

N° 357

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, **visant à reconnaître le vote blanc aux élections,**

Par M. François ZOCCHETTO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 107, 400 et T.A. 41

Sénat : 156 et 358 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA PRISE EN COMPTE DU VOTE BLANC : UN DEBAT ANCIEN, UNE REGLE CONTESTEE	8
A. L'ASSIMILATION DES BULLETINS BLANCS ET NULS	8
B. UN DÉBAT RÉCURRENT EN FAVEUR DE LA PRISE EN COMPTE DES BULLETINS BLANCS	9
II. VERS UNE RECONNAISSANCE DU VOTE BLANC	10
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PRISE EN COMPTE SOUHAITABLE DES BULLETINS BLANCS	11
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> (art. L. 65 du code électoral) Décompte des bulletins blancs	15
• <i>Article 2</i> (art. L. 66 du code électoral) Coordination	18
• <i>Article 3</i> (art. L. 391 du code électoral) Décompte des bulletins blancs en Nouvelle- Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna	18
• <i>Article 4</i> Application de la loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE - PERSONNE ENTENDUE	31
TABLEAU COMPARATIF	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 13 février 2013, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission a examiné le rapport de M. François Zocchetto, rapporteur, et établi le texte qu'elle propose pour la **proposition de loi n° 156** (2012-2013), adoptée par l'Assemblée nationale, **visant à reconnaître le vote blanc aux élections.**

Après avoir rappelé l'historique du vote blanc et la revendication ancienne de sa reconnaissance, M. François Zocchetto, rapporteur, a présenté la proposition de loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en novembre 2012. Ce texte propose de mettre fin à la confusion entre bulletins blancs et nuls lors du décompte des voix sans pour autant reconnaître le vote blanc comme un suffrage exprimé. M. François Zocchetto, rapporteur, a précisé que cette modification législative ne s'appliquerait ni à l'élection présidentielle, ni au référendum local pour lesquels cette règle a valeur organique, ni au référendum national qui est régi par des dispositions réglementaires.

Après avoir rappelé les arguments opposés, lors du débat à l'Assemblée nationale, à la reconnaissance des bulletins blancs comme suffrage exprimé, M. François Zocchetto, rapporteur, a proposé de maintenir l'exclusion des bulletins blancs des suffrages exprimés. La modification de cette règle nécessiterait en effet une réflexion plus approfondie sur les dispositions électorales faisant référence à des seuils déterminés en fonction du nombre de suffrages exprimés ainsi que sur le sens de l'élection et les éventuelles conséquences à tirer en termes électoraux d'un vote blanc lors d'un scrutin.

Tout en approuvant l'équilibre trouvé par cette proposition de loi, la commission a cependant adopté, à l'initiative de M. Christian Cointat et de M. François Zocchetto, rapporteur, un **amendement** qui supprime la possibilité de voter blanc en introduisant simplement une enveloppe vide, et ce, afin d'éviter toute équivoque avec une enveloppe vide qui résulterait d'une erreur commise par un électeur.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

Mesdames, Messieurs,

Aujourd'hui, les bulletins blancs et nuls, confondus dans le décompte des voix, ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés.

La reconnaissance du vote blanc est une revendication ancienne comme en témoignent les multiples propositions de loi en ce sens, déposées au fil des décennies au Parlement.

Des propositions similaires se sont traduites par des changements législatifs dans quelques États européens (Espagne, Suède, Suisse, etc.) qui reconnaissent désormais, avec une infinité de nuances et d'évolutions historiques, le vote blanc. Dans le reste du monde, la reconnaissance du vote blanc concerne un nombre limité de pays. Elle est souvent alors conçue comme une contrepartie au caractère obligatoire du vote.

Au-delà des enceintes parlementaires, le débat sur la prise en compte et la valeur conférées aux bulletins blancs s'est exprimé, y compris en France, avec fréquence et constance. Pour les partisans de sa reconnaissance, il ouvre l'espoir de voir remettre en cause des règles électorales héritées du siècle précédent.

Soutenue par des associations particulièrement actives, cette demande a été relayée ces dernières années par des initiatives dont l'une des plus notables fut, lors des élections municipales de 2001 à Caen, la présentation d'une liste pour le vote blanc uniquement composée d'électeurs invitant les personnes qui ne se reconnaissaient dans aucune autre liste à voter pour eux. La liste, permettant par ce procédé de décompter les votes blancs, réunît alors près de 8 % des suffrages exprimés.

Le poids du vote blanc est souvent considéré comme porteur d'un malaise démocratique et signe d'une désaffection d'une partie de l'électorat à l'égard de l'offre politique qui lui est proposée.

Dans ce contexte, le Sénat est appelé à se prononcer à l'initiative du groupe UDI-UC sur une proposition de loi de M. François Sauvadet et plusieurs de ses collègues visant à reconnaître le vote blanc aux élections et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 22 novembre 2012. Le présent texte, loin de traiter d'une simple question de procédure électorale, conduit à s'interroger sur l'acte de vote lui-même et sa signification dans une démocratie moderne.

I. LA PRISE EN COMPTE DU VOTE BLANC : UN DEBAT ANCIEN, UNE REGLE CONTESTEE

« *Le vote blanc est une réalité qui ne se dément pas depuis le début de la cinquième République* » estimait M. François Sauvadet, auteur de la présente proposition de loi et rapporteur de la commission des Lois à l'Assemblée nationale. Dans son rapport, il relevait ainsi une progression du vote blanc depuis 1958, les « *pics de vote blanc et nul* » étant atteints lors des référendums.

Le vote blanc s'est paradoxalement imposé comme une réalité dans l'expression du suffrage démocratique sans pour autant pouvoir faire l'objet d'une mesure exacte. En effet, en l'état actuel du droit, aucune donnée ne permet de dénombrer le vote blanc du fait de **l'assimilation des bulletins blancs et nuls lors du décompte des voix**.

A. L'ASSIMILATION DES BULLETINS BLANCS ET NULS

L'article L. 66 du code électoral prévoit en effet que n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement :

- les bulletins nuls (désignation du candidat ou de la liste de candidats insuffisante, bulletin sans enveloppe ou avec une enveloppe non réglementaire, bulletin de couleur, signe de reconnaissance, etc.) ;

- les bulletins blancs.

Cette assimilation des bulletins blancs et nuls dans le décompte des suffrages, posée par l'article 9 de la loi du 29 juillet 1913¹, est attestée au moins depuis l'article 30 du décret du 2 février 1852².

