

Elections municipales

Les critères locaux de l'électorat

Trop souvent, les commissions administratives des listes électorales assimilent à tort le « domicile », qu'elles confondent avec la résidence principale, à la « résidence », qui renvoie en droit comme en fait à la résidence principale, et non à la résidence secondaire.

L'AUTEUR

HILIPPE DUPUIS,
consultant et
formateur auprès
des collectivités
territoriales

Si l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, encore convient-il d'identifier la commune dans laquelle cette obligation devra être satisfaite. C'est ainsi que, après avoir traité des conditions générales de l'électorat (1), il nous faut nous pencher sur l'attache avec la commune. L'article L.11 du Code électoral fixe trois critères alternatifs généraux de rattachement de l'électeur à la commune : la résidence, la qualité de contribuable et le domicile.

La notion de domicile

L'article L.11 du Code électoral dispose que « tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins » peuvent s'y inscrire sur la liste électorale. Il s'agit alors de savoir ce que recouvre cette notion. Le Code civil n'est ici que de peu d'utilité, puisqu'il énonce à l'article 102 que le domicile est le lieu « du principal établissement » (art. 102, 108 et 109). De même, à l'exception de certaines personnes assujetties à un domicile légal (magistrats de l'ordre judiciaire, huissiers de justice et notaires), il existe un principe de liberté de choix du domicile. La circulaire du 25 juillet 2013 relative à l'inscription sur les listes électorales (2) apporte un début de réponse quant au domicile de l'électeur (§ 26 et 32), en énonçant que « contrairement à la notion de domicile qui est le lieu où l'on se situe en droit, la notion de résidence correspond à une situation de fait. Elle résulte du fait d'habiter, au moment de la demande, de manière effective et continue dans la commune ». Dans la plupart des cas, domicile et résidence se confondent, mais pas toujours. Si la résidence traduit une présence physique (le fait d'habiter évoqué par l'article L.11), le domicile serait, selon la circulaire, plus juridique et correspondrait à l'adresse à laquelle l'électeur peut être joint par l'administration, ainsi qu'à l'intention d'y fixer son principal établissement. Il se peut donc que le domicile et la résidence divergent. Le Code civil et la doctrine administrative organisent d'ailleurs une telle hypothèse : le Code civil (art. 108) autorise la femme mariée à posséder un domicile distinct de celui de son mari, alors qu'évidemment leur résidence commune est une obligation imposée par mariage. La circulaire du 20 décembre 2007 prévoyait déjà que la femme

mariée pourra exercer ses droits dans la commune où son mari est domicilié, alors même que ce domicile ne serait pas le sien (ce qui n'est d'ailleurs pas prévu par le Code électoral). La circulaire du 25 juillet 2013 revient sur cette lecture en précisant que les deux époux n'ont pas forcément le même domicile, lecture qui semble plus conforme à la loi.

L'appréciation par le juge

• Le domicile doit être réel

Le domicile doit être réel, énonce le Code électoral. A l'origine, ce terme est apparu dans l'article 14 de la loi du 5 avril 1884, initialement lié à l'existence de deux listes électorales : une liste réservée aux élections politiques (parlementaires) et une autre aux élections municipales. Le législateur distinguait alors la résidence de six mois permettant de voter aux élections municipales et le domicile réel, c'est-à-dire le domicile légal permettant de voter aux législatives. Ce terme « légal » renvoyant au principal établissement (3). De nos jours, la jurisprudence est plus encline à utiliser ce

terme « réel » pour écarter ceux qui ne possèdent que des liens affectifs avec la commune (4). De surcroît, ne constituent pas un principal établissement aux yeux du juge judiciaire : un bureau d'une société (5) ou une concession funéraire dans le cimetière communal (6). Par ailleurs, le terme de « domicile réel » exclut a priori la

À NOTER

Si la résidence traduit une présence physique, le domicile correspondrait à l'adresse à laquelle l'électeur peut être joint par l'administration, ainsi qu'à l'intention d'y fixer son principal établissement.

notion de domicile d'origine (7), c'est-à-dire le lieu où l'électeur a acquis ses droits électoraux. Pratiquement, l'on pourrait citer une jurisprudence récente illustrant la démarche du juge. En effet, dans le jugement « Rama Yade » (8), se pose la question de la domiciliation de la requérante à Colombes, requérante dont le juge n'ignore pas que, mariée, elle dispose d'une résidence commune avec son époux à Paris. Le juge décide dans cette affaire d'un transport sur les lieux. Il précise, à la suite de ses pérégrinations, qu'il existe bien une boîte aux lettres à son nom d'épouse et qu'elle dispose des clés du logement. Il reconnaît qu'elle a bien « la jouis-

JURIDIQUE

ANALYSE

sance de ce logement sans qu'il soit besoin d'étudier le titre qui la lui confère». Nous sommes donc en présence d'un établissement, mais est-il pour autant le principal établissement de la requérante ?

