être acquise au plus tard la veille du jour du scrutin⁷.

Une personne dont le dixième-huitième anniversaire coïncide avec la date du scrutin ne peut donc pas prendre part au vote lors de ce tour de scrutin. Toutefois, la personne qui acquiert la majorité au plus tard la veille du second tour du scrutin est admise à voter uniquement pour ce tour (art. L. 11, II).

3. Jouissance des droits civils et politiques

Les personnes frappées d'une incapacité électorale permanente ou temporaire ne peuvent être électeurs.

Il en va ainsi pour :

- les majeurs en tutelle (art. L. 5) pour lesquels le juge a prononcé le retrait du droit de vote de la personne protégée⁸;
- les personnes dont les condamnations pénales sont assorties d'une interdiction du droit de vote et d'élection (art. L. 6). La condamnation à une peine de prison n'entraîne pas, par elle-même, la perte des droits civils et politiques. Le maintien ou l'inscription sur les listes électorales demeure donc possible, sauf condamnation à une privation du droit de vote.

Cette dernière ne peut résulter que d'une décision expresse de la juridiction qui la prononce et en fixe la durée. La condamnation doit en outre être devenue définitive, c'est-à-dire lorsque les voies de recours (opposition, appel, pourvoi en cassation) sont épuisées ou lorsque les délais que la loi ouvre pour former les recours sont expirés, et ne pas être assortie de sursis.

L'incapacité électorale prend fin à l'extinction de la peine ou par la grâce, la réhabilitation, l'amnistie, le relèvement de l'incapacité, l'expiration du délai de sursis non révoqué ou la suspension de peine.

Les personnes jusqu'alors privées de leur droit de vote doivent nécessairement demander leur réinscription sur une liste électorale, dans les conditions de droit commun (art. R. 2).

Les condamnations prononcées à l'étranger à l'encontre des citoyens français n'entraînent aucune incapacité électorale.

B. – ATTACHE AVEC LA COMMUNE (ART. L. 11 À L. 15-1)

L'attache communale peut être établie par plusieurs voies: l'article L. 11 du code électoral utilise alternativement le critère de rattachement du domicile ou de la résidence et celui de la contribution fiscale (soit en raison de sa situation personnelle, soit en qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle).

Par ailleurs, un certain nombre d'électeurs placés dans une situation particulière (mariniers, personnes sans domicile stable, Français établis hors de France...) sont soumis à un régime spécifique s'agissant des conditions d'attache communale (art. L. 12, L. 13, L. 14, L. 15 et L. 15-1).

1. Domicile réel ou résidence de plus de six mois dans la commune

Le critère le plus usuel est celui du rattachement du domicile. Toutefois, la détermination du domicile peut parfois être difficile, une personne pouvant par exemple être établie en plusieurs lieux pour des raisons personnelles ou professionnelles. Le législateur permet donc de recourir également à la notion plus concrète de résidence, à condition que celle-ci présente des garanties suffisantes.

a) Le domicile réel

Définition: l'article L. 11, I, 1° fait référence au «domicile réel» dans la commune. La jurisprudence de la Cour de cassation estime que le domicile réel est, au sens de l'article 102 du code civil, le lieu où la personne a son «principal établissement», c'est-à-dire son lieu d'habitation réel⁹.

Le domicile est donc une notion juridique qui présente le double caractère d'unité (on ne peut avoir qu'un seul domicile) et de stabilité.

Preuve du domicile : la réalité du domicile peut être établie par tout moyen propre à emporter la conviction du maire. Les pièces les plus couramment admises sont :

- l'attestation ou la facture de moins de trois mois établie au nom de l'électeur par un ou plusieurs organismes de distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou de téléphone fixe ou par l'assurance habitation et correspondant à une adresse située dans la commune (les factures de téléphone portable ne permettent en revanche pas d'attester de la délivrance d'un service dans la commune du domicile du demandeur);

⁷ Cour de Cass. 2^e civ., 19 mai 2005, n° 05-60.174, Mlle Tallon.

⁸ Article 12 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

⁹ Cass. 2^e civ., 4 mars 2008, n° 08-60206.

- le bulletin de salaire ou le titre de pension de moins de trois mois adressé à un domicile situé dans la commune;
- la quittance de loyer non manuscrite de moins de trois mois;
- la redevance d'enlèvement des ordures ménagères la plus récente;
- le certificat d'hébergement de moins de trois mois: un certificat d'hébergement établi par un tiers doit être complété par un justificatif établissant la preuve de l'attache du demandeur avec la commune (ex: un bulletin de salaire récent ou tout autre document sur lequel figure l'adresse de la personne hébergée) et d'une copie de la carte d'identité de l'hébergeant.

La preuve du domicile est une question de fait souverainement appréciée par les juges du fond qui relèvent de manière constante que :

- les liens matériels, moraux, pécuniaires ou sentimentaux ne caractérisent pas le domicile réel au sens de l'article L. 11, I, 1^o et ne doivent pas être pris en considération¹⁰;
- ne constitue pas un domicile le bureau d'une société¹¹.

Personnes vivant à l'année à une adresse fixe dans un habitat mobile (caravane, bateau, péniche, mobil-home...) : ces personnes doivent apporter la preuve de la réalité de leur domicile en fournissant le même type de justificatif, daté de moins de trois mois, de nature à emporter la conviction du maire.

Enfin, certaines circonstances emportent automatiquement la fixation du domicile dans un lieu déterminé :

- les majeurs qui travaillent habituellement chez autrui et cohabitent avec leurs employeurs ont le même domicile que ces derniers¹²;
- l'acceptation de certaines fonctions entraîne translation immédiate du domicile au lieu où ces fonctions sont exercées, notamment les magistrats de l'ordre judiciaire, les officiers ministériels comme les notaires et les huissiers.

b) La résidence

Définition : la notion de résidence se distingue de celle de domicile. Deux conditions cumulatives permettent de définir une résidence :

- elle doit correspondre à une situation de fait et résulte du fait d'habiter, au moment de la demande, de manière effective et continue dans la commune;
- elle doit être d'une durée de six mois au moins.

Preuve de la résidence : la résidence peut être établie par tout moyen propre à emporter la conviction du maire (quittances de loyer, factures...).

L'occupation d'une « résidence secondaire » n'est pas considérée comme une résidence réelle et continue dès lors qu'elle n'est dédiée qu'aux temps de loisirs, telles que les fins de semaine ou les vacances¹³. De même, la résidence doit avoir le caractère d'une habitation, le seul fait de travailler dans la commune ne permettant pas de satisfaire pas aux exigences légales¹⁴.

Durée de six mois minimum : la durée de résidence doit être de six mois au moins à la date du dépôt de la demande d'inscription sur les listes électorales.

Résidence obligatoire des fonctionnaires : les fonctionnaires assujettis à une résidence obligatoire dans une commune peuvent être inscrits sur la liste électorale de cette commune, sans que la condition du délai de six mois ne soit requise (art. L. 11, I 3^o). Les fonctionnaires concernés doivent justifier de leur qualité par une carte professionnelle ou par une attestation de l'administration et prouver qu'ils résident effectivement dans la commune¹⁵.

c) Les jeunes de moins de 26 ans

Les jeunes majeurs de moins de 26 ans ont la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale de la commune où leurs parents ont leur domicile réel ou y habitent depuis six mois au moins (art. L. 11, I 1^o). Pour cela, ils doivent présenter les documents suivants :

- un document de moins de trois mois attestant du domicile réel des parents dans la commune;
- un document attestant de leur lien de filiation (copie du livret de famille, acte de naissance avec indication de la filiation etc.).

¹⁰ Cass. 2^e civ., 2 mars 2001, n° 01-60226.

¹¹ Cass. 2^e civ., 2 mars 1977, n° 77-630.

¹² Article 109 du code civil.

¹³ Cass. 2^e civ., 10 mars 2010, n° 10-60150.10-60162.

¹⁴ Cass. 2^e civ., 7 mai 1997, n° 97-60056, Mme Alliot-Bernay.

¹⁵ Cass. 2^e civ., 5 mars 2008, n° 08-60215.

2. Qualité de contribuable

Définition: possède cette qualité toute personne qui, l'année de la demande d'inscription, figure pour la deuxième fois, sans interruption, au rôle d'une des contributions directes communales (art. L. 11, I 2°).

Les contributions auxquelles il est fait référence sont : la taxe d'habitation, les taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne permet pas en revanche de s'inscrire sur une liste électorale dans la mesure où elle ne donne pas lieu à une inscription au rôle.

À noter que, si la CFE peut être perçue par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à la place des communes membres, elle permet néanmoins de justifier l'inscription dans une commune, celle en l'occurrence où la personne redevable dispose d'une adresse.

L'impôt sur le revenu ne fait pas partie des contributions directes communales.

Ni la loi, ni la jurisprudence n'exigent que les inscriptions successives au rôle d'une de ces contributions le soient au titre de la même contribution.

L'inscription pour la deuxième année consécutive au rôle des contributions doit être effective lors de la demande d'inscription.

L'inscription au rôle des contributions doit être personnelle, c'est-à-dire que le nom du demandeur doit figurer expressément sur les rôles fiscaux. Sauf pour les exceptions prévues au point 3 relatif à la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique, il ne suffit donc pas d'être propriétaire ou copropriétaire, d'avoir la qualité d'héritier, de posséder des parts d'une société ou d'un groupement inscrit au rôle, de figurer à la matrice cadastrale, ou encore même de payer l'impôt, si l'on n'est pas inscrit personnellement au rôle. Ainsi, une personne qui est propriétaire indivis ne peut pas être inscrite sur la liste électorale de la commune où se situe la propriété en indivision si elle n'est pas personnellement inscrite au rôle d'une des contributions directes communales¹⁶.

Les enfants majeurs ne peuvent se prévaloir de la qualité de contribuable de leurs parents pour demander leur inscription sur la même liste électorale.

Particularité des conjoints: aux termes de l'article L. 11, I, 2°, tout électeur ou toute électrice peut, à sa demande, être inscrit sur la même liste électorale que son conjoint lorsque ce dernier possède la qualité de contribuable. Sur la notion de conjoints, la Cour de cassation a eu l'occasion de juger qu'au sens de la législation française, elle désigne exclusivement des personnes unies par les liens du mariage. En conséquence, les dispositions du code électoral qui permettent l'inscription du conjoint d'un électeur en sa qualité de contribuable ne peuvent être étendues ni aux personnes vivant maritalement¹⁷ ni aux partenaires d'un PACS¹⁸.

Preuve de la qualité de contribuable: elle s'établit normalement par la production des avis d'imposition reçus pour les deux années concernées. À défaut, peut être présenté un certificat établi par la direction départementale des finances publiques (DDFIP) attestant que, l'année de la demande d'inscription, le demandeur figure pour la deuxième fois sans interruption au rôle d'une des contributions directes communales.

3. Qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique

Possède cette qualité toute personne qui, sans figurer au rôle d'une des contributions directes communales, a, 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 (art. L. 11, I 2° bis).

Les pièces à fournir lors de la demande d'inscription sur les listes électorales d'une commune, à ce titre, sont :

- pour attester de la qualité de gérant (dirigeant), la décision de nomination (ou un extrait) ou une copie de la décision de nomination retranscrite sur le registre des décisions d'assemblée générale de la société ou même les statuts de la société;
- pour attester de la qualité d'associé majoritaire ou unique d'une société à responsabilité limitée (SARL), société en nom collectif (SNC), société en commandite simple, société civile : une copie des statuts constitutifs de la société ou des statuts mis à jour ou encore une copie de l'acte de cession de parts;
- pour attester de la qualité d'associé majoritaire ou unique d'une société anonyme (SA), société en commandite par actions (SCA), société par actions simplifiée (SAS) : une attestation délivrée par la société dont il détient des parts ou actions ou qu'il dirige.

Dans tous les cas, l'intéressé doit compléter sa demande par une attestation sur l'honneur de la continuité de sa qualité (c'est-à-dire qu'il détient bien la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique pour la deuxième fois sans interruption l'année de la demande d'inscription) et d'un document attestant de l'inscription de la société en question au rôle de la commune depuis au moins deux ans.

¹⁶ Cass. 2^e civ., 6 mars 2001, n° 01-60238.

¹⁷ Cass. 2^e civ., 2 mars 1983, n° 83-60547.

¹⁸ Cass. 2^e civ., 5 mars 2008, n° 08-60230.