Lors de l'examen de la présente proposition de loi à l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des Lois, rappelait plus précisément l'origine de cette règle³ : « *Le 18 ventôse an VI -ce*

¹ *Cet article disposait que « Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, les bulletins trouvés dans la boîte sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour des candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Mais ils sont annexés au procès-verbal, ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau. Chacun de ces bulletins annexés devra porter mention des causes de l'annexion. Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraînera l'annulation des opérations qu'autant qu'il sera établi qu'elle aura eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin. »*

² *Cet article prévoyait que « les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal ».*

³ *L'origine de l'assimilation des bulletins blancs et nuls lors des premières élections, au début de la Révolution française, proviendrait du fait que les électeurs devaient alors inscrire eux-mêmes sur le bulletin le nom du candidat pour lequel il souhaitait voter; aussi, un bulletin sans nom -donc blanc- était-il irrégulier au regard des règles électorales en vigueur.*

qui, comme chacun le sait, correspond au 6 mars 1798-, fut votée une loi autorisant le vote blanc, au moment même où le vote par bulletin était systématisé. [...] Quelques années plus tard, sous le Premier empire, le Conseil d'État, qui était alors un corps institué, dont la vocation était de préparer les lois que Bonaparte souhaitait, donna un statut au vote blanc : un avis, rendu le 25 janvier 1807, reconnut que les bulletins blancs devaient être retranchés des votes émis. » Puis, comme le soulignent MM. Yves Déloye et Olivier Ihl¹, « sous la Restauration, certaines élections comptabilisent le vote blanc comme partie intégrante des suffrages exprimés ». En 1839, sous la monarchie de Juillet, la Chambre des députés renverse finalement cette règle.

Depuis cette date, l'assimilation des bulletins blancs et nuls est demeurée une **règle constante pour les opérations de vote en France**. La seule exception notable concerne, depuis la loi n° 69-419 du 10 mai 1969, les machines à voter qui, en application de l'article L. 57-1 du code électoral, doivent permettre à l'électeur d'enregistrer un vote blanc. Dans ce cas, la proportion de votes blancs peut être décomptée puisque, la machine à voter ne pouvant enregistrer qu'un vote régulier, le vote nul, par hypothèse, n'existe pas. Le juge administratif a d'ailleurs admis cette différence, considérant que « la circonstance que les machines à voter comportent une touche permettant l'expression d'un vote blanc par voie électronique n'introduit aucune rupture d'égalité entre les électeurs mais, au contraire, assure une égalité entre ceux-ci quel que soit le moyen de vote utilisé² ».

En conséquence, les bulletins blancs et nuls sont **intégrés pour le calcul du taux de participation** du scrutin mais sont **exclus du décompte des suffrages exprimés**.

B. UN DÉBAT RÉCURRENT EN FAVEUR DE LA PRISE EN COMPTE DES BULLETINS BLANCS

Bien qu'ancienne, cette règle n'en a pas moins été constamment contestée sous les Républiques successives. Dès 1880, deux députés du Vaucluse, Alfred Naquet et Jean-Baptiste Saint-Martin, présentaient une proposition de loi visant à mettre fin à cette assimilation entre bulletins blancs et nuls. Depuis lors, cette revendication n'a cessé de susciter des propositions de loi ayant le même objet.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. François Sauvadet en dénombrait, lors des deux dernières décennies, 7 déposées à l'Assemblée nationale au cours de la Xème législature (1993-1997), 5 pour la XIème législature (1997-2002), 6 sous la XIIème législature (2002-2007) et 8 pour la XIIIème législature (2007-2012), soit au moins 26 en une vingtaine d'année.

¹ Yves Déloye, Olivier Ihl, *L'acte de vote*, 2008, Les Presses de Sciences Po, p. 233.

² CE, 22 février 2008, Mehdi B. et Joseph A, n° 301664.

Le 30 janvier 2003, l'Assemblée nationale adoptait même en première lecture, à l'initiative des députés du groupe UDF, une proposition de loi quasi-identique dans sa rédaction à la présente proposition de loi. Jamais inscrite à l'ordre du jour du Sénat, ce texte n'a pas été examiné par notre assemblée.

Toutefois, un même **intérêt en faveur de la reconnaissance du vote blanc** s'est manifesté parallèlement au sein du Sénat puisque, parmi les propositions de loi les plus récentes, il est possible de signaler :

- la proposition de loi n° 14 (2000-2001) de M. Ladislas Poniatowski et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter le code électoral en vue de la prise en considération du vote blanc
- la proposition de loi n° 29 (2000-2001) de M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues, tendant à compléter le code électoral en vue de la prise en considération du vote blanc ;
- la proposition de loi n° 329 (2006-2007) de M. Yves Détraigne et plusieurs de ses collègues, tendant à reconnaître le vote blanc ;
- la proposition de loi n° 391 (2010-2011) de M. Daniel Dubois et plusieurs de ses collègues, tendant à reconnaître le bulletin blanc dans les élections ;
- la proposition de loi n° 70 (2011-2012) de M. Roland Courteau tendant à reconnaître le vote blanc comme suffrage exprimé.

La quasi-totalité de ces propositions de lois envisageait de décompter séparément les bulletins blancs et les bulletins nuls mais également de regarder un bulletin blanc comme un suffrage exprimé, et ce, à la différence de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en 1993 qui n'imposait que le décompte séparé des bulletins blancs sans franchir le pas de sa reconnaissance comme un suffrage exprimé.

II. VERS UNE RECONNAISSANCE DU VOTE BLANC

Comme son intitulé l'indique, la présente proposition de loi vise à « reconnaître le vote blanc aux élections ». Elle reprend, pour l'essentiel, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en 1993.

Aussi, modifie-t-elle, par son **article 1^{er}**, l'article L. 65 du code électoral pour assurer, lors de chaque scrutin, la comptabilisation des bulletins blancs de manière séparée des bulletins nuls. Cette modification permettrait ainsi de connaître, lors d'une élection nationale ou locale mais aussi pour certaines consultations, le nombre d'électeurs qui, sans choisir entre les candidatures proposées ou répondre à la question soumise, ont néanmoins fait le choix de voter. La part de votes blancs serait ainsi formellement distinguée des votes considérés, aux termes de l'article L. 66 du code électoral, comme nuls.

Il est précisé qu'une **enveloppe vide** équivaut à un vote blanc. Cependant, il n'a pas été prévu, contrairement à d'autres propositions de loi

similaires, d'obliger le maire à mettre à disposition des électeurs des bulletins blancs dans les bureaux de vote, le jour de scrutin, par parallélisme avec les bulletins des candidats ou, lors des référendums, des bulletins « oui » et « non ».

L'**article 2** tire les conséquences de l'article précédent en supprimant de l'article L. 66 du code électoral la mention des bulletins blancs parmi ceux qui n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Les **articles 3 et 4** assurent l'application de la proposition de loi aux élections organisées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PRISE EN COMPTE SOUHAITABLE DES BULLETINS BLANCS

Approuvant le choix équilibré opéré par l'Assemblée nationale dans le sens d'une meilleure prise en compte du vote blanc, votre commission a adopté cette proposition de loi. Elle partage la position, unanimement exprimée lors de la discussion à l'Assemblée nationale, selon laquelle la confusion des bulletins blancs et nuls lors du dépouillement d'un scrutin méconnaît la logique différente entre un vote blanc et un vote nul.

Le décompte séparé des bulletins blancs devrait permettre de mieux rendre compte du choix fait par nos concitoyens de voter blanc. Si un bulletin nul est analysé comme un vote irrégulièrement émis et pour lequel on peut supposer que ladite irrégularité résulte d'une erreur de l'électeur, le vote blanc relève nécessairement d'une démarche volontaire et d'un choix assumé. Loin d'être un avatar de l'abstentionnisme, le vote blanc est davantage le fait d'électeurs politisés comme le rappelle dans son rapport M. François Sauvadet, auteur de la proposition de loi et rapporteur à l'Assemblée nationale. M. Sauvadet veut pour preuve de la signification politique du vote blanc que « *le taux de votes blancs et nuls est presque systématiquement plus élevé au second tour qu'au premier* », ce qui correspond à un resserrement de l'offre politique susceptible de conduire certains électeurs à refuser de choisir parmi les candidats en lice.

