

N° 449863

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. A...

M. Réda Wadjinny-Green
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

Mme B... de Moustier
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 30 septembre 2022
Décision du 9 novembre 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 18 février, 29 août 2021 et 16 juillet 2022, M. C... A... demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le point 6.1 de la circulaire « Addendum à l'instruction INTA1830120J relative à la tenue des listes électorales complémentaires du 21 novembre 2018 » du 4 février 2021.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code électoral ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Réda Wadjinny-Green, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme B... de Moustier, rapporteuse publique ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 6 octobre 2022, présentée par M. A... ;

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, l'article L. 16 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, dispose que : « I. - *La liste électorale de la commune est extraite d'un répertoire électoral unique et permanent. Ce répertoire est tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques aux seules fins de gestion du processus électoral. (...) Le répertoire électoral unique comprend les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou lieu de résidence de chaque électeur (...) / II. - Le maire transmet l'ensemble des informations mentionnées au I du présent article à l'Institut national de la statistique et des études économiques. En cas de déménagement d'un électeur au sein de la commune, le maire informe dans un délai de sept jours l'Institut national de la statistique et des études économiques de son changement d'adresse ainsi que, le cas échéant, du changement d'affectation de bureau de vote* ». Aux termes de l'article L. 17 du même code : « *Les listes électorales sont permanentes. Les demandes d'inscription sur les listes électorales, en vue de participer à un scrutin, sont déposées au plus tard le sixième vendredi précédant ce scrutin* ». L'article L. 18 du même code dispose que : « I. - *Le maire vérifie si la demande d'inscription de l'électeur répond aux conditions mentionnées au I de l'article L. 11 ou aux articles L. 12 à L. 15-1. Il statue sur cette demande dans un délai de cinq jours à compter de son dépôt. / Le maire radie les électeurs qui ne remplissent plus aucune des conditions mentionnées au premier alinéa du présent I à l'issue d'une procédure contradictoire. / II. - Les décisions prises par le maire en application du I du présent article sont notifiées aux électeurs intéressés dans un délai de deux jours. Elles sont transmises dans le même délai à l'Institut national de la statistique et des études économiques, aux fins de mise à jour du répertoire électoral unique* » et l'article L. 19 prévoit que, dans chaque commune, « *une commission de contrôle statue sur les recours administratifs préalables prévus au III de l'article L. 18. / II. - La commission s'assure également de la régularité de la liste électorale. A cette fin, elle a accès à la liste des électeurs inscrits dans la commune extraite du répertoire électoral unique et permanent. / III. - La commission se réunit au moins une fois par an et, en tout état de cause, entre le vingt-quatrième et le vingt-et-unième jour avant chaque scrutin* ». L'article R. 10 du même code prévoit que « *si elle ne s'est pas réunie depuis le 1er janvier de l'année en cours, la commission prévue à l'article L. 19 se réunit entre le sixième vendredi précédant le 31 décembre et l'avant-dernier jour ouvré de l'année* ». Enfin, aux termes de l'article L. 19-1 de ce code : « *La liste électorale est rendue publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, au moins une fois par an et, en tout état de cause, le lendemain de la réunion de la commission de contrôle, préalable à chaque scrutin, prévue au III de l'article L. 19* ».

2. Il résulte des dispositions qui viennent d'être citées que les listes électorales, qui présentent un caractère permanent, sont extraites d'un répertoire électoral unique, dont la gestion est assurée par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Ce répertoire est actualisé de façon continue, en particulier sur la base des décisions d'inscription et de radiation prises par les maires. Sous réserve des dérogations prévues par l'article L. 30 du code électoral, les demandes d'inscriptions sur la liste électorale établie en vue d'un scrutin ne peuvent être déposées que jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin. Une commission de

contrôle procède à la vérification de la liste au plus tard le vingt-et-unième jour précédant un scrutin ou, lorsqu'aucun scrutin n'est organisé pendant une année, une fois dans l'année, au plus tard entre le sixième vendredi précédant le 31 décembre et l'avant-dernier jour ouvré de l'année. La liste électorale à jour est rendue publique le lendemain de la réunion de la commission de contrôle préalable à un scrutin et, lorsqu'aucun scrutin n'est organisé au titre d'une année, une fois au cours de l'année.

