

Usagers

réf. : 51/10

Fnars - Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
76 rue du faubourg Saint-Denis – 75010 Paris - fnars@fnars.org - <http://www.fnars.org> / tél. : 01 48 01 82 00 / fax 01 47 70 27 02.

Permettre aux usagers d'accéder à la citoyenneté : l'inscription sur les listes électorales

L'année 2007 comptera 2 échéances électorales majeures : les présidentielles et les législatives. Pour y prendre part, il faudra s'être **inscrit sur les listes électorales d'ici le 30 décembre 2006** : il est donc grand temps d'y penser !

La citoyenneté fait partie des droits fondamentaux que défend la Fnars dans son projet fédéral. Afin de permettre à tous les acteurs des associations (directeurs, travailleurs sociaux, bénévoles...) de favoriser la mise en œuvre de ce droit pour les personnes accueillies, nous vous proposons ici un document synthétique, ainsi que des outils d'information à diffuser largement, par exemple au sein des conseils de vie sociale (CVS).

Une opinion commune veut que les personnes en situation de précarité, et en particulier les personnes à la rue, soient bien éloignées de ces préoccupations politiques. La Fnars lance justement en octobre un sondage auprès de ces publics pour connaître et faire entendre leur avis sur les politiques et sur les dispositifs.

Pour s'inscrire sur les listes électorales, il faut :

- être majeur,
- de nationalité française,
- jouir de ses droits civiques et politiques (droit de vote en l'occurrence),
- présenter une attestation de domicile (ou de domiciliation ou de rattachement selon les cas).

L'inscription sur les listes électorales est obligatoire en France, mais la seule sanction consécutive au fait de ne pas être inscrit est celle de ne pas pouvoir voter. Le vote, lui, n'est pas obligatoire, contrairement à d'autres pays. Il repose sur la volonté de chaque citoyen.

Les listes électorales sont actualisées une fois par an. Toute inscription court jusqu'à nouvel ordre, c'est-à-dire essentiellement jusqu'à ce que la mairie soit informée d'un changement de domicile : par exemple par un retour du courrier lorsqu'elle adresse une nouvelle carte (tous les 2-3 ans) à un électeur qui n'habite plus à l'adresse indiquée. En cas de déménagement, il est donc nécessaire de refaire les démarches d'inscription en mairie.

A noter que depuis la loi du 10 novembre 1997, les jeunes de 18 ans sont inscrits d'office sur les listes électorales, et ce en fonction des informations recensées dans le cadre de la Journée d'appel à la défense (qui remplace le service militaire). Dans les faits, cela concerne donc seulement ceux qui ont effectué cette journée. Il est recommandé, quoi qu'il en soit, de vérifier avant le 30 décembre auprès de la mairie que leur inscription a bien été prise en compte.

Vous trouverez dans ce dossier :

- des éléments juridiques et pratiques concernant l'inscription sur les listes électorales **des personnes sans domicile fixe, des détenus et des gens du voyage** ;
- quelques éléments d'information et de réflexion sur **l'habilitation qui vous permet de devenir vous-mêmes organismes domiciliataires au titre de la carte d'identité**, et de faciliter ainsi l'accès à l'inscription des personnes sans domicile sur les listes électorales ;
- en dernière page, des ressources documentaires pour trouver plus de détails ;
- en annexe, un **modèle d'affiche** (également en téléchargement sur *Intranet-adhérents* et à adapter selon vos besoins) ;
- sur *Intranet-adhérents*, **l'affiche officielle** de la campagne nationale d'incitation à l'inscription sur les listes électorales. D'autres outils (brochures, magazines...) sont disponibles sur demande auprès du Cidem (association Civisme et démocratie), cf. coordonnées en fin de document.