Pour votre rapporteur, la fin de l'assimilation entre bulletins blancs et nuls **rend justice aux électeurs qui font l'effort de se déplacer au bureau de vote** et d'accomplir ainsi le devoir civique, même s'ils préfèrent, pour des motivations qui leur sont propres et qui diffèrent d'un électeur à l'autre¹, ne pas choisir parmi l'offre politique qui leur est proposée.

¹ Selon un sondage réalisé en avril 1998 par le Centre d'études et de connaissances sur l'opinion publique (CECOP), les personnes interrogées affichent comme motivation(s) au vote blanc les raisons suivantes : refus des candidats en présence (36%), hostilité à l'égard de la politique (35%), difficulté à choisir entre les candidats (20%), désintérêt (13%), manque d'information (11%).

La fin de cet amalgame entre bulletins blancs et nuls devrait également permettre de connaître enfin l'ampleur du vote blanc lors des opérations électorales.

En revanche, contrairement à ce que prévoyait la proposition de loi dans sa rédaction initiale, les bulletins blancs ne seraient **pas considérés comme des suffrages exprimés**. Cette mention a été supprimée en séance publique par un amendement identique du rapporteur et du groupe SRC, rendant ainsi possible un vote unanime du texte. Votre commission approuve ce choix qui tient compte des objections juridiques et politiques auxquelles se heurtait ce point spécifique.

En effet, plusieurs **arguments** ont été avancés **en défaveur de la reconnaissance du bulletin blanc comme un suffrage exprimé**.

En premier lieu, lors de la discussion à l'Assemblée nationale, il a été avancé que l'intégration des bulletins blancs parmi les suffrages exprimés se heurterait à un **obstacle constitutionnel**. L'article 7 de la Constitution prévoit que « *le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés* ». Or, la prise en compte du vote blanc parmi les suffrages exprimés pourrait conduire à la situation, que relevait en séance publique M. Alain Vidalies, ministre délégué aux relations au Parlement, qu'aucun n'obtienne la majorité absolue au second tour¹. Si l'absence actuelle de décompte des bulletins blancs empêche de mesurer la probabilité d'un tel cas de figure, l'élection, en 1995, de M. Jacques Chirac et, en 2012, de M. François Hollande avec une majorité absolue de suffrages exprimés mais une majorité relative de votants doit conduire à la prudence.

De même, lors des débats en commission à l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission de Lois, présentait une seconde difficulté tenant au fait que les textes soumis à référendum devant être approuvés à la majorité des suffrages exprimés, « *voter blanc équivaudrait à voter non* » dans ce cas.

Tout en soulignant la justesse de ces arguments, votre rapporteur relève cependant qu'elles excèdent le champ de la présente proposition de loi. En effet, dans sa rédaction actuelle, la présente proposition de loi ne s'applique pas à l'élection présidentielle pour laquelle les règles relatives aux opérations de vote entrent dans le **domaine des lois organiques** en application de l'article 7 de la Constitution². Il en est de même, en vertu de l'article 72-1 de la Constitution, du référendum local³. Enfin, s'agissant du référendum national, les opérations de vote ne sont régies que par des dispositions

¹ La proposition de loi de notre collègue Roland Courteau proposait, pour trouver une solution à cette objection, d'écarter la règle de prise en compte des bulletins blancs comme suffrage exprimé lors de l'élection présidentielle.

² Les opérations de vote sont alors régies par l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

³ Les opérations de vote sont alors régies par l'article LO 1112-12 du code général des collectivités territoriales.

règlementaires, au demeurant non permanentes, ce que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de déplorer¹.

Pour autant, votre commission n'a pas souhaité introduire, dans le cadre de cette proposition de loi, une disposition assimilant un bulletin blanc à un suffrage exprimé.

D'une part, une telle mesure induirait une certaine **confusion pour l'électeur**. Tantôt considérés comme des suffrages exprimés, tantôt écartés des suffrages exprimés, les bulletins blancs auraient une portée politique qui varierait selon le scrutin.

D'autre part, une telle étape mérite une **réflexion plus approfondie pour lever les réserves** qui pèse sur ce choix.

En effet, cette mesure aurait des **conséquences notables sur la matière électorale**. Plusieurs règles électorales d'importance sont déterminées par un seuil de suffrages exprimés. Il en est ainsi pour :

- bénéficier du remboursement forfaitaire des frais de campagne ;
- distinguer le candidat ou candidat tête de liste soumis à l'obligation d'établir un compte de campagne ;
- accéder au remboursement par l'État du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires et des frais d'affichage ;
- admettre une liste de candidats à la répartition des sièges à la représentation proportionnelle ;
- autoriser une liste de candidats à accéder au second tour de scrutin ;
- autoriser une liste de candidats à fusionner avec une liste admise au second tour de scrutin.

Actuellement, le taux de suffrages exprimés est obtenu par déduction des bulletins blancs et nuls du nombre de votants. La prise en compte des bulletins blancs dans le taux des suffrages exprimés conduirait, à droit constant, à élever sensiblement les seuils précédemment évoqués.

Pour votre rapporteur, il serait paradoxal que, sous couvert d'une avancée démocratique avec la reconnaissance du vote blanc, se dessine un durcissement des règles électorales au détriment de l'expression pluraliste des formations politiques notamment minoritaires.

En outre, la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé ne peut intervenir qu'après une **interrogation plus globale sur le sens donné au vote**. Est-il une voix d'expression supplémentaire pour l'électeur, ce qui

¹ Dans ses observations sur le référendum de 2000 (décision n° 2000-30 REF du 28 septembre 2000), le Conseil constitutionnel soulignait que « le droit de suffrage constitue un droit civique dont, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles » et était d'avis que « relève de la loi l'édition de règles permanentes régissant l'organisation des référendums, le pouvoir réglementaire devant se borner à en fixer les modalités d'application ».

impliquerait d'admettre le vote blanc comme un suffrage exprimé ? Est-il une modalité de désignation collective des représentants ou, pour les consultations, d'apporter une réponse à la question posée ? Dans cette dernière hypothèse, l'élection ou la consultation ont **vocation à aboutir à une décision** et le vote blanc ne saurait alors être considéré comme un suffrage exprimé.

Comme le soulignait un député de la Monarchie de Juillet: « *un billet blanc, mille billets blancs, dix mille billets blancs ne sauraient faire un député, et la loi veut faire un député* ». Cette idée était encore reprise en 1972 par Raymond Marcellin, alors ministre de l'Intérieur, dans la réponse à une question orale sénatoriale : « *l'abstention et le vote blanc ne sont que trop tentants pour beaucoup car ils permettent de ne pas faire de choix et de ne pas prendre de responsabilités tout en exprimant un mécontentement* »¹. Dans cette perspective, il est pris acte des bulletins blancs lors du décompte des voix sans qu'il puisse leur être attribué une valeur politique.

