

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

5

VOTE BLANC

Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe UDI-UC, la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconnaître le vote blanc aux élections (proposition n° 156, texte de la commission n° 358, rapport n° 357).

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.* Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, reconnaître le vote blanc dans la pratique du suffrage universel est une démarche d'importance, car elle est intimement liée à la notion même de démocratie représentative.

La reconnaissance du vote blanc n'est pas une question nouvelle, loin s'en faut. Elle est ainsi régulièrement évoquée par les associations comme par de nombreux citoyens intéressés, qui s'étonnent que leur bulletin blanc ne soit pas distingué des votes nuls. Un sondage récent indique d'ailleurs que pas moins de 69 % des Français estimeraient nécessaire de reconnaître le vote blanc aux élections.

À une époque où l'on scrute de plus en plus finement l'état de l'opinion comme les comportements électoraux, il peut paraître en effet surprenant que nous ne puissions pas connaître l'ampleur exacte du phénomène du vote blanc, ainsi que l'a souligné dans ses travaux M. le rapporteur.

Une réforme de notre droit électoral permettrait donc, selon les promoteurs du vote blanc, de reconnaître les électeurs dans leur diversité et de mieux prendre en compte l'expression de leur volonté. Dès les années soixante, de nombreux politologues – je pense à Alain Lancelot notamment – estimaient que le vote blanc était un acte intentionnel posé par des « électeurs très politisés », capables « de distinguer les nuances d'un choix et d'en peser les implications ».

On observe ainsi que le vote blanc et nul, longtemps compris entre 1 % et 2 % des inscrits, a tendance à augmenter dans des proportions importantes depuis la fin des années quatre-vingt, puisqu'il oscille désormais entre 4,4 % et 6,5 %, selon la nature des scrutins. Ce phénomène nouveau est parfois analysé par les spécialistes de sciences politiques comme une « abstention participative » ou une « abstention civique ».

Nos concitoyens sont sensibles à l'adaptation de notre droit électoral aux réalités nouvelles du pays, à ses aspirations à une meilleure représentativité. Cette préoccupation trouve, je crois, un écho à l'occasion de nos échanges aujourd'hui sur le vote blanc, comme dans les projets de loi du ministre de l'intérieur actuellement en discussion devant le Parlement.

La reconnaissance du vote blanc n'est pas une question nouvelle, je le répète. Elle plonge ses racines dans l'histoire institutionnelle de notre pays.

Si le 18 ventôse an VI, c'est-à-dire le 6 mars 1798, fut votée une loi autorisant le vote blanc, au moment même où le vote par bulletin était systématisé, il est étonnant de relever que cette reconnaissance n'a jamais fait l'objet d'un débat parlementaire approfondi avant 2003, alors même que de nombreuses propositions de loi sont régulièrement déposées sur ce thème.

Depuis le décret impérial du 2 février 1852, qui est, en un sens, l'ancêtre de l'article L. 66 du code électoral datant de 1969 et encore aujourd'hui applicable, des dizaines de propositions ont été déposées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Songez que les premières remontent à 1880 !

Plus récemment, au Sénat, on a pu relever les contributions de MM. Roland Courteau, Yves Détraigne, Ladislav Poniatski, Hubert Haenel ou Daniel Dubois, notamment, toutes cosignées par de nombreux autres sénateurs.

Cette question trouve également un écho en dehors de nos frontières. Je voudrais rappeler à titre liminaire que, en dépit des nombreuses critiques sur ce qui est considéré comme une anomalie de la démocratie, il convient, mesdames, messieurs les sénateurs, de relever que la France est loin d'être le seul pays à ne pas admettre le vote blanc.

En Europe, trois pays reconnaissent ce bulletin vierge : la Suisse, tout d'abord, qui comptabilise les bulletins blancs aux premiers tours des élections au scrutin majoritaire ; l'Espagne, ensuite, si elle considère le vote blanc comme « valide » à tous les scrutins, refuse que celui-ci soit traduit en sièges ; la Suède, enfin, ne reconnaît le vote blanc que dans certaines élections, notamment les référendums.