L'inscription sur les listes électorales des personnes sans domicile fixe

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a ouvert l'inscription sur les listes électorales aux personnes sans domicile fixe qui justifient d'une domiciliation par un organisme agréé pour la carte d'identité, sous réserve d'un lien d'au moins 6 mois entre le demandeur et l'organisme domiciliataire. Avant cette date, le cas des personnes sans domicile fixe qui n'entraient pas dans la catégorie "gens du voyage" n'était pas explicitement prévu.

Pourtant, cette disposition semble très peu mise en œuvre puisque, d'après le ministère de l'Intérieur, on comptait en février 2001 à peine un millier de personnes inscrites à ce titre. Il s'agit sans doute d'une méconnaissance des textes en vigueur et d'un manque de lieux de domiciliation. La répartition géographique de ces inscriptions (fortes concentration en Ile de France, dans l'Ain, le Pas de Calais, les Bouches du Rhône, le Morbihan et le Finistère) laisse à penser qu'elles reflètent également une démarche organisée sur certains territoires.

1. Qui sont les organismes agréés pour la domiciliation au titre de la carte d'identité ?

Le décret du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité prévoit que les personnes qui ne peuvent apporter la preuve d'un domicile ou d'une résidence doivent fournir une attestation établissant leur lien avec un organisme d'accueil agréé par le préfet. Les préfets de département (à Paris, le préfet de police) doivent désigner par arrêté les organismes autorisés à domicilier pour permettre aux personnes sans domicile d'obtenir une carte d'identité. C'est donc auprès des préfectures et sous-préfectures que vous trouverez la liste de ces organismes. Les préfets ont pour consigne de privilégier ceux qui ont une réelle expérience en matière d'action sociale en faveur des personnes défavorisées.

Art L15-1 du code électoral : "Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé :

- dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;
- ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois."

La circulaire N°NOR/INT/D/94/10296/C du 23 novembre 1994 ne précise pas la nature du lien entre l'organisme d'accueil et le demandeur, mais indique seulement que l'attestation "ne doit être délivrée qu'aux seules personnes réellement connues de l'organisme d'accueil comme étant sans domicile fixe". Il s'agit là d'éviter la création d'adresses fictives. Dans la pratique, s'ils n'ont pas de lien régulier avec la personne domiciliée chez eux, ces organismes agréés s'appuient eux-mêmes sur l'avis d'organismes partenaires : ils délivrent des attestations à des personnes qui sont à titre principal accueillies et suivies par ces organismes partenaires.

La désignation des organismes domiciliataires devient alors un enjeu clef pour l'accès au droit des personnes sans domicile fixe sur un territoire. **Dans les départements où aucun arrêté d'habilitation n'a été pris, dans ceux où le nombre d'organismes agréés est insuffisant, voire mal réparti, les personnes sans domicile fixe se trouvent empêchées d'exercer leur droit à la citoyenneté.**

Pour être efficiente, la liste des organismes habilités à domicilier au titre de la carte d'identité devrait être régulièrement mise à jour par les préfets, de manière à vérifier la capacité réelle des organismes : lesquels ne sont plus en activité ? lesquels ne peuvent pas ou ne veulent pas mettre en œuvre cette pratique ? etc.

Une enquête menée en 2000 (*) dressait un état des lieux et montrait la grande diversité des pratiques territoriales en terme d'habilitation de structures pour permettre aux personnes sans domicile d'obtenir une carte d'identité. Plusieurs départements n'avaient encore procédé à aucune nomination ; pour certains d'entre eux néanmoins, les agréments au titre du RMI (Revenu minimum d'insertion) étaient considérés comme valables pour la délivrance des cartes d'identité. Dans l'ensemble, les organismes habilités étaient essentiellement des associations du secteur social et des CCAS (Centres communaux d'action sociale). Mais l'on trouvait également des organismes dont la mission principale n'est pas d'accueillir des personnes sans domicile (des caisses d'assurance maladie ou d'allocations familiales, des hôpitaux...). Dans 1 département sur 3, la couverture territoriale ne semblait pas assurée, du fait de l'insuffisance ou d'une mauvaise répartition des organismes agréés.