Cette position a été récemment confortée par le constitutionnaliste Guy Carcassonne qui, tout en estimant qu'il « *serait temps de reconnaître le vote blanc* », jugeait que « *ces votes blancs devraient continuer à ne pas être considérés comme suffrages exprimés, sauf à contraindre accidentellement à des seconds tours superflus* »².

Enfin, les **motivations du vote blanc** sont **diverses**. Il serait ainsi délicat de tirer les conséquences d'une part importante voire d'une majorité de bulletins blancs : faudrait-il prévoir l'organisation d'un nouveau scrutin³ ? Devrait-on désigner, par tirage au sort, des citoyens pour un nombre de sièges à pourvoir correspondant au score obtenu ? Ces questions complexes ne peuvent raisonnablement trouver une réponse dans le cadre de cette proposition de loi.

Au vu de ces observations, votre commission a approuvé la position équilibrée retenue par l'Assemblée nationale. Elle a cependant souhaité ne pas retenir comme moyen de voter blanc le simple fait de déposer une **enveloppe vide dans l'urne**. Considérant que l'enveloppe vide pouvait, de manière équivoque, être autant le fruit de la volonté de l'électeur qu'une erreur de sa part, votre commission a adopté, à l'initiative de notre collègue Christian Cointat et de votre rapporteur, un **amendement** supprimant l'équivalence reconnue entre une enveloppe vide et un bulletin blanc.

*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

¹ JO Sénat, 2 mai 1972, p. 262.

² Guy Carcassonne, *Recommandations, Commentaire n° 139, automne 2012, p. 679.*

³ La législation péruvienne prévoit que l'organisation de nouvelles élections lorsque les votes nuls ou blancs, ensemble ou séparément, sont supérieurs aux deux tiers du résultat des bulletins valides.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 65 du code électoral)

Décompte des bulletins blancs

Cet article prévoit une meilleure reconnaissance du vote blanc en modifiant l'article L. 65 du code électoral relatif aux opérations de vote se déroulant à compter de la clôture du scrutin.

Le troisième alinéa traite plus particulièrement du décompte des bulletins lors du dépouillement après ouverture des urnes puis décompte et regroupement des enveloppes. Les dispositions spécifiques aux bulletins blancs s'insèreraient immédiatement après. Seraient ainsi prévus que :

- **les bulletins blancs sont décomptés séparément des bulletins nuls**, contrairement aux dispositions actuelles de l'article L. 66 du code électoral ;
- **les bulletins blancs sont annexés au procès-verbal** établi au sein de chaque bureau de vote ;
- **la part de bulletins blancs est mentionnée dans les résultats** de l'élection.

A la suite de l'adoption à l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur, l'article 1^{er} prévoit, contrairement à la rédaction initiale de la proposition de loi, que **les bulletins blancs ne constituent pas des suffrages exprimés**. Pour votre rapporteur, cette modification est raisonnable au regard des objections tant juridiques que politiques qui lui étaient opposées.

Cette disposition a **vocation à s'appliquer à la quasi-totalité des scrutins électoraux**.

Cette modification de l'article L. 65 -de même que celle de l'article L. 66 prévue à l'article 2- s'appliquerait directement aux élections des députés, des conseillers municipaux et des conseillers généraux. Par le jeu des renvois, elle s'étendra également aux scrutins aux :

- élections sénatoriales en application de l'article L. 316 du code électoral et de l'article 22 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 ;
- élections des députés élus par les Français établis hors de France en application de l'article L. 330 du même code ;

- élections des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse en application de l'article L. 335 du même code ;

- consultations organisées pour permettre un changement de régime entre département d'outre-mer et collectivité d'outre-mer ou inversement ainsi que pour créer une collectivité en lieu et place d'un département et d'une région d'outre-mer ou une assemblée unique à ces deux niveaux de collectivité, et ce, en application de l'article L. 562 du même code ;

- élections des représentants français au Parlement européen en vertu de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 pour l'ensemble du territoire national.

S'agissant des élections municipales pour les communes d'au moins 3 500 habitants, l'article L. 267 prévoit que sont nuls les bulletins sur lesquels l'électeur a ajouté ou supprimé des noms de candidats ou modifié l'ordre de présentation de ces derniers. Cette disposition frappe donc de nullité un bulletin qui ne répond plus aux conditions de présentation des candidatures dans ces communes. Du fait de son objet circonscrit, votre commission estime que cette disposition ne fait pas obstacle à l'application du principe de dissociation des bulletins blancs des bulletins nuls posé par l'article L. 65 du code électoral. En effet, un bulletin blanc ne contient dès l'origine aucun nom et ne peut dès lors pas devenir nul par une intervention de l'électeur sur sa présentation.

L'adoption de l'article 22 du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral, actuellement en discussion au Parlement, introduit une disposition de renvoi permettant également de rendre cette règle applicable à l'élection des conseillers à l'assemblée de Guyane et à l'assemblée de Martinique.

Cette règle trouverait à s'appliquer également à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon en raison du principe d'identité législative.

En revanche, cette modification ne s'appliquerait pas aux opérations de vote relatives à l'élection présidentielle et au référendum local et national.

En effet, les opérations de vote lors d'un référendum national ne sont pas régies par la loi. Le renvoi à l'article L. 65 du code électoral, ici modifié, est donc inopérant. Pour les référendums locaux et l'élection présidentielle, les opérations de vote relèvent du domaine organique en application respectivement des articles 72-1 et 7 de la Constitution. Dans les deux cas, les dispositions organiques renvoient pour ces deux types de scrutin à l'article L. 65 du code électoral. Cependant, les modifications ultérieures de l'article L. 65 ne peuvent pas s'appliquer *ipso facto* à ces scrutins. En effet, en vertu de la jurisprudence dite de « cristallisation », le juge constitutionnel admet que la loi organique renvoie à des dispositions relevant de la loi ordinaire pour fixer des règles mais estime que « celles-ci sont rendues

applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de cette loi organique »¹. Elles sont donc « cristallisées » à cette date à moins d'une précision ultérieure par le législateur organique.

La nouvelle rédaction de l'article L. 65 ne pourra pas s'appliquer aux référendums locaux et à l'élection présidentielle avant l'intervention éventuelle du législateur organique en ce sens.

Enfin, un amendement adopté en séance publique à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale traite le cas des **enveloppes vides**, précisant que « *une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc* ».

Sur ce point, la proposition de loi modifie la jurisprudence en vigueur qui assimile une enveloppe vide à un bulletin nul². Cette règle prétorienne était logique dans la mesure où le régime des bulletins blancs était aligné sur celui des bulletins nuls. Comme le relevait le rapporteur lors de la séance publique à l'Assemblée nationale, « *l'enveloppe vide sera en pratique plus commode pour l'électeur, qui n'aura pas à se munir d'une feuille blanche* ». Plutôt que de mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs aux côtés des bulletins existants actuellement, ce qui représente un coût supplémentaire pour l'État, l'Assemblée nationale a préféré admettre une équivalence entre une enveloppe vide et un bulletin blanc.

Votre commission ne partage pas cette position et juge qu'**une enveloppe vide doit rester un vote nul**. Le vote blanc étant un acte délibéré, il doit se traduire par un acte positif que serait l'introduction du bulletin blanc afin d'éviter toute équivoque quant à la portée du geste de l'électeur. Une enveloppe vide peut en effet résulter d'une simple omission souvent bien involontaire de l'électeur. Aussi, à l'initiative de notre collègue Christian Cointat et de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** supprimant l'équivalence entre l'enveloppe vide et le bulletin blanc, préférant maintenir l'état actuel du droit sur ce point.