4. Cas particuliers de rattachement à la commune

a) Les Français inscrits au registre des Français établis hors de France (art. L. 12)

Les Français établis hors de France ne peuvent cumuler ni les inscriptions sur plusieurs listes électorales consulaires, ni sur une liste électorale consulaire et la liste électorale d'une commune¹⁹. Ils sont inscrits, sur leur demande, soit sur la liste électorale consulaire de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence, soit sur la liste électorale de l'une des communes énumérées à l'article L. 12, à savoir :

- la commune de naissance;
- la commune de leur dernier domicile;
- la commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins;
- la commune où est né, est ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants;
- la commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Le parent jusqu'au quatrième degré correspond au père/mère, grand-père/grand-mère, arrière grand-père/arrière grand-mère, arrière-arrière grand-père/arrière-arrière grand-mère, fils/fille, petit-fils/petite-fille, arrière petit-fils/arrière petite-fille, arrière-arrière petit-fils/arrière-arrière petite-fille en ligne directe, frère/sœur, oncle/tante, grand-oncle/grand-tante, neveu/nièce, petit-neveu/petite-nièce et cousin(e) germain(e) en ligne collatérale.

Les dispositions de l'article L. 12, propres aux Français établis hors de France, ne font pas obstacle à ce que ceux-ci s'inscrivent selon les modalités de droit commun, conformément aux dispositions du I de l'article L. 11. Un Français établi hors de France peut ainsi demander son inscription sur la liste électorale d'une commune au titre de sa qualité de contribuable dans cette commune depuis au moins deux ans.

Les Français établis hors de France inscrits au registre des Français établis hors de France peuvent également demander leur inscription sur la même liste électorale communale que leur conjoint, sur justification des liens du mariage (art. L. 14).

b) Les militaires de carrière sous statut ou servant en vertu d'un contrat (art. L. 13)

Quel que soit leur lieu de stationnement, les militaires de carrière ou servant en vertu d'un contrat peuvent, s'ils ne remplissent pas les conditions de droit commun pour être inscrits dans une commune, demander leur inscription dans l'une des communes visées à l'article L. 12.

Si aucune de ces communes n'est située sur le territoire de la République, ils peuvent également demander leur inscription dans la commune où siège le bureau de recrutement dont ils relèvent.

Les conjoints des militaires de carrière ou de ceux servant en vertu d'un contrat peuvent également, sur justification des liens du mariage, demander leur inscription sur la même liste électorale que leur conjoint.

c) Les mariniers (art. L. 15)

Les mariniers (artisans ou salariés) et les membres de leur famille habitant à bord peuvent, sans condition de résidence, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes énumérées à l'article L. 15.

Les personnes concernées doivent justifier de leur activité (contrat de travail, bulletins de salaire, attestation de l'employeur) et de leur inscription dans une région de rattachement.

d) Les personnes sans domicile stable (art. L. 15-1)

Les personnes sans domicile stable et, depuis l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, les forains et les gens du voyage²⁰ sont soumis au régime de droit commun de la domiciliation.

En effet, les citoyens ne pouvant fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence stables ont la possibilité de solliciter leur inscription sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil auquel ils sont rattachés.

Les organismes d'accueil concernés sont les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou les organismes agréés à cet effet conformément à l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles selon lequel « pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les

¹⁹ Article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.

²⁰ L'article 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 a abrogé la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe qui rendait obligatoire la détention d'un livret spécial ou livret de circulation. Le I de l'article 194 de la loi du 27 janvier 2017 prévoit un régime transitoire pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la loi. Pour cette période transitoire (jusqu'à la fin du mois de janvier 2019), le décret n° 2017-1522 du 2 novembre 2017 relatif aux personnes n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe et pris pour l'application des articles 150, 194 et 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté précise les documents à l'appui desquels la domiciliation auprès de l'ancienne commune de rattachement est de droit pendant cette période. Par ailleurs, la circulaire NOR : INTD1705027C du 19 avril 2017 présente les nouvelles dispositions relatives aux gens du voyage issues de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, notamment son point 2.

listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet. L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a élu domicile».

Les personnes concernées sont inscrites sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil.

Les conditions de droit commun (nationalité, âge, identité) s'appliquent normalement. S'agissant de l'attache avec la commune, le demandeur doit :

- soit prouver que l'adresse de l'organisme d'accueil figure depuis au moins six mois sur sa carte nationale d'identité (cette durée est constatée à partir de la date de délivrance de la carte);
- soit fournir une attestation d'élection de domicile délivrée par l'organisme d'accueil et établissant son lien avec lui depuis au moins six mois à la date de sa demande d'inscription. L'attestation doit être conforme au modèle agréé par arrêté et ainsi mentionner sans ambiguïté l'état-civil du demandeur, le nom et l'adresse de l'organisme agréé, les noms, qualité et signature de la personne ayant compétence pour engager la responsabilité de cet organisme et la durée de validité.

e) Les personnes détenues

Pour s'inscrire sur une liste électorale, un détenu doit justifier, comme tout électeur, de son identité, de sa nationalité et d'une attache avec la commune. À ce titre, la personne détenue doit :

- soit attester, en application du droit commun, d'un domicile personnel, d'une résidence effective et continue depuis au moins six mois, ou de l'inscription personnelle au rôle des contributions directes communales depuis au moins deux ans;
- soit avoir élu domicile auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS), d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ou d'un organisme agréé par la préfecture;
- soit avoir obtenu une attestation de résidence certifiant de sa présence au sein de l'établissement pendant au moins six mois lors de sa demande d'inscription. La personne détenue peut alors s'inscrire sur les listes électorales de la commune de l'établissement. Un certificat de présence est fourni à la personne détenue.

En dehors de ces conditions, la personne détenue peut demander à être domiciliée à l'établissement en application de l'article 30 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009²¹. Un certificat temporaire de domiciliation doit dès lors lui être fourni afin qu'elle puisse s'inscrire sur les listes électorales de la commune de l'établissement.

C. – SPÉCIFICITÉS LIÉES AUX INSCRIPTIONS SUR LES LISTES ÉLECTORALES COMPLÉMENTAIRES

L'article 20, 2 b du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les citoyens de l'Union européenne ont : « droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ». L'article 88-3 de la Constitution permet de déroger à la condition de nationalité prévue à l'article 3 de la Constitution pour les élections municipales, sous réserve de réciprocité. Deux directives encadrent le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants européens dans les États membres où ils résident :

- la directive n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 transposée par la loi organique n° 98-204 du 25 mai 1998 (pour les élections municipales);
- la directive n° 93/109/CE du 6 décembre 1993 (pour les élections européennes).

La participation des citoyens non-français de l'Union européenne à l'élection des représentants de la France au Parlement européen et aux élections municipales est subordonnée à l'inscription des intéressés sur une liste électorale complémentaire spécifique à chacune de ces élections²².

L'existence de deux listes électorales complémentaires se justifie par le fait qu'un citoyen de l'Union européenne peut souhaiter participer aux élections municipales en France sans participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen et inversement.

La tenue et le contrôle des listes électorales complémentaires sont soumis aux mêmes dispositions du code électoral que celles applicables aux listes électorales communales.

L'inscription des citoyens de l'Union sur une liste électorale complémentaire municipale et/ou sur une liste électorale complémentaire européenne ne présente pas un caractère obligatoire.

²¹ «Les personnes détenues peuvent élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire:

1° Pour l'exercice de leurs droits civiques, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile personnel. Avant chaque scrutin, le chef d'établissement organise avec l'autorité administrative compétente une procédure destinée à assurer l'exercice du vote par procuration;

2° Pour prétendre au bénéfice des droits mentionnés à l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, lorsqu'elles ne disposent pas d'un domicile de secours au moment de leur incarcération ou ne peuvent en justifier;

3° Pour faciliter leurs démarches administratives».

²² Article L.O. 227-2 et article 2-2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

L'électeur inscrit dans une commune pour les élections municipales ne peut pas s'inscrire sur la liste électorale d'une autre commune pour les élections au Parlement européen. En cas d'inscription sur les listes de deux communes, seule la dernière inscription est valable (art. 117-2).

Pour être inscrits sur les listes électorales complémentaires, les citoyens non-français de l'Union européenne (UE) résidant en France doivent remplir les mêmes conditions que les citoyens français pour les listes électorales principales, sous réserve des adaptations précisées aux articles L.O. 227-2 et suivants et R. 117-2 et suivants pour les listes complémentaires municipales et aux articles 2-2 à 2-8 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 pour les listes complémentaires européennes :

Qualité d'électeur

Déclaration écrite : un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France doit produire, en appui de sa demande d'inscription et en complément des pièces précisées ci-dessous, une déclaration écrite précisant :

- en cas d'inscription sur une liste électorale complémentaire en vue de participer aux élections municipales : sa nationalité, son adresse en France et attestant qu'il n'est pas déchu de son droit de vote dans l'État dont il est ressortissant (art. L.O. 227-4). Ces mentions figurent sur le Cerfa 12670*02 que le demandeur doit compléter et signer lors de sa demande d'inscription sur les listes électorales complémentaires ;
- en cas d'inscription sur une liste électorale complémentaire en vue de participer aux élections européennes : sa nationalité, son adresse en France, la collectivité locale ou la circonscription sur la liste électorale de laquelle il est ou a été inscrit en dernier lieu dans l'État dont il est ressortissant, attestant qu'il n'est pas privé du droit de vote dans cet État et qu'il n'exercera son droit de vote qu'en France (art. 2-4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977). Ces mentions figurent sur le Cerfa 12671*02 que le demandeur doit compléter et signer lors de sa demande d'inscription sur les listes électorales complémentaires.

Preuve de l'identité : pour s'inscrire sur une liste électorale complémentaire, le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France doit en outre prouver son identité. Conformément à l'article 2 de l'arrêté NOR : INTA1827997A du 16 novembre 2018 pris en application des articles R. 5, R. 6 et R. 60 du code électoral, les titres permettant aux ressortissants de l'UE, autres que les Français, de justifier de leur identité à l'appui d'une demande d'inscription sur les listes électorales sont les suivants :

- carte nationale d'identité ou passeport en cours de validité délivré par l'administration compétente de l'État dont le titulaire possède la nationalité ;
- titre de séjour en cours de validité.

Ces titres permettent par ailleurs de s'assurer de la citoyenneté européenne des demandeurs.

En cas de doute sérieux sur la nature du document produit ou sur la durée de sa validité, sa traduction peut en être demandée au requérant qui s'adressera à cet effet à un traducteur interprète inscrit sur la liste des experts près la Cour d'appel territorialement compétente pour le lieu de la demande d'inscription.

Condition d'âge : le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France doit avoir 18 ans accomplis au moment du dépôt de sa demande d'inscription. Il n'est pas inscrit d'office sur les listes électorales à sa majorité, les dispositions du II de l'article L. 11 ne lui étant pas applicables.

Jouissance des droits civils et politiques : le demandeur doit jouir de ses droits civiques tant en France que dans son État d'origine.

Attache avec la commune

Les critères de domicile ou de résidence permettant l'inscription des citoyens non-français de l'UE résidant en France sur les listes électorales complémentaires restent les mêmes que pour les électeurs français.

Les citoyens de l'UE ne sont considérés comme résidant en France et peuvent à cet égard demander à s'inscrire sur les listes électorales complémentaires que s'ils y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu depuis six mois au moins²³. Les jeunes majeurs de moins de 26 ans citoyens de l'Union européenne ont également la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale de la commune où leurs parents ont leur domicile réel ou y habitent depuis six mois au moins. Par ailleurs, aux termes de l'article L.O. 227-3, les ressortissants européens inscrits au rôle dans une commune française ou possédant la qualité de gérant ou d'associé unique ou majoritaire dans une société figurant au rôle de la commune peuvent demander une inscription sur la liste électorale complémentaire de cette commune.

La preuve du domicile, de la résidence d'au moins six mois, de la qualité de contribuable ou de la qualité de gérant ou d'associé unique ou majoritaire est apportée par les documents habituellement exigés (*cf. supra* I. B.).

Ne sont pas applicables aux ressortissants non français de l'Union européenne les dispositions spécifiques aux Français établis hors de France et aux militaires de carrière ou ceux servant en vertu d'un contrat, visées aux articles L. 12 à L. 14.

²³ Article L.O. 227-1 et article 2.1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

II. – ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE ÉLECTORALE

En préambule, il convient de distinguer :

- la liste électorale unique et permanente prévue par l'article L. 16 qui est mise à jour quotidiennement dans le répertoire électorale unique (REU);
- la liste électorale qui vaut liste d'émargement (art. L. 62-1) telle qu'elle est extraite du répertoire électorale unique pour le scrutin, après la publication :
 - du tableau des inscriptions et des radiations intervenues depuis la dernière réunion de la commission de contrôle (publié le lendemain de la réunion de la commission de contrôle ou à défaut au plus tard le vingtième jour qui précède la date du scrutin);
 - et du tableau des inscriptions prises en application de l'article L. 31 et des radiations depuis la réunion de la commission de contrôle (publié au plus tard cinq jours avant le scrutin).