(*) par l'association La raison du plus faible, membre de la commission Pauvreté de l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux).

Nous vous invitons donc, vous, établissements d'accueil, à vous concerter au niveau départemental, à évaluer ensemble la couverture territoriale et, éventuellement, à solliciter vous-mêmes cet agrément pour domicilier au titre de la carte nationale d'identité :

- la domiciliation au titre de la carte nationale d'identité n'entraîne qu'une faible charge de travail, puisqu'il s'agit simplement de délivrer une attestation au moment du dépôt d'une demande de carte d'identité ; cette charge de travail est sans commune mesure avec les domiciliations au titre du RMI (Revenu minimum d'insertion) ou du courrier postal, qui impliquent des prestations fréquentes et d'importants moyens matériels et humains. Il semblerait donc assez facile d'augmenter le nombre d'organismes agréés sur les territoires où la couverture semble insuffisante ;

- pour éviter la dispersion des lieux de domiciliation, il paraît souhaitable de faire appel en priorité aux organismes déjà agréés au titre du RMI et notamment aux CCAS (qui doivent eux aussi faire une demande d'agrément, contrairement au RMI pour lequel ils sont domiciliataires de plein droit).

2 - Comment les personnes domiciliées peuvent s'inscrire sur les listes électorales ?

2-a : Le préalable : une pièce d'identité en cours de validité

A priori, la **carte nationale d'identité** est la plus simple à obtenir. Elle est délivrée gratuitement depuis le 1^{er} septembre 1998, dans un délai moyen de 3 semaines. La demande de carte nationale d'identité est à déposer à la mairie du lieu de domiciliation. La mairie fournit la liste des justificatifs nécessaires à l'obtention de la carte (extrait d'acte de naissance, décret de naturalisation ou autres justificatifs spécifiques selon les cas).

Les personnes sans domicile fixe doivent fournir, au lieu du justificatif de domicile, une **attestation d'accueil d'un organisme agréé** pour la domiciliation carte d'identité. Cette attestation doit figurer sur papier à en-tête, signée par une personne ayant compétence pour engager la responsabilité de l'organisme (le directeur par exemple), avec les mentions suivantes :

- nom et adresse de l'organisme d'accueil,
- état civil du demandeur,
- date, signature et qualité du représentant de l'organisme d'accueil,
- cachet de l'organisme.

Seule l'adresse de l'organisme domiciliataire figurera sur la carte d'identité, sans mention du nom de l'organisme ; cette disposition vise à limiter les risques de discrimination à l'égard des personnes sans abri.

2-b : Les personnes dont la pièce d'identité mentionne l'adresse d'un organisme agréé pour la domiciliation carte d'identité

L'adresse de l'organisme de domiciliation doit figurer **depuis au moins 6 mois** sur la carte d'identité pour donner droit à l'inscription sur la liste électorale. Dans ce cas, l'organisme d'accueil délivre une simple attestation de domiciliation (cf. 2-a pour les mentions à y faire figurer).

2-c : Les personnes dont la pièce d'identité mentionne une adresse autre que celle d'un organisme agréé

Ces personnes doivent fournir, en plus de leur pièce d'identité, **une attestation d'accueil de l'organisme qui les domicilie, certifiant un lien d'au moins 6 mois** (cf. 2-a pour les mentions à faire figurer sur l'attestation).

L'inscription sur les listes électorales et le vote des personnes en détention

Le simple fait d'être détenu ne prive pas en soi du droit de vote. De plus, l'incapacité électorale, si elle est prononcée, ne prend effet que lorsque la condamnation est définitive, c'est-à-dire quand les voies de recours (appel, cassation...) sont épuisées ou quand les délais de recours sont expirés (articles 131-17, 132-21, 132-26 du code pénal).