Reste, enfin, la conséquence sur la **validité de l'élection de l'absence d'annexion des bulletins blancs au procès-verbal**. L'article L. 66 du code électoral prévoit actuellement que, s'agissant des bulletins blancs et nuls, l'omission de les annexer au procès-verbal « *n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin* ».

L'absence de reproduction de cette disposition à l'article L. 65 du code électoral s'agissant de l'annexion des bulletins blancs n'implique pas forcément, en cas d'omission de cette formalité, l'annulation des opérations. Saisi, dans le cadre d'une protestation électorale, d'un grief relatif au défaut d'annexion des bulletins blancs, le juge administratif devrait maintenir sa jurisprudence le conduisant à réviser le décompte des voix et modifier, le cas

¹ Pour une application récente : CC, 9 juillet 2008, n° 2008-566 DC

² CE, 24 octobre 2008, M. Jean-Luc L. et Mme Joëlle M., n° 317548.

échéant, les résultats de l'élection en conséquence¹. Aussi, l'annulation resterait réservée aux hypothèses dans lesquelles l'omission d'annexer les bulletins blancs constituerait une manœuvre visant à altérer la sincérité du scrutin².

Approuvant ce choix équilibré et pragmatique vers la reconnaissance du vote blanc, votre commission s'est déclarée favorable à ces dispositions.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

(art. L. 66 du code électoral)

Coordination

Cet article supprime au sein de l'article L. 66 du code électoral une mention contradictoire avec l'objet de la présente proposition de loi.

En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article L. 66 du code électoral prévoit que les bulletins blancs comme les bulletins nuls n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Pour mettre fin à l'assimilation des bulletins blancs et nuls, l'article 2 procède donc logiquement à la suppression de la référence aux bulletins blancs à cet article.

Cette disposition aura le même champ d'application que l'article précédent.

Votre commission a adopté l'article 2 **sans modification**.

Article 3

(art. L. 391 du code électoral)

Décompte des bulletins blancs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna

L'article L. 391 fixe la liste des bulletins ne rentrant pas en compte dans les résultats du dépouillement pour certaines élections ayant lieu en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Par cohérence avec les deux précédents articles, il supprime de cette liste la référence aux bulletins blancs contenue au 1^o.

En vertu de la jurisprudence dite de la « cristallisation » des dispositions ordinaires auxquelles renvoient des dispositions organiques³, cette

¹ Pour un exemple d'application de cette méthode : CE, Sect., 10 juillet 2002, *Élections municipales de Piré-sur-Seiche*.

² Pour un exemple récent où le défaut d'annexion portait sur des bulletins portant des signes de reconnaissance et distribués aux électeurs dans des proportions importantes a justifié, non la simple rectification des résultats mais l'annulation des opérations électorales dans leur ensemble : TA Papeete, 3 mai 1989, *Élections municipales de Bora-Bora*.

³ Cf commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi

nouvelle rédaction ne pourra s'appliquer ni au référendum local en Polynésie française régi par l'article 159 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004, ni à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté régie par le titre IX de la loi organique n° 99-209 du 9 mars 1999.

Votre commission a adopté l'article 3 **sans modification.**

Article 4

**Application de la loi en Nouvelle-Calédonie,
en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna**

Les collectivités d'outre-mer de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ainsi que la Nouvelle-Calédonie sont régies, en matière de droit électoral, par le principe de spécialité législative. Aussi, toute modification législative doit-elle, pour y être rendue applicable, comporter une mention expresse à cette fin¹.

Cette disposition permet donc d'assurer l'application des articles L. 65 et L. 391 dans ces trois territoires de l'océan Pacifique².

Votre commission a adopté l'article 4 **sans modification.**

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

¹ CE, Ass., 9 février 1990, *Élections municipales de Lifou*, n° 107400

² L'article L. 66 du code électoral n'est, en tout état de cause, pas applicable en vertu de l'article L. 388 du même code.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 FÉVRIER 2013

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi n° 156 adoptée par l'Assemblée nationale visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Actuellement, les bulletins blancs et nuls sont confondus dans le décompte des voix et ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés. La reconnaissance du vote blanc est une revendication ancienne, qui affleure désormais dans de nombreux pays. Ceux dans lesquels le vote est obligatoire ont été plus enclins à la concrétiser. En France, elle est portée par de nombreuses associations : l'une d'elle, constituée en liste pour les élections municipales de 2001 à Caen a recueilli près de 8 % des suffrages exprimés. Le vote blanc témoigne généralement d'un malaise démocratique, voire d'une désaffection à l'égard de l'offre électorale existante. Ces électeurs sont toutefois difficiles à dénombrer, car l'article L. 66 du code électoral assimile les votes blancs aux votes nuls. C'est dans ce contexte qu'intervient la proposition de loi de M. François Sauvadet que l'Assemblée nationale a adoptée à l'unanimité le 22 novembre 2012.

Un bref rappel historique : la loi du 18 ventôse an VI a, la première, autorisé le vote blanc. Sa reconnaissance a subsisté jusqu'à ce que la Chambre des députés ne revienne sur ce droit en 1837. L'assimilation des votes blancs et nuls est depuis une règle constante, quoique contestée à toutes les époques. Bulletins blancs et nuls sont intégrés dans le calcul de la participation, mais exclus du décompte des suffrages exprimés. Ces dernières années, le Sénat a eu à connaître de nombreuses propositions de lois visant à reconnaître le vote blanc, à l'initiative de MM. Poniatowski, Haenel, Dubois et Courteau notamment, toutes cosignées par de nombreux autres sénateurs.

Il y a une tendance forte en faveur de la reconnaissance du vote blanc, dans la quelle s'inscrit cette proposition de loi. Son article 1^{er} propose de comptabiliser les bulletins blancs de manière séparée des bulletins nuls. Il dispose en outre qu'une enveloppe vide, tout comme l'introduction dans celle-ci d'une feuille blanche, équivaut à un vote blanc. Son article 2 supprime la mention des bulletins blancs à l'article L. 66 du code électoral.

En tant que rapporteur, je partage la position unanimement exprimée à l'Assemblée nationale : la confusion des votes blancs et nuls méconnaît la différence de leurs logiques respectives : alors qu'un bulletin est dit nul parce qu'irrégulièrement émis, un bulletin blanc témoigne d'une démarche volontaire de l'électeur. Le constat que le taux de vote blancs et nuls est presque toujours supérieur au second tour d'une élection à celui observé au premier le confirme, l'offre politique se resserrant entre les deux tours de scrutin. Ce texte rend justice aux électeurs qui se déplacent pour aller voter, et manifestent à cette occasion une

opinion qui doit être respectée. Enfin, il ouvre la possibilité de quantifier un phénomène dont l'ampleur est par construction méconnue.

