



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

n° LC 161

Mars 2006

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	9
Belgique	11
Danemark	13
Espagne	15
Grande-Bretagne.....	17
Italie	19
Pays-Bas	21
Portugal	23

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 prévoit l'inscription d'office des jeunes de dix-huit ans sur les listes électorales. Le décret n° 97-1105 du 28 novembre 1997, pris pour l'application de cette loi, dispose que cette inscription s'effectue grâce aux données que l'Institut national de la statistique et des études économiques fournit aux maires. Ceux-ci les transmettent à la commission administrative municipale, qui est chargée de la révision des listes électorales.

En revanche, **les électeurs qui ne relèvent pas de la procédure d'inscription d'office doivent accomplir eux-mêmes les démarches nécessaires à l'inscription sur les listes électorales.** C'est notamment le cas des personnes qui acquièrent la nationalité française. De même, les électeurs qui déménagent doivent faire le nécessaire pour être inscrits sur les listes électorales de leur nouvelle résidence.

De plus, s'il est possible de demander son inscription tout au long de l'année, la révision annuelle ne prend effet qu'à compter du 1^{er} mars de l'année suivante, de sorte que les nouveaux électeurs doivent attendre cette date pour voter, tandis que ceux qui ont déménagé doivent, jusqu'à cette date, voter dans leur ancienne commune d'inscription.

En effet, **les listes électorales restent en principe inchangées pendant un an**, jusqu'à la révision suivante : seuls les électeurs appartenant à quelques catégories limitativement énumérées dans le code électoral (jeunes arrivant à l'âge de la majorité, fonctionnaires mutés ou admis à la retraite, personnes naturalisées, etc.) peuvent être inscrits sur les listes en dehors des périodes normales de révision, leurs demandes étant recevables jusqu'au dixième jour précédant le scrutin.

Plusieurs propositions de loi tendant à élargir à l'ensemble des citoyens l'inscription d'office sur les listes électorales ont récemment été

déposées. Elles fournissent l'occasion d'analyser les dispositifs en vigueur dans plusieurs pays européens : **l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.**

Pour chacun des pays retenus, la présente étude examine :

– si la **première inscription** sur les listes électorales est, quel qu'en soit le motif, effectuée d'office ou sur demande ;

– comment la **modification des données individuelles** sur les listes électorales est organisée, en particulier si elle est automatique ou si elle requiert des démarches de la part des intéressés.

Le cas particulier des citoyens qui ne résident pas dans leur pays n'a pas été examiné. Celui des personnes privées de leurs droits civiques n'a pas été pris en compte non plus.

L'examen des dispositions étrangères montre que **la gestion automatique et permanente des listes électorales est liée à l'existence de fichiers municipaux de population et à l'obligation de déclaration domiciliaire. Faute de connaître ces pratiques administratives, la Grande-Bretagne et le Portugal gèrent des fichiers électoraux établis à partir des informations fournies par les intéressés.**

1) La première inscription sur les listes électorales est effectuée d'office dans tous les pays sauf au Portugal et en Grande-Bretagne

a) En Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et au Pays-Bas, les listes électorales sont établies à partir des fichiers municipaux de population

Les **fichiers municipaux** de population permettent l'établissement automatique des listes électorales. Par ailleurs, comme la **déclaration domiciliaire** est obligatoire dans tous ces pays, **tout électeur est inscrit d'office sur les listes électorales**, quel que soit le motif de son entrée dans le corps électoral.

b) Au Portugal et en Grande-Bretagne, l'inscription sur les listes électorales résulte du recensement électoral

Au Portugal, le recensement électoral est obligatoire pour tout citoyen majeur et les intéressés doivent se présenter à la commission du recensement dont dépend leur domicile.

