

N° 641

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2012

## PROPOSITION DE LOI

*visant à protéger la sincérité des scrutins nationaux et la confiance des électeurs,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe DALLIER, Joël BILLARD, Raymond COUDERC, Yann GAILLARD, Alain MILON, Michel BÉCOT, Antoine LEFÈVRE, Jackie PIERRE, Gérard LARCHER, Marc LAMÉNIE, Pierre ANDRÉ, Jean-Paul FOURNIER, André DULAIT, André FERRAND, Charles REVET, Mme Christiane HUMMEL, MM. Bernard FOURNIER, Roland du LUART, Francis DELATTRE, Bruno SIDO, Jean-Pierre LELEUX, Mlle Sophie JOISSAINS, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Philippe LEROY, Michel HOUEL, Jean-Pierre VIAL, Joël BOURDIN, Philippe PAUL, René BEAUMONT, Bernard SAUGEY, Jacques LEGENDRE, François-Noël BUFFET, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Marcel-Pierre CLÉACH, Alain FOUCHÉ, Bruno RETAILLEAU, Mme Caroline CAYEUX, M. André REICHARDT, Mme Sophie PRIMAS et M. Joël GUERRIAU,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication font désormais partie intégrante du quotidien de millions de nos concitoyens. La généralisation de l'Internet ces dernières années, et celle notamment des réseaux sociaux, a profondément bouleversé les canaux traditionnels de diffusion de l'information. Tout fait d'actualité, qu'il soit marquant ou anodin, est désormais partagé et commenté de façon quasi instantanée sur un réseau mondialisé, rendant, de fait, le contrôle très difficile et les sanctions largement inopérantes.

Dans ce contexte, le cadre juridique applicable à la diffusion des résultats électoraux, qui n'a pas évolué pour prendre en compte l'essor de ces nouvelles technologies, apparaît pour le moins obsolète. En l'état, l'article 11 de la loi du 19 juillet 1979 interdit de publier des sondages réalisés à la sortie des urnes ou des estimations établies à partir de résultats partiels avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, et l'article 12 du même texte punit les contrevenants d'une amende de 75 000 euros, conformément à l'article L. 90-1 du code électoral.

La très grande majorité des médias nationaux respecte ces règles. Toutefois, et malgré les sanctions, on constate pourtant, depuis plusieurs années, à l'occasion de chaque scrutin national, que les interdictions de publier ou diffuser des sondages, estimations ou commentaires sur l'élection en cours, débutant dès la fin de la campagne officielle, sont largement contournées (les utilisateurs de réseaux sociaux utilisant par exemple des messages codés), ou purement et simplement ignorées par des médias basés à l'étranger.

Il apparaît tout bonnement impossible, et par ailleurs peu souhaitable, d'envisager un quelconque contrôle des flux d'informations pour tenter de faire respecter à la lettre ces obligations. L'Internet est et doit rester un espace de liberté, dans la mesure où les atteintes à l'ordre public restent limitées.

Néanmoins, l'ampleur de ce phénomène soulève aujourd'hui la question du respect de la sincérité des scrutins. Le droit pour chaque électeur de voter sans que sa décision puisse être influencée est une composante fondamentale de notre démocratie, qu'il convient de protéger.

La divulgation prématurée de projections ou de résultats – même partiels – avant la clôture des opérations de vote est assurément de nature à pouvoir en fausser l'issue définitive. Il ne peut en effet pas être exclu qu'une partie de l'électorat se rende précipitamment aux urnes pour contrecarrer une perspective lui semblant défavorable. De même, on peut redouter, à très court terme, une multiplication des recours en annulation devant le Conseil constitutionnel, fondés sur ce motif en cas de scrutins serrés.

Une majorité de ces « fuites » sont rendues possibles du fait de la disparité des horaires de fermeture des bureaux de vote sur le territoire métropolitain. En effet, si l'article R. 41 du code électoral prévoit une clôture des scrutins à 18 heures, il laisse toutefois la possibilité aux préfets de retarder, par arrêté, l'horaire de fermeture des bureaux sur certaines parties du territoire. Actuellement, près de trois quart des bureaux ferment leurs portes à 18 heures, surtout dans les petites et moyennes communes, tandis que ceux des grandes villes restent ouverts jusque 20 heures.

Ce décalage et cette amplitude de deux heures entre la fermeture des premiers bureaux de vote et celle des derniers bureaux est propice à la divulgation prématurée des estimations du résultat final, réalisées à partir des résultats obtenus dans les « petits » bureaux, et pour lesquels le dépouillement est achevé très rapidement après la fermeture.

Au lendemain du premier tour de la récente élection présidentielle, la commission de contrôle de campagne avait donc recommandé, pour le second tour, de fermer l'ensemble des bureaux de vote de métropole à 20 heures, afin d'éviter que des « fuites » fondées sur les estimations des premiers dépouillements opérés dans les bureaux fermant à 18 heures, ne soient relayées par les médias avant l'heure légale. Le ministère de l'intérieur n'avait toutefois pas suivi cet avis, arguant à juste titre qu'on ne pouvait modifier les règles du scrutin entre les deux tours.

Dès lors, au second tour de cette même élection, puis, quelques semaines plus tard à l'occasion des élections législatives, on a pu déplorer une explosion des « entorses » à cet « embargo », très largement relayées via les sites d'information étrangers et les réseaux sociaux...