Comptabiliser les bulletins blancs dans les suffrages exprimés est une question plus délicate. Les débats à l'Assemblée nationale ont d'abord mis en exergue un argument constitutionnel : l'article 7 de la Constitution dispose que « le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés ». Si les bulletins blancs avaient été intégrés dans les suffrages exprimés en 1995 et en 2002, l'article 7 n'aurait peut-être pas permis l'élection de M. Jacques Chirac et de M. François Hollande. En outre, un texte soumis à référendum devant être adopté à la majorité des suffrages exprimés, un vote blanc équivaldrait à un vote négatif.

Les recherches complémentaires et les consultations que nous avons menées conduisent à mettre en cause la justesse de ces observations. La présente proposition de loi ne concerne ni les élections présidentielles, ni les référendums. En effet, les règles relatives aux opérations de vote pour les élections présidentielles et les référendums locaux sont du domaine de la loi organique, tandis que les règles relatives aux référendums nationaux relèvent actuellement du domaine réglementaire – ce dont le Conseil constitutionnel s'est ému à plusieurs reprises.

Pour autant, je ne vous propose pas d'écarter ces arguments : si l'incidence des votes blancs sur le résultat du scrutin variait suivant le type d'élection, nous sèmerions la confusion dans l'esprit des électeurs. En outre, si nous voulions conduire une telle réforme, il y aurait lieu d'engager une réforme plus approfondie, notamment sur des règles faisant référence à un seuil de suffrages exprimés : remboursement des frais de campagne, établissement des comptes de campagne, admission d'une liste de candidats à la répartition des sièges à la représentation proportionnelle, autorisation pour une liste de se présenter au second tour, fusion de listes en vue du second tour, etc. Tout cela, vous le voyez, dépasse l'objet du présent texte.

Enfin, la reconnaissance du vote blanc appellerait une réflexion plus profonde sur le sens du vote : s'agit-il d'additionner l'expression de chaque électeur, ou a-t-il plus largement vocation à aboutir à la prise d'une décision ?

M. Jean-Jacques Hyst. – Ou à une désignation.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Je propose donc de nous en tenir à l'équilibre du texte voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale, et de le voter conforme.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous proposez donc d'indiquer, dans les résultats des bulletins dépouillés, le nombre de votes blancs d'une part, et nuls d'autre part, au sein de deux colonnes différentes.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Oui. La reconnaissance du vote blanc telle que prévue par ce texte n'aurait pas d'incidence sur les résultats des élections. C'est une information.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il ne faudrait pas que les citoyens comprennent ce texte comme tenant compte des bulletins blancs pour le calcul des voix exprimées.

M. Christian Cointat. – Je voterai cette proposition moins par conviction que par sympathie. Se déplacer pour glisser un bulletin nul dans l'urne témoigne d'un mécontentement. Se déplacer pour voter blanc, tout autant. Mélanger ou distinguer les deux est une affaire de sémantique. Par exemple, rayer le nom d'un candidat revient à rejeter sa candidature, ce qui équivaut à un vote blanc. L'approche de la proposition de loi est purement intellectuelle, c'est d'ailleurs ce qui la rend acceptable. Car l'idée qui consisterait à comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés amoindrirait gravement la légitimité des candidats élus. Ne perdons pas ce danger de vue.

En outre, je ne suis pas d'accord pour considérer qu'une enveloppe vide équivaut à un bulletin blanc. Il faudra mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs spécifiques, à défaut de quoi le vote blanc perdra toute sa signification. Je défendrai en séance un amendement en ce sens.

M. Patrice Gélard. – Je me méfie comme de la peste des lois adoptées à l'unanimité. Tôt ou tard, elles deviennent de mauvaises lois. Comme Christian Cointat, je voterai ce texte par sympathie. Il ressemble grandement à un emplâtre sur une jambe de bois : distinguer les bulletins blancs et nuls me semble dépourvu de sens, car leurs motivations sont globalement identiques. Ce texte a sans doute un intérêt pour les électeurs qui votent blanc ou nul, mais guère pour les autres. En outre, les conséquences sur les suffrages exprimés peuvent être très lourdes. Certains pays reconnaissent le vote contre l'ensemble des candidats.

M. Alain Richard. – En Russie !

M. Patrice Gélard. – Oui. Si ce bulletin rassemble une majorité, l'élection est tout bonnement annulée ! Plutôt que de fixer un seuil en fonction des suffrages exprimés, il faudrait d'ailleurs conserver au second tour les deux seuls candidats arrivés en tête. Entrer dans ce genre d'engrenage, c'est s'exposer à revoir l'ensemble du droit électoral.

M. Alain Richard. – Je suis mandaté par mon groupe pour indiquer que je voterai en faveur de ce texte. Il fournit une documentation supplémentaire aux comptes-rendus des élections, mais ne change rien au fait que l'addition des bulletins blancs et nuls reste égale à la différence entre le nombre de votants et le nombre de suffrages exprimés.

Les autres sujets soulevés sont plus problématiques. Que cherchent les associations qui militent pour la reconnaissance du vote blanc ? Leurs souhaits sont sans doute différents de ceux du législateur... A ceux qui veulent par cette revendication délégitimer la démocratie représentative, cette proposition de loi coupera les pattes. Les estimations font état d'un nombre de votes blancs relativement stable, entre 1% et 2% des électeurs. Cette démarche supposément citoyenne qui dit procéder d'une critique rationnelle de la démocratie part de l'idée que le vote nul témoigne d'une erreur. Or le vote nul peut être délibéré. Pour le distinguer du vote blanc, une feuille blanche à la disposition des électeurs sera nécessaire. Les enveloppes vides, elles, sont parfois des erreurs, et ne peuvent être assimilées au vote blanc. Je fais le pari qu'au premier ou au second tour de scrutin, le nombre de votes nuls sera supérieur à celui de votes blancs : cela démontrera par $a+b$ que la thèse selon laquelle l'ignorance du vote blanc attente à la démocratie n'est pas partagée par le peuple français.

M. Gaëtan Gorce. – Les propos d’Alain Richard sont excessifs. Sur un plan politique, le vote blanc témoigne d’un désaccord avec la manière dont sont choisis et présentés les candidats des partis politiques. C’est d’ailleurs pour cette raison que ces derniers font évoluer leurs modes de désignation : les primaires ont en effet pour principal objectif de légitimer davantage les candidats, là où le seul choix des adhérents n’aurait pas permis d’accéder aux souhaits de diversité et de transparence des électeurs. La contestation peut emprunter diverses réponses : celle du vote préférentiel, en cas de scrutin de liste...

M. Jean-Jacques Hyest. – On est en train de l’étendre au scrutin municipal !

M. Gaëtan Gorce. – J’y suis favorable à titre personnel. Je suis également favorable à la reconnaissance du vote blanc dans les suffrages exprimés. Ce que le texte propose est moins favorable, mais c’est un premier pas, à condition que l’on réfléchisse à d’autres outils pour diversifier le choix politique.

M. Alain Richard. – C’est simple, il n’y a qu’à créer un parti.

M. Gaëtan Gorce. – Non, car on peut contester l’offre politique sans vouloir créer un parti alternatif. Le fonctionnement des organes politiques classiques n’assure pas toujours la pleine expression de la volonté du peuple. Enfin, si le bulletin blanc est l’expression d’une opinion, l’enveloppe vide ne peut être reconnue comme un vote blanc.

