

## RECONNAISSANCE DU VOTE BLANC AUX ÉLECTIONS

### Adoption définitive en deuxième lecture d'une proposition de loi dans le texte de la commission

**M. le président.** L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe UDI-UC, la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à reconnaître le vote blanc aux élections (proposition n° 180, texte de la commission n° 339, rapport n° 338).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le Sénat est saisi en deuxième lecture de la proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire au nom du Gouvernement, la reconnaissance du vote blanc dans la pratique du suffrage universel est importante en ce qu'elle est intimement liée à la notion même de démocratie représentative, et c'est bien là le cœur du sujet. Cette reconnaissance a, du reste, été souhaitée par le Président de la République lors de ses vœux aux bureaux des assemblées, le 21 janvier dernier.

Vous le savez, le Président de la République, le Premier ministre et l'ensemble du Gouvernement sont particulièrement attachés à restaurer la confiance des citoyens dans les institutions qui les représentent. Or la dernière étude du Centre de recherches politiques de Sciences Po, le CEVIPOF, publiée en janvier dernier, doit tous nous alerter sur la défiance de nos concitoyens envers, notamment, le Parlement. Il convient toutefois de noter que la confiance dont jouit celui-ci s'est améliorée entre décembre 2012 et décembre 2013 ; à défaut d'être pleinement satisfaisante, cette dernière évolution m'inspire au moins un peu d'optimisme.

La reconnaissance du vote blanc, longtemps réclamée mais jamais mise en œuvre, contribuera à renforcer cette confiance. À tout le moins, elle aura l'effet souligné par Alain Richard lors des débats en commission des lois : « À ceux qui veulent, par cette revendication, délégitimer la démocratie représentative, cette proposition de loi coupera les pattes. »

Pour le reste, la proposition de loi aura-t-elle les vertus que certains lui prêtent, notamment celle de renforcer la participation aux élections ? Sera-t-elle un rempart contre le vote en faveur des extrêmes, qu'on assimile souvent à un vote de contestation ? Il serait bien présomptueux, en cet instant, de répondre par l'affirmative à ces deux questions ! Au demeurant, le rapporteur, François Zocchetto, s'est bien gardé de faire de tels pronostics.

D'ailleurs, on peut se demander si ce second effet serait souhaitable. En effet, que la contestation du choix démocratique proposé aux citoyens s'exerce positivement, si l'on peut dire, à travers le vote blanc, ou négativement, à travers le vote nul ou l'abstention, elle demeure une contestation. Or,

comme Jean-Yves Leconte l'a signalé à juste titre dans cet hémicycle, la démocratie appelle des choix, pas des états d'âme !

Quoi qu'il en soit, je partage avec, semble-t-il, bon nombre des membres de cette assemblée l'opinion selon laquelle le vote blanc n'est pas synonyme d'indifférence et peut avoir une signification politique. À mon sens, c'est la raison pour laquelle les votes blancs doivent être comptabilisés distinctement des votes nuls.

Comme l'a écrit le regretté Guy Carcassonne, volontiers provocateur, la reconnaissance du vote blanc permettra que « les électeurs assez sophistiqués qui font un tel choix ne soient plus comptabilisés en vrac avec les distraits ou les imbéciles ». En vérité, ceux qui votent blanc accomplissent une démarche somme toute citoyenne, et celle-ci doit pouvoir être reconnue comme telle.

C'est pourquoi je suis d'accord avec M. le rapporteur lorsqu'il écrit que « 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 leur devoir civique ».

En outre, la comptabilisation à part du vote blanc permettra enfin de cerner la réalité du phénomène.

En somme, mesdames, messieurs les sénateurs, l'adoption de la proposition de loi aura dans un premier temps deux avantages : permettre la reconnaissance d'une démarche à la fois civique et contestataire ; prendre la mesure exacte du vote blanc.

En ce qui concerne le contenu de la proposition de loi, la navette aura permis de trouver un équilibre satisfaisant, propre à assurer la reconnaissance du vote blanc sans remettre en cause la légitimité du scrutin. Car il ne faut pas se leurrer : celui qui s'exprime en votant blanc sera toujours moins contestataire que celui qui, ayant perdu une élection, tire argument des votes blancs et nuls pour remettre en cause la légitimité de l'élection de son concurrent.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Quelqu'un se reconnaîtra... Je vois qui, monsieur le ministre !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Je pense même que ce n'est pas sans une certaine malice que les deux rapporteurs de la proposition de loi, à l'Assemblée nationale et au Sénat, ont fait observer que, les bulletins blancs eussent-ils été comptabilisés parmi les suffrages exprimés, François Hollande n'aurait pas obtenu la majorité absolue.

**M. Rémy Pointereau.** C'est vrai !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Il est vrai que, dans un souci de parfaite objectivité, ils ont fait la même observation à propos de l'élection de Jacques Chirac en 1995.

Quoi qu'il en soit, il est acquis que les bulletins blancs ne seront pas pris en compte dans la catégorie des suffrages exprimés. On sait les importants problèmes politiques et juridiques que cette mesure aurait soulevés ; je n'y reviendrai pas.

Deux points restaient en discussion : l'assimilation des enveloppes vides à des bulletins blancs et la date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

Sur le premier point, la Haute Assemblée avait jugé préférable, en première lecture, de s'en tenir à la jurisprudence du Conseil d'État, fixée notamment dans un arrêt du 24 octobre 2008, qui assimile une enveloppe vide à un vote nul.

Je n'ignore pas les réserves que le changement de cette règle inspire à certains d'entre vous ; ils les ont encore exprimées en commission à l'occasion de cette deuxième lecture. Le Gouvernement est cependant convaincu que la solution qui a prévalu à l'Assemblée nationale, à savoir l'assimilation des enveloppes vides à des bulletins blancs, est conforme à l'esprit qui inspire la proposition de loi, notamment parce que celle-ci ne prévoit pas, à juste titre, l'obligation de mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs.

De fait, d'un point de vue pratique, l'absence de prise en compte de l'enveloppe vide rendrait plus difficile l'exercice du vote blanc en obligeant l'électeur à se munir à l'avance d'un bulletin blanc.

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Ce n'est pas insurmontable !

**M. Alain Vidalies**, *ministre délégué*. En outre, du point de vue de la sécurité juridique, l'assimilation des enveloppes vides à des bulletins blancs permettra de clarifier le statut de ces enveloppes au moment du dépouillement.

L'enveloppe vide est donc un moyen fiable et non équivoque, à la fois pour l'électeur et pour celui qui procède au dépouillement.

Pour lever toute ambiguïté, je souligne aussi qu'assimilation ne vaut pas exclusion : les électeurs qui souhaiteront voter blanc en glissant dans l'enveloppe un bulletin blanc pourront toujours le faire.

La commission des lois a finalement approuvé cette solution, et le Gouvernement ne peut que s'en féliciter.

En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur du dispositif, votre assemblée, sur l'initiative d'Alain Richard, avait adopté un amendement tendant à la fixer au 1<sup>er</sup> mars 2014, de sorte que les nouvelles règles auraient été appliquées dès les élections municipales de mars 2014. Nous étions alors le 28 février 2013, et cette échéance paraissait envisageable ; du reste, le Gouvernement s'y était déclaré favorable.

Mais nous sommes aujourd'hui le 12 février 2014, soit à moins de deux mois des élections municipales. Dès lors, il ne paraît pas possible de maintenir cette date d'entrée en vigueur. En effet, la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur a déjà communiqué aux éditeurs les procès-verbaux qui serviront lors de ces élections, afin qu'ils lancent leurs programmes d'impression. Les délais sont trop courts pour qu'on puisse établir une nouvelle version de ces procès-verbaux, distinguant les bulletins blancs des bulletins nuls, sauf à consentir à un surcoût très élevé.

En outre, mise en application lors des prochaines élections municipales, la comptabilisation distincte du vote blanc risquerait de ne pas avoir l'écho attendu, compte tenu des nombreuses autres nouveautés que ces élections comporteront ; je pense notamment au système de double liste pour l'élection des conseillers municipaux et des conseillers communautaires ainsi qu'à l'abaissement à 1 000 habitants du seuil d'application du scrutin proportionnel.

J'ajoute que l'application informatique de comptage des votes ne permet pas, actuellement, la prise en compte des votes blancs : les développements informatiques nécessiteront

du temps. Pour les élections municipales, le développement de l'application est déjà clos et la formation des agents des préfectures a commencé. Dans ces conditions, l'introduction tardive d'une nouvelle fonctionnalité risquerait de fragiliser l'application « élection » dans son ensemble.