Le 21 juin dernier, le Conseil constitutionnel, arbitre et garant du bon déroulement des scrutins, a tiré les enseignements des faits constatés lors des quatre dimanches électoraux du printemps. Face à l'impossibilité d'empêcher totalement la diffusion des résultats ou estimations avant 20 heures, les Sages se sont déclarés favorables au principe et à la mise en œuvre d'un horaire harmonisé de fermeture des bureaux de vote pour l'élection présidentielle.

Si cette position ne permet malheureusement pas de lever toutes les difficultés, elle peut toutefois permettre d'en atténuer significativement la portée et les conséquences. Elle peut même, par souci de cohérence, trouver à s'appliquer à toutes les élections dont l'organisation relève des seules compétences nationales. Dans l'esprit de cette position, cet horaire d'équilibre pourrait être aligné sur le « créneau » actuel médian, soit 19 heures.

L'instauration d'un horaire de clôture identique pour tous les bureaux de vote permettrait en outre de disposer, au moment de l'annonce des premiers résultats dans les grands médias nationaux, de données plus conséquentes et d'estimations plus fiables, de nature à mieux informer nos concitoyens.

Le présent texte propose donc de codifier cette proposition équilibrée, permettant de préserver la sincérité des opérations électorales jusqu'à leur terme, en imposant, pour tous les scrutins régis par le code électoral et pour l'élection présidentielle, un horaire unique et commun de fermeture des bureaux de vote en métropole à 19 heures (**article 1<sup>er</sup>**).

Par ailleurs, la transparence complète des opérations de vote jusqu'au dépouillement et la proclamation des résultats contribue étroitement à la nécessaire et parfaite confiance que nos concitoyens placent légitimement dans notre régime démocratique.

L'article L. 57-1 du code électoral, introduit par la loi n° 69-419 du 10 mai 1969 permet aux communes de plus de 3 500 habitants qui le désirent de recourir, pour les élections politiques, aux machines à voter dans les bureaux de vote. La réglementation technique de ces mêmes machines a été fixée par l'arrêté du 17 novembre 2003 pour permettre leur adaptation aux technologies nouvelles. Ce règlement encadre depuis l'organisation de la procédure d'agrément et énumère les exigences que doivent impérativement satisfaire ces machines.

Depuis cette date, un certain nombre de communes se sont dotées de ces machines à voter.

Toutefois, l'expérience pratique tirée des différents scrutins ayant pu être organisés depuis n'a, à ce jour, toujours pas permis de régler totalement les difficultés techniques liées à l'organisation du scrutin, ou de dissiper les incertitudes quant à la sécurité des systèmes utilisés.

Sur le premier point, des modifications permettraient certainement d'éviter les files d'attente qui ont parfois conduit au report, au-delà de 20 heures, de la fermeture de nombre de bureaux de vote afin de permettre aux électeurs souhaitant le faire de voter. Mais sur le second point, c'est-à-dire la sécurité des systèmes utilisés, rien ne permettra jamais de garantir que la sincérité du scrutin est préservée. Ni les pannes inhérentes à tout système informatique, ni le risque de malversation, ne pourront jamais être ramenés à zéro.

C'est pourquoi, et bien qu'aucune fraude n'ait jamais, à ce jour, été avérée en France, beaucoup de nos concitoyens nourrissent encore des soupçons et des craintes à l'encontre de ces machines. Cette défiance, qu'elle soit justifiée ou non, doit être entendue car notre démocratie représentative repose d'abord sur la confiance des Françaises et des Français dans le résultat des élections.

Le seul intérêt de ces machines à voter étant de permettre l'obtention des résultats d'une élection, une ou deux heures plus tôt qu'avec l'utilisation d'urnes transparentes et de bulletins papier. Cela n'est rien au regard de la nécessaire confiance des électeurs dans le processus électoral et le résultat proclamé.

En maintenant la seule pratique visible du dépôt d'une enveloppe contenant un bulletin papier dans l'urne, qui symbolise la transparence, ainsi que le lien direct entre la volonté de l'électeur et l'expression de son suffrage, nous garantirons la nécessaire confiance des électeurs, en notre processus démocratique, ainsi que le bon fonctionnement de nos institutions.

Il est donc également proposé d'interdire l'utilisation de machines à voter dans les bureaux de vote (**articles 2 à 8**).

## **PROPOSITION DE LOI**

### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① L'article L. 55 du code électoral est complété par un second alinéa ainsi rédigé :
- ② « Il est clos à 19 heures en métropole. »

### **Article 2**

L'article L. 57-1 du code électoral est abrogé.

### **Article 3**

Le second alinéa de l'article L. 58 du même code est supprimé.

### **Article 4**

Le dernier alinéa de l'article L. 62 du même code est supprimé.

### **Article 5**

Le dernier alinéa de l'article L. 63 du même code est supprimé.

### **Article 6**

Au premier alinéa de l'article L. 64 du même code, les mots : « ou de faire fonctionner la machine à voter » sont supprimés.

### **Article 7**

La première phrase du dernier alinéa de l'article L. 65 du même code est supprimée.

### **Article 8**

- ① L'article L. 69 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Le mot : « , ceux » est remplacé par les mots : « et urnes » ;
- ③ 2° Les mots : « , ainsi que les dépenses résultant de l'acquisition, de la location et de l'entretien des machines à voter » sont supprimés.