M. Jean-Yves Leconte. – Reconnaître le vote blanc en tant que tel serait une déviation du sens des élections. Je retiens l’argument d’Alain Richard, mais n’allons pas plus loin. Les élections n’ont pas pour fonction de permettre aux électeurs d’exprimer leurs états d’âme : elles fournissent simplement l’occasion de faire un choix politique à l’intérieur d’un certain système institutionnel. Dans ce contexte, il n’y a pas de raison de proposer le vote blanc : il y a d’autres manières d’exprimer son désaccord, par exemple en s’abstenant. Pourquoi laisser peser sur une décision ceux qui n’ont pas voulu y prendre part ?

M. Yves Détraigne. – Le rapporteur oublie modestement de signaler qu’il a cosigné une proposition de loi du 11 juin 2007 visant à reconnaître le vote blanc dont j’ai été l’auteur... Un bulletin nul, blanc, une enveloppe vide, ce n’est pas la même chose.

M. Patrice Gélard. – Ou deux bulletins différents dans une même enveloppe.

M. Yves Détraigne. – Oui. Le plus souvent, un vote nul est une critique des candidatures proposées, tandis que le vote blanc témoigne de ce que les candidatures ne répondent pas aux attentes de l’électeur. C’est une forme d’expression dont il faut tenir compte : il lui faut un bulletin dédié.

Dans ma proposition de loi, les bulletins nuls étaient comptabilisés dans les suffrages exprimés. Je reconnais les problèmes qu’une telle modification est susceptible de poser : affaiblissement des résultats, atteinte à la légitimité des candidats élus quand le vrai vainqueur est M. Blanc.

Mme Hélène Lipietz. – Mes nombreux amendements prouvent l'importance que le groupe écologiste accorde à ce sujet. Je les soumetts en commission car ils appellent une discussion en commun. Le vote blanc ne témoigne nulle défiance, il constitue plutôt une autre modalité, plus moderne, de la participation démocratique. Comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés ne provoquerait aucun déferlement : au contraire, les gens réfléchiront davantage à la portée de leur vote. A l'inverse, ne pas les compter comme des suffrages exprimés ne délégitimerait pas moins les personnes et les décisions. En revanche, mes amendements ne portent pas sur la question de savoir si une enveloppe vide équivaut à un bulletin blanc.

M. Jean-Jacques Hyest. – Distribuons des bulletins blancs dans les bureaux de vote pour éliminer tout risque de confusion.

M. Jean-René Lecerf. – Tout ce qui encourage la participation électorale est bon à prendre. Les motivations des votes blancs et nuls sont différentes : barrer le nom d'un candidat par exemple, c'est manifester une antipathie à son égard et non rejeter l'offre politique toute entière, tandis que le vote blanc signe simplement un désaccord sur le plan des idées. Il serait utile de connaître le nombre de personnes qui pensent ainsi. Imaginons un scrutin majoritaire à un tour pour les législatives : une montée du vote blanc amènerait à s'interroger sur la réforme.

Si les mots ont un sens, un vote blanc est un vote : il requiert un bulletin. L'enveloppe vide ne peut être considérée que comme un vote nul.

M. Philippe Kaltenbach. – Il faut que les choses soient claires : faire apparaître le vote blanc suppose un bulletin dédié. Une enveloppe vide ne peut en tenir lieu.

L'interprétation du vote blanc est une autre affaire. Son exégèse est toujours difficile, car chacun motive son vote par des considérations qui lui sont propres : contestation de l'offre politique présentée à l'occasion du scrutin, critique générale de ce qu'ils considèrent comme un cirque démocratique, désaccord avec le candidat présenté par son parti de prédilection... Mais ne soyons pas naïfs : notre démarche risque d'aboutir à moyen terme à la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés. Ce sera alors une autre paire de manches. Admettons pour l'heure le vote blanc avec bulletin spécifique, et refaisons le point dans quelques années.

M. André Reichardt. – Cette proposition mi-chèvre mi-chou ne me convient absolument pas : soit elle sert à distinguer les bulletins nuls des bulletins blancs, auquel cas elle présente peu d'intérêt, à plus forte raison si les enveloppes vides sont comptabilisées comme des votes blancs ; soit elle traite le vote blanc comme un suffrage exprimé, et on en tire les conséquences. On nous fait peur avec des conséquences que nous ne verrions pas. Les débats sur le mariage pour tous ont montré qu'on pouvait faire bouger les lignes. Adopter cette seconde hypothèse pour le vote blanc témoignerait d'un certain courage civique.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L'amendement de Christian Cointat est à mon sens nécessaire. L'enveloppe vide ne saurait être une modalité du vote blanc.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Cette question connaît une certaine actualité depuis quelques années, avec la baisse de la participation aux élections. Alain Richard a rappelé les pressions qu'exercent certaines associations. Si elles n'empêchent pas de dormir, leurs revendications restent excessives. Ce texte remet les pendules à l'heure.

Je ne partage pas le point de vue de Mme Lipietz, à qui je signale d'ailleurs que ses collègues écologistes à l'Assemblée nationale se sont ralliés au dispositif. Toutes mes excuses, enfin, à Yves Détraigne pour ne pas avoir mentionné sa proposition de loi.

Je suis moi aussi convaincu que ce texte peut être modifié. C'est pourquoi je propose à l'article 1^{er} un amendement, consistant à supprimer la phrase « Une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc. ». Un autre amendement pourrait consister en l'ajout d'un article additionnel après l'article 2 complétant le premier alinéa de l'article L. 58 du code électoral pour indiquer, sans mentionner le maire, que des bulletins blancs correspondants au nombre d'électeurs inscrits sont déposés sur la table.

M. Patrice Gélard. – Qui paye ?

M. Alain Richard. – A la lecture de l'article L. 58, je crains qu'il ne faille plutôt reprendre la rédaction proposée par l'amendement de Mme Lipietz. Sinon, qui va apporter les bulletins blancs ? Ni les candidats, ni un tiers, ce ne peut être que le maire.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Je suis preneur de toutes les propositions.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le rapporteur nous propose de supprimer une phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er}. Je vous sou mets cette suggestion qui prend la forme d'un nouvel amendement, en précisant que nous expliquerons en séance qu'il a été adopté sur la proposition de M. Cointat.

L'amendement n° 6 est adopté.

L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Division additionnelle après l'article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Quant au second amendement du rapporteur, il pourrait consister en une modification de ceux proposés par Mme Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 1 propose que ce soit tout simplement le maire, agissant au nom de l'Etat, qui mette les bulletins blancs à disposition.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cet amendement pourrait se voir opposer l'article 40.

M. Yves Détraigne. – Nous pouvons le gager.

M. Patrice Gélard. – Le problème, ce n'est pas les bulletins ; c'est le personnel nécessaire pour couper le papier et pour les préparer. Il faudra bien le payer.

M. Alain Richard. – L'électeur pourrait apporter son bulletin blanc.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Une autre option pourrait être de faire avancer la réflexion d'ici la réunion du 27 février au cours de laquelle nous reviendrons sur ce texte.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Outre le dépôt des bulletins sur les tables, se pose la question de l'envoi aux électeurs. J'ai besoin de réfléchir et il ne me semble, à ce stade, pas opportun d'adopter l'amendement de Mme Lipietz.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L'avis du rapporteur est donc défavorable, non pas sur le fond. Il faut le temps de faire avancer la réflexion sur les questions qui se posent. Faut-il envoyer les bulletins aux électeurs par la poste ? Qui paye ? Pour ce faire, il reviendra à M. le rapporteur de prendre l'attache du Gouvernement.