En revanche, la mise en œuvre du nouveau dispositif lors des prochaines élections européennes est techniquement possible. En effet, dans la perspective de l'adoption de la présente proposition de loi, le développement informatique nécessaire a été prévu ; les services de l'État sont en ordre de marche pour une application des nouvelles règles dès le 25 mai prochain.

Aussi bien, je ne peux que me réjouir que la commission des lois ait retenu cette date d'entrée en vigueur et qu'elle invite le Sénat à adopter définitivement la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 28 novembre dernier.

Le décompte spécifique du vote blanc constituera la reconnaissance à la fois d'une démarche civique et de l'expression d'une insatisfaction à l'égard de l'offre politique.

C'est un message qui a sa place dans le débat démocratique et dans l'expression du suffrage universel dont l'objectif premier – faut-il le rappeler ? – est tout de même de choisir une politique ou d'élire un homme ou une femme. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – M. Yves Détraigne applaudit également.*)

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Très bien !

**M. le président**. La parole est à M. le rapporteur.

**M. François Zocchetto**, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 28 février 2013, le Sénat adoptait, en première lecture, la proposition de loi du député François Sauvadet visant à la reconnaissance du vote blanc lors des élections. Près d'un an plus tard, nous sommes saisis de ce texte en deuxième lecture.

Comme je l'avais indiqué lors de la première lecture, la question du statut du vote blanc est ancienne et dépasse largement nos frontières. Alors que plusieurs initiatives parlementaires, émanant des diverses sensibilités politiques, n'ont pu aboutir, il semble bien que, avec le texte que nous examinons cet après-midi, la reconnaissance du vote blanc n'ait jamais été aussi proche.

En effet, lors de la première lecture, nos deux assemblées ont marqué leur accord sur le principe de cette reconnaissance, lequel est désormais acquis.

Cependant, contrairement à la volonté initiale des auteurs de cette proposition de loi, le Sénat, comme l'Assemblée nationale avant lui, n'a pas souhaité décompter les bulletins blancs comme des suffrages exprimés. Nous avons longuement débattu sur ce sujet et il est apparu comme une évidence que l'assimilation d'un bulletin blanc à un suffrage exprimé induirait un bouleversement notable de notre droit électoral, renversant un principe constant depuis 1839. Cette réforme n'était donc pas envisageable.

Aussi les deux chambres ont-elles retenu une position équilibrée : le décompte séparé des bulletins blancs, sans intégration aux suffrages exprimés. Cette solution a le mérite d'être claire, mais elle a évidemment créé une

certaine frustration, voire une incompréhension au sein de notre commission. Toutefois, je pense que ce que nous avons décidé en première lecture ne peut pas être remis en cause : c'était la seule voie possible.

Si ce texte est adopté, nous aurons la possibilité de connaître exactement la mesure du vote blanc. Nous permettrons aussi l'expression des différentes opinions, car les électeurs disposeront ainsi d'une option supplémentaire. Nous espérons que, de ce fait, cela conduira un plus grand nombre d'électeurs à se rendre au bureau de vote.

**M. Bruno Sido.** Certainement !

**M. François Zocchetto,** *rapporteur.* Trois articles de cette proposition de loi restent en discussion.

J'évoquerai d'abord l'article 2 *bis*, qui a été introduit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture à la demande du Gouvernement. Il vise simplement à opérer une coordination au sein du code électoral. Je n'ai donc pas de commentaire particulier à formuler et la commission ne voit aucune objection à l'adoption de cet article.

Quant à l'article 5, il traite de l'entrée en vigueur de ce texte. Comme M. le ministre l'a indiqué, l'Assemblée nationale, suivant en cela la proposition de sa commission des lois, a reporté cette entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2014. Cette date est en effet, aujourd'hui, la seule envisageable pour une application aussi rapide que possible. On peut certes regretter que les nouvelles dispositions ne concernent pas le prochain scrutin municipal mais, techniquement, le décompte des votes blancs les 23 et 30 mars prochain ne paraît pas réalisable.

Dans ces conditions, mes chers collègues, si vous décidez de voter ce texte, le décompte séparé des bulletins blancs pourra s'appliquer à partir de l'élection des représentants au Parlement européen ainsi qu'à celle des conseillers consulaires par les Français établis hors de France.

J'en viens, à présent, à l'article 1<sup>er</sup>, qui constitue le principal point de discussion entre nos deux assemblées. En première lecture, l'Assemblée nationale avait prévu que, afin de voter « blanc », un électeur pourrait soit introduire un bulletin blanc dans l'enveloppe, soit – ce qui est une innovation par rapport au droit actuel – déposer une enveloppe vide.

En première lecture, nous avons eu, à cet égard, une divergence de vues avec l'Assemblée nationale. Ce point avait même fait l'objet d'une évolution entre la position défendue par la commission des lois et le vote du Sénat en séance publique. Quoi qu'il en soit, notre assemblée avait considéré que voter blanc nécessitait un acte positif et qu'il fallait donc continuer à considérer une enveloppe vide comme un bulletin nul.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a réaffirmé sa position. Il s'agissait pour elle, non pas bien sûr de se montrer désagréable envers le Sénat, mais de faire valoir des arguments. Nous les avons à nouveau examinés de près, cette fois à la lumière des différents échanges qui ont eu lieu au cours des douze derniers mois.

L'Assemblée nationale peut se prévaloir d'une certaine logique, car elle opère un raisonnement par défaut qui est relativement pragmatique. Si l'on ne souhaite pas s'engager dans la mise à disposition de bulletins blancs à côté des bulletins de vote – essentiellement parce que, d'une part, ce serait trop coûteux, particulièrement dans les circonstances actuelles, d'autre part, cela pourrait être perçu comme une

forme d'incitation au vote blanc –, il faut permettre à l'électeur de voter blanc de manière aisée, par exemple en glissant simplement dans l'urne une enveloppe vide.

À l'inverse, il faut bien le reconnaître, la position du Sénat en première lecture contraignait tous les électeurs désirant voter blanc à confectionner eux-mêmes leur bulletin, et un bulletin vraiment blanc... Vous imaginez toutes les difficultés d'appréciation que ces bulletins sont susceptibles de poser aux scrutateurs et aux éventuels juges du contentieux électoral... Car il y aura bien, de toute façon, des bulletins blancs « artisanaux » ! La jurisprudence sera sans doute sollicitée à l'avenir. Il reste que, en tant que législateurs, nous ne saurions inciter au vote blanc par la mise à disposition de bulletins blancs dans les bureaux de vote.

La solution de l'Assemblée nationale a donc le mérite d'être simple et de ne pas fragiliser les futurs scrutins par des contentieux. C'est pourquoi la commission des lois du Sénat s'y est ralliée, et elle n'a pas fait uniquement dans un souci de compromis.

Je conclurai par une observation. La présente proposition de loi s'appliquera à la quasi-totalité des scrutins électoraux, à l'exception, toutefois, de l'élection du Président de la République – ce qui n'est pas rien ! – et des référendums locaux. En effet, ces deux scrutins relèvent de la loi organique en application, respectivement, des articles 7 et 72-1 de la Constitution. J'appelle de mes vœux une telle modification organique. Je ne doute pas qu'elle pourra trouver place dans un futur véhicule législatif, avant la prochaine élection présidentielle, car j'ai cru comprendre qu'il existait un consensus sur cette question. Je remercie d'ailleurs le Gouvernement de la position qu'il a prise à l'occasion de ce débat.

Vous l'aurez compris, la commission des lois invite le Sénat à adopter cette proposition de loi sans modification, permettant ainsi son adoption définitive dès cet après-midi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Fortassin.

**M. François Fortassin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous reprenons aujourd'hui, en deuxième lecture, le débat sur la reconnaissance du vote blanc au sein de notre démocratie représentative, plus de cent cinquante ans après la proclamation du suffrage universel, en 1848.

La démocratie est un idéal qui n'est jamais atteint et les règles de notre système électoral sont encore perfectibles.

Nos collègues députés ont souhaité revenir à la version qu'ils avaient adoptée en première lecture. La commission des lois du Sénat l'a approuvée et recommande désormais un vote conforme. Nous en prenons acte, même si nous pouvons nous interroger sur l'opportunité réelle de ce texte, ainsi que sur sa réelle capacité à réformer notre système électoral. En clair, ce texte n'est pas mauvais, mais est-il pour autant utile ?