Certains parlementaires, encore très récemment, ont d'ailleurs pu estimer nécessaire, pour accompagner cette reconnaissance du vote blanc, de rendre obligatoire la participation des citoyens aux scrutins et d'envisager d'autres mesures incitatives de cet ordre.

Comme la question du vote blanc, la question du vote obligatoire est récurrente. Elle sera à n'en pas douter, le moment venu, de nouveau discutée et évaluée.

S'il est exact qu'une telle obligation n'est pas complètement étrangère à la tradition française, comme le montre l'exemple du mode de scrutin présidentiel à l'élection des honorables parlementaires de la Haute Assemblée – les grands électeurs qui s'abstiennent sans raison valable encourent en effet le paiement d'une amende de 4,57 euros ! –, force est de constater que, dans les pays où le vote est obligatoire, les résultats ne sont pas si convaincants. Il reste toujours, quel que soit le système, un taux incompressible d'abstention qui oscille, selon les cas et les scrutins, entre 5 % et 15 % des inscrits.

Monsieur le rapporteur, vous avez souligné à juste titre que le vote blanc et l'abstention ne se confondent pas, même s'ils se superposent parfois. Rien ne permet de conclure à un phénomène mécanique qui pourrait être jugulé de façon automatique et significative par une simple reconnaissance du vote blanc. Je crois sage, mesdames, messieurs les sénateurs, de devoir le rappeler.

Le vote blanc n'est pas uniquement l'expression de gens indécis, indifférents ou sans opinion. Il n'est pas non plus confondu avec les erreurs matérielles, volontaires ou involontaires, qui caractérisent le vote nul. Le message formulé par des citoyens qui se

sont déplacés pour accomplir leur devoir électoral ne peut être considéré comme négligeable.

Une élection démocratique n'est pas une simple mesure de l'opinion. Un scrutin n'est pas un sondage, car on ne vote pas pour soi, mais dans l'intérêt de la société. La finalité des consultations demeure la désignation d'un ou de plusieurs représentants, ou la réponse à une question, ainsi que vous l'avez relevé lors de vos échanges en commission.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le vote blanc a également une valeur contestataire, et sa croissance inquiète. Il heurte la conception traditionnelle du suffrage, selon laquelle des élections doivent permettre de sélectionner les responsables publics.

Dans ce contexte, la problématique et l'alternative peuvent être formulées en des termes simples : Vaut-il mieux reconnaître le vote blanc comme une forme d'exutoire civique et élargir ainsi l'offre politique, ou bien encourager une expression protestataire nettement plus périlleuse pour notre démocratie représentative ? (*Mme Hélène Lipietz s'exclame.*)

Je partage à cet égard l'opinion exprimée par M. le ministre Alain Richard lorsqu'il a indiqué en commission : « Cette proposition de loi coupera les pattes à ceux qui veulent par cette revendication "délégitimer la démocratie représentative" ».

Mesdames, messieurs les sénateurs, la proposition de loi débattue aujourd'hui vise donc à organiser la reconnaissance du vote blanc aux élections, après une première lecture intervenue à la fin de l'année dernière à l'Assemblée nationale. Le texte, il faut le rappeler, y avait été adopté à l'unanimité.

M. le rapporteur, vous mettez en avant que « ce texte rend justice aux électeurs qui se déplacent pour aller voter et manifestent à cette occasion une opinion qui doit être respectée ». Ce fut, je crois, l'appréciation de l'Assemblée nationale. C'est également la conviction du Gouvernement.

À ce stade, il me semble que les travaux de la Haute Assemblée rejoignent ceux de l'Assemblée nationale pour considérer qu'il n'est pas concevable de prévoir la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé. Une telle disposition aurait des conséquences que le Gouvernement ne peut accepter, et que je veux rappeler rapidement.