3. D'autre part, l'article L. 37 du code électoral prévoit que : « *Tout électeur peut prendre communication et obtenir copie de la liste électorale de la commune à la mairie ou des listes électorales des communes du département à la préfecture, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial. / Tout candidat et tout parti ou groupement politique peuvent prendre communication et obtenir copie de l'ensemble des listes électorales des communes du département auprès de la préfecture, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial* ». L'article R. 20 du même code précise que, pour l'application de l'article L. 37 de ce code, les listes électorales comportent les données d'identification de l'électeur, l'adresse au titre de laquelle il est inscrit, le numéro du bureau de vote et le numéro d'ordre séquentiel sur la liste d'émargement du bureau de vote.

4. Il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que, dès lors que la liste électorale de la commune présente un caractère permanent et « *est extraite d'un répertoire électoral unique et permanent* », tout électeur inscrit sur une liste électorale peut, indépendamment de la publicité annuelle de la liste organisée par l'article L. 19-1 du code électoral, obtenir d'une commune, sur le fondement de l'article L. 37 du même code, la communication de sa liste électorale à jour à la date à laquelle l'administration se prononce sur la demande dont elle est saisie, comportant les seules informations mentionnées à l'article R. 20, sous réserve qu'il s'engage à ne pas en faire un usage commercial. Dans les mêmes conditions, un électeur peut obtenir des services de l'Etat dans le département l'ensemble des listes électorales, à jour à cette même date, des communes de ce département.

5. Le ministre de l'intérieur a édicté le 21 novembre 2018 une instruction INTA1830120J relative à la tenue des listes électorales complémentaires dans laquelle il rappelle les modalités de communication des listes électorales aux personnes en faisant la demande sur le fondement de l'article L. 37 du code électoral. Par un addendum du 4 février 2021, il a entendu apporter diverses précisions à cette instruction. A cet égard, le point 6.1 de cet addendum, dont le requérant demande l'annulation, précise, sous l'intitulé « *Notion de liste électorale en cours de validité* », que : « *Le régime de libre communicabilité ne s'applique qu'à la liste électorale en cours de validité (...). Seul l'accès à cette liste déroge aux dispositions du code du patrimoine et à celles du code des relations entre le public et l'administration relatives à la communicabilité des archives publiques et des documents administratifs. / Dans la mesure où les listes électorales ne sont plus arrêtées au 31 décembre, mais six semaines avant un scrutin (art. L. 30), il convient de considérer que la liste électorale communicable est la dernière liste arrêtée pour un scrutin* ».

6. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 qu'en limitant le droit d'accès ouvert par l'article L. 37 du code électoral à la liste électorale « *arrêtée* » six semaines avant un scrutin, le ministre de l'intérieur a méconnu ces dispositions. M. A... est par suite fondé à demander l'annulation du point 6.1. de l'instruction attaquée, sans qu'il soit besoin de se prononcer les autres moyens de sa requête.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le point 6.1. de l'« Addendum à l'instruction INTA1830120J relative à la tenue des listes électorales complémentaires du 21 novembre 2018 » du 4 février 2021 est annulé.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. C... A... et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré à l'issue de la séance du 30 septembre 2022 où siégeaient :
Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. Bertrand
Dacosta, M. Frédéric Aladjidi, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre
Lallet, Mme Isabelle Lemesle, M. Nicolas Polge, Mme Rozen Noguellou, conseillers d'Etat et
M. Réda Wadjinny-Green, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 9 novembre 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugué

Le rapporteur :

Signé : M. Réda Wadjinny-Green

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana