Le contentieux de l’inscription

L’inscription sur les listes électorales est importante puisqu’elle est intrinsèquement liée au droit de vote, en effet, pour pouvoir voter il faut être inscrit sur les listes électorales.

Bien qu’elle relève d’une démarche volontaire, le code électoral prévoit à son article L.9 « que l’inscription sur les listes électorales est obligatoire ».

Dans le but de combattre l’abstention en réduisant le nombre de non-inscrit et de mal-inscrit et pour rapprocher les citoyens du processus électoral les modalités d’inscription sur les listes électorales ont connu une évolution profonde notamment par la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 qui a permis notamment la création d’un répertoire électoral unique (tenue par l’INSEE), le renforcement de pouvoirs du maire en matière d’inscription et d’élargir l’amplitude de la durée d’inscription ( en mettant fin au principe de révision annuelle des listes). Parce qu’elle peut être source de litiges, en ayant parfois des conséquences directes sur le scrutin, il nous est apparu intéressant d’étudier ses modalités et les contentieux qu’elle peut générer, aussi nous nous sommes interrogés de la manière suivante :

**Quel est le champ d’application de la procédure d’inscription sur les listes électorales et ses voies de recours ?**

Il conviendra donc d’étudier tout d’abord quelles sont les procédures, les modalités de l’inscription sur les listes électorales et notamment les changements apportés par la loi de 2016 (I) puis d’étudier, dans le cas d’un litige généré par une radiation ou un refus d’inscription quelles sont les recours envisageables et auprès de quelle juridiction le contentieux doit être présenté.

1. ***Les modalités d’inscription et de radiation de la liste électorale***

***A/ Le champs de la procédure d’inscription***

Les conditions d’inscription sur les listes électorales d’une commune répondent aux principes suivants :

Le principe de l’inscription est qu’elle est volontaire (elle s’effectue sur demande de l’électeur) même si la loi prévoit qu’elle peut être automatique (effectuée par l’INSEE) dans 3 cas spécifiques (les nouveaux :jeunes majeurs recensés – article L.11-II-1° - , les personnes naturalisées - article L.11-II-2°- ( et majeur bien évidemment) et les personnes dont l’inscription est ordonnée par le juge) – article L16 , III1°- . C’est au Maire que le droit commun accorde la compétence pour statuer sur les demandes d’inscription sur les listes électorales. Il convient de préciser que c’est une prérogative qui a été accordée à celui-ci par la loi de 2016, auparavant cette mission était dévolue à la commission administrative (électorale).

Il est important de rappeler que pour être électeur donc inscrit sur la liste électorale il est nécessaire de remplir deux conditions, à savoir : **avoir le droit de vote** (donc posséder la nationalité française, être majeur jouir de ses droits civils et politiques) **et** **avoir** une **attache avec la commune** (au titre de son domicile principal, de sa qualité de contribuable ou de sa qualité de gérant de société). Depuis la loi du 1er aout 2016, la liste électorale est établie dans un cadre national coordonné et sécurisé grâce à la création du répertoire électoral unique (REU). Ce répertoire, qui garantit des listes permanentes et fiables est tenu par l’INSEE. Les informations y sont mises régulièrement à jour grâce aux informations partagées les administrations des Mairies. Tout changement d’adresse, de bureau de vote toute inscription ou radiation doit être signalée à l’Insee (par voie dématérialisée) dans le but d’une mise à jour et une tenue fiable du répertoire. Par exemple, la circulaire évoque, le cas de l’inscription d’un électeur dans une nouvelle commune « celle-ci transmet la nouvelle inscription à l’INSEE et par l’intermédiaire du répertoire l’INSEE radie l’électeur de la commune de sa précédente inscription ».

Comme il a été évoqué en introduction l’inscription est obligatoire mais elle doit être effectuée sur demande de l’électeur la sanction principale est simplement l’impossibilité de voter. En revanche de lourdes sanctions pénalisent des inscriptions frauduleuses volontaires.

Les demandes d’inscription peuvent être déposées tout au long de l’année en revanche l’article L.17 du code électoral prévoit que pour participer à un scrutin la demande doit être déposée au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour du dit scrutin. Si le délai n’est pas respecté l’électeur ne pourra voter ni au premier ni au second tour du scrutin. Les différents modes de dépôt (formulaire cerfa, sur papier libre, via télé-procedure, etc) sont énumérés dans la circulaire ministérielle de 2018.

Quel que soit le mode de demande d’inscription, toute demande doit être accompagnée des pièces justificatives nécessaires à l’instruction du dossier.

Il est important de préciser ici dans le cadre de l’étude de notre sujet qu’un récépissé de dépôt de demande d’inscription doit être remis au demandeur. Le Maire doit alors statuer dans un délai de 5 jours à compter de la réception en Mairie de la demande d’inscription (Article L.18,I). Une fois sa décision prise le maire doit la notifier par écrit à l’électeur dans un délai de deux jours.

Une fois le dossier instruit le Maire peut refuser une inscription ou procéder à une radiation. Comme le précise la circulaire ministérielle « il appartient à celui qui conteste une inscription, un refus d’inscription ou une radiation d’apporter la preuve de ses prétentions » elle précise ensuite « ces preuves peuvent être établies par tout moyen »

***B/ le refus d’inscription et la radiation***

Comme pour les inscriptions d’office, il existe certains cas de radiation d’office qui ne sont pas traité par la mairie (elle en est néanmoins tenue informée grâce au répertoire unique) mais par l’INSEE, l’article L.16,III du code électoral les énumère .