● Le domicile doit être le principal établissement

Le juge relève, pour écarter la qualification de principal établissement, que « ce transport a également permis de constater que les locaux étaient vides de tout meuble, document ou élément personnel. Si un aménagement provisoire ou précaire pouvait trouver une explication dans le caractère récent de l'aménagement comme dans la survenance d'un dégât des eaux, l'absence de tout aménagement et tout élément personnel conduit à retenir que l'affectation de ce logement à usage de domicile n'est pas encore réalisée. L'aménagement personnel des locaux est insuffisant pour établir que la requérante y a d'ores et déjà fixé son principal établissement. Qualifier ces locaux de domicile est donc prématuré, puisque l'intention de domiciliation n'est pas suffisamment étayée par les éléments matériels. La preuve du domicile réel sur la commune, qui incombe à la requérante, n'est donc pas acquise ». On

À NOTER

Pour voter aux élections de 2014, il conviendra de prouver que la domiciliation est intervenue avant le dernier jour ouvrable de décembre 2013.

constate la porosité qui existe entre domicile et résidence dans l'esprit du juge. En l'espèce, les éléments relevés par le juge ressortent quasiment uniquement d'un logement non habité, car dépourvu de tout élément personnel. En effet, traditionnellement, pour apprécier ce qui est un principal établissement, le juge peut tenir compte tant de la résidence effective que du lieu des intérêts familiaux et pécuniaires, ou encore du lieu de la principale activité professionnelle. Néanmoins, si le domicile est habitable, il n'est pas nécessairement habité. La notion de principal établissement implique que le juge se livre à la recherche de cet endroit. C'est ainsi que la Cour de cassation invalida un jugement de tribunal d'instance, qui confirmait une radiation d'électeur au motif que le tribunal n'avait pas utilisé ses pouvoirs d'investigation pour rechercher si l'électeur radié avait transféré son principal établissement ailleurs (9). Il s'agissait d'un ouvrier agricole changeant de résidence au fil des travaux des champs, ne pouvant apparemment remplir que la condition de domicile chez ses parents et dont le tribunal d'instance, avant de valider la radiation, aurait dû s'assurer qu'il possédait un « meilleur » établissement ailleurs.

La démarche du juge est donc nécessairement relativiste: ce qui pourra justifier un domicile pour l'un ne le pourra pas nécessairement pour l'autre. La part doit être faite entre celui qui ne dispose d'aucun autre principal établissement, aussi tenu soit le lien l'attachant à la commune, et celle dont on n'ignore pas que, mariée, le centre principal de ses intérêts ne peut pas résider dans un logement apparemment provisoire...

L'office de la commission

A l'aune de ces deux exemples, la circulaire laisse à la commission son total libre arbitre dans la détermination du domicile de l'électeur. A peine lui suggère-t-elle une liste de

pièces justificatives de domicile (§ 29), dont elle prend soin de préciser qu'elles ne sont que les plus « couramment admises »: la réalité du domicile peut être établie par tous moyens propres à emporter la conviction de la commission administrative, y compris pour les personnes vivant dans un habitat mobile (caravane, bateau, péniche, mobile home...). Les pièces les plus couramment admises sont:

- les quittances ou factures établies au nom de l'électeur par un ou plusieurs organismes de distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou de téléphone, fixe ou portable, et correspondant à une adresse située dans la commune (10);
- l'avis d'imposition ou de taxe d'habitation, bulletin de salaire ou titre de pension adressés à un domicile situé dans la commune;

- le certificat d'hébergement établi par un parent, qui peut être accueilli en l'état. En revanche, un certificat d'hébergement établi par un ami doit être complété par un justificatif établissant la preuve de l'attache du demandeur avec la commune (par exemple un bulletin de salaire récent ou tout autre document sur lequel figure l'adresse de la personne hébergée).

Ce critère est ainsi indubitablement le plus délicat à apprécier, néanmoins il est celui qui permet de prouver l'attache avec la commune de la façon la plus rapide. Or, pour voter aux élections en 2014, il conviendra de prouver que la domiciliation est intervenue avant le dernier jour ouvrable de décembre 2013, sans qu'aucun délai ne soit exigé.

(1) «La révision annuelle de la liste électorale», «La Gazette» du 26 novembre 2012, p. 52-53; lire aussi «Création et modification des bureaux de vote», «La Gazette» du 27 mai 2013, p. 54-55; «Les critères généraux de l'électorat», «La Gazette» du 29 juillet 2013, p. 44-45.

(2) Circulaire NOR: INTA1317573C.

(3) Sur cette problématique, lire «De la formation et de la révision annuelle des listes électorales» par E. Greffier, éd. Durand et Pedone, Paris, 1909, p. 55 et s., et tout particulièrement l'intervention du professeur Anselme Polycarpe Bathie.

(4) Cass., 2^e civ., 20 juin 1990, Bull. II n°136; 8 mars 1995, Bull. II n°78.

(5) Cass., 2^e civ., 2 mars 1977, Bull. II n°52.

(6) Cass., 2^e civ., 27 avril 1974, Bull. II n°137.

(7) Cass., 2^e civ., 17 mars 1993, Bull. II n°113.

(8) TI de Colombes, 23 janvier 2012, RG n°15-12-000001, «M^{me} Y.», ép. Z. ».

(9) Cass., 2^e civ., 27 mai 1999, n°99-60040.

(10) Les factures de téléphonie mobile sont admises pour la première fois par la circulaire du 25 juillet 2013.

RÉFÉRENCES

- Code électoral, art. L.11.
- Code civil, art. 102, 108 et 109.
- Circulaire NOR: INTA1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

À RETENIR

➤ Domicile et résidence principale.

La notion de domicile diffère de celle de résidence principale, permettant de s'inscrire sans aucune condition de délai. De tous les critères du rattachement de l'électeur à une commune, c'est sans doute le plus délicat à estimer, tant la notion de « principal établissement » posé par le Code civil nécessite un examen au cas par cas.