A. – FONDEMENTS DU RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE (ART. L. 16, I)

La création du répertoire électorale unique (REU) par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a pour objet l'établissement de listes électorales permanentes et fiables dans le cadre d'un dispositif national coordonné et sécurisé.

Le REU est un répertoire national des électeurs, tenu par l'INSEE. Il comprend notamment le nom, prénoms, date et lieu de naissance tels qu'ils figurent au répertoire national des personnes physiques (RNIPP) ainsi que le domicile ou le lieu de résidence de chaque électeur inscrit sur les listes électorales²⁴.

Demandes de rectification de l'état civil retenu par le répertoire électorale unique

Pour toute demande de rectification des informations d'état civil contenues dans le REU, l'électeur concerné doit solliciter la rectification de ces données directement dans le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) tenu par l'INSEE.

Conformément aux dispositions du décret n° 82-103 du 22 janvier 1982 modifié relatif au RNIPP, la demande de modification doit être transmise par l'électeur à la direction régionale de l'INSEE pour les personnes résidant en métropole et dans les départements d'outre-mer, à l'institut statistique de la Polynésie française (ISPF) pour les personnes résidant en Polynésie française et à la direction générale de l'INSEE pour les personnes résidant sur le reste du territoire de la République ou à l'étranger.

La demande doit être accompagnée de l'acte de naissance de l'électeur concerné ou d'une copie de sa pièce d'identité mentionnant la rectification envisagée. Cette rectification peut être demandée à tout moment.

Le répertoire électorale unique est adossé à un système de gestion des événements électoraux et mis à jour en continu par les maires et les consulats à partir d'informations en provenance de leurs services et des administrations disposant d'informations sur la capacité électorale des individus. Ces informations sont transmises exclusivement par voie dématérialisée.

À ce titre, tout mouvement – inscription ou radiation – sur la liste électorale et tout changement d'adresse, ainsi que, le cas échéant, le changement d'affectation de bureau de vote qui en résulte, doit être transmis par la commune ou le consulat à l'INSEE, par l'intermédiaire du système de gestion du REU. Seules les inscriptions et radiations d'office sont prises en compte directement dans le répertoire par l'INSEE, sans intervention de la commune. Ainsi, en cas d'inscription d'un électeur dans une nouvelle commune, celle-ci transmet cette nouvelle inscription à l'INSEE, par l'intermédiaire du système de gestion du REU, et l'INSEE radie l'électeur concerné de la commune de sa précédente inscription.

Les listes électorales communales et consulaires sont extraites du REU par la commune ou le consulat à des échéances précisément encadrées par la loi (*cf. infra* II. F.).

B. – INSCRIPTIONS ET RADIATIONS D'OFFICE PAR L'INSEE

Conformément aux II et III de l'article L. 16, l'INSEE procède d'office à un certain nombre d'inscriptions et de radiations.

1. Les inscriptions d'office

Les inscriptions d'office ne sont pas gérées par les services de la mairie mais relèvent des prérogatives de l'INSEE qui les intègre directement dans le REU. Le maire est tenu informé de ces inscriptions d'office par le système de gestion du REU. Il doit systématiquement affecter ces nouveaux électeurs à un bureau de vote. Dans ces cas, aucune notification d'inscription sur les listes électorales n'est envoyée à l'électeur.

²⁴ Décret n° 2018-350 du 14 mai 2018.

a) Les personnes qui viennent d'atteindre l'âge prévu par la loi pour être électeur (art. L. 11, II 1°)

L'INSEE procède à l'inscription d'office des jeunes venant d'atteindre l'âge de la majorité sur la base des informations recueillies par le ministère des armées (direction du service national et de la jeunesse), lors du recensement citoyen et de la journée défense et citoyenneté.

Ces jeunes sont inscrits d'office sur la liste de la commune dans laquelle ils ont été recensés.

La condition de majorité s'apprécie à la date du scrutin ou, lorsque le mode de scrutin permet un second tour, à la date à laquelle ce second tour a vocation à être organisé.

En cas d'inscription d'office d'un jeune majeur pour participer au second tour uniquement (cas des personnes atteignant leur majorité dans l'entre-deux tours), ce jeune figurera sur la liste d'émargement dès le premier tour mais la mention « ne vote pas au premier tour » sera inscrite dans la case dédiée à recueillir la signature de l'électeur concerné. La procédure d'inscription d'office ne s'applique pas aux ressortissants de l'Union européenne qui viennent d'atteindre la majorité (18 ans).

Les jeunes venant d'atteindre la majorité conservent la possibilité de déposer une demande d'inscription sur les listes électorales selon les modalités prévues au C du II de la présente instruction. Dans cette hypothèse, le maire est tenu d'examiner leur demande selon les modalités de droit commun (*cf. infra* II. C. 1.), c'est-à-dire dans un délai de cinq jours à compter du dépôt de la demande.

b) L'inscription d'office des personnes venant d'acquérir la nationalité française (art. L. 11, II 2°)

L'INSEE procède à l'inscription d'office des personnes venant d'acquérir la nationalité française sur la base des décisions de naturalisation transmises par le ministère de l'intérieur.

Ces derniers conservent la possibilité de déposer une demande d'inscription sur les listes électorales selon les modalités prévues au C du II de la présente instruction. Dans cette hypothèse, le maire est tenu d'examiner leurs demandes selon les modalités de droit commun, c'est-à-dire dans un délai de cinq jours à compter du dépôt de la demande.

c) Les personnes dont l'inscription est ordonnée par l'autorité judiciaire (art. L. 16, III 1°)

L'INSEE procède à l'inscription d'office des personnes dont l'inscription est ordonnée par l'autorité judiciaire sur la base des décisions transmises par le ministère de la justice.

En cas d'inscription par l'autorité judiciaire après l'édition de la liste d'émargement, ces électeurs doivent être ajoutés de façon manuscrite par le maire, à l'encre rouge, sur la liste d'émargement utilisée pour le scrutin afin qu'ils puissent exercer leur droit de vote. Mention en sera portée sur le procès-verbal de dépouillement des votes.

2. Les radiations d'office (art. L. 16, III)

Les radiations d'office ne sont pas traitées par les services de la mairie mais relèvent des prérogatives de l'INSEE qui les intègre directement dans le REU. Le maire en est tenu informé par le système de gestion du REU.

a) Les radiations ordonnées par l'autorité judiciaire (art. L. 16, III, 1°)

Il s'agit des électeurs :

- ayant fait l'objet d'une condamnation à la perte des droits civils et politiques (privation du droit de vote), sous réserve que cette décision soit définitive;
- ayant perdu la nationalité française par décision de justice;
- ayant été privé du droit de vote à la suite d'une décision du juge des tutelles (art. L. 5);
- radiés par l'autorité judiciaire au titre du I de l'article L. 20.

Ces radiations sont d'effet immédiat. À cet effet, le ministère de la justice transmet à l'INSEE les décisions imposant une radiation des listes électorales aux fins de mise à jour du REU.

En cas de radiation d'un électeur par l'autorité judiciaire quelques jours avant le scrutin et avant qu'il n'ait pu être radié d'office par l'INSEE, le maire a la possibilité, lorsqu'il en est informé, de barrer manuellement, à l'encre rouge, son nom sur la liste d'émargement dès lors qu'elle est déjà imprimée pour le scrutin. Une mention en sera portée sur le procès-verbal du dépouillement des votes.

b) La radiation des électeurs décédés (art. L. 16, III, 2°)

Les électeurs décédés sont radiés d'office par l'INSEE dans le REU dès réception de l'avis de décès émis par le service d'état civil de la mairie où l'électeur est décédé.

En cas de décès d'un électeur quelques jours avant le scrutin et avant qu'il n'ait pu être radié d'office par l'INSEE, le maire a la possibilité de barrer manuellement, à l'encre rouge, son nom sur la liste d'émargement dès lors qu'elle est déjà imprimée pour le scrutin. Une mention en sera portée sur le procès-verbal du dépouillement des votes.

c) La radiation des électeurs qui n'ont plus le droit de vote (art. L. 16, III 2°)

L'article L. 16, III, 2° prévoit également que l'INSEE procède directement aux radiations des électeurs qui n'ont plus le droit de vote. C'est le cas, par exemple, pour un citoyen de l'Union européenne dont le pays quitterait l'Union européenne.

d) La radiation des électeurs qui ont sollicité leur inscription dans une autre commune (art. 16, III, 3° alinéa)

Lorsqu'un électeur déjà inscrit sur la liste électorale d'une commune s'inscrit sur la liste électorale d'une nouvelle commune ou circonscription consulaire, l'INSEE met immédiatement à jour le REU en retenant seulement la dernière inscription de cet électeur. Ni l'électeur ni la précédente commune d'inscription n'ont de démarche à effectuer pour que la radiation induite soit effective.

Ces dispositions sont applicables aux ressortissants d'un État membre de l'UE autre que la France inscrits sur les listes électorales complémentaires.

C. – PROCÉDURES D'INSCRIPTION ET DE RADIATION DE DROIT COMMUN PAR LE MAIRE

L'inscription sur les listes électorales est obligatoire (art. L. 9). Elle relève, à l'exception des cas d'inscription d'office, d'une démarche volontaire (inscription sur demande). La seule sanction en résultant est l'impossibilité de participer au scrutin.

Ce principe implique qu'un électeur ne peut jamais demander à être volontairement radié de celles-ci à l'exception des ressortissants européens en vue de leur radiation des listes électorales complémentaires.

Le maire est compétent pour statuer sur les demandes d'inscription et procéder à la radiation des électeurs qui ne remplissent plus les conditions pour rester inscrits sur la liste électorale.

1. Inscriptions sur demande

Dépôt des demandes d'inscription: les demandes d'inscription sur les listes électorales peuvent être déposées tout au long de l'année. Afin de valoir pour un scrutin général ou partiel, la demande d'inscription doit être déposée au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de celui-ci²⁵ (art. L. 17).

Toute demande parvenue après cette échéance empêche le demandeur de participer à ce scrutin pour le premier comme pour le second tour.

Modes de dépôt de la demande d'inscription : les demandes d'inscription sont déposées soit au moyen du formulaire d'inscription prévu à cet effet (Cerfa n° 12669*02), soit sur papier libre, accompagné des pièces permettant de justifier la nationalité, l'identité et l'attache avec la commune du demandeur. Au titre de l'article R. 5, les demandes d'inscription peuvent être :

- déposées par Internet *via* la télé procédure de demande d'inscription en ligne, accessible pour toutes les communes à compter du 1^{er} janvier 2019. Cette demande d'inscription et les pièces jointes sont transmises au maire par l'intermédiaire du système de gestion du REU.

Toute demande d'inscription sur les listes électorales déposée par courriel et non effectuée *via* cette télé-procédure homologuée par le ministère de l'intérieur est irrecevable;

- déposées en personne par les intéressés :

Elles peuvent être déposées dans toute annexe de la mairie (par exemple : bus mobiles, mairies de quartier, stands, etc.). En revanche, afin d'éviter toute pression qui pourrait être exercée sur les électeurs, le Conseil d'État a jugé illégale la procédure qui consisterait à recueillir les demandes d'inscription au domicile des électeurs²⁶. Les prescriptions du code électoral impliquent en effet une démarche volontaire de l'électeur afin d'obtenir son inscription sur les listes électorales;

- présentées par un tiers dûment mandaté (muni d'une procuration sur papier libre indiquant les nom et prénoms du ou des mandants et du mandataire);
- adressées par courrier, étant observé que c'est la date de réception, et non pas la date d'envoi, des demandes d'inscription adressées par correspondance postale qui fait foi²⁷. Le courrier doit ainsi être reçu en mairie au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin en vue duquel le demandeur souhaite participer²⁸.

Un récépissé de dépôt de la demande d'inscription est remis au demandeur ou lui est adressé soit électroniquement, soit par courrier. Il précise l'identité du demandeur, son adresse de rattachement à la commune et la date du dépôt

²⁵ Aux termes de l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016, les demandes d'inscription sur les listes électorales en vue de participer aux scrutins organisés en 2019 sont déposées au plus tard le dernier jour du deuxième mois précédant celui du scrutin.

²⁶ CE, 13 mars 1981, mairie de Tremblay-lès-Gonesse, n° 31530.

²⁷ Cass. 2^e civ., 23 février 1989, n° 89-60013.

²⁸ En cohérence avec l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016, en 2019, les demandes d'inscription sur les listes électorales doivent être reçues en mairie au plus tard le dernier jour du deuxième mois précédant celui du scrutin.

de la demande d'inscription. Il précise également les voies et délais de recours ouverts à l'électeur en cas d'absence d'examen de la demande dans les délais. Dans tous les cas, toute demande d'inscription doit être accompagnée des pièces justificatives nécessaires à l'instruction du dossier.

