

**Extrait de l'instruction ministérielle  
du 21 novembre 2018**

**relative à la tenue des listes électorales  
et des listes électorales complémentaires**

**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<sup>er</sup> 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.

A 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) ;

---

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

- 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<sup>e</sup> et 21<sup>e</sup> 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. A 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°).

Il choisit, en priorité, des agents de préfecture, sous-préfecture, service déconcentré de l'Etat, ou des fonctionnaires de l'Education nationale ou des fonctionnaires retraités de l'Etat. A défaut, il choisit un membre des organismes consulaires (chambre de commerce et d'industrie, chambre d'agriculture...). A 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'Etat, 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.

A 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 :* A 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 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.

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 membre 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 maire<sup>32</sup>.

*d) Spécificités de Paris, Marseille et Lyon*

A 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.

---

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

*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 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'Etat 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.

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

A 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<sup>er</sup> 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 1000 habitants et 3/5<sup>ème</sup> des membres de la commission de contrôle dans les communes de 1000 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'Etat 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'Etat 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 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 demandeur(s) 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'Etat 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 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 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 demandeur(s) 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<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin (1<sup>er</sup> 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'Etat 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. OPERATIONS PREALABLES A 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<sup>ème</sup> et le 21<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> 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 sur 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<sup>ème</sup> et 21<sup>ème</sup> jours précédant un scrutin) de prévoir une première réunion dès le 24<sup>ème</sup> 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. Etablissement 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<sup>er</sup> 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° 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'intéressé<sup>33</sup>. 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 2004<sup>34</sup>, 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° 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° bis Les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel** autre que ceux visés aux 1° et 2° 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° Les Français et Françaises qui atteignent l'âge de dix-huit ans, après la clôture des délais d'inscription ;**

<sup>33</sup> Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 23 mai 1997, n° 97-60351

<sup>34</sup> Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 25 mars 2004, n° 04-60134

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 minuit<sup>35</sup>. 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° du II de l'article L. 11 leur étaient applicables (par exemple s'ils n'ont pas été recensés)<sup>36</sup>.

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

**4° 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.

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 commun<sup>37</sup>. 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 date<sup>38</sup>.

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. 30<sup>39</sup>.

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

---

35 Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 19 mai 2005, n° 05-60174

36 Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 14 mars 2002, n° 02-60115

37 Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 28 mars 2002, n° 02-60237

38 Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 10 mars 2004, n° 04-60135

39 Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 23 mars 1995, n° 95-60406

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-ci<sup>40</sup>.

*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<sup>ème</sup> 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'Etat 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).

---

40 Cass. 2<sup>ème</sup> civ., 8 mars 2004

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.

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.