De même, en Grande-Bretagne, l'inscription sur les listes électorales est subordonnée au recensement électoral, mais celui-ci n'est pas obligatoire. Par

ailleurs, les démarches des électeurs sont limitées, puisque tous les foyers reçoivent chaque automne un formulaire, où la personne de référence indique le nom des électeurs qui résident sous son toit.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales est automatique dans tous les pays sauf au Portugal et en Grande-Bretagne

a) En Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et au Pays-Bas, la révision des listes électorales est automatique

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, les listes électorales sont mises à jour automatiquement. Ainsi, les changements de domicile sont pris en compte sans que les intéressés aient à effectuer des démarches spécifiques. Cependant, les modifications apportées aux fichiers municipaux de population dans les jours qui précèdent le scrutin ne peuvent pas être enregistrées.

b) Au Portugal et en Grande-Bretagne, les listes électorales sont mises à jour sur la base des déclarations des électeurs

Dans ces deux pays, la révision des listes électorales n'est pas automatique : les électeurs doivent signaler tout changement de situation, en particulier tout déménagement.

Toutefois, dans chacun de ces deux pays, **les listes électorales sont mises à jour mensuellement.** Le Portugal a en effet institué le recensement électoral permanent en 1999, tandis que les électeurs britanniques ont la possibilité, depuis 2001, de faire mettre à jour les données les concernant tout au long de l'année, sans attendre le recensement électoral annuel.

* *

*

Même les deux pays qui ne gèrent pas les listes électorales grâce aux fichiers municipaux de population révisent celles-ci plus fréquemment que la France.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

ALLEMAGNE

D'après la loi et l'ordonnance relatives aux élections au Bundestag, qui constituent la seule réglementation électorale fédérale, **les listes électorales sont établies par les communes à partir des registres de population**, ces fichiers étant constamment mis à jour.

Les lois et ordonnances électorales des *Länder* et des communes, applicables aux élections locales, contiennent des dispositions analogues.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour être électeurs sont **inscrites d'office sur les listes électorales de leur commune de résidence**, à condition d'être enregistrées dans le fichier des habitants de ladite commune 35 jours avant la date de l'élection. Compte tenu de l'obligation de déclaration domiciliaire (1), tout électeur est donc inscrit sur les listes électorales.

Les électeurs qui ne sont pas enregistrés comme résidents de la commune peuvent, sur leur demande, être inscrits sur les listes électorales de celle-ci si, à défaut d'y occuper un logement, ils y séjournent de manière habituelle.

(1) Voir l'étude de législation comparée LC 141, de novembre 2004, consacrée à la déclaration domiciliaire.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, **les listes électorales sont mises à jour automatiquement.**

Avant chaque élection, les administrations municipales établissent les listes électorales à partir des données figurant dans le fichier des habitants. La réglementation prévoit que la gestion des listes électorales peut être automatisée, ce qui permet une mise à jour permanente de celles-ci.

Lorsqu'un électeur déménage et fait une déclaration domiciliaire dans sa nouvelle commune de résidence, il ne peut être inscrit sur les listes électorales de celle-ci qu'en en faisant la demande écrite au plus tard le 21^{ème} jour avant la date de l'élection. En effet, les listes électorales sont consultables par le public entre le 20^{ème} et le 16^{ème} jour précédant le scrutin et sont définitivement arrêtées ensuite.

Lorsque la date du changement de domicile et celle du scrutin sont trop rapprochées, l'électeur qui vient de déménager n'est pas inscrit sur les listes électorales de sa nouvelle commune. Toutefois, jusqu'à l'avant-veille du scrutin, il peut demander un permis de voter, qui lui permet de voter dans n'importe quel bureau de vote, en particulier dans sa nouvelle circonscription électorale.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

BELGIQUE

D'après le code électoral, les listes électorales sont établies sur la base des registres de la population et du registre des étrangers, ces fichiers étant gérés par les communes et constamment mis à jour.

1) La première inscription sur les listes électorales

Les listes électorales sont établies à partir des registres de population de la commune. Comme l'inscription sur ces derniers est obligatoire, l'inscription sur les listes électorales est **automatique**.

Les listes électorales comprennent, d'une part, les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs à la date où elles sont arrêtées et, d'autre part, celles qui rempliront cette condition à la date de l'élection.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, **les listes électorales sont mises à jour automatiquement**.

Toutefois, les personnes qui déménagent après que les listes électorales ont été arrêtées votent dans leur ancienne commune.