Examen des demandes d'inscription : à compter de la réception en mairie du dossier de demande d'inscription, le maire statue dans un délai de 5 jours (art. L. 18, I).

Conformément à l'article L. 36, ce délai est exprimé en jours calendaires : chaque jour du calendrier de l'année civile, y compris les jours fériés et chômés, compte. Ainsi, par exemple, si une demande est déposée un mercredi, le maire doit statuer au plus tard le dimanche suivant.

Pour statuer sur une demande d'inscription, le maire doit vérifier que le demandeur respecte les conditions d'inscription mentionnées au I de la présente instruction. À ce titre, il procède au contrôle de chacune des pièces jointes à la demande d'inscription pour savoir si la qualité d'électeur et l'attache communale sont réelles. Les dossiers de demande d'inscription incomplets doivent être rejetés.

Les services de la mairie chargés de recevoir les demandes instruisent et soumettent la demande au maire ou à toute personne ayant reçu délégation à cet effet.

Notification de la décision : le maire notifie sa décision au demandeur par écrit dans un délai de deux jours et transmet celle-ci, dans le même délai, à l'INSEE, par l'intermédiaire du système de gestion du REU.

La notification doit parvenir à l'électeur au plus tard deux jours après l'adoption de la décision. La date de notification qui fait courir le délai de recours est le jour de la prise de connaissance de la décision par l'électeur. En cas de contestation de la décision par l'électeur, il appartiendra au maire de prouver qu'il a procédé à la notification.

L'avis de notification d'une décision de refus d'inscription doit préciser les motifs du refus et informer l'intéressé des voies et délais de recours prévus aux III et IV de l'article L. 18. L'électeur est informé que tout recours contentieux formé contre cette décision est obligatoirement précédé d'un recours administratif préalable auprès de la commission de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours devant le tribunal d'instance (art. L. 18, III).

Cas du déménagement d'un électeur au sein de la commune : l'électeur concerné n'a pas besoin de déposer une demande d'inscription à la mairie puisqu'en déménageant au sein d'une même commune, il va demeurer inscrit sur la même liste électorale. Il doit toutefois informer la mairie de son changement d'adresse dans les meilleurs délais. Dans cette hypothèse, le maire informe l'INSEE du changement d'adresse de l'électeur, ainsi que du changement d'affectation de bureau de vote par l'intermédiaire du système de gestion du REU (art. L. 16, II) à réception de la demande, dans un délai de sept jours.

Sanctions pénales : toute personne qui se sera fait irrégulièrement inscrire sur les listes électorales sous un faux nom ou de fausses qualités, en ayant dissimulé une incapacité électorale ou se sera inscrite sur plusieurs listes est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende (art. L. 86).

2. Radiations après examen de la situation de l'électeur pour perte d'attache communale

Principe : le maire est compétent tout au long de l'année pour radier, à l'issue d'une procédure contradictoire, les électeurs qui ne remplissent plus les conditions d'attache communale permettant de demeurer inscrits sur la liste électorale de la commune, qu'il s'agisse d'une liste électorale principale ou d'une liste électorale complémentaire (art. L. 18, I).

Avant de procéder à une radiation, le maire doit s'assurer que l'électeur concerné ne remplit plus aucune des conditions lui permettant de demeurer inscrit sur la liste électorale de la commune. Sous cette réserve, le maire radie de la liste électorale toute personne ayant perdu son attache avec la commune.

Preuves : pour l'accomplissement de cette tâche, le maire doit disposer d'un faisceau d'indices laissant à penser que l'électeur n'a plus d'attache avec la commune. Pour ce faire, le maire, qui a le choix des éléments de nature à emporter sa conviction, procède notamment à l'examen systématique des cas de tous les électeurs dont la carte électorale a été retournée. Il en est fait de même dans les cas où les enveloppes de propagande n'ont pu être distribuées à l'électeur.

Le maire tient alors compte des indications qui ont motivé le retour de la carte électorale ou de la propagande à la mairie, ainsi que des indications fournies par les électeurs qui ont dû retirer directement leur carte auprès du bureau de vote. Pour faciliter ce travail, les services de la mairie recherchent les raisons pour lesquelles les documents n'ont pas été remis.

Dans tous les cas ainsi évoqués, où il existe de fortes présomptions que l'électeur a quitté la commune, celui-ci peut néanmoins conserver une inscription au titre de sa qualité de contribuable ou de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle. Le maire doit donc s'assurer que l'électeur n'a pas conservé une de ces qualités.

Pour cela, le maire doit :

- pour vérifier la qualité de contribuable : consulter les fichiers des contributions locales pour rechercher si l'intéressé a perdu ou non la qualité de contribuable aux taxes directes communales.

Ces fichiers sont transmis chaque année aux communes par les services fiscaux et peuvent être conservés pendant deux ans²⁹. En cas de doute, la commune peut demander aux services fiscaux dont elle dépend la vérification de la situation individuelle de l'intéressé ;

- pour vérifier la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique d'une société figurant au rôle : solliciter par écrit l'électeur pour qu'il fournisse la preuve lui permettant de justifier son maintien sur les listes électorales à ce titre, dans le cadre de la procédure contradictoire détaillée ci-après.

Information de l'électeur dont la radiation est envisagée : le maire ne peut procéder à une radiation qu'après en avoir avisé l'électeur pour qu'il puisse formuler d'éventuelles observations.

Un avis de notification doit être adressé à l'intéressé par écrit (art. L. 18, II).

L'avis de notification doit préciser le(s) motif(s) pour le(s)quel(s) le maire envisage de radier l'électeur, ainsi que les adresses (postale et électronique) de la mairie auxquelles l'intéressé peut remettre ses observations. Il doit, en outre, indiquer que l'électeur dispose d'un délai de quinze jours pour présenter ses observations.

La date de notification qui fait courir le délai de la procédure contradictoire est le jour de la prise de connaissance par l'électeur de la volonté du maire de le radier de la liste électorale. En cas de contestation de la décision par l'électeur, il appartiendra au maire de prouver qu'il a procédé à la notification.

Déroulement de la procédure contradictoire écrite : l'électeur est invité à formuler ses observations dans un délai de quinze jours à compter de la réception du courrier du maire l'informant de son projet de radiation (art. R. 12).

Il est ainsi mis en état de faire connaître son droit à demeurer inscrit sur la liste électorale (par exemple s'il change de résidence en conservant un domicile dans la commune ou encore s'il y reste contribuable ou gérant ou associé majoritaire ou unique d'une société inscrite au rôle).

Les observations sont à remettre à la mairie, par l'intéressé ou un tiers dûment mandaté, par courrier électronique ou par courrier postal envoyé avec accusé de réception. Dans ces deux dernières hypothèses, la date de réception du courriel ou du courrier fait foi.

Au vu de ses observations, le maire maintient ou non sa décision de radiation. Cette décision est notifiée par écrit dans un délai de deux jours, à l'électeur intéressé et transmise par voie dématérialisée par l'intermédiaire du système gestion du REU, dans le même délai, à l'INSEE (art. L. 18, II).

La notification doit parvenir à l'électeur au plus tard deux jours après l'adoption de la décision. La date de notification qui fait courir le délai contentieux est le jour de la prise de connaissance de la décision par l'électeur. En cas de contestation de la décision par l'électeur, il appartiendra au maire de prouver qu'il a procédé à la notification.

L'avis de notification doit préciser les motifs de la radiation et informer l'intéressé des voies et délais de recours contre la décision du maire. L'électeur est informé que tout recours contentieux formé contre cette décision est obligatoirement précédé d'un recours administratif préalable auprès de la commission de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours devant le tribunal d'instance (art. L. 18, III).

3. Délégation de compétence pour statuer sur les demandes d'inscription et les procédures de radiation

Les opérations électorales, notamment la révision des listes électorales, font partie des « fonctions spéciales qui sont attribuées (au maire) par les lois » au titre de l'article L.2122-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que le maire exerce en tant qu'agent de l'État sous l'autorité du préfet. Il en résulte qu'en vertu de l'article L. 2122-19 du CGCT, le maire peut donner délégation de signature, notamment au directeur général des services de la commune et plus globalement aux responsables de services communaux, pour statuer sur les demandes d'inscription.

De même, aucun texte ne fait obstacle à ce que le maire délègue les fonctions qu'il exerce au nom de l'État aux adjoints voire à des membres du conseil municipal, par application de l'article L.2122-18 du CGCT.

Concernant l'accès et le renseignement du REU, le maire doit désigner nominativement les agents chargés de ces missions dans la commune³⁰. Un compte d'accès au REU devra être créé par la commune pour chaque agent désigné.

4. L'inscription et la radiation des électeurs citoyens de l'Union européenne résidant en France

Si les opérations d'inscription se font selon les mêmes modalités que celles des électeurs français sur les listes électorales principales, il existe quelques particularités s'agissant des citoyens de l'Union européenne résidant en France inscrits sur les listes complémentaires.

Modes de dépôt de la demande d'inscription : les demandes d'inscription sur les listes électorales complémentaires doivent obligatoirement être déposées au moyen des formulaires d'inscription agréés prévus à cet effet (Cerfa 12670*02 pour les élections municipales et Cerfa 12671*02 pour les élections européennes) en raison de la déclaration sur l'honneur que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France doivent signer.

²⁹ Article 3 de la norme simplifiée n° 45 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

³⁰ Article 4 du décret n° 2018-343 du 9 mai 2018.

Vote dans deux pays : s'agissant des élections municipales, un résident citoyen d'un autre État membre de l'Union inscrit sur une liste électorale complémentaire en France peut participer, en tant qu'électeur ou candidat, à une élection municipale dans un autre État de l'Union.

En revanche, s'agissant des élections européennes, l'attention des citoyens de l'Union européenne résidant en France doit être appelée, au moment du dépôt de leur demande, sur le fait que leur inscription sur la liste électorale complémentaire en France les privera automatiquement du droit de participer à ces élections dans un autre État membre de l'Union. L'article 2-8 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 sanctionne d'ailleurs un éventuel vote multiple des peines prévues à l'article L. 92 (de six mois à deux ans d'emprisonnement et 15 000 € d'amende). Les citoyens de l'Union européenne résidant en France ne peuvent recouvrer leur droit de vote aux élections européennes dans l'État dont ils sont ressortissants, ou dans un autre État membre, qu'après s'être fait radier de la liste électorale complémentaire en France.

Possibilité de radiation volontaire : la demande de radiation peut être déposée toute l'année. Si l'électeur souhaite être radié en vue d'un scrutin en particulier, sa demande doit être déposée avant le sixième vendredi précédant l'élection des représentants au Parlement européen ou l'élection municipale³¹.

Notification à l'INSEE : les décisions du maire relatives à l'inscription ou la radiation d'un citoyen non français de l'Union européenne sont transmises dans un délai de deux jours à l'INSEE par voie dématérialisée par l'intermédiaire du système gestion du REU.

D. – COMPOSITION ET RÔLE DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

Dans le cadre du transfert des compétences de l'ancienne commission administrative au maire par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016, le législateur a créé une commission de contrôle dans chaque commune (art. L. 19, I), compétente pour exercer un contrôle *a posteriori* des décisions du maire.

À Paris, Marseille et Lyon, une commission de contrôle est instituée dans chaque arrondissement ou secteur, le cas échéant.

1. Missions de la commission

La commission de contrôle a compétence :

- pour statuer sur les recours administratifs préalables formés par les électeurs intéressés contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire (art. L. 18, III et L. 19, I) ;
- pour contrôler la régularité de la liste électorale à l'occasion de réunions spécifiques (art. L. 19, II).

Elle se réunit préalablement à chaque scrutin, entre les 24^e et 21^e jours avant celui-ci, ou les années sans scrutin, au moins une fois par an (art. L. 19, III).

2. Composition de la commission

La composition de la commission de contrôle diffère selon le nombre d'habitants de la commune (moins de 1 000 habitants ou 1 000 habitants et plus).

La commission de contrôle est nommée après chaque renouvellement intégral du conseil municipal (art. R. 7). Pour sa composition, il convient donc de prendre en compte la population authentifiée avant le dernier renouvellement intégral, conformément aux dispositions de l'article R. 25-1.

a) Composition de la commission de contrôle dans les communes de moins de 1 000 habitants (art. L. 19, IV)

La commission de contrôle est composée d'un conseiller municipal de la commune, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

Le conseiller municipal :

Le conseiller municipal est choisi dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission. À défaut, le plus jeune conseiller municipal est désigné membre de la commission de contrôle.