Je rappelle que le vote blanc se définit comme le fait de « déposer dans l'urne un bulletin dépourvu de tout nom de candidat (ou de toute indication dans le cas d'un référendum) ». Il s'agit d'une sorte d'« abstention civique » puisque l'électeur manifeste la volonté de participer au scrutin en même temps que celle de ne choisir aucune des offres électorales proposées. Cette forme d'expression s'est

développée ces dernières années et constitue certainement, il faut bien le reconnaître, un signe de défiance vis-à-vis de l'offre politique.

Les élections présidentielles de 1995 et de 2012 ont connu un fort taux de votes blancs et nuls, atteignant respectivement 6 % et 5,8 % des suffrages. Et, triste record, en 2012, cela représentait plus de 2 millions de bulletins.

L'abstentionnisme, le vote blanc, le vote nul, mais aussi le vote extrême, constituent l'expression paroxystique d'un malaise politique ressenti par nos concitoyens envers ceux qui gouvernent ou qui aspirent à gouverner. Cette forme de protestation a notamment conduit, en 2002, à l'éviction du candidat socialiste au second tour. Peut-être nos amis députés auraient-ils dû méditer plus longuement ce fait.

Pour certains, la reconnaissance du vote blanc pourrait permettre de stabiliser la participation électorale, qui connaît des soubresauts importants. Je parle notamment de ces « électeurs intermittents », comme on en compte tout particulièrement dans les jeunes générations. Ces « intermittents de l'élection » se caractérisent par la perplexité et l'hésitation devant l'offre électorale. Ils ne votent que de temps en temps, selon le scrutin et la conjoncture politique. Relevant de l'abstentionnisme protestataire et représentant les deux tiers de l'abstention, ils témoignent d'une grande sophistication politique. Loin de manifester un désintérêt pour la politique, cette abstention traduit plutôt un désenchantement.

Ce sont ces électeurs que le vote blanc doit pouvoir, paraît-il, « raccrocher », à défaut de l'instauration du vote obligatoire, qui est une solution extrême et, selon nous, peu souhaitable dans notre pays.

À l'issue de la première lecture, le désaccord avec l'Assemblée nationale portait sur la définition exacte du vote blanc. Cette discussion ne constitue en rien une vaine querelle théologique. De notre capacité à définir clairement le vote blanc dépendra l'impact de cette réforme sur notre démocratie.

Il faut, en la matière, des règles claires et précises, imparables, permettant de donner une portée réelle à cette nouvelle loi. Or, sur ce plan, certains membres du RDSE nourrissent encore quelques doutes...

Un vote blanc, pas plus qu'un vote nul, ne peut être apparenté à une erreur. Toutefois, il nous semble que la proposition de loi n'a pas réellement réglé la difficulté technique suivante : de quel format devra donc être ce fameux bulletin blanc, qui ne sera pas mis à la disposition des électeurs, pour pouvoir être comptabilisé comme un vote blanc et non comme un vote nul ? Selon quels critères stricts pourront être distingués les votes blancs et nuls ? Les bulletins de couleur ont explicitement été écartés du décompte des bulletins blancs. Mais *quid* de tous ces bulletins blancs qui ne seront pas tout à fait blancs ? Comment l'électeur pourra-t-il s'assurer que son bulletin est conforme ? Aura-t-il une connaissance parfaite des normes du bulletin ?

L'enveloppe vide ne va-t-elle pas, à terme, constituer la forme majoritaire du vote blanc ?

Quoi qu'il en soit, la pédagogie devra être au rendez-vous, notamment dans les bureaux de vote.

Il reste que, par cette distinction du vote blanc et du vote nul, nous rendons au vote blanc son caractère délibéré et nous rendons le citoyen plus responsable de son vote. En

refusant de l'infantiliser, nous préserverons peut-être le suffrage d'une brutale remise en question contestataire qui en menacerait la légitimité. Cependant, il faut bien le dire, quand on en est à se poser ce type de questions, on est à la frontière d'une évolution démocratique, au demeurant souhaitable.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a décidé de reporter au 1<sup>er</sup> avril 2014 l'entrée en vigueur de cette proposition de loi. Le Gouvernement avait pourtant, il y a un an, accepté que le texte soit applicable dès le 1<sup>er</sup> mars 2014. Les difficultés liées aux modalités pratiques d'organisation des prochaines élections municipales suffisent-elles à justifier ce report ? Nous nous interrogeons...

Enfin, nous sommes plusieurs à déplorer que ce texte n'aille pas au bout de sa logique, en n'intégrant pas le décompte des bulletins blancs parmi les suffrages exprimés. Un pas important aurait été alors franchi.

En dépit de ces réserves et dans l'esprit de conciliation qui a également guidé les travaux de la commission des lois, nous ne nous opposerons pas au texte proposé, qui constitue, pour certains d'entre nous, une avancée, certes timide, en faveur de la construction d'un système électoral moderne et perfectionné. D'autres sénateurs du RDSE sont plus réservés, voire franchement dubitatifs. C'est la raison pour laquelle, si notre groupe votera majoritairement la présente proposition de loi, quelques-uns préféreront s'abstenir.

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. C'est le charme du RDSE !

**M. le président**. La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz**. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, on peut se demander si nous, sénateurs et sénatrices, n'aimons pas travailler pour peu de chose, surtout soucieux de la gloire de laisser notre nom dans les annales législatives.

Ainsi, après avoir voté une loi sur l'impossible référendum d'initiative partagée,...

**M. Jean-Pierre Sueur**, *président de la commission des lois*. Il est désormais possible puisque la loi a été votée !

**Mme Hélène Lipietz**. Il est possible dans les textes, mais reste à voir ce qu'il en sera dans la pratique.

Je reprends : après avoir voté une loi sur l'impossible référendum d'initiative partagée, nous nous interrogeons sur le vote blanc, non pas pour le décompter du résultat, mais simplement pour le compter à part : le vote blanc serait donc, dans une démocratie, une lèpre presque aussi indigne que le vote nul ou l'abstention...

Or, pour certains électeurs et électrices, voter blanc, c'est bien adhérer à notre système électoral et sacrifier la pêche ou le bridge pour se rendre aux urnes, mais sans être satisfaits par aucun des choix politiques proposés. Ces électeurs et électrices ne sont pas opposés à tout : ils sont simplement insatisfaits de ce qu'on leur propose.

Si voter, c'est prendre une décision, encore faut-il que ce qui est proposé soit à la hauteur de l'enjeu. Et si tel n'est pas le cas, qui est en tort ? Les politiques, au sens de partis ou d'individus s'intéressant à la politique, ou bien les citoyens et citoyennes qui nous délèguent l'organisation de la cité, sous la condition, peut-être même sous l'unique condition que cette délégation soit en accord avec leurs attentes ?

En votant blanc, les citoyens et citoyennes nous mettent face à nos responsabilités : nous n'avons à leur proposer rien ni personne dans quoi ou dans qui ils se reconnaissent et retrouvent leurs idées. Ce n'est pas qu'ils votent contre tous les candidats, comme dans certains pays communistes, c'est qu'ils ne votent pour personne. Intellectuellement, c'est très différent !

Or nous ne savons pas prendre en compte cette différence. Nous sommes persuadés que, dans notre démocratie, nous offrons la palette de choix qui devrait satisfaire « tous les publics ». Mais dans le pays aux trois cent soixante-cinq fromages, il y a toujours des insatisfaits ; il faut le reconnaître, et surtout en tirer les conséquences.

Le texte que nous nous apprêtons à voter reste au milieu du gué, comme l'a dit si justement le doyen Gélard en commission. En effet, si nous voulons bien distinguer les votes blancs des votes nuls, si nous voulons bien les compter à part, nous n'admettons toujours pas qu'ils puissent prendre part à l'expression démocratique puisque nous ne les décomptons toujours pas du résultat final : on les compte, mais sans les décompter. Quel paradoxe !

Pourtant, le décompte réel des votes blancs ferait apparaître la modestie de certains résultats. Quand il n'y a qu'une liste, celle-ci obtient un score « à la cubaine » : 100 % des électeurs ont voté pour la liste ! Et de mettre dans la même « urne » les abstentions, les votes nuls et les votes blancs... Avec cette loi, le résultat ne changera pas, alors même qu'il ne reflète pas la popularité de la liste ainsi élue.

Par ailleurs, pourquoi craindre que la mise à disposition de bulletins blancs ne favorise cette expression ? C'est prendre ceux qui votent vert, bleu, rouge ou rose et ceux qui votent blanc pour des lunatiques qui se déterminent au dernier moment ! C'est, encore une fois, ne pas avoir confiance dans les électeurs et électrices, alors que nous leur demandons de nous faire confiance.

Au Sénat, des bulletins blancs – de couleur rouge – sont à notre disposition. Je ne pense pas que nous en abusions ! Les écologistes vont ainsi voter pour ce texte – en utilisant un bulletin sénatorial de couleur blanche –, même si la proposition de ne les satisfait pas dans la mesure où elle ne constitue à leurs yeux qu'un timide premier pas. En outre, nous craignons qu'il ne soit désormais impossible de revenir sur le sujet avant un certain temps, voire un temps certain.

Alors que le Gouvernement baisse les bras face à des rassemblements non élus, ce qui revient à laisser en plan des milliers de familles recomposées confrontées à des problèmes quotidiens, il y a fort à parier que les « votants blancs » verront leur nombre augmenter silencieusement, en quête de la reconnaissance que nous avons eu peur de leur donner. Et pourtant, mieux vaut voter blanc que bleu Marine. (*M. le président de la commission des lois et M. Jean-Pierre Michel applaudissent.*)

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois. La chute est bonne !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Charon.

**M. Pierre Charon.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture a été débattu ici en première lecture voilà déjà un an. Alors que nous avançons vers un certain consensus sur la reconnaissance du vote blanc – on peut le constater en écoutant les orateurs qui se sont succédé

à la tribune –, il est nécessaire, pour toutes les raisons que nous avons évoquées en première lecture, d'adopter ce texte sans plus attendre.

Le vote blanc est l'expression d'un point de vue, notamment celui de l'insatisfaction au regard de l'offre politique proposée. Le vote blanc est bien l'expression d'une opinion et même d'un message politique. Selon moi, nous devons le considérer comme un thermomètre de la démocratie, non comme une vague fantaisie d'électeur.

Reconnaître le vote blanc, c'est prendre en considération le choix de certains électeurs, qui ne se reconnaissent pas dans l'offre politique, y compris celle des extrêmes, ou qui, ne croyant plus aux messages politiques qu'ils reçoivent, ressentent de la détresse. Nous devons être capables d'entendre ces voix pour porter mieux encore un projet susceptible de répondre aux préoccupations du plus grand nombre de citoyens.

Au-delà des modifications formelles visant à rendre applicable le dispositif aux élections municipales, les modifications issues de la deuxième lecture par l'Assemblée nationale portent sur deux points : le cas des enveloppes vides – doivent-elles être comptabilisées comme vote blanc ou comme vote nul ? – et la date de l'entrée en vigueur du texte – doit-il être applicable aux élections municipales de 2014 ?

Pour ce qui concerne les enveloppes vides, le Sénat avait choisi de rester prudent sur le périmètre du vote blanc, afin de distinguer l'intention politique – le vote blanc – de l'erreur ou de la maladresse qui conduit au vote nul. Afin d'éviter tout amalgame, notre assemblée avait exclu le cas de l'enveloppe vide de ce périmètre, contraignant l'électeur à produire une action positive, consistant à se munir lui-même d'un bulletin blanc.

Pour autant, l'objet de la proposition de loi est d'accorder une véritable reconnaissance au vote blanc. Dans ce cas, il est contradictoire de complexifier l'accès au scrutin à ceux qui souhaitent recourir au vote blanc. Or tel sera le cas si l'on oblige les électeurs à prévoir un bulletin blanc non fourni par les autorités organisatrices.

*A contrario*, si le bulletin est fourni par les autorités organisatrices, on tombe dans l'excès inverse et on consacre le vote blanc comme une « offre politique » à part entière, comparable à celle des différents candidats.

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois. Absolument !

**M. Pierre Charon.** Il convient donc de trouver un juste équilibre entre reconnaissance effective du vote blanc et nécessité de ne pas décourager l'adhésion à l'engagement politique qui s'exprime au travers d'une candidature. La reconnaissance de l'enveloppe vide en tant que vote blanc pourrait donc permettre de concilier la volonté de donner une pleine valeur au vote blanc sans pour autant basculer dans l'incitation à y recourir, ce qui serait le cas si un bulletin blanc fourni par les autorités organisatrices figurait parmi les bulletins correspondant à des candidatures.

Concernant la date d'entrée en vigueur de ce texte, le Sénat avait prévu, en première lecture, de le rendre applicable pour les élections municipales de 2014. L'Assemblée nationale souhaite, elle, que le texte entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014, soit après ces mêmes élections. Si la brièveté de l'échéance est invoquée pour justifier un tel report, on ne

peut ignorer la petite manœuvre politique visant à « sauver les apparences » de ce qui s'annonce comme un vote-test pour le Gouvernement.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Cela n'a aucun sens ! C'est absurde !

**M. Pierre Charon.** Mes chers collègues, sortons des hypocrisies et des postures ! Nous pourrions encore débattre de ces questions et affiner les choses, mais le temps passe et des échéances électorales majeures approchent. L'objectif de mise en œuvre rapide de cette réforme doit nous conduire à voter ce texte, afin d'éviter un nouveau report qui serait incompris des électeurs. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. le président de la commission des lois et M. Jean Boyer applaudissent également.*)

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** J'applaudis, malgré la présence d'une phrase superfétatoire !

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la question de la pleine reconnaissance du vote blanc est récurrente en France. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, de nombreuses propositions de loi ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat ; elles avaient pour objet de reconnaître, d'une manière plus ou moins étendue, ce type de vote, afin de répondre aux attentes de nombreux électeurs.

Puisqu'elle a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale puis par le Sénat, la proposition de loi qui nous réunit aujourd'hui semble faire consensus ; le vote blanc devrait enfin trouver sa place dans notre droit électoral.

Elle fait consensus au moins sur le principe ; reste toutefois à nous entendre sur les modalités offertes à un électeur souhaitant voter blanc.

Nous nous sommes entendus sur le principe de séparation comptable à l'issue du dépouillement des bulletins blancs et des bulletins nuls. Il est certain que voter blanc ne relève pas de la même logique que voter nul. Ce nouveau mode de comptabilisation permettra de connaître l'ampleur du vote blanc. Comme nous l'avons dit en première lecture, le vote blanc est un acte raisonné, délibéré et positif, dans le sens où l'électeur a conscience de la portée de son geste, contrairement au vote nul, qui tient soit à une maladresse – le plus souvent –, soit à la volonté d'une personne de manifester son hostilité en biffant le nom figurant sur le bulletin ou en y inscrivant un commentaire quelconque.

La distinction claire entre ces deux votes pourra aussi éclairer les électeurs, qui ne perçoivent pas toujours nettement la différence de portée symbolique entre le vote blanc, le vote nul et l'abstention.

En première lecture, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, nous avons écarté l'idée de comptabiliser le vote blanc comme suffrage exprimé. Au vu de la rédaction de notre code électoral, cette solution paraît aujourd'hui opportune car, comme le précise le rapport, si l'on considère que l'élection a pour but d'aboutir à une décision, il serait paradoxal de considérer le refus de l'offre politique comme un suffrage exprimé.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Très bien !

**Mme Cécile Cukierman.** Par ailleurs, l'interprétation du vote blanc est délicate : il peut en effet donner lieu à de multiples hypothèses. J'évoquais le refus du choix politique,

mais il peut aussi être interprété comme une manifestation d'hostilité à l'égard de la politique en général ou encore comme une difficulté à choisir entre les différents candidats.

L'ensemble de ces difficultés ne doit pas nous conduire à clore le débat au détour d'une proposition de loi. Toutefois, pour l'heure, nous nous rallions à la position commune minimale qui fait consensus. Mais pourquoi ne poursuivrions-nous pas la réflexion dans le cadre de nos prochains travaux ?

Sur la question des modalités offertes à l'électeur pour voter blanc, le rapporteur a détaillé les divergences initiales entre les deux assemblées. Le Sénat a considéré que le vote blanc, acte délibéré, devait s'exprimer par l'action positive que serait l'introduction d'un bulletin blanc dans l'enveloppe. Notre commission des lois s'est finalement ralliée à la position de l'Assemblée nationale, qui estime qu'une enveloppe vide peut valoir bulletin blanc. Une telle solution paraît convenable dès lors que l'électeur est parfaitement informé des conséquences de son vote.