Mme Cécile Cukierman. – A l'heure où l'on supprime nombre de documents pour économiser le papier, ne serait-il pas ridicule d'obliger les 36 000 communes à envoyer des bulletins blancs et à les disposer sur des tables ? Lors des élections européennes, il me semble que certaines formations politiques laissent les électeurs libres d'imprimer leurs bulletins. Ne pourrait-on s'en inspirer ?

M. Alain Richard. – Ces amendements ne constituent-ils pas un exemple parfait de dispositions entrant dans le champ de la nouvelle commission consultative d'évaluation des normes ? En effet, nous envisageons une mesure sans être capables d'en voir les conséquences. Avant de proposer d'imprimer un nombre d'amendements de plus de deux fois le nombre d'électeurs, on pourrait simplement se contenter de considérer qu'un bulletin, c'est une feuille et que chaque électeur peut apporter le sien.

M. Patrice Gélard. – C'est ce qui se passe actuellement.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il suffirait donc de ne rien dire.

Mme Hélène Lipietz. – Mon imagination étant débordante, je vous soumets une autre idée : toute enveloppe vide pourrait être considérée comme un bulletin blanc.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – La commission s'est déjà prononcée.

Mme Hélène Lipietz. – Se pose aussi la question de la couleur blanche des bulletins...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Tout cela est réglementaire.

M. Christian Cointat. – Je souhaiterais que soit versé à la réflexion commune un amendement ainsi rédigé : « Des bulletins blancs sont mis à la disposition des électeurs selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. »

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous pourrez le déposer en vue de la séance. Nous ne pouvons pas à la fois statuer et décider de continuer à réfléchir. Prononçons-nous maintenant sur l'amendement de Mme Lipietz tout en sachant que nous reviendrons très prochainement sur le sujet.

L'amendement n° 1 est rejeté.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 3

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L'amendement n° 2 relève davantage du domaine réglementaire.

M. François Zocchetto, rapporteur. – Nous sommes toutefois d'accord avec Mme Lipietz sur la nécessité d'expliquer les nouvelles dispositions aux électeurs.

Mme Hélène Lipietz. – Entendu, mais je représenterai l'amendement pour en débattre en séance.

L'amendement n° 2 est rejeté.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 4

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Les amendements n°s 3, 4 et 5 s'inscrivent dans une logique contraire à celle du texte...

M. François Zocchetto, rapporteur. – Nous nous sommes déjà prononcés sur ce sujet : avis défavorable.

M. Patrice Gélard. – L'amendement n° 5 relève de la loi organique et non de la loi ordinaire.

Les amendements n°s 3, 4 et 5 sont rejetés.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Examen des amendements du rapporteur

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Décompte des bulletins blancs			
M. ZOCCHETTO, rapporteur, et M. COINTAT	6	Suppression de l'équivalence entre enveloppe vide et bulletin blanc	Adopté

Examen des amendements extérieurs

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Division(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Mme LIPIETZ	1	Mise à disposition des électeurs de bulletins blancs	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Mme LIPIETZ	2	Information des électeurs sur le vote blanc	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Mme LIPIETZ	3	Création d'un chapitre préliminaire au sein du code électoral	Rejeté
Mme LIPIETZ	4	Assimilation d'un bulletin blanc à un suffrage exprimé	Rejeté
Mme LIPIETZ	5	Prise en compte des bulletins blancs pour les consultations outre-mer	Rejeté

**ANNEXE
PERSONNE ENTENDUE**

Ministère de l'Intérieur

- **M. Marc Tschiggfrey**, chef du bureau des élections et des études politiques

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Code électoral	Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections	Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections	Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p><i>Art. L. 65.</i> — Dès la clôture du scrutin, il est procédé au dénombrement des émargements. Ensuite, le dépouillement se déroule de la manière suivante : l'urne est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur est permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels doivent être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement. Le nombre de tables ne peut être supérieur au nombre d'isoloirs.</p>			
<p>Les enveloppes contenant les bulletins sont regroupées par paquet de 100. Ces paquets sont introduits dans des enveloppes spécialement réservées à cet effet. Dès l'introduction d'un paquet de 100 bulletins, l'enveloppe est cachetée et y sont apposées les signatures du président du bureau de vote et d'au moins deux assesseurs représentant, sauf liste ou candidat unique, des listes ou des can-</p>			

<p>Texte en vigueur</p> <hr/>	<p>Texte de la proposition de loi</p> <hr/>	<p>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</p> <hr/>	<p>Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique</p> <hr/>
<p>didats différents.</p> <p>À chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur ; celui-ci le lit à haute voix ; les noms portés sur les bulletins sont relevés par deux scrutateurs au moins sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul quand les bulletins portent des listes et des noms différents. Les bulletins multiples ne comptent que pour un seul quand ils désignent la même liste ou le même candidat.</p> <p>Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le président, à la fin des opérations de vote, rend visibles les compteurs totalisant les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, de manière à en permettre la lecture par les membres du bureau, les délégués des candidats et les électeurs présents. Le président donne lecture à haute voix des résultats qui sont aussitôt enregistrés par le secrétaire.</p> <p><i>Art. L. 66. — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suf-</i></p>	<p>Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils entrent en compte pour la détermination des suffrages exprimés et il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins. »</p> <p>Article 2</p> <p>Au premier alinéa de l'article L. 66 du même code, les mots : « blancs, ceux »</p>	<p>Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral est complété par trois phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés, mais il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins. Une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc.»</p> <p>Article 2</p> <p>(Sans modification).</p>	<p>Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral est complété par <u>deux</u> phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés, mais il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins. »</p> <p>Article 2</p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique —
<p>fisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.</p> <p>.....</p>	<p>sont supprimés.</p>		
	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p><i>Art. L. 391.</i> — Pour les élections mentionnées à l'article L. 388, n'entrent pas en compte dans les résultats du dépouillement et sont annexés au procès-verbal :</p>			
<p>1° Les bulletins blancs ;</p>	<p>Le 1° de l'article L. 391 du même code est supprimé.</p>	<p>Le 1° de l'article L. 391 du même code est abrogé.</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p>2° Les bulletins manuscrits ;</p>			
<p>3° Les bulletins qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître ;</p>			
<p>4° Les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe, dans des enveloppes non réglementaires ou dans des enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance ;</p>			
<p>5° Les bulletins imprimés sur un papier d'une couleur autre que celle qui a pu être mentionnée sur la déclaration de candidature ou attribuée au candidat ;</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>6° Les bulletins portant des signes autres que l'emblème imprimé qui a pu être mentionné sur la même déclaration ;</p> <p>7° Les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers.</p> <p>Toutefois, par dérogation aux dispositions qui précèdent, les bulletins manuscrits visés au 2° sont valables pour l'élection des conseillers municipaux en Polynésie française.</p>	<p>Article 4</p> <p>Les dispositions de la présente loi sont applicables à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.</p>	<p>Article 4</p> <p>La présente loi est applicable à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.</p>	<p>Article 4</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>