Certains conseillers municipaux ne peuvent toutefois être désignés membres de la commission, compte tenu de leurs fonctions (*cf. infra* II. D.2 c).

Le délégué de l'administration désigné par le préfet :

Le préfet ne peut pas désigner en tant que délégué de l'administration un conseiller municipal ou un agent municipal de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou des communes membres de ce dernier (art. L. 19, IV 3^o).

³¹ En cohérence avec l'article 16 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016, en 2019, ces demandes de radiation doivent être déposées au plus tard le dernier jour du deuxième mois précédant celui du scrutin.

Il choisit, en priorité, des agents de préfecture, sous-préfecture, service déconcentré de l'État, ou des fonctionnaires de l'éducation nationale ou des fonctionnaires retraités de l'État. À défaut, il choisit un membre des organismes consulaires (chambre de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture...). À ce titre, il a la possibilité de diffuser des appels à candidatures auprès des agents concernés.

Il est important de noter que le délégué de l'administration n'est pas nécessairement choisi parmi les électeurs de la commune ou du département.

Le préfet procède à l'examen d'ensemble de la situation des délégués qu'il désigne au sein des commissions de contrôle. Le préfet doit veiller au pluralisme de la composition de la commission et éviter le renouvellement sans discontinuité des mêmes représentants. De manière générale, lorsqu'un délégué de l'administration a siégé durant trois années au sein d'une même commission de contrôle, il est recommandé, dans la mesure du possible, de l'affecter à une autre commission.

Le délégué désigné par le président du tribunal de grande instance :

Sur sollicitation du représentant de l'État, le président du tribunal de grande instance (TGI) communique par écrit au préfet la personne qu'il aura précédemment désignée pour être membre de la commission de contrôle (art. L. 19, IV 3°). Il ne peut pas désigner en tant que délégué de l'administration un conseiller municipal ou un agent municipal de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou des communes membres de ce dernier.

À l'instar du préfet, il doit éviter le renouvellement sans discontinuité des mêmes représentants. De manière générale, lorsqu'un délégué du président du tribunal de grande instance a siégé durant trois années au sein d'une même commission de contrôle, il est recommandé, dans la mesure du possible, de l'affecter à une autre commission.

b) Composition de la commission de contrôle dans les communes de 1 000 habitants et plus (art. L. 19, V et VI)

La composition de droit commun : à l'exception des hypothèses prévues au point suivant, dans les communes de 1 000 habitants et plus, la commission de contrôle est composée de cinq conseillers municipaux, répartis comme suit :

- trois conseillers municipaux appartenant à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission;
- deux autres conseillers municipaux pour la désignation desquels il faut distinguer deux situations:

Si trois listes au moins ont obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement, les deux conseillers municipaux appartiennent respectivement à la deuxième et à la troisième listes ayant obtenu le plus grand nombre de sièges, pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission de contrôle.

Le V de l'article L. 19 prévoit qu'«en cas d'égalité en nombre de sièges entre plusieurs listes, l'ordre de priorité est déterminé par la moyenne d'âge la plus élevée des conseillers municipaux élus de chaque liste».

Compte tenu de l'esprit du texte et de la rédaction retenue pour cet article, il convient de calculer la moyenne d'âge des personnes élues à la date du dernier renouvellement intégral, en dépit des éventuels démissions ou remplacements intervenus depuis.

Les conseillers municipaux appartenant à une liste au-delà de la troisième liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges (quatrième liste, cinquième liste, etc.) ne sont pas représentés dans la commission de contrôle de la commune.

Si deux listes seulement ont obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement (art. L. 19, VI), les deux conseillers municipaux appartiennent à la deuxième liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission de contrôle.

En toute hypothèse, pour la désignation de ces conseillers, il convient de respecter l'ordre du tableau nonobstant toute évolution des affiliations politiques de ces mêmes conseillers depuis le dernier renouvellement du conseil municipal.

Certains conseillers municipaux ne peuvent toutefois être désignés membres de la commission, compte tenu de leurs fonctions (voir *infra* II. D.2 c).

La composition exceptionnelle (art. L. 19, VII) : dans les communes de 1 000 habitants et plus, la commission de contrôle est constituée selon les mêmes modalités que celles prévues dans les communes de moins de 1 000 habitants lorsque :

- une seule liste a obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement;
- il est impossible de constituer une commission complète selon les règles énoncées aux paragraphes ci-dessus, ce qui est par exemple le cas pour les communes nouvelles;
- les conseillers municipaux ne sont pas prêts à participer à la commission de contrôle.

c) Fonctions incompatibles avec la qualité de conseil municipal membre de la commission

Aucun conseiller municipal ne peut être membre de la commission de contrôle de la commune s'il en est maire, adjoint titulaire d'une délégation, quelle qu'elle soit, de signature comme de compétence, ou conseiller municipal titulaire d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale.

Au sein des communes nouvelles, cette interdiction vaut également pour les maires délégués et les adjoints au maire délégué titulaires d'une délégation, quelle qu'elle soit, de signature comme de compétence.

Il convient de noter que, dès lors qu'un adjoint spécial est conseiller municipal et qu'il est dépourvu de toute délégation, il peut être membre de la commission de contrôle. Il conviendra néanmoins de vérifier préalablement que l'adjoint spécial concerné n'a pas la qualité d'adjoint au maire³².

d) Spécificités de Paris, Marseille et Lyon

À Paris, Marseille et Lyon, il existe une commission de contrôle dans chaque secteur (art. L. 19, I). Ses modalités de composition sont identiques à celles de la commission de contrôle dans les communes de 1 000 habitants et plus.

Ne peuvent être membres de la commission de contrôle : les maires d'arrondissements, les adjoints au maire d'arrondissement titulaires d'une délégation quelle qu'elle soit, de signature comme de compétence, et les conseillers municipaux d'arrondissement titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale.

e) Publicité de la composition de la commission de contrôle (art. R. 7)

Sa composition est rendue publique par le secrétariat de la commission au moins une fois par an et, en tout état de cause, avant chacune de ses réunions, par affichage sur les panneaux officiels d'informations municipales, et mise en ligne sur le site internet de la commune lorsqu'il existe.

3. Nomination des conseillers municipaux membres de la commission de contrôle et cessation de leurs fonctions

a) Nomination des membres de la commission (art. R. 7)

Procédure : de manière générale, la participation des conseillers municipaux aux travaux de la commission se fait sur la base du volontariat (art. L. 19 et R. 7).

Les personnes répondant aux conditions requises doivent faire part de leur volonté d'être membres de la commission. Le maire interroge les conseillers municipaux, selon des modalités qu'il est libre de déterminer, sur leur volonté de participer aux travaux de la commission (par exemple, il peut les consulter lors d'une séance du conseil municipal).

Il transmet ensuite au préfet la liste des conseillers municipaux, pris dans l'ordre du tableau, prêts à participer aux travaux de la commission de contrôle parmi ceux qui répondent aux conditions précitées. Aucune forme particulière n'est exigée pour cette transmission (courrier, délibération du conseil municipal, etc.).

Quelle que soit la taille de la commune, les membres de la commission de contrôle sont nommés par arrêté du préfet pour une durée de trois ans, et après chaque renouvellement intégral du conseil municipal (deuxième alinéa de l'art. R. 7). Cet arrêté fait l'objet d'une publication au Recueil des actes administratifs.

Délégation aux sous-préfets d'arrondissement : au titre de l'article R. 7, il appartient au préfet de fixer par arrêté la composition de chaque commission de contrôle dans les communes relevant de sa compétence. Toutefois, en vertu de l'article 14 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements, dès lors que le préfet a délégué cette fonction aux sous-préfets d'arrondissement, ces derniers sont compétents pour signer les arrêtés de nomination des membres des commissions de contrôle des communes de leur arrondissement.

b) Remplacement et cessation de fonction des délégués de la commission de contrôle

Aucune disposition n'exclut la possibilité de désignation de membres suppléants. Dans ces conditions, afin d'assurer une bonne administration des commissions, les autorités chargées d'envoyer au préfet la liste des membres de la commission peuvent prévoir la désignation de membres suppléants en respectant les règles suivantes :

- les membres suppléants doivent être désignés dans les mêmes conditions que les membres titulaires et par la même autorité (maire, préfet ou président du TGI) ;
- pour la désignation des suppléants des conseillers municipaux membres de la commission, il convient de respecter l'ordre du tableau ;
- dans les communes de 1 000 habitants et plus, les membres suppléants sont identifiés pour chaque liste afin de respecter le principe d'impartialité de la liste.

Les membres titulaires qui ne remplissent plus les conditions nécessaires pour faire partie de la commission de contrôle ou qui, pour des raisons personnelles, souhaitent mettre fin à leur fonction sont ainsi remplacés par leur suppléant prévu à cet effet.

³² CAA de Marseille, 4 avril 2005, n° 02MA01198.

Rien ne s'oppose par ailleurs à ce que les suppléants puissent également remplacer momentanément le titulaire, sous réserve de respecter les conditions précitées.

À défaut de suppléant, les membres qui ne remplissent plus les conditions nécessaires pour faire partie de la commission de contrôle ou qui, pour des raisons personnelles, souhaitent mettre fin à leur fonction, sont remplacés selon des modalités identiques à celles prévues pour leur désignation. Le maire et le président du TGI informent sans délai le préfet des noms des remplaçants prêts à participer aux travaux de la commission de contrôle. Le préfet doit prendre un nouvel arrêté pour nommer ces remplaçants.

Les personnes ainsi nommées verront leurs fonctions prendre fin à la même date que celle prévue pour les personnes qu'elles remplacent.

4. Fonctionnement de la commission

Plusieurs modalités de fonctionnement de la commission de contrôle sont applicables sans distinction aux communes de moins de 1 000 habitants et aux communes de 1 000 habitants et plus. Au contraire, d'autres sont spécifiques selon le nombre d'habitants de la commune.

Le secrétariat de la commission de contrôle est assuré par les services de la commune (sixième alinéa de l'art. R. 7).

De manière générale, il s'assure de la préparation matérielle des réunions de la commission de contrôle. Il doit notamment rendre publique la date de réunion de la commission de contrôle et sa composition. Il reçoit les courriers postaux ou électroniques de saisine de la commission de contrôle dans le cadre d'un recours administratif préalable contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire et en avise immédiatement le conseiller municipal qui a compétence pour convoquer la commission.

De plus, il notifie les décisions prises par la commission de contrôle, dans un délai de deux jours, par écrit à l'électeur intéressé et au maire, et par voie dématérialisée, par l'intermédiaire du système de gestion du répertoire électoral unique, à l'INSEE.

Caractère facultatif du règlement intérieur : chaque commission de contrôle peut se doter, si elle le souhaite, d'un règlement intérieur, dans le respect du droit. Il n'appartient pas au maire de le rédiger.

Modalités de convocation (art. R. 8) :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, la commission de contrôle est convoquée par le conseiller municipal qui en est membre ;
- dans les communes de 1 000 habitants et plus, la commission de contrôle est convoquée par le premier des trois conseillers municipaux appartenant à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges, pris dans l'ordre du tableau.

Le conseiller municipal a compétence liée pour convoquer la commission de contrôle dans les hypothèses où la loi prévoit sa réunion. Cette fonction prévue par l'article R. 8 constitue une « fonction dévolue par la loi » au sens de l'article L. 2121-5 du CGCT. Il s'agit donc d'une obligation pour le conseiller municipal compétent.

Calendrier, fréquence des réunions de la commission :

La commission de contrôle se réunit :

- pour l'examen des recours administratifs préalables dont elle est saisie en vertu du III de l'article L. 18 ;
- et au moins une fois par an pour s'assurer de la régularité de la liste électorale, ainsi qu'en disposent les II et III de l'article L. 19.

En tout état de cause, elle doit se réunir entre le vingt-quatrième et le vingt-et-unième jour précédant chaque scrutin, même si une précédente réunion s'est déjà tenue plus tôt dans la même année.

Au cours d'une année sans scrutin, si elle ne s'est pas réunie depuis le 1^{er} janvier de l'année en cours, la commission de contrôle doit se réunir entre le sixième vendredi précédant le 31 décembre et l'avant-dernier jour ouvré de l'année (troisième alinéa de l'art. R. 10).

Les réunions de la commission de contrôle sont publiques. Néanmoins, le public n'a pas accès aux pièces des dossiers examinés en séance. Seuls les membres de la commission de contrôle ont accès à ces éléments.

Pour délibérer valablement, deux conditions cumulatives doivent être réunies :

- le quorum doit être atteint (art. R. 10) ;
- les décisions doivent être prises à la majorité des membres présents (art. R. 11).