Pour l'heure, nous voterons cette proposition de loi, tout en soulignant que ce ne sont pas de petites évolutions législatives telles que celle-ci qui permettront de répondre au problème de l'abstention ou, plus largement, à la crise de la représentation politique, que reflète aussi la multiplication des votes blancs.

Nous attendons une réforme d'ampleur de nos institutions, afin de permettre une juste représentation de la diversité des sensibilités politiques, car le bipartisme, le sentiment que tout est déjà tranché, réglé d'avance, ainsi que des alternances – parfois annoncées avant même la fin d'un scrutin – qui ne sont que des retours de la majorité issue des élections précédentes, n'encouragent pas nos concitoyens, quelle que soit leur sensibilité, à croire en la politique et à envisager de réelles alternatives.

La présente proposition de loi sera adoptée. Mais l'on peut se poser une question : est-il bien utile de lutter contre l'abstention et d'encourager le vote blanc si, dans le même temps, on ne fait rien ?

Monsieur le ministre, sans aucune animosité, je me permets de revenir sur certains des propos que vous avez tenus tout à l'heure, car il faut parfois se garder de certaines expressions que nous connaissons toutes et tous dans cette enceinte. Quand on parle des extrêmes, je ne sais pas qui l'on vise, mais je conteste qu'il y ait d'un côté des partis intelligents et aptes à diriger notre pays, et, de l'autre côté, des partis qui, pour les précédents, ne seraient que de dangereux agitateurs. Oui, le Front national est un parti d'extrême droite dangereux que nous devons combattre au nom de l'idéal républicain. En revanche, il existe d'autres partis politiques, d'autres sensibilités – j'en représente une –, qui, chacun et chacune à sa façon, contribuent à faire vivre le débat démocratique dans notre pays et à construire une alternative politique crédible dans un esprit démocratique. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Kaltenbach.

**M. Philippe Kaltenbach.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat qui nous réunit aujourd'hui ne manque pas de singularité, j'en conviens. En effet, en tant qu'élus, en tant que parlementaires, nous nous employons quotidiennement à convaincre nos compatriotes du bien-fondé de nos opinions. Nous sommes actuel-

lement en campagne électorale, nous battons l'estrade pour expliquer toute l'importance de la participation au scrutin et du vote pour les listes que nous soutenons. Il n'en demeure pas moins que nous nous apprêtons à garantir à nos concitoyens la reconnaissance de ne partager en réalité aucune opinion...

Il faut toutefois convenir que ne partager aucune opinion est, après tout, une opinion comme une autre. Le législateur se montre aujourd'hui soucieux de laisser s'exprimer ce choix.

L'objet de la présente proposition de loi est de distinguer clairement l'abstention, le vote nul et le vote blanc lors de la proclamation des résultats électoraux. Si ce texte est adopté, comme le souhaitent les membres du groupe socialiste, les bulletins blancs seront désormais décomptés séparément des bulletins nuls, annexés au procès-verbal et spécialement mentionnés dans les résultats du scrutin.

Contrairement à ce que prévoyait le texte initial de la proposition de loi, les deux chambres ont préféré ne pas intégrer les bulletins blancs aux suffrages exprimés. Une telle démarche aurait en effet eu une incidence, plus ou moins importante selon le mode de scrutin, sur le résultat des différentes élections.

L'adoption de cette proposition de loi sera un premier pas dans la reconnaissance du vote blanc. Faudra-t-il par la suite poursuivre dans cette voie, décompter les bulletins blancs dans les suffrages exprimés? Cette possibilité doit rester ouverte. À la limite, grâce à cette première avancée, nous permettons à nos concitoyens de se servir de cet outil que va devenir le bulletin blanc. Si, à l'usage, nous nous rendons compte qu'ils l'utilisent fréquemment, massivement, il faudra sûrement remettre l'ouvrage sur le métier et faire en sorte que cette expression soit prise en compte dans les suffrages exprimés. Aujourd'hui, laissons cette nouvelle législation entrer en vigueur et attendons d'observer les effets qu'elle produit.

M. le rapporteur l'a rappelé, après discussion entre l'Assemblée nationale et le Sénat, il a été tranché que les enveloppes introduites dans l'urne sans bulletin seront désormais considérées comme des votes blancs. Bien sûr, les électeurs auront aussi la possibilité d'introduire un bulletin blanc dans l'enveloppe; toutefois, ce type de bulletin ne sera pas mis à leur disposition dans les bureaux de vote.

Cette formule est le fruit d'un compromis entre nos collègues députés et les membres de la commission des lois. C'est la position que nous défendons en seconde lecture, essentiellement pour une question de coût: mettre à disposition des bulletins blancs dans tous les bureaux de vote serait onéreux. Cette solution de l'enveloppe vide qui est décomptée comme un bulletin blanc permet à l'électeur de s'exprimer sans coût excessif pour la collectivité.

En commission, j'ai toutefois émis une petite réserve: la possibilité d'introduire une enveloppe vide dans l'urne garantit mal le secret du vote. Je parle d'expérience, ayant présidé en vingt-cinq ans de nombreux bureaux de vote. En effet, dans le cas d'un scrutin de liste, l'enveloppe qui contient un bulletin de vote de format A4 plié en huit se distingue tout de suite de celle qui est vide. Néanmoins, je suis certain que ce point d'ordre pratique trouvera une solution. Si l'on veut vraiment que les bulletins blancs soient utilisés, il faut toujours garantir le secret du vote.

Cette réforme importante va dans le sens de la démocratie et représente une avancée majeure. Elle fait écho à plusieurs propositions de loi déposées dans le passé par un certain nombre de parlementaires. Pour n'évoquer que les socialistes, citons la proposition de loi déposée en 2003 par un ancien Premier ministre, Laurent Fabius, et un futur Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, qui préconisaient de rendre le vote obligatoire et de comptabiliser les votes blancs distinctement.

Citons également la proposition de loi de notre collègue Roland Courteau – je le salue –, déposée le 31 octobre 2011, qui tendait cette fois à reconnaître le vote blanc comme suffrage exprimé.

**M. Roland Courteau.** C'est vrai!

**M. Philippe Kaltenbach.** Dernièrement encore, au mois de février 2012, le député Jean-Jacques Urvoas a déposé une proposition de loi visant à comptabiliser le vote blanc distinctement.

Le vote que nous allons émettre aujourd'hui est donc le fruit d'un long travail législatif qui traduit la demande émanant d'associations, d'élus, que le vote blanc soit pris en compte.

Parmi les pays européens, la France n'est pas le seul à entrer dans cette logique. Quatre d'entre eux ont déjà reconnu le vote blanc: la Suisse, qui comptabilise les bulletins blancs, l'Espagne et les Pays-Bas, qui considèrent le vote blanc comme valide à tous les scrutins, sans que cela se traduise en sièges néanmoins, la Suède, qui reconnaît ce même vote, mais pour certaines élections seulement, notamment les référendums.

La présente proposition de loi est une avancée démocratique qui permet à la France de rejoindre d'autres pays européens.

Le premier objectif poursuivi par les auteurs de ce texte, auquel nous souscrivons tous, est de lutter contre l'abstention. On le sait, celle-ci augmente malheureusement de manière tendancielle. Elle trouve potentiellement sa source dans un grand nombre de facteurs sociaux, économiques ou politiques, mais on peut penser qu'en offrant, grâce à l'adoption de cette proposition de loi, une possibilité de choix supplémentaire aux électeurs, on pourra amener certains d'entre eux à ne pas s'abstenir et à se rendre dans les bureaux de vote pour prendre part au scrutin en choisissant de voter blanc.

L'adoption du texte que nous examinons permettra également à ceux qui se reconnaissent dans un vote d'extrême droite, dans un vote populiste, de s'exprimer différemment qu'en votant pour des partis qui refusent la démocratie et refusent d'entrer dans le jeu démocratique.

**M. Roland Courteau.** Exactement!

**M. Philippe Kaltenbach.** C'est vrai, certains de nos concitoyens sont tentés d'utiliser les bulletins de vote pour témoigner leur rejet de la politique; peut-être saisiront-ils la possibilité de vote blanc qui leur sera offerte pour exprimer ce sentiment.