Pour les élections municipales et provinciales, qui ont traditionnellement lieu au début du mois d'octobre, les listes électorales sont arrêtées au 1^{er} août de la même année. Pour les élections législatives, les listes sont en principe arrêtées le 80^{ème} jour qui précède le scrutin. En revanche, si les élections résultent d'une dissolution, les listes sont arrêtées à la date de l'arrêté fixant la date du scrutin.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

DANEMARK

D'après les lois électorales, **les listes électorales sont établies à partir du fichier national des personnes**, qui est géré au niveau communal et qui comprend notamment les données relatives à l'état civil des Danois et des étrangers qui résident au Danemark. Compte tenu de l'obligation de déclaration domiciliaire, **ce fichier est mis à jour en permanence.**

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter sont **inscrites automatiquement** sur les listes électorales de leur commune de résidence.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, **les listes électorales sont mises à jour automatiquement.** Seules, les personnes qui déménagent quelques jours avant un scrutin ne sont pas inscrites sur les listes électorales de leur nouvelle résidence, mais demeurent sur celles de leur ancienne résidence.

Les modalités d'établissement des listes électorales diffèrent quelque peu selon l'élection considérée. Elles sont précisées par les lois électorales, au nombre de trois : la loi sur l'élection du Folketing régit les élections législatives et les référendums nationaux, la loi sur les élections municipales régit ces dernières ainsi que les élections des conseils de comté, et la troisième les élections au Parlement européen. Pour les élections législatives, il faut se faire enregistrer sur le fichier municipal au plus tard

deux semaines (2) avant le jour du scrutin pour pouvoir voter sur le lieu de sa résidence. Il en va de même pour les référendums nationaux et pour les élections au Parlement européen. En revanche, pour les élections locales, si les listes électorales sont mises à jour automatiquement jusqu'au quinzième jour précédent le scrutin, il est possible de se faire enregistrer sur une liste additionnelle, gérée manuellement, jusqu'au septième jour précédant l'élection.

(2) Les élections ont traditionnellement lieu le mardi et toutes les modifications enregistrées jusqu'à l'antépénultième lundi sont prises en compte.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

ESPAGNE

Le chapitre de la **loi électorale** consacré au **recensement électoral** prévoit **l'obligation pour les communes de procéder à l'inscription d'office sur les listes électorales** de toutes les personnes qui résident sur leur territoire et qui remplissent les conditions requises pour être électeurs. Depuis que la loi électorale a été modifiée en 1995, **le recensement électoral est permanent et la révision des listes mensuelle.**

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter sont **inscrites automatiquement** sur les listes électorales de leur commune de résidence. Cette inscription est réalisée aisément à l'aide des fichiers municipaux de population, mis à jour en permanence grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire.

De plus, la loi électorale prévoit que **les jeunes** qui vont atteindre l'âge de la majorité au cours de l'année suivante sont recensés à l'occasion de la première révision mensuelle de l'année. Ils sont inscrits avec la mention « mineur ».

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Chaque mois, les listes électorales sont automatiquement mises à jour. Les communes ont l'obligation d'adresser aux délégations provinciales du Bureau du recensement électoral, qui gère le fichier national des électeurs, toutes

les modifications qui se sont produites au cours du mois précédent et qui ont des incidences sur les listes électorales (déménagements, etc.), y compris les modifications relatives aux mineurs recensés.

Les listes utilisées pour un scrutin donné sont celles qui sont arrêtées le premier jour du mois qui précède la convocation des élections. Comme les listes arrêtées le premier jour du mois m incluent tous les changements enregistrés avant le premier jour du mois $m-1$ et comme le scrutin a lieu dans les 50 jours suivant la convocation, les changements enregistrés dans le délai de 3,5 à 4,5 mois avant le scrutin ne sont pas pris en compte. Les intéressés doivent donc voter dans leur ancienne commune.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

GRANDE-BRETAGNE

Les listes électorales sont établies chaque année à la date du 15 octobre à partir du **recensement électoral**.

Elles sont **révisées mensuellement** pour incorporer les données figurant sur les déclarations volontaires individuelles d'inscription ou de radiation.

1) La première inscription sur les listes électorales

En application de **la loi de 1983 relative à la représentation nationale**, les services locaux chargés d'établir les listes électorales procèdent chaque année au **recensement électoral**.

Le recensement a lieu à l'automne. Chaque foyer reçoit un formulaire, que la personne de référence doit remplir, afin de faire établir ses qualités de résident et d'électeur au **15 octobre**, ainsi que celles des personnes vivant sous son toit. Les listes électorales ainsi établies sont publiées au plus tard le 1^{er} décembre.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Le recensement électoral annuel permet la révision des listes électorales.

Par ailleurs, la loi de 2000 relative à la représentation nationale a modifié celle de 1983 pour introduire, à compter du mois de février 2001, une

mise à jour mensuelle des listes électorales tous les premiers jours ouvrables du mois. Cette mise à jour est effectuée à partir des déclarations volontaires individuelles d'inscription ou de radiation. Elle permet aux personnes qui le souhaitent de ne pas attendre le recensement annuel pour faire modifier les données les concernant. Si les informations sont fournies avant le milieu du mois en cours, elles figurent sur les listes électorales révisées le premier jour ouvrable du mois suivant, sinon elles n'apparaissent que le premier jour ouvrable du deuxième mois suivant.

* *

*

La **Commission électorale**, organisme public indépendant mis en place par le Parlement le 30 novembre 2000, en application de la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums, **a fait part en 2001 de son intention de revoir la procédure d'inscription sur les listes électorales**. Elle proposait notamment l'inscription sur la base d'une **déclaration individuelle**, et non sur celle d'une déclaration par foyer, ainsi que la fin du recensement annuel. Bien que conscient de la nécessité de moderniser la gestion des listes électorales, le gouvernement n'a pas retenu cette proposition dans son projet de loi sur les opérations électorales, déposé au Parlement le 11 octobre 2005 et actuellement en discussion. La classe politique a en effet souligné que le changement préconisé par la Commission électorale risquait de contrarier une habitude fortement ancrée dans la population et d'avoir des conséquences sur le nombre d'inscriptions sur les listes électorales, et donc sur le taux de participation électorale, déjà faible.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

ITALIE

Le décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967, qui rassemble toutes les dispositions relatives à la composition du corps électoral et à la tenue des listes électorales, dispose que **les citoyens enregistrés comme résidents dans une commune donnée sont inscrits d'office sur les listes électorales de cette commune.**

Il prévoit aussi la **mise à jour périodique des listes électorales**, grâce, d'une part, aux **révisions semestrielles** et, d'autre part, aux **révisions extraordinaires**, organisées avant chaque scrutin.

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter et qui sont présentes dans les registres d'état civil de la population résidente d'une commune donnée sont **automatiquement inscrites** sur les listes électorales de cette commune.

De même, **tous les jeunes qui auront dix-huit ans au cours du semestre à venir sont automatiquement inscrits**, s'ils remplissent les autres conditions requises pour voter et s'ils sont présents dans les registres d'état civil de la population résidente de la commune.

L'inscription des jeunes qui atteindront l'âge de la majorité au cours du semestre suivant est effectuée à l'occasion des révisions semestrielles de juin et de décembre, tandis que **les révisions semestrielles de janvier et de juillet permettent l'inscription des autres nouveaux électeurs**, par exemple des personnes qui viennent d'acquérir la nationalité italienne.

Par ailleurs, **en cas de consultation électorale, des révisions extraordinaires** sont organisées pour tenir compte des changements qui ont eu lieu depuis la dernière révision semestrielle. Elles permettent **l'inscription de tous les nouveaux électeurs**, quel que soit le motif de leur entrée dans le corps électoral.