Tout d'abord, une difficulté juridique incontestable devrait être soulevée concernant l'élection présidentielle, puisque l'article 7 de la Constitution dispose : « Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés ». Si cette condition n'est pas réalisée au premier tour, elle doit l'être au second.

Il se pourrait alors, si les votes blancs étaient décomptés comme suffrages exprimés, que le Président de la République ne soit élu qu'à la majorité relative, ce que M. Zocchetto a fort justement rappelé dans son rapport. Outre que le Gouvernement exclut à ce stade une telle réforme constitutionnelle, nous ne pouvons que contester l'affaiblissement de la légitimité présidentielle qui en découlerait. Je pense que notre collègue Pierre Charon, notamment, ne manquerait pas de le relever.

M. Pierre Charon. C'est vrai !

M. Alain Vidalies, ministre délégué. Qu'en est-il du référendum ? Cette consultation des citoyens est en soi risquée, non du point de vue du résultat, mais pour ceux qui en prennent l'initiative. Chacun se souvient ici du résultat des référendums de 1969 et de 2005...

La prise en compte du vote blanc rendra évidemment plus compliquée cette consultation, puisque les bulletins oui devront être numériquement supérieurs aux bulletins blancs et non réunis. Une proposition pourrait donc être rejetée, alors même que les votes d'approbation seraient supérieurs aux votes de rejet. D'ailleurs, comme le montre très bien M. Sauvadet dans son rapport présenté à l'Assemblée nationale, « c'est à l'occasion des référendums que les pics de votes blancs et nuls sont les plus impressionnants ». Ce taux était de 16 % pour le référendum sur le quinquennat présidentiel en 2000.

Reconnaissez qu'il y aurait là une incongruité au regard de la logique même du scrutin, tel qu'il est prévu par nos institutions. En effet, par un curieux paradoxe, voter blanc reviendrait à voter non.

Enfin, les conséquences sur le scrutin municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, ou sur les élections régionales, seraient sensibles. En l'état du droit actuellement applicable, les listes qui n'obtiennent pas 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Si l'on tient compte des votes blancs, de fait, ce seuil serait surélevé. Ce serait de nature à entraver les principes à valeur constitutionnelle de l'expression pluraliste des opinions et de la participation équitable des partis politiques à la vie démocratique.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'évoquerai enfin des arguments techniques que vous connaissez et qui concernent en particulier les élections à la représentation proportionnelle. Dans ce cas, les sièges sont attribués à des listes proportionnellement au nombre des voix qu'elles ont obtenues. Les bulletins blancs ne peuvent, par hypothèse, entraîner l'attribution de sièges au profit d'une liste qui n'existe pas.

Que ces bulletins soient comptabilisés ou non parmi les suffrages exprimés ne modifierait en rien la répartition mathématique des sièges entre les listes en présence. Ce système est donc complexe et cette complexité serait accrue par l'introduction de la disposition proposée.

Aujourd'hui, un point semble tout de même séparer le Gouvernement de la commission des lois.

Si l'on peut par exemple convenir d'une entrée en vigueur différée de ce nouveau système, le Gouvernement est plus réservé sur la mise à disposition de bulletins blancs dans chaque salle de scrutin.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Nous aussi, nous sommes contre ! Nous avons le même avis sur ce point.

M. Alain Vidalies, *ministre délégué*. Les débats en commission ont fait apparaître que nombre de sénateurs souhaiteraient qu'une différence plus claire soit établie entre le vote blanc et le vote nul.

La comptabilisation, en dehors des votes nuls, va dans la bonne direction. À ce stade de la discussion parlementaire, il faut se montrer prudent pour aller plus loin.

Du point de vue du Gouvernement, il ne faut pas qu'une initiative mal appréhendée rende nécessaires l'impression et la distribution de bulletins blancs. (*Mme Hélène Lipietz s'exclame.*) Cette orientation mériterait à tout le moins une évaluation particulière.