Je crois également que ce vote blanc permettra fort utilement à nos concitoyens insatisfaits de l'offre politique qui se présente à eux de s'exprimer. Il arrive ainsi qu'il n'y ait qu'un seul candidat au second tour d'une élection, voire au premier tour – dans certaines communes, une seule liste est déposée lors des élections municipales, ce qui restreint le choix...

De la même manière, lorsque les deux candidats du second tour sont issus de la même famille politique, les électeurs se reconnaissant dans l'autre famille politique peuvent se sentir lésés et ne pas souhaiter choisir entre ces deux candidats, dont ils sont éloignés. Dans ce cas, ils pourront voter blanc.

À travers ces exemples concrets, on voit bien l'utilité du vote blanc pour assurer un meilleur fonctionnement de la démocratie et permettre à nos concitoyens d'exprimer leur opinion, dans des cas de figure très différents.

La présente proposition de loi, si elle est adoptée, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril prochain. J'ai bien noté le grand mécontentement de notre collègue Pierre Charon à ce sujet, car il aurait aimé qu'elle fût appliquée dès les élections municipales. Selon lui, les Français auraient ainsi pu se saisir de ce bulletin blanc pour sanctionner le Gouvernement! (*Exclamations amusées sur les travées de l'UMP.*) Je suis d'accord pour comptabiliser et les bulletins blancs et les bulletins nuls afin de mesurer à quel point nos concitoyens entendent sanctionner le Gouvernement, puisque ces deux types de bulletin ne représenteront qu'une part très raisonnable de l'ensemble des bulletins. Mais je ne crois pas que ce soit cette motivation qui a prévalu; il y a aussi des considérations techniques.

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois. C'est une analyse très politicienne!

**M. Pierre Charon**. À Clamart, il y a danger!

**M. Philippe Kaltenbach**. De surcroît, cette analyse se serait révélée fautive, parce que, même si l'on incitait les électeurs à voter blanc ou nul pour sanctionner le Gouvernement, je ne suis pas sûr que, *in fine*, le nombre des bulletins blancs et nuls soit à la hauteur de ce que souhaiterait notre collègue.

Il ne faut pas s'engager dans cette démarche politicienne. Nous sommes maintenant à quelques semaines des élections municipales et il n'aurait pas été raisonnable que cette réforme entrât en vigueur à cette occasion.

**M. Éric Doligé**. On aurait pu essayer!

**M. Philippe Kaltenbach**. Évitions ce type d'expérimentation qui peut se révéler dangereuse, mon cher collègue. Ceux qui voudront sanctionner le Gouvernement pourront utiliser un bulletin blanc lors des élections européennes; on pourra alors mesurer leur degré d'insatisfaction au nombre de ces bulletins dans les urnes.

En conclusion, si l'abstention peut généralement être comprise comme une marque de désintérêt pour la vie politique, le vote blanc doit être considéré comme une attente non satisfaite qui peut traduire une forme d'espérance. Le vote blanc est donc bien un choix parmi d'autres, tout aussi respectable. Il sera désormais reconnu et comptabilisé. C'est un premier pas. Il faudra attendre de voir comment nos concitoyens utilisent la faculté qui leur sera offerte pour décider s'il faut aller plus loin.

Quoi qu'il en soit, les membres du groupe socialiste sont extrêmement satisfaits que cette proposition de loi puisse enfin aboutir. Ils la voteront donc. C'est un progrès pour la démocratie, c'est un choix supplémentaire pour nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

**M. le président**. La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne**. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons a pour objet de tenter de régler un débat ancien, celui de

savoir si un bulletin blanc et un bulletin nul ont le même sens dans le décompte final des votes, comme le prévoit aujourd'hui le droit positif, ou si, au contraire, il convient de les distinguer.

En réalité, le problème, c'est que, quoi que puissent en dire ou en penser les juristes et les politologues, chaque électeur est libre de donner à son vote le sens qu'il souhaite. Face à la même question posée ou au même choix à faire dans l'isoloir, parmi les électeurs indécis ou insatisfaits de ce qui leur est proposé, certains voteront blanc tandis que d'autres glisseront un bulletin nul. La raison en est simple: dans l'isoloir, on est libre de son choix et tous les électeurs n'ont pas nécessairement une analyse arrêtée de la différence de sens qui peut exister entre vote blanc et vote nul.

C'est pourquoi il me semble raisonnable de ne pas vouloir comptabiliser les votes blancs dans les suffrages exprimés. On risquerait de leur donner un sens qu'ils n'ont pas, voire d'encourager les électeurs indécis ou mécontents à voter blanc et ainsi d'amoindrir la légitimité du vote.

N'oublions pas que le Français prend parfois un malin plaisir lors de certaines consultations électorales – je pense notamment aux référendums – à exprimer par son vote ce qu'il pense de la situation du moment sans répondre pour autant sur le fond à la question qui lui est posée. Les exemples récents ne manquent pas...

Prendre en compte les votes blancs dans les suffrages exprimés, même si l'on peut penser que l'absence de choix entre deux ou plusieurs candidats à une élection constitue en elle-même l'expression d'une position dont il faut tenir compte, risquerait d'accroître la tentation du vote blanc et donc d'affaiblir la légitimité de la personne élue. Aussi, la formule proposée, à savoir décompter séparément les bulletins blancs des bulletins nuls sans pour autant les prendre en compte dans les suffrages exprimés, me paraît être un bon compromis.

Reste la question de la différence entre l'enveloppe vide et l'enveloppe contenant un bulletin blanc.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait choisi d'introduire une équivalence entre une enveloppe vide et un bulletin blanc. Le Sénat avait supprimé cette disposition, car il estimait que le vote blanc, étant un acte délibéré, devait se traduire par un acte positif, l'introduction d'un bulletin blanc dans l'enveloppe, et ce afin d'éviter toute équivoque quant à la portée du geste de l'électeur. C'est pourquoi nous avons prévu la mise à disposition de l'électeur de bulletins blancs.

L'Assemblée nationale a considéré que sa version était meilleure, dans la mesure, notamment, où elle n'engageait pas de dépense supplémentaire pour l'État.

À titre personnel, je ne peux m'empêcher de penser que le motif selon lequel le coût de la fourniture de bulletins blancs serait excessif pour les finances publiques ressemble plus à un prétexte qu'à une vraie raison. D'autant que, jusqu'à présent, une enveloppe vide était considérée comme un bulletin nul. En modifiant le mode de comptabilisation des enveloppes vides, on risque donc d'introduire plus de confusion que de clarté.

Je mentionnerai une difficulté supplémentaire, qui a déjà été évoquée. Les électeurs souhaitant voter blanc préparent souvent leur bulletin chez eux puis, une fois dans l'isoloir, le glissent directement dans l'enveloppe; or, si ce bulletin n'a pas le format requis, lors du dépouillement, il risque d'être

considéré comme portant un signe de reconnaissance et donc d'être compté comme un bulletin nul. On se trouverait donc dans la situation où une enveloppe vide serait considérée comme un bulletin blanc, alors qu'une enveloppe contenant un bulletin blanc pourrait être considérée comme un bulletin nul.

**M. Bruno Sido.** C'est un vrai problème!

**M. Yves Détraigne.** En effet, mon cher collègue.

Face au risque de confusion et d'incompréhension de la part de l'électeur, il est clair que la version votée en première lecture par le Sénat et qui prévoyait la mise à disposition de bulletins blancs était de loin préférable à celle qu'a retenue l'Assemblée nationale et que nous nous apprêtons à confirmer.

Cela dit, il faut savoir mettre un terme au débat, au demeurant déjà ancien, sur la reconnaissance du vote blanc. La proposition de loi, telle qu'elle est issue des travaux de l'Assemblée nationale et telle qu'elle a été adoptée par la commission des lois, permet, sinon de clore définitivement ce débat, du moins de le faire avancer, sans pour autant – point à mes yeux très important – affaiblir la notion de suffrage exprimé. C'est pourquoi les membres du groupe centriste la voteront. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe socialiste*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'issue de la discussion générale, je me réjouis tout d'abord du large accord que la présente proposition de loi a recueilli.

Comme vous l'avez déclaré, monsieur le ministre, son adoption marquera un progrès pour la démocratie, et j'ajouterai un progrès en termes de respect à l'égard des électeurs.

Recourir au vote blanc constitue une démarche civique et intellectuelle distincte de celle du recours au vote nul. Désormais, cette distinction sera clairement établie.

Monsieur le rapporteur, votre suggestion d'une loi organique visant à reconnaître le vote blanc lors de l'élection présidentielle doit être retenue. J'espère, monsieur le ministre, que nous pourrions à l'avenir voter un tel texte.