Les révisions extraordinaires se déroulent selon des modalités assez complexes, car les délais varient en fonction du motif de la révision. Ainsi, les personnes qui acquièrent la capacité électorale pour une raison autre que l'arrivée à l'âge de la majorité ne peuvent pas être inscrites sur les listes électorales au-delà du trentième jour qui précède le scrutin.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce aux registres municipaux d'état civil et à l'obligation de déclaration domiciliaire, **les données individuelles sont modifiées automatiquement** à l'occasion des **révisions semestrielles de janvier et de juillet**, ainsi que lors des **révisions extraordinaires**.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

PAYS-BAS

D'après la loi électorale, les listes électorales sont établies à partir des registres municipaux de population. Ceux-ci sont gérés par les communes. Ils comprennent les données relatives aux Néerlandais et aux étrangers résidant aux Pays-Bas et **sont mis à jour en permanence.**

1) La première inscription sur les listes électorales

Toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour voter sont **inscrites automatiquement** sur les listes électorales de leur commune de résidence.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Grâce à l'obligation de déclaration domiciliaire, **les listes électorales sont mises à jour automatiquement.**

Les cartes d'électeur, valables une seule fois, sont envoyées par les communes au plus tard quinze jours avant le scrutin auquel elles se rapportent. Les jeunes qui ont dix-huit ans le jour du scrutin reçoivent une carte d'électeur. Les changements apportés aux registres municipaux de population après l'envoi des cartes d'électeur ne peuvent pas être pris en compte, mais ceci ne constitue pas une entrave à l'exercice du droit de vote, compte tenu de la grande facilité

avec laquelle il est possible de voter par procuration ou de voter dans un bureau de vote autre que celui qui est indiqué sur la carte d'électeur (3).

(3) Voir l'étude de législation comparée LC 107, de juin 2002, sur le vote par procuration.

L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

PORTUGAL

La loi du 22 mars 1999 relative au recensement électoral prévoit l'obligation pour les citoyens majeurs de se faire recenser par la commission du recensement électoral dont ils dépendent.

Une fois recensés, les intéressés sont inscrits sur les listes électorales. Ils doivent ensuite signaler à la commission du recensement électoral toute modification des données qu'ils ont fournies. **Le recensement est permanent, de sorte que la révision des listes électorales peut être effectuée régulièrement.**

1) La première inscription sur les listes électorales

Elle n'est pas automatique, car les listes électorales sont établies à partir des données fournies lors du recensement électoral, qui suppose une démarche des intéressés.

Le recensement électoral est obligatoire pour les citoyens portugais et toute personne qui s'y soustrait est passible de poursuites pénales. En revanche, le recensement électoral des étrangers est facultatif. Les intéressés doivent se présenter à la commission du recensement électoral dont dépend leur résidence, qui est indiquée sur leur carte d'identité ou leur titre de séjour. En règle générale, il y a une commission dans chaque paroisse (4). Les données fournies aux commissions sont communiquées à un service du ministère de l'intérieur, le Secrétariat technique pour les affaires de procédure électorale, qui gère **la base de**

(4) Les paroisses sont les collectivités territoriales de niveau inférieur à celui des communes. Il y en a environ 4 200, alors qu'il n'y a que 308 communes.

données du recensement électoral. Le recensement électoral est en principe définitif.

Les jeunes qui viennent d'avoir **dix-sept ans** peuvent demander à être **recensés à titre provisoire**. Ils deviennent électeurs le jour de leur dix-huitième anniversaire.

2) La modification des données individuelles sur les listes électorales

Elle n'est pas automatique : les électeurs doivent signaler toute modification des données fournies à la commission du recensement électoral, en particulier tout changement d'adresse, afin que la base de données du recensement électoral puisse être mise à jour et que les listes électorales puissent être modifiées.

Alors que, jusqu'en 1998, les listes électorales n'étaient mises à jour qu'une fois par an, **la loi de 1999 a institué le recensement électoral permanent, de sorte que les listes sont désormais mises à jour chaque mois.**

Toutefois, le recensement électoral est suspendu pendant les soixante jours qui précèdent une élection ou un référendum. Lorsque le délai de convocation des électeurs est plus bref, la période de suspension est plus courte. Les seules exceptions à cette suspension concernent les jeunes. Ceux qui vont avoir dix-huit ans avant le jour de l'élection disposent de cinq jours supplémentaires : ils peuvent se faire recenser jusqu'au 55^{ème} jour précédant la consultation. En outre, le recensement provisoire des jeunes âgés de dix-sept à dix-huit ans n'est pas suspendu.

Par ailleurs, aucune modification des listes électorales n'est possible dans les quinze jours qui précèdent une élection.