Mesdames, messieurs les sénateurs, convenez que, à l'heure où l'on supprime nombre de documents pour économiser le papier, il pourrait paraître étonnant d'obliger l'envoi des

bulletins blancs et leur mise à disposition sur des tables. Mme Cukierman l'avait d'ailleurs relevé : même si l'article 40 de la Constitution n'a pas empêché qu'un amendement de cette nature soit déposé, cette charge publique nouvelle peut légitimement poser question en ces temps d'extrême attention à l'évolution de la dépense publique.

En outre, cette mesure aurait une conséquence en termes d'évaluation politique, car le sens et la portée de la proposition de loi s'en trouveraient profondément altérés. Songez ainsi à l'effet d'entraînement de millions de bulletins blancs lors des dernières grandes consultations, élections présidentielles ou référendums.

Nous aurons l'occasion d'en discuter de nouveau, mais il me semble sage, à ce stade de la navette parlementaire, d'en rester à l'équilibre du texte de la commission.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement est favorable à une initiative qui permet d'apprécier dans de plus justes proportions le phénomène d'abstention et de vote blanc, qui n'est pas limité à la France, mais touche des États de tradition démocratique ancienne comme des démocraties plus jeunes.

Il convient donc de trouver une voie d'équilibre, chemin mesuré et pondéré que la Haute Assemblée a l'habitude de rechercher. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE et de l'UMP.*)

Mme la présidente. 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.* Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, la question du vote blanc et de sa reconnaissance est ancienne dans le débat démocratique, ce que les nombreuses propositions de loi déposées au fil des décennies tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, de la part de groupes de sensibilités politiques différentes, ne font que confirmer.

Lors de l'examen de ce texte, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a relevé que pas moins de 26 textes avaient été déposés devant l'Assemblée nationale au cours des deux dernières décennies. Pour ma part, j'ai constaté que 5 propositions de loi au moins avaient été déposées au Sénat depuis environ une décennie.

Le débat a naturellement franchi les enceintes parlementaires avec le concours d'associations particulièrement militantes, voire virulentes, qui œuvrent pour une pleine reconnaissance du vote blanc lors des élections politiques.

C'est dans ce contexte que le Sénat est appelé à se prononcer sur une proposition de loi issue de l'Assemblée nationale et adoptée à l'unanimité par nos collègues députés 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 sur sa signification dans une démocratie moderne.

L'article L. 66 du code électoral prévoit en effet que n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement non seulement 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 électeurs peuvent être particulièrement créatifs ou inventifs dans ce domaine ! (*Sourires*) –, mais aussi les bulletins blancs.

Cette assimilation des bulletins blancs et des bulletins nuls dans le décompte des suffrages est attestée au moins depuis le XIX^e siècle et a été confirmée depuis lors.

Je ne reprendrai pas le rappel historique qu'a dressé à l'Assemblée nationale M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois. Je rappelle seulement que le principe consistant à admettre le vote blanc posé par la loi du 18 ventôse an V, c'est-à-dire du 6 mars 1798, fut finalement renversé, en 1839, sous la monarchie de Juillet, par la Chambre des députés.

Depuis cette date, l'assimilation des bulletins blancs et des bulletins nuls est demeurée une règle constante pour les opérations de vote en France. La seule exception notable concerne, et ce n'est pas anodin, les machines à voter qui doivent permettre d'enregistrer très facilement un vote blanc.

Aujourd'hui, l'état du droit est simple : les bulletins blancs et nuls sont intégrés pour le calcul du taux de participation du scrutin, mais sont exclus du décompte des suffrages exprimés.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est limitée dans son objet, ce qui justifie le nombre restreint de ses articles. À l'article 1^{er}, qui est l'article principal du texte, ne sont adjoints que des articles de conséquence.

L'article 1^{er} modifie en effet l'article L. 65 du code électoral pour assurer, lors de chaque scrutin, la comptabilisation des bulletins blancs de manière séparée des bulletins nuls. La part de votes blancs serait ainsi formellement distinguée des votes considérés, aux termes de l'article L. 66 du code électoral, comme nuls.