Mais je souhaitais avant tout intervenir pour revenir un instant sur la question du suffrage exprimé, puisque les lois sont toujours interprétées au regard des débats parlementaires. (*M. Bruno Sido fait un signe dubitatif.*)

Il me paraît très important – comme à la commission des lois – que les bulletins blancs ne soient pas comptabilisés dans les suffrages exprimés. J'avancerai trois arguments en faveur de cette position.

Premièrement, l'intégration des bulletins blancs dans les suffrages exprimés lors d'un scrutin à la majorité des suffrages exprimés risquerait de rendre indéterminé le nombre de tours du scrutin. En effet, du fait de cette inclusion, dans un nombre non négligeable de cas, il pourrait arriver qu'aucun candidat n'obtienne la majorité des suffrages exprimés à l'issue des deux tours de scrutin. La clarté et la lisibilité du processus électoral en seraient gravement affectées.

Deuxièmement, cette intégration aurait nécessairement pour conséquence de vider de leur sens l'ensemble des seuils : que ce soient les seuils de 5 % des suffrages exprimés permettant à plusieurs listes de fusionner, de 10 % des suffrages exprimés autorisant une liste à se maintenir au second tour, ou bien encore les seuils relatifs au remboursement des frais de campagne. Bref, tous les seuils en vigueur applicables aux élections cantonales, régionales ou autres seraient concernés.

J'ajoute que je ne suis pas favorable à la mise à disposition de bulletins blancs, car, dans le cas où le dépouillement ferait apparaître un nombre total de bulletins blancs supérieur à 5 %, se poserait la question singulière de savoir de quel groupement la puissance publique devrait rembourser les frais de campagne.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Ce serait le parti blanc!

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* En réalité, elle devrait financer l'expression d'une position particulière, quel que soit le nombre de suffrages que celle-ci recueillerait. Mais au nom de quelle légitimité, eu égard à l'existence d'autres positions également particulières qui s'expriment par le vote pour un candidat ou une liste?

Enfin, troisièmement – cet argument est, selon moi, le plus important –, j'ai parlé de respect. Nous sommes en démocratie; les électeurs qui votent blanc doivent être respectés et leur position doit être prise en compte. Pour autant, l'essence de la démocratie réside dans l'expression d'un suffrage.

Je terminerai mon propos en m'inspirant du titre de l'ouvrage de Pierre Mendès-France *Gouverner, c'est choisir* – quels mots très beaux et très forts : la politique, c'est choisir! Nous respectons les citoyens dans la diversité de leur opinion et de leur vote, mais nous n'oublions pas que le ressort de nos institutions républicaines et de la démocratie telle que nous la concevons consiste à choisir. (*M. Philippe Kaltenbach applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Alain Vidalies,** *ministre délégué.* Je voudrais d'abord remercier les orateurs des différents groupes qui ont exprimé leur soutien à la présente proposition de loi puis apporter quelques précisions techniques.

Tout d'abord, monsieur le rapporteur, vous avez parfaitement raison : ce texte s'appliquera bien aux prochaines élections européennes et consulaires. Je vous confirme que le Gouvernement prendra l'ensemble des mesures techniques, en particulier informatiques, à cette fin.

Monsieur Fortassin, pour ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme, notamment la question des bulletins blancs, naturellement, l'enveloppe vide est l'option qui pose le moins de difficultés, et c'est probablement le choix que feront nos concitoyens qui souhaiteront exprimer un vote blanc.

Quant à la dimension des bulletins, il n'y aura aucune novation en la matière : les dispositions de l'article R30 du code électoral s'appliqueront, précisées par la jurisprudence. Comme vous le savez, celle-ci considère qu'un bulletin blanc sera comptabilisé comme tel à condition que ses dimensions ne diffèrent que légèrement de celles que prévoit l'article précité. En revanche, dans le cas où ses dimensions diffèrent par trop des dimensions réglementaires, le bulletin blanc sera considéré comme l'expression d'une opinion particulière ou comme pouvant amener à une identification, et donc comme un bulletin nul.

Monsieur Charon, j'ai évidemment relevé dans votre intervention le soutien que vous apportez à cette proposition de loi. Mais vous avez aussi imputé le report de l'application du présent texte aux prochaines élections européennes à une manœuvre politique de la part du Gouvernement. Mais à supposer que le mot d'ordre de tous les mécontents de l'action gouvernementale aux prochaines élections municipales fût le vote blanc et que le présent texte s'appliquât à ces élections, une telle perspective serait plutôt rassurante pour le Gouvernement, puisque les votes blancs ne seraient pas comptés parmi les suffrages exprimés.

**M. Roland Courteau.** Eh oui !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Enfin, madame Cukierman, comment vous avez pu croire que votre groupe était visé lorsque je parlais des extrêmes ?

Que les choses soient claires, aucun parti de cette assemblée, qui ne compte que d'authentiques républicains, n'est concerné par ce propos. L'histoire du parti communiste et de ses composantes ne peut le laisser penser un seul instant. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC.)*

**M. Roland Courteau.** Très bien !

**M. le président.** Nous passons à la discussion du texte de la commission.

Je rappelle que, en application de l'article 48, alinéa 5, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

En conséquence, sont irrecevables les amendements ou articles additionnels qui remettraient en cause les articles adoptés conformes, de même que toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

#### **Article 1<sup>er</sup>** **(Non modifié)**

- ① Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral est complété par trois phrases ainsi rédigées :
- ② « 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. »

**M. le président.** La parole est à M. Nicolas Alfonsi, sur l'article.

**M. Nicolas Alfonsi.** Mon collègue François Fortassin a rappelé que notre groupe était divisé sur ce texte...

Mes chers collègues, vous connaissez cette maxime : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. » Or je me demande si, en l'espèce, la formule reste pertinente, tant le texte que nous discutons me semble inutile.

Le président Sueur vient de présenter trois arguments pour nous expliquer que les votes blancs ne doivent pas être comptabilisés dans les suffrages exprimés.

Mais qu'un suffrage blanc n'exprime rien, c'est du simple bon sens ! Et ce qui me frappe, c'est que l'on se pose encore la question et que l'on développe tant d'arguments pour une chose aussi évidente. N'en parlons plus ! Toute cette discus-

sion ne sert strictement à rien ! Le vote blanc ne constitue aujourd'hui qu'une expression matériellement différente du vote nul.

On s'est même demandé s'il fallait comptabiliser comme bulletins blancs des enveloppes vides. Je ne doute pas un seul instant que, conformément à ce raffinement démocratique, dans quelques années, à l'occasion de la discussion d'un nouveau texte, on nous demandera de comptabiliser à part, au sein des bulletins blancs, les enveloppes vides.

Ne nous engageons pas dans cette voie ! Le taux d'abstention est d'ores et déjà un indicateur de la position des électeurs : son importance témoigne du mécontentement de ceux-ci ou de l'insuffisance du nombre de candidats. Le suffrage a pour objet de désigner des élus, et non de comptabiliser ceux qui ne veulent désigner personne.

Par conséquent, je m'abstiendrai sur cet article.

**M. Yves Détraigne.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

#### **Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>**

**M. le président.** L'amendement n° 1, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Après l'article 1<sup>er</sup>

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article L. 58 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sur cette table il est déposé, par les soins du maire, une information indiquant qu'une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc. »

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Il s'agit, au travers de cet amendement, de rendre effective la connaissance, par nos concitoyens, de la nouvelle expression du vote blanc par le biais d'une enveloppe vide.

Certes, comme l'ont souligné plusieurs intervenants, cette innovation serait très pertinente pour l'économie de l'État et de nos communes, mais elle est assez étonnante. La possibilité réglementaire d'afficher à l'entrée des bureaux de vote les modalités expresses de vote ne me satisfait pas.

C'est pourquoi je propose de prévoir que, sur la table, à côté des bulletins nominaux, figure une information indiquant qu'une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc. Ainsi, nous mettrons vraiment en œuvre la loi qui sera adoptée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. François Zocchetto, rapporteur.** Cet amendement tend à prévoir une obligation d'information des électeurs sur les modalités de vote. Or une telle obligation relève du pouvoir réglementaire. L'article R56 du code électoral dispose : « Des affiches [...] sont fournies par l'administration préfectorale et placardées, par les soins de la municipalité, à l'entrée de chaque mairie pendant la période électorale et à l'entrée de chaque bureau de vote le jour du scrutin. » Ces affiches doivent notamment reproduire les dispositions des articles L. 65 et L. 66 du code précité visés dans la proposition de loi, selon lesquels une enveloppe vide vaut un bulletin blanc.