Quorum nécessaire (art. R. 10) : un quorum de trois membres est nécessaire pour que la commission de contrôle délibère valablement (soit tous les membres de la commission de contrôle dans les communes de moins de 1 000 habitants et 3/5 des membres de la commission de contrôle dans les communes de 1 000 habitants et plus).

Si le quorum n'est pas atteint lors de ces réunions, la commission de contrôle est réputée ne pas avoir délibéré.

Modalités de prise de décision : les membres de la commission de contrôle jouissent de pouvoirs égaux et des mêmes prérogatives. La commission de contrôle n'est donc pas présidée.

Les décisions de la commission de contrôle sont prises à la majorité des membres présents. En cas d'égalité des voix, la commission est réputée ne pas avoir délibéré.

Le registre des décisions de la commission de contrôle: la commission de contrôle n'est pas tenue de dresser un procès-verbal de chacune de ses réunions, mais ses décisions, ainsi que les motifs et pièces à l'appui sont répertoriés dans un registre (art. R. 11). Cette formalité est obligatoire. La commission de contrôle doit ainsi faire apparaître clairement, pour chaque décision, les raisons qui l'ont justifiée, la preuve du quorum et de la condition de majorité, ainsi que l'article du code électoral sur lequel elle a fondé sa décision. Les dates de notification des décisions de la commission sont également portées sur le registre.

La participation aux travaux de la commission est attestée par la signature du registre par tous les membres présents.

La communication de ce registre ainsi que des pièces justificatives produites relève de l'article L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit que de tels documents ne sont communicables qu'après occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée.

E. – RECOURS

La loi prévoit trois types de recours distincts :

- le recours ouvert à l'électeur contre la décision de refus d'inscription ou de radiation prise par le maire (art. L. 18, IV), obligatoirement précédé d'un recours administratif préalable devant la commission de contrôle (art. L. 18, III);
- le recours ouvert à tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune ou au représentant de l'État dans le département en vue de demander l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit ou de contester la décision de radiation ou d'inscription d'un électeur (art. L. 20, I);
- le recours ouvert à toute personne qui prétend avoir été omise de la liste électorale de la commune en raison d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiée par le maire en méconnaissance des dispositions de l'article L. 18 (art. L. 20, II).

De manière générale, il appartient à celui qui conteste une inscription, un refus d'inscription ou une radiation d'apporter la preuve de ses prétentions. Ces preuves peuvent être établies par tout moyen.

1. La procédure de recours contre la décision de refus d'inscription ou de radiation prise par le maire

a) Le recours administratif préalable obligatoire devant la commission de contrôle (RAPO)

Ce recours administratif est obligatoire avant tout recours devant le juge contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation du maire.

Modalités de saisine de la commission de contrôle dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire: la commission de contrôle peut être saisie par tout citoyen intéressé d'un recours administratif préalable dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la décision de refus d'inscription ou de radiation prononcée par le maire (art. L. 18, III). Il est important de noter que c'est la date à laquelle l'intéressé envoie sa demande à la commission de contrôle qui fait foi.

Elle est saisie soit par voie postale, avec accusé de réception, soit par voie électronique, aux adresses indiquées par le maire dans la notification de sa décision (art. R. 9). Il mentionne les voies et délais de recours en l'absence d'examen par la commission de contrôle.

Forme du recours administratif préalable obligatoire: si aucune forme particulière n'est exigée, il est recommandé au demandeur de mentionner ses nom, prénoms, adresse, date et lieu de naissance, indiquer la nature et la date de la décision du maire qu'il conteste et de joindre cette dernière.

Modalités d'examen du recours administratif préalable obligatoire: dès la saisine de la commission de contrôle, son secrétariat en avertit immédiatement le conseiller municipal qui a compétence pour convoquer la commission. Celui-ci doit prendre, le plus rapidement possible, l'acte de convocation de la commission et l'adresser à chacun des autres membres (art. R. 8).

La commission de contrôle dispose d'un délai de trente jours à compter de sa saisine pour statuer sur tout recours administratif préalable. Le conseiller municipal compétent doit ainsi la convoquer en prenant en compte ce délai.

Si la commission de contrôle n'a pas pu délibérer (égalité de voix, quorum non atteint), elle peut se réunir à nouveau dans ce délai de trente jours pour se prononcer.

Si la commission de contrôle n'a pas statué dans les trente jours, elle est réputée avoir rejeté le recours administratif préalable (art. L. 18, III). L'électeur peut engager un recours contre la décision implicite de rejet de la commission.

Si, dans ce délai de trente jours, la commission se réunit en application du III de l'article L. 19 (préalablement à un scrutin) et qu'elle ne statue pas sur les recours administratifs préalables formés devant elle, elle est réputée les avoir rejetés (art. L. 18, III).

L'électeur peut engager, sur le fondement du tableau des inscriptions et des radiations publié au plus tard le vingtième jour qui précède la date du scrutin, un recours contre la décision implicite de rejet de la commission, devant le tribunal d'instance.

Dans le cadre du recours administratif, l'électeur peut présenter toutes pièces utiles au soutien de sa demande, y compris de nouvelles pièces qui n'auraient pas été produites devant le maire.

Délais et modalités de notification des décisions de la commission de contrôle : la décision de la commission prise à l'issue d'un recours administratif préalable dont elle est saisie est notifiée dans un délai de deux jours à l'électeur intéressé et au maire et transmise, le cas échéant à l'INSEE, si elle modifie la décision initiale du maire par l'intermédiaire du système de gestion du répertoire électoral unique. La notification doit donc être reçue par l'électeur au plus tard le deuxième jour après cette décision. En cas de contestation de la décision par l'électeur, il revient à la commission de prouver qu'elle a procédé à la notification. La date de notification qui fait courir le délai contentieux est le jour de la prise de connaissance de la décision par l'électeur. L'avis de notification doit préciser les voies et délais de recours.

Recours devant le tribunal d'instance (art. L. 18, IV) : si la commission de contrôle confirme la décision de refus ou de radiation du maire, l'intéressé peut exercer un recours devant le tribunal d'instance, dans un délai de sept jours à compter de la notification de la décision de la commission de contrôle ou de sa décision implicite de rejet dans les conditions prévues aux deux derniers alinéas du I de l'article L. 20 (*cf.* paragraphe suivant - cas du recours ouvert à tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune ou au représentant de l'État dans le département en vue de demander l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit ou contester la décision de radiation ou d'inscription d'un électeur).

b) Recours ouvert à l'électeur contre les décisions de la commission statuant sur le RAPO

Ce recours suppose l'existence d'un RAPO devant la commission de contrôle.

Qui peut agir : l'électeur intéressé par la décision de refus d'inscription ou de radiation.

Délai pour agir : le recours est formé dans un délai de sept jours à compter de la notification de la décision de la commission de contrôle ou de la décision implicite de rejet.

Forme du recours : le recours prend la forme d'une déclaration orale ou écrite auprès du greffe du tribunal d'instance. La déclaration indique les nom, prénoms et adresse du requérant et la qualité en laquelle il agit, ainsi que l'objet du recours. Le requérant doit joindre à sa déclaration la copie du recours administratif préalable formé auprès de la commission de contrôle, la copie de l'accusé de réception postale ou électronique du recours administratif préalable et, le cas échéant, la copie de la décision rendue par la commission de contrôle à l'occasion du recours administratif préalable (art. R. 17).

Procédure : le tribunal d'instance se prononce en dernier ressort dans un délai de huit jours à compter du recours. Sa décision est notifiée dans un délai de deux jours par le greffe aux parties et au maire par lettre recommandée avec avis de réception et à l'INSEE par voie dématérialisée (art. L. 20, I et R. 19).

La décision du tribunal d'instance n'est pas susceptible d'opposition.

Pourvoi en cassation (art. R. 19-1 et s.) : la décision du juge d'instance n'est pas susceptible d'appel, mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation dans les dix jours à compter de la notification de la décision du tribunal d'instance (art. L. 20 et R. 19-1).

Le pourvoi en cassation n'est pas suspensif. Ainsi, les électeurs radiés ne peuvent invoquer le dépôt d'un pourvoi en cassation pour participer au scrutin.

Le pourvoi en cassation est formé par une déclaration orale ou écrite que l'électeur ou son mandataire muni d'un pouvoir spécial adresse par courrier recommandé au greffe du tribunal d'instance qui a rendu la décision attaquée ou au greffe de la Cour de cassation (art. R. 19-2).

La déclaration indique les noms, prénom et adresse du ou des demandeurs au pourvoi. Elle doit impérativement contenir un énoncé des moyens de cassation invoqués et être accompagnée d'une copie de la décision attaquée, sous peine d'irrecevabilité prononcée d'office.

L'électeur ou son mandataire sont dispensés du ministère d'un avocat. Toutefois, dans le cas où il bénéficierait de l'assistance d'un avocat, les dispositions des articles 974 à 982 du code de procédure civile ne sont pas applicables.

2. Recours ouvert aux tiers (art. L. 20, I)

Qui peut agir : aux termes de l'article L. 20, I, tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune peut demander, auprès du tribunal d'instance, l'inscription d'un électeur omis, la radiation d'un électeur indûment inscrit ou contester la décision de radiation ou d'inscription d'un électeur.

Le représentant de l'État dispose de ce même droit.

Délai pour agir : le recours est formé dans un délai de sept jours à compter de la publication de la liste électorale (tableau des inscriptions et des radiations prévu à l'article R. 13).

Forme du recours: le recours prend la forme d'une déclaration orale ou écrite auprès du greffe du tribunal d'instance. La déclaration indique les nom, prénoms et adresse du requérant et la qualité en laquelle il agit, ainsi que l'objet du recours (art. R. 17). Cette déclaration précise en outre les nom, prénoms et adresse de l'électeur concerné.

Procédure: le tribunal d'instance se prononce en dernier ressort dans un délai de huit jours à compter du recours. Sa décision est notifiée dans un délai de deux jours par le greffe aux parties, au maire par lettre recommandée avec avis de réception et à l'INSEE par voie dématérialisée (art. L. 20, I et R. 19).

Pourvoi en cassation (R. 19-1 et s.): la décision du juge d'instance n'est pas susceptible d'appel, mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation dans les dix jours à compter de la notification de la décision du tribunal d'instance (art. L. 20, I et R. 19-1).

Le pourvoi en cassation n'est pas suspensif. Ainsi, les électeurs radiés ne peuvent invoquer le dépôt d'un pourvoi en cassation pour participer au scrutin.

Le pourvoi en cassation est formé par une déclaration orale ou écrite que la partie ou tout mandataire muni d'un pouvoir spécial adresse par courrier recommandé au greffe du tribunal d'instance qui a rendu la décision attaquée ou au greffe de la Cour de cassation (art. R. 19-2).

La déclaration indique les nom, prénoms et adresse du ou des demandeurs au pourvoi. Elle doit impérativement contenir un énoncé des moyens de cassation invoqués et être accompagnée d'une copie de la décision attaquée, sous peine d'irrecevabilité prononcée d'office.

Les parties sont dispensées du ministère d'un avocat. Toutefois, dans le cas où elles bénéficieraient de l'assistance d'un avocat, les dispositions des articles 974 à 982 du code de procédure civile ne sont pas applicables.

3. Recours ouvert à toute personne qui prétend avoir été omise de la liste électorale de la commune en raison d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiée par le maire en méconnaissance de l'article L. 18 (art. L. 20, II)

Qui peut agir: ce recours peut être déposé par toute personne intéressée jusqu'au jour du scrutin. Le requérant ne peut saisir le juge que dans des cas limitativement énumérés par la loi :

- s'il a été omis de la liste en raison d'une erreur purement matérielle (exemples: radiations d'office erronées);
- s'il a été radié par le maire en méconnaissance de l'article L. 18 (exemple: non-respect de la procédure contradictoire, non-respect des délais par le maire, radiation pour une autre cause que celles prévues par la loi, etc.).

Délai pour agir: le recours est ouvert jusqu'au jour du scrutin.

Forme: le recours prend la forme d'une déclaration orale ou écrite auprès du greffe du tribunal d'instance. La déclaration indique les nom, prénoms et adresse du requérant et la qualité en laquelle il agit, ainsi que l'objet du recours.

Le recours prévu au II de l'article L. 20 ne doit pas être un moyen pour les électeurs négligents de détourner les règles de délai imposées pour la révision des listes électorales, ce dont s'assure la Cour de cassation. Le jugement du tribunal d'instance est rendu au plus tard le jour du scrutin. Il est immédiatement notifié à l'intéressé, au maire et à l'INSEE.

Pourvoi en cassation (art. R. 19-1 et s.): la décision du juge d'instance n'est pas susceptible d'appel, mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation dans les dix jours à compter de la notification de la décision du tribunal d'instance (art. L. 20 et R. 19-1).

Le pourvoi en cassation n'est pas suspensif. Ainsi, les électeurs radiés ne peuvent invoquer le dépôt d'un pourvoi en cassation pour participer au scrutin.

Le pourvoi en cassation est formé par une déclaration orale ou écrite que la partie ou tout mandataire muni d'un pouvoir spécial adresse par courrier recommandé au greffe du tribunal d'instance qui a rendu la décision attaquée ou au greffe de la Cour de cassation (art. R. 19-2).

La déclaration indique les noms, prénom et adresse du ou des demandeurs au pourvoi. Elle doit impérativement contenir un énoncé des moyens de cassation invoqués et être accompagnée d'une copie de la décision attaquée, sous peine d'irrecevabilité prononcée d'office.

Les parties sont dispensées du ministère d'un avocat. Toutefois, dans le cas où elles bénéficieraient de l'assistance d'un avocat, les dispositions des articles 974 à 982 du code de procédure civile ne sont pas applicables.

F. – PUBLICATION DES INSCRIPTIONS ET DES RADIATIONS INTERVENUES SUR LA LISTE ÉLECTORALE

Toute inscription ou radiation de la liste électorale (y compris d'office) fait l'objet d'une publicité :

- le lendemain de chaque réunion de la commission lorsqu'elle s'est prononcée sur la régularité de la liste électorale;
- en tout état de cause, au plus tard le 20^e jour précédant le jour du scrutin (1^{er} tour);
- à défaut, le dernier jour ouvré de l'année.

Cette publicité prend la forme d'un tableau extrait du répertoire électoral unique par le maire et mis à disposition des électeurs auprès des services de la commune, pendant une durée de sept jours (art. L. 20, I et R. 13). Ledit tableau peut, selon le choix et les moyens matériels de la commune, être mis à la disposition des électeurs par voie d'affichage aux lieux habituels d'affichage administratif, de consultation sur place ou de consultation sur un ordinateur mis à la disposition des électeurs.

Composition du tableau: le tableau des inscriptions et radiations comporte l'énumération, dans une première partie, des électeurs nouvellement inscrits et, dans une deuxième partie, de ceux radiés depuis la dernière réunion de la commission de contrôle.

Les inscriptions et radiations d'office opérées par l'INSEE depuis la dernière réunion de la commission de contrôle doivent figurer dans ce tableau.

Mentions obligatoires portées sur le tableau: il doit comprendre les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou résidence des électeurs nouvellement inscrits (adresse de rattachement) ou radiés.

Le lieu de naissance se compose de la commune de naissance, suivie du code du département ou de la collectivité d'outre-mer ou, s'il s'agit d'un lieu de naissance à l'étranger, de l'État étranger où est située la commune.

L'indication du domicile ou de la résidence comporte obligatoirement l'indication de la rue et du numéro quand ils existent.

S'agissant des personnes sans domicile stable et des détenus, l'adresse à porter est celle de l'organisme d'accueil.

III. – OPÉRATIONS PRÉALABLES À UN SCRUTIN

Une liste d'émargement est établie en vue de chaque scrutin. Il s'agit de la liste électorale à jour :

- du tableau des inscriptions et des radiations intervenues depuis la dernière réunion de la commission de contrôle (publié le lendemain de la réunion de la commission de contrôle ou à défaut au plus tard le vingtième jour qui précède la date du scrutin);
- du tableau des inscriptions prises en application de l'article L. 31 et des radiations depuis la réunion de la commission de contrôle (publié au plus tard cinq jours précédant le scrutin). Si la liste d'émargement est éditée plus de cinq jours avant le scrutin, les inscriptions et radiations issues de ce tableau sont rajoutées à la main.

A. – RÉUNION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE POUR S'ASSURER DE LA RÉGULARITÉ DE LA LISTE ÉLECTORALE (ENTRE LE 24^E ET LE 21^E JOUR AVANT LE SCRUTIN)

La commission de contrôle est tenue de se réunir entre le vingt-quatrième et le vingt-et-unième jour avant chaque scrutin, pour s'assurer de la régularité de la liste électorale (art. 19, II et III).

Au cours de cette réunion, la commission peut :

- réformer les décisions prises par le maire (d'inscription, de refus d'inscription ou de radiation) ou procéder à l'inscription d'un électeur omis ou à la radiation d'un électeur indûment inscrit;
- statuer sur les recours administratifs préalables formés devant elle en vue du scrutin. Si elle n'a pas statué sur les RAPO formés devant elle, elle est réputée les avoir rejetés.

Champ du contrôle opéré sur la régularité de la liste électorale: la commission de contrôle a compétence pour contrôler la régularité de l'ensemble de la liste électorale. En pratique, il est recommandé d'examiner en priorité la régularité des inscriptions et radiations intervenues depuis sa dernière réunion (alinéa 1^{er} de l'art. R. 11).

Radiations: lorsqu'elle envisage de radier un électeur, la commission doit respecter une procédure contradictoire. Elle informe par tout moyen l'électeur concerné de sa volonté de le radier de la liste électorale. La commission privilégie à cet effet la notification par voie écrite afin de faciliter l'administration de la preuve en cas d'un éventuel contentieux devant le tribunal d'instance et la voie électronique lorsque cela est possible.

L'électeur concerné dispose d'un délai de quarante-huit heures pour présenter ses observations (3^e alinéa de l'art. R. 11). La date de réception des observations par la commission doit être prise en compte dans le calcul de ce délai. Au cours de cette procédure, le maire peut également présenter ses observations à sa demande ou à la demande de la commission.

Afin de respecter cette procédure contradictoire, il est recommandé à la commission de contrôle, lorsqu'elle se réunit à l'occasion d'un scrutin (entre les 24^e et 21^e jours précédant un scrutin), de prévoir une première réunion dès le 24^e jour.

Les décisions de la commission sont notifiées dans un délai de deux jours à l'électeur, au maire et à l'INSEE. En cas de contestation de la décision par l'électeur, il revient à la commission de prouver avoir procédé à la notification. La date de notification qui fait courir le délai contentieux est le jour de la prise de connaissance de la décision par l'électeur. L'avis de notification doit préciser les voies et délais de recours.

Les modifications et rectifications auxquelles procède la commission de contrôle sont reportées directement dans le répertoire électoral unique, par l'intermédiaire de son secrétariat.

B. – PUBLICATION DU TABLEAU DES INSCRIPTIONS ET DES RADIATIONS

Un tableau des inscriptions et des radiations intervenues depuis sa précédente publication est mis à disposition des électeurs par le maire le lendemain de la réunion de la commission de contrôle. Si cette dernière n'a pas pu délibérer, le tableau est publié, tel qu'extrait du répertoire électoral unique, par défaut au plus tard vingt jours avant le scrutin par les services de la mairie (*cf. supra* II. F.).

C. – ÉTABLISSEMENT DU TABLEAU DES INSCRIPTIONS PRISES EN APPLICATION DE L'ARTICLE L. 30 ET DES RADIATIONS INTERVENUES DEPUIS LA RÉUNION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

Ce tableau répertorie l'ensemble des inscriptions auxquelles le maire a procédé au titre de l'article L. 30 et les radiations auxquelles il a procédé depuis la publication du tableau des inscriptions et des radiations prévu à l'article R. 13.

En effet, l'article L. 30 permet aux électeurs, dans des cas limitativement énumérés par la loi et sous réserve que ce soit à l'occasion d'un scrutin, de déposer une demande d'inscription sur la liste électorale au-delà du délai normal, entre le sixième vendredi et le dixième jour précédant ce scrutin (1^{er} tour).

Une demande d'inscription au titre de l'article L. 30 peut être déposée dans ces délais dès lors qu'elle est justifiée par l'organisation d'une élection, qu'elle soit générale ou partielle.

L'inscription est d'effet immédiat, sous réserve d'un examen préalable par le maire.

Conditions limitativement énumérées par la loi: ces conditions doivent être remplies au moment du premier tour du scrutin pour permettre une inscription sur la liste électorale.

Peuvent ainsi s'inscrire entre le sixième vendredi précédant un scrutin et le dixième jour précédant celui-ci, au titre de l'article L. 30:

1^o 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.

La commune d'inscription doit être le lieu d'affectation de l'intéressé³³. Cette décision vaut pour les fonctionnaires ou agents publics soumis à obligation de résidence (exemple: logement pour nécessité absolue de service, casernement, etc.).

La Cour de cassation, dans un arrêt du 25 mars 2004³⁴, a considéré que le partenaire d'un PACS conclu avec un fonctionnaire ou un agent des administrations publiques pouvait, s'il était domicilié avec lui, bénéficier des dispositions de l'article L. 30.

2^o Les militaires renvoyés dans leur foyer 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.

2^{o bis} Les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1^o et 2^o après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile.

Cette dernière disposition a été introduite par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures pour aligner les salariés du secteur privé sur ceux du public. Les mêmes règles sont donc applicables à l'ensemble des salariés.

3^o Les Français et Françaises qui atteignent l'âge de dix-huit ans, après la clôture des délais d'inscription;

Les personnes qui atteignent la condition d'âge la veille du premier tour de scrutin ou du second tour peuvent demander à s'inscrire sur les listes électorales afin de participer au scrutin. La condition d'âge s'apprécie la veille du scrutin à minuit³⁵. Une personne dont le dix-huitième anniversaire coïncide avec la date du scrutin n'est donc pas âgée de dix-huit ans accomplis et ne peut à cet égard demander son inscription au titre de l'article L. 30.

Cette disposition permet l'inscription des jeunes majeurs qui n'auraient pas bénéficié d'une inscription d'office, alors que les dispositions du 1^o du II de l'article L. 11 leur étaient applicables (par exemple s'ils n'ont pas été recensés)³⁶.

Peuvent demander à être inscrits sur les listes électorales, afin de participer à un scrutin, les ressortissants des États membres de l'Union européenne autres que la France qui atteignent l'âge de 18 ans au plus tard la veille du premier tour seulement.

4^o Les Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et qui ont été naturalisés après la clôture des délais d'inscription.

³³ Cass. 2^e civ., 23 mai 1997, n° 97-60351.

³⁴ Cass. 2^e civ., 25 mars 2004, n° 04-60134.

³⁵ Cass. 2^e civ., 19 mai 2005, n° 05-60174.

³⁶ Cass. 2^e civ., 14 mars 2002, n° 02-60115.

La disposition l'article L. 11, II 2°, qui prévoit l'inscription d'office des personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française, peut en effet prendre un certain temps en raison des délais de transmission des informations par la direction générale des étrangers en France et par le ministère de la justice à l'INSEE. Si la naturalisation intervient peu de temps avant un scrutin, qui plus est après la clôture des délais d'inscription, la personne naturalisée peut avoir intérêt à déposer une demande d'inscription dans les conditions de droit commun ou au titre de l'article L. 30.

Afin de s'inscrire au titre de l'article L. 30 (4°), le demandeur doit justifier qu'il a acquis la nationalité française et que la naturalisation n'a été portée à sa connaissance qu'après la clôture des délais d'inscription de droit commun³⁷. Ainsi, un électeur peut faire une demande d'inscription au titre du L. 30, alors même que son décret de naturalisation est antérieur au sixième vendredi précédant le scrutin dès lors qu'il n'en a eu connaissance qu'au-delà de cette date³⁸.

L'acquisition de la nationalité française par mariage, dans les conditions fixées par les articles L. 21-1 et suivants du code civil, entre dans le champ d'application de l'article L. 30³⁹.

Les documents à produire sont détaillés au *a* du 1 du I de la présente instruction.

5° 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 après la clôture des délais d'inscriptions.

Ces personnes ne recouvrent pas automatiquement leur droit de vote, mais doivent se réinscrire au préalable sur les listes électorales.

N'est pas recevable une demande d'inscription présentée par une personne qui aurait recouvré sa capacité électorale avant la clôture des délais d'inscription, mais n'aurait formé sa demande qu'après l'expiration de celle-ci⁴⁰.

Procédure d'inscription: les personnes visées à l'article L. 30 doivent déposer leur demande à la mairie en justifiant qu'elles entrent bien dans l'une des catégories prévues par la loi. Elles produisent également les documents habituels nécessaires pour une inscription.

Les demandes ne sont recevables que jusqu'au dixième jour inclus précédant celui du scrutin (art. L. 30), c'est-à-dire le deuxième jeudi inclus précédant le jour du scrutin si le vote a lieu un dimanche, ou le deuxième mercredi si le vote a lieu le samedi.

Le maire délivre alors un récépissé de la demande. Il vérifie que la demande répond aux conditions de l'article L. 30 et aux conditions d'inscription de droit commun et statue dans un délai de trois jours (art. L. 31).