La réglementation générale s'applique aux détenus en matière d'inscription sur les listes électorales (article L-11 du code électoral, note de la DAP [Direction de l'administration pénitentiaire] du 6 septembre 2006). La jurisprudence vient préciser les modalités de mise en œuvre (note DAP n°276 du 29 mars 2005).

Les personnes détenues peuvent s'inscrire :

- sur la liste électorale de leur commune de domicile si elles en ont gardé un à l'extérieur. Elles doivent pour cela fournir une **attestation de domicile de plus de 6 mois** ;
- dans leur commune de détention. Elles doivent alors fournir un **justificatif de résidence** d'au moins 6 mois délivré par le centre pénitentiaire.

A noter que les détenus n'ont pas à faire la preuve de leur droit de vote : les mairies sont informées par l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) des noms des personnes qui en sont privées.

Pour les démarches d'inscription, les détenus doivent s'adresser au greffe de la prison.

Les personnes en détention provisoire, ainsi que toutes celles qui sont détenues et qui ont toujours leur capacité électorale, peuvent **voter par procuration**.

Dans la pratique, l'inscription sur la commune de détention est risquée en cas de transfert ou de libération anticipée. De plus, elle butte parfois sur

certaines résistances des mairies. Enfin, les détenus ne connaissent pas forcément une personne résidant sur leur commune de détention, à qui remettre leur procuration. Les associations (visiteurs de prison, etc.) qui travaillent avec les détenus peuvent essayer de proposer des mandataires pour permettre aux détenus de voter par procuration, sachant que le mandataire doit résider sur la commune de vote et qu'il ne peut porter qu'une seule procuration.

L'inscription sur les listes électorales des gens du voyage

Le régime d'inscription sur les listes électorales des gens du voyage est beaucoup plus restrictif que celui des personnes sans domicile fixe. Ils ne sont pas concernés par la modification apportée par la loi de 1998 : ils doivent toujours justifier de **3 ans de rattachement continu dans leur commune, avec l'obligation de s'inscrire et de voter dans cette commune de rattachement même si elle ne correspond pas à leur lieu de résidence**.

Le Conseil de l'Europe et la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations) ont jugé cette distinction discriminatoire, mais aucune mesure n'a encore été prise pour y remédier.

Article 10 de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe :

Le rattachement [à une commune] prévu aux articles précédents produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne :

[...]

- L'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune ;

[...]

Une préoccupation qui vient après l'urgence

Depuis quelques années (mise en place des lois de sécurité intérieure) les Voyageurs sont plus sensibilisés à leurs devoirs (au sens des droits et devoirs) et depuis quelques mois les discussions sur la carte d'électeur et le droit de vote ne sont pas rares.

Pour les familles sédentarisées ou semi-sédentarisées, posées sur des terrains familiaux ou stationnant sur des aires d'accueil prévues pour eux et organisées, les conditions de vie et d'existence se sont nettement améliorées : une réflexion se met en place parce que la crainte du lendemain, voire du quotidien, passent en second plan :

- la domiciliation s'engage après un entretien, car il s'agit d'adapter au mieux la réalité locale et l'ancrage territorial de la famille (relations familiales, économiques, administratives, coutumières). Tout cela s'inscrit dans une démarche globale liée à l'insertion ;

- pour des familles qui voyagent peu, voire plus du tout, et qui sont souvent en situation de précarité, la domiciliation revêt un caractère d'appartenance, d'identité sur un secteur de vie. Peu de familles du milieu Voyageur s'estiment défavorisées mais bien discriminées !!

Association Le Pont –
Saône et Loire – sept. 2006

Pour plus d'informations :

- le portail de l'administration française : <http://www.service-public.fr> , rubrique "Elections".
- le Cidem (association Civisme et démocratie), www.cidem.org, rubrique "Participer à la vie démocratique" – tél. 01 43 14 39 40.
- le "*Guide du prisonnier*", éditions La découverte, Observatoire international des prisons, 2004, 567 pages, 24 €.