Ma chère collègue, votre amendement étant satisfait, je vous demande, au nom de la commission, de bien vouloir le retirer.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Le Gouvernement partage totalement les excellents arguments de M. le rapporteur. De surcroît, madame la sénatrice, si votre amendement était adopté, un traitement singulier serait accordé au vote blanc, car, indépendamment des modalités devant figurer sur les affiches, il devrait faire l'objet d'une information particulière.

**M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.** Absolument ! Et ce serait inconstitutionnel !

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** Je ne crois pas que ce soit l'esprit du texte.

Par conséquent, le Gouvernement sollicite le retrait de cet amendement ; à défaut, il émettra un avis défavorable.

**M. le président.** Madame Lipietz, l'amendement n° 1 est-il maintenu ?

**Mme Hélène Lipietz.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 1 est retiré.

.....

### **Article 2 bis (Non modifié)**

L'article L. 268 du code électoral est complété par les mots : « , à l'exception des bulletins blancs ».- (Adopté.)

#### **Articles additionnels après l'article 2 bis**

**M. le président.** L'amendement n° 3, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Après l'article 2 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant le livre I<sup>er</sup> du code électoral, il est inséré un chapitre préliminaire et son article ainsi rédigés :

« Chapitre préliminaire

« Du décompte des suffrages

« Art. L. 1 A. – Est un suffrage exprimé le vote par un bulletin nominatif ou par un bulletin blanc.

« Pour le second tour de l'élection présidentielle, est un suffrage exprimé le vote par un bulletin nominatif. »

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

**Mme Hélène Lipietz.** Si vous me le permettez, monsieur le président, je défendrai en même temps les amendements n° 3 et 4.

**M. le président.** J'appelle donc également en discussion l'amendement n° 4, présenté par Mme Lipietz, et ainsi libellé :

Après l'article 2 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 561 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La question soumise au référendum a comme réponse oui lorsque la majorité relative des bulletins porte le oui. »

Veuillez poursuivre, ma chère collègue.

**Mme Hélène Lipietz.** Je propose, par le premier de ces amendements, d'insérer deux dispositions dans le code électoral, afin de prévoir que les bulletins blancs peuvent être comptabilisés dans les suffrages exprimés.

Par ailleurs, connaissant le cas particulier de l'élection présidentielle, dans la rédaction de l'article L. 1 A que je propose d'introduire dans le code précité, je précise que, au second tour de cette élection, rien ne changera, puisque seul un bulletin nominatif sera pris en compte comme suffrage exprimé.

En outre, conformément aux dispositions de la Constitution, pour ce qui concerne le référendum, je souhaite introduire dans le même code la précision suivante : « La question soumise au référendum a comme réponse oui lorsque la majorité relative des bulletins porte le oui. »

Pour conclure, monsieur Sueur, vous avez évoqué les problèmes que poserait le décompte des bulletins blancs comme suffrages exprimés, notamment à l'égard des seuils prévus dans le code électoral. Je pense aux 5 % de suffrages exprimés requis pour qu'un candidat puisse obtenir le remboursement de ses frais de campagne.

Toutefois, par définition, les seuils sont des pourcentages et non des nombres de suffrages exprimés. Dans ce cas, le problème ne me paraît pas dirimant.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 3 et 4 ?

**M. François Zocchetto, rapporteur.** Mme Lipietz revient à la charge et demande que les bulletins blancs soient considérés comme des suffrages exprimés.

Cette question a déjà été tranchée en première lecture, tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat. En outre, M. le président de la commission des lois a rappelé tout à l'heure les raisons pour lesquelles une telle modification n'était pas envisageable. Je n'y reviendrai donc pas.

J'évoquerai juste le cas de l'élection présidentielle. Le Président de la République doit être élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Par conséquent, il n'est pas dans nos intentions de modifier ces dispositions constitutionnelles.

Se poseraient également les questions des seuils et du financement qui s'ensuivrait si votre proposition était retenue, ma chère collègue.

Telles sont les raisons pour lesquelles, conformément à la position précédente du Sénat, la commission émet un avis défavorable tant sur l'amendement n° 3 que sur l'amendement n° 4, qui n'a de sens que si le premier est adopté.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Alain Vidalies, ministre délégué.** L'adoption de ces deux amendements s'avérerait extrêmement dangereuse, y compris pour l'expression pluraliste lors des compétitions électorales.

De plus, la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés entraînerait de graves difficultés, en raison des effets de seuils. En effet, certains candidats qui atteignent le seuil de 5 % de suffrages exprimés leur permettant de participer à la répartition du financement des frais de campagne ne pourraient plus à l'avenir prétendre au remboursement de leurs frais. En outre, des candidats qui

atteignent le seuil de 10 % de suffrages exprimés, demain, tout en obtenant le même nombre de voix, n'y parviendraient plus. En conséquence, ils ne pourraient pas se maintenir au second tour ou fusionner.

Évidemment, sans les mesures proposées, on ne pourra pas identifier les votes blancs dont vous voulez défendre les auteurs. Mais adopter ces amendements reviendrait à rendre un très mauvais service à tous nos concitoyens qui se battent pour des idées, même lorsqu'elles ne sont pas majoritaires, et ont le mérite de participer à la compétition électorale.

Pour des raisons tant de fond que de pratiques démocratiques, le Gouvernement est totalement défavorable à ces deux amendements.

**M. le président.** La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour explication de vote.

**Mme Hélène Lipietz.** L'adoption de mes amendements causerait de tels dégâts que les tempêtes liées au réchauffement climatique ne seraient rien à côté! (*Sourires.*) Comme les écologistes ne veulent surtout pas commettre de tels dégâts, je retire mes amendements.

**M. le président.** Les amendements n° 3 et 4 sont retirés.

.....

#### **Article 5** *(Non modifié)*

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014 – (*Adopté.*)

**M. le président.** Les autres dispositions de la proposition de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

#### **Vote sur l'ensemble**

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Christian Cointat, pour explication de vote.

**M. Christian Cointat.** Je ne suis pas un farouche partisan du vote blanc, mais si certains souhaitent recourir à cette pratique, pourquoi le leur refuser, dans la mesure où les bulletins blancs ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés? Mais alors, il faut le faire bien, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui, car permettre de voter blanc impose d'offrir aux citoyens des bulletins blancs destinés à être mis dans une enveloppe. Sans cela, le texte qui résultera de nos travaux sera de la poudre aux yeux, de l'habillage, traduira une sorte d'hypocrisie, mais il ne servira à rien. Or, comme l'a dit tout à l'heure Nicolas Alfonsi, « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. »

En l'espèce, nous nous trouvons dans le cas d'un texte législatif. Nous nous prononçons en fait, non pas sur le vote blanc, mais sur le vote vide! Croyez-vous qu'une enveloppe vide ait une signification? Un vote blanc a un sens clair. Je regrette que l'on ne soit pas allé plus loin.

**M. Pierre-Yves Collombat.** C'est un appel!

**M. Christian Cointat.** Oui, monsieur Collombat, considérons que c'est un texte d'appel. Mais nous ne pouvons en rester là. Pour aller au bout de la logique, il faut présenter des bulletins blancs sur une table.

D'aucuns ont invoqué le coût de cette mesure.

**M. Bruno Sido.** Mais non, c'est un investissement!

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* La question est celle de l'égalité.

**M. Christian Cointat.** Cela ne coûtera pas plus cher que d'installer des urnes, des isoïrs. Les municipalités peuvent fournir des bulletins blancs, d'autant que ceux-ci présentent l'avantage de pouvoir servir plus tard lorsqu'ils n'ont pas été utilisés.

**M. Bruno Sido.** Voilà!

**M. Jean Arthuis.** C'est une trace!

**M. Christian Cointat.** Je ne comprends pas que, ayant décidé d'aller dans cette direction, on n'aille pas jusqu'au bout. Ce n'est pas très sérieux!

Cela étant, dans la mesure où cette proposition de loi est un texte d'appel, pour laquelle un vote conforme est attendu, je la voterai, tout en précisant qu'il est un peu regrettable de ne pas avoir fait mieux.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi dans le texte de la commission.

*(La proposition de loi est adoptée définitivement.)*