Il s’agit des radiations ordonnées par l’autorité judicaires (dans le cas par exemple de pertes des droits civils et politiques d’une personne, des électeurs décédés, des électeurs qui n’ont plus le droit de vote par exemple des citoyens de l’Union Européenne dont le pays aurait quitté l’UE ou encore le cas des électeurs ayant sollicité leur inscription dans une autre commune.

Le droit commun accorde au Maire le droit de procéder à des radiations s’il estime que l’électeur ne remplit plus les conditions nécessaires de l’inscription (précédemment cité). L’élément important qui va être principalement recherché est la « perte de l’attache communale ». Ce principe est précisé à l’article L.18,I du code électoral. Les électeurs qui ne remplissent plus cette condition peuvent à tout moment de l’année à l’issue d’une procédure contradictoire se voir notifier une radiation des listes.

Le maire et ses services doivent regrouper un faisceau d’indice important (par exemple un retour à l’expéditeur de la carte d’électeur ou de l’enveloppe de propagande peut être un indice). Il est important de rappeler que la perte d’attache communale ne peut être invoquée par le Maire si l’électeur est un contribuable de la commune ou s’il est gérant d’une société sur le territoire de la commune.

Afin de s’inscrire dans une procédure contradictoire, l’électeur faisant l’objet d’un projet de radiation doit être avisé par écrit (cette notification est évoquée par le code électoral à son article L.18,II). Il pourra ainsi fournir des éléments d’observation, de réponse et éventuellement de contestation. L’article R12 du code électoral prévoit que ces éléments doivent être envoyés à l’intéressé par écrit dans un délais de 15 jours. Puis dans un délais de 2 jours le Maire doit notifier sa confirmation de radiation ou son « annulation ».

Parmi les modifications qu’elle a apportée dans le champs de l’inscription sur les listes électorales, la loi du n°2016-1048 du 1er aout 2016 a créé la commission de contrôle, elle a pour mission d’effectuer un contrôle a posteriori des décisions du Maire. Prérogative primordiale dans le cadre du contentieux de l’inscription.

La création de cette commission contrebalance avec la suppression de l’ancienne commission administrative (électorale) qui a vu ses pouvoirs transférés au Maire.

Cette commission a la compétence pour statuer sur les recours administratifs préalables formées par les électeurs intéressés contre les décisions de radiation prises par le Maire, elle veille également à la régularité de la liste électorale à l’occasion des réunions spécifiques.

Cette commission se compose de membre de l’administration (mairie et préfecture) et d’élus, elle a la particularité de ne pas être présidée, le nombre de ses membres varie en fonction de la strate de la commune ( - ou + de 1000 hab).

1. ***Les recours dans le cadre d’un litige de refus d’inscription ou de radiation :***

***A/ Le juge judiciaire compétent pour statuer***

Dans le cadre d’un refus d’inscription ou de radiation par le Maire l’électeur doit formuler un recours administratif préalable obligatoire.

Comme son nom l’indique il est obligatoire avant tout recours devant le juge. C’est la commission de contrôle qui statue alors dans un premier temps.

La commission peut être saisie par tout citoyen intéressé d’un recours administratif préalable dans un délai de 5 jours à compter de la notification de radiation puis la commission dispose de 30 jours pour statuer. Si elle confirme la décision de refus ou de radiation l’électeur peut alors exercer un recours devant le juge. La juridiction compétente en matière **de contentieux d’inscription est le tribunal** **d’instance** (article 25 du code électoral). C’est bien à lui que revient de se prononcer sur le bien-fondé de l’inscription d’un électeur sur la liste électoral d’une commune. Le tribunal d’instance se prononce dans un délai de 8 jours à compter du recours, sa décision est notifiée par le greffe aux parties et au Maire par lettre recommandé avec avis de réception et à l’INSEE par voie dématérialisée.

La décision du juge d’instance n’est pas susceptible d’appel mais peut faire l’objet d’un pourvoi en cassation. Il est important de préciser, que le pourvoi en cassation n’est pas suspensif, ainsi les électeurs radiés ne peuvent invoquer le dépôt d’un pourvoi pour participer au scrutin.

La loi prévoit 2 autres types de recours, le recours ouvert à tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune ou représentant de l’État en vue de demander l’inscription ou la radiation d’un électeur omis ou indument inscrit ou de contester une décision de radiation et enfin le recours ouvert à toute personne qui prétend avoir été omise de la liste de la commune en raison d’une erreur matérielle.

Pour ces deux autres recours c’est égaiement le juge d’instance qui est compétent. Le juge administratif ne peut intervenir sur la liste électorale qu’en cas de contestation des conditions dans lesquelles les opérations se sont déroulées ou dans le cadre d’une requête de l’annulation de l’élection.

Il est à noter que si l’électeur ne reçoit aucune notification du Maire après le dépôt d’une demande d’inscription sur les listes, l’électeur peut saisir le juge.

***B/ La publication des radiations et des inscriptions intervenues sur la liste électorale***

La circulaire de juillet 2018 précise que « toute inscription ou radiation de la liste électorale ( y compris d’office) doit faire 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
* Au plus tard le 20ème jour précédant le jour du scrutin (1er tour)
* A 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 ». Ce tableau reprend donc d’une part les électeurs nouvellement inscrits d’autre part ceux radiés depuis la réunion de la commission de contrôle.