Sa décision est immédiatement notifiée par écrit à l'électeur et, par l'intermédiaire du système de gestion du répertoire électoral unique, à l'INSEE qui en informe le maire de la commune où l'électeur était précédemment inscrit.

Publication du tableau rectificatif des cinq jours: ce tableau est mis à disposition par le maire auprès des services de la commune, aux horaires d'ouverture habituels, au plus tard cinq jours avant le scrutin (3° alinéa de l'art. L. 31 et R. 14) et y demeure jusqu'au jour du scrutin (art. L. 20, II). Toute personne peut prendre communication de ce tableau, le recopier, l'imprimer ou en faire une photo.

Les recours: conformément à l'article L. 32, l'électeur concerné, tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune et le représentant de l'État dans le département peuvent contester jusqu'au jour du scrutin les décisions prises par le maire, en application des articles L. 30 et L. 31. Ce recours ainsi que l'éventuel pourvoi en cassation sont exercés dans les conditions fixées au II de l'article L. 20 (*cf. supra* II. E. 3.).

D. – LISTE D'ÉMARGEMENT

La liste d'émargement correspond à la liste des électeurs par bureau de vote établie à partir de la liste électorale de la commune (art. L. 62-1).

La liste d'émargement comporte les mentions visées au I de l'article L. 16: nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou résidence, rue et numéro de la rue lorsqu'ils existent et l'indication du bureau de vote correspondant au périmètre géographique dont relève l'électeur. Elle prévoit, en outre, un espace permettant à l'électeur d'y apposer sa signature (art. L. 62-1). Une colonne d'une largeur de 1,5 cm constitue à cet égard un strict minimum, l'optimum se situant autour de 2,5 cm.

Communication des listes d'émargement: quel que soit le scrutin, elles sont communicables à tout électeur jusqu'au dixième jour suivant la date à laquelle l'élection est acquise, et éventuellement pendant le dépôt des candidatures entre les deux tours de scrutin (art. L. 68).

Les listes d'émargement sont communiquées à tout électeur selon les modalités prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration soit à la préfecture ou à la sous-préfecture, soit à la mairie.

³⁷ Cass. 2° civ., 28 mars 2002, n° 02-60237.

³⁸ Cass. 2° civ., 10 mars 2004, n° 04-60135.

³⁹ Cass. 2° civ., 23 mars 1995, n° 95-60406.

⁴⁰ Cass. 2° civ., 8 mars 2004.

En revanche, passé ce délai de dix jours, les listes d'émargement ne sont plus communicables au regard de l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), dans sa décision n° 2008-2653 du 3 juillet 2008, qui indique que « ces dispositions particulières font obstacle à l'application de la loi du 17 juillet 1978 (devenu code des relations entre le public et l'administration) jusqu'à l'expiration du délai de dix jours à compter de l'élection. Passé ce délai, ces documents administratifs ne sont, en tout état de cause, pas communicables sur le fondement de la loi de 1978 dès lors qu'elles révèlent le choix d'électeurs nommément désignés de se rendre ou non aux urnes, choix qui relève du secret de la vie privée ».

Au-delà du délai d'utilité administrative de quinze jours suivant l'élection et, sauf recours contentieux, les listes d'émargement deviennent des archives publiques soumises aux dispositions de la circulaire NOR : INTK0400001C du 5 janvier 2004.

E. – CARTES ÉLECTORALES

Une carte électorale, valable pour toutes les consultations politiques au suffrage direct, est délivrée à chaque électeur inscrit sur la liste électorale (art. R. 22).

Chaque année, le maire établit une carte électorale pour tout nouvel inscrit dans la commune.

Les années de refonte des listes électorales, une nouvelle carte électorale est adressée à l'ensemble des électeurs, qu'ils soient anciennement ou nouvellement inscrits sur la liste électorale.

Refonte des listes électorales : elle a traditionnellement lieu, sans que la loi ne fixe d'obligation, tous les trois à cinq ans. Elle consiste en une simple remise en forme des listes, avec reclassement des électeurs par ordre alphabétique et attribution d'un nouveau numéro suivant cet ordre, intégrant par ailleurs les changements de périmètre des bureaux de vote intervenus depuis la refonte précédente.

La refonte est en fait une simple opération matérielle qui permet d'ordonner la liste électorale et conduit à la distribution d'une nouvelle carte électorale à l'ensemble des électeurs pour faciliter le travail des assesseurs le jour du scrutin.

Modification des périmètres des bureaux de vote entre deux refontes : le maire n'établit une nouvelle carte électorale que pour les électeurs dont le numéro ou dont l'adresse du bureau de vote a changé et seulement si un scrutin doit être organisé avant la prochaine refonte.

Mentions obligatoires : les cartes électorales comportent obligatoirement les mentions suivantes : nom, prénoms, domicile ou résidence, date et lieu de naissance de l'électeur, identifiant national d'électeur (prévu par l'article 2 du décret n° 2018-343 du 9 mai 2018) et le lieu du bureau de vote où doit se présenter l'électeur.

L'ajout d'une mention obligatoire (identifiant national d'électeur) sur la carte électorale n'en modifie pas le format, qui n'a pas vocation à évoluer.

L'adresse qui figure sur la carte électorale doit donc correspondre à l'adresse au titre de laquelle l'électeur est rattaché à la commune.

En revanche, l'apposition sur la carte électorale de la signature du maire ou du cachet de la mairie est facultative.

Envoi des cartes : hormis celles remises aux électeurs lors de la cérémonie de citoyenneté, les cartes doivent être envoyées à l'adresse de rattachement de leurs titulaires au minimum trois jours avant la date du premier tour de scrutin et, en l'absence de scrutin, au plus tard le 30 avril de l'année suivante (art. R. 25).

Toute disposition doit être prise pour que la carte qui n'a pu être remise à l'électeur soit retournée à la mairie.

Elles sont remises le jour du scrutin au bureau de vote intéressé et y sont tenues à la disposition de leurs titulaires. Elles ne peuvent être délivrées à l'électeur que sur présentation d'un titre d'identité.

Un procès-verbal de cette opération doit être dressé, signé par le titulaire et paraphé par le bureau.

Dans chaque bureau de vote, lors de la clôture du scrutin, les cartes non retirées, ainsi que celles qui l'ont été sont mentionnées nominativement sur le procès-verbal des opérations de vote, auquel sont joints les procès-verbaux de remise prévus à l'alinéa précédent.

Les cartes non retirées sont mises sous pli cacheté, portant l'indication de leur nombre, et ce pli, paraphé par les membres du bureau et déposé à la mairie. Ces plis sont aussitôt mis à la disposition du maire pour la mise à jour de la liste électorale.

Le maire peut délivrer une attestation d'inscription sur la liste électorale d'un bureau de vote de la commune à tout électeur qui fait une déclaration de perte de sa carte à la mairie, sachant qu'il n'y a aucune obligation de refaire une carte électorale en cas de perte ou de vol.

Remise des cartes électorales et cérémonies de citoyenneté : aux termes de l'article R. 24, les maires peuvent remettre leur carte électorale aux jeunes qui ont atteint la majorité depuis le 1^{er} mars de l'année précédente lors d'une cérémonie de citoyenneté.

La plus grande liberté est laissée au maire dans l'organisation matérielle des cérémonies de citoyenneté, afin de tenir compte du nombre de personnes concernées, des circonstances et impératifs locaux. Lors de la cérémonie, peuvent

être évoqués, de la manière la plus appropriée, les principes fondamentaux de la République et de notre système politique. En tant qu'agent de l'État, le maire est cependant astreint à un devoir de neutralité et doit notamment éviter, en période électorale, tout propos pouvant être assimilé à de la propagande électorale (art. L. 52-1).

Ces cérémonies sont présidées par le maire qui peut cependant s'y faire représenter par un adjoint ou un conseiller municipal. Dans les communes divisées en arrondissements ou en sections, le maire d'arrondissement ou le maire délégué peuvent se substituer au maire.

Le préfet et le président du tribunal de grande instance sont invités à la cérémonie. S'ils ne peuvent y assister, ils peuvent notamment demander à leurs délégués au sein des commissions de contrôle de les représenter.

En l'absence de cérémonie ou lorsque les jeunes n'y assistent pas, leur carte électorale leur est distribuée comme pour tout autre citoyen.

IV. – COMMUNICATION DE LA LISTE ÉLECTORALE

Aux termes de l'article L. 37, tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peuvent prendre communication et obtenir une copie de la liste électorale de la commune auprès de la mairie ou de l'ensemble des communes du département auprès de la préfecture, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial.

Ainsi, tout électeur peut prendre communication et obtenir une copie auprès de la mairie de la liste électorale de la commune, ainsi que du tableau des inscriptions prises en application du troisième alinéa de l'article L. 31 et des radiations intervenues depuis la réunion de la commission, ou, auprès de la préfecture, des listes électorales et du tableau précité de l'ensemble des communes du département, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial.

Tout candidat, et tout parti ou groupement politique peut prendre communication ou obtenir une copie auprès de la préfecture, de l'ensemble des listes électorales, ainsi que des tableaux des inscriptions prises en application du troisième alinéa de l'article L. 31 et des radiations intervenues depuis la réunion de la commission, des communes du département, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial.

La communication n'est pas limitée aux électeurs du département ou de la commune. Elle peut être demandée par tout électeur inscrit sur la liste électorale d'une commune française.

L'intéressé doit produire une demande écrite certifiant qu'il s'engage sur l'honneur à ne pas faire un usage commercial de la liste électorale qui lui sera communiquée.

Notion d'usage commercial: dans un avis n° 20091074 du 2 avril 2009, la CADA a précisé pour la première fois ce que recouvrait la notion «d'usage purement commercial». La commission a ainsi considéré que «le caractère purement commercial ou non de l'usage des listes s'apprécie au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit, la forme juridique du réutilisateur et le caractère onéreux ou non de l'usage constituant à cet égard de simples indices». Dans ces conditions, elle a ainsi considéré comme purement commerciales non seulement la commercialisation de données, mais également leur utilisation dans le cadre d'une activité à but purement lucratif.

La CADA a, sur ce fondement, considéré que des généalogistes professionnels devaient être regardés comme exerçant une activité commerciale de services et que l'emploi qu'ils faisaient des listes électorales pour la recherche d'héritiers participait nécessairement de cette activité commerciale et présentait un but exclusivement lucratif.

Le Conseil d'État, dans un arrêt n° 388979 du 2 décembre 2016, a jugé que la production d'une attestation d'absence d'usage commercial ne rendait pas systématique la communication des listes électorales, dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de penser que cet usage risqué de revêtir, en tout ou partie, un caractère commercial.

En cas de doute sérieux sur la sincérité de l'attestation à ne pas faire un usage commercial des listes électorales, il peut être demandé à l'intéressé qu'il produise tout élément d'information de nature à lui permettre de s'assurer de la sincérité de son engagement de ne faire de la liste électorale qu'un usage conforme à l'article L. 37. À défaut, la communication de ces documents peut être refusée au demandeur.

Documents concernés: les documents originaux ne doivent, sous aucun prétexte, quitter les bureaux de la mairie ou de la préfecture et la consultation de ces documents par les tiers doit s'effectuer dans des conditions ne gênant pas le fonctionnement des services chargés de l'établissement et de la tenue de la liste électorale.

L'électeur peut avoir accès à la liste électorale complète, y compris des informations couvertes par le secret de la vie privée (adresse personnelle, date et lieu de naissance des électeurs). En revanche, les pièces présentées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste électorale ne sont pas communicables aux tiers⁴¹.

Modalités de consultation: l'accès à la liste électorale s'effectue dans les conditions fixées par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration selon lequel «l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

⁴¹ Avis CADA, n° 20101886 du 6 mai 2010.

2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret;

3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique;

4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6».

Les listes électorales sont communicables au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration.

En ce qui concerne les données fournies sur un support informatique, l'administration n'est pas tenue de réaliser un document sur mesure.

L'électeur qui souhaite obtenir une copie de la liste électorale sur un support informatique doit être avisé du système et du logiciel utilisés par l'administration.

Frais : les copies mentionnées ci-dessus sont effectuées aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction (tarif maximum : 0,18 € la page A4, ou 2,75 € le Cd-rom selon l'arrêté du Premier ministre NOR : PRMG0170682A du 1^{er} octobre 2001). Un paiement préalable ou concomitant à la remise des copies est recommandé.

La mairie (ou la préfecture) doit veiller à ce que les mêmes facilités (prix, modalités et délais de délivrance) soient effectivement accordées à tous ceux qui feraient une demande de copie et que nul ne soit dispensé de payer le prix des prestations correspondantes⁴².

Fait le 21 novembre 2018.

CHRISTOPHE CASTANER

⁴² CE, 3 janvier 1975, *Élections municipales de Nice*.