L'Assemblée nationale, lors de l'examen en séance publique d'un amendement de la commission, a précisé qu'une enveloppe vide équivalait à un vote blanc. C'est le moyen de ne pas obliger le maire à mettre à disposition des électeurs des bulletins blancs dans les bureaux de vote.

La commission des lois du Sénat a adopté cette proposition de loi en la modifiant sur un point : le moyen de voter blanc.

Sur le principe, la commission a souhaité prolonger la réflexion entamée à l'Assemblée nationale en distinguant, lors du décompte, les bulletins blancs des bulletins nuls, considérant que la logique entre un vote blanc et un vote nul pouvait être différente.

Le bulletin nul peut s'analyser comme un vote irrégulièrement émis ou comme une opération de défoulement, si j'ose dire ; on peut donc supposer que ladite irrégularité résulte d'une erreur de l'électeur ou de la volonté de ce dernier d'exprimer son souhait de voir « exploser le système », ce qui ne s'inscrit pas dans le processus démocratique électoral.

En revanche, il ne fait aucun doute que le vote blanc relève d'une démarche volontaire et d'un choix assumé ; il est donc le fait d'électeurs politisés. Comme le soulignait dans son rapport M. François Sauvadet, auteur de la proposition de loi et rapporteur à l'Assemblée nationale, on constate 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 choisir volontairement de ne pas choisir.

Je ne suis cependant pas sourd aux objections qui se sont exprimées au sein de la commission. Nous avons en effet eu des débats assez longs sur le sujet, parfois plus

longs que prévu d'ailleurs, certains faisant valoir que la distinction entre vote nul et vote blanc était avant tout sémantique – un point qui reste à vérifier.

Cependant, le décompte séparé des bulletins blancs devrait avoir le mérite de rendre justice aux électeurs qui font l'effort de se déplacer au bureau de vote, en respectant la procédure électorale, même s'ils préfèrent, pour des motivations qui leur sont propres et qui diffèrent d'un électeur à l'autre, ne pas choisir parmi l'offre politique qui leur est proposée. Il n'en reste pas moins qu'ils ont voté par un acte positif.

De surcroît, vous l'avez souligné, monsieur le ministre, la fin de cet amalgame entre bulletins blancs et bulletins nuls devrait également permettre de connaître enfin l'ampleur du vote blanc, plus précisément sa mesure, lors des opérations électorales, ce qui permettrait de parler de ce phénomène en connaissance de cause. En effet, d'aucuns se croient autorisés à remettre en cause la légitimité de certaines décisions issues du processus électoral sur la base de simples spéculations.

Au sein de la commission, le débat a également porté sur une question connexe, mais importante : faut-il reconnaître le bulletin blanc comme un suffrage exprimé ?

De même que l'Assemblée nationale, la commission des lois du Sénat s'est exprimée, par-delà les clivages partisans, pour maintenir le principe existant. À l'Assemblée nationale, cette position a résulté de l'adoption en séance publique de deux amendements identiques du rapporteur UDI, M. François Sauvadet, et du groupe socialiste majoritaire, ce qui a rendu possible un vote du texte à l'unanimité.

La commission des lois du Sénat a pris en compte les arguments en défaveur de la reconnaissance du bulletin blanc comme un suffrage exprimé.

M. le ministre a rappelé les modalités de l'élection présidentielle : aux termes de la Constitution, « le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. »

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Tout à fait !

M. François Zocchetto, *rapporteur*. Certains se sont donc émus de ce qui se passerait si les votes blancs étaient assimilés à des suffrages exprimés. Je le dis sans ambages, et c'est là une forme de politique-fiction que j'assume : M. Jacques Chirac, en 1995, et M. François Hollande, en 2012, n'auraient peut-être pas été élus... J'utilise le conditionnel à dessein, mais je ne suis tout de même pas loin de la vérité.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas a rappelé que, les textes soumis à référendum devant être approuvés à la majorité des suffrages exprimés, dans ce cas, « voter blanc équivaldrait à voter non ». Ce serait pour le moins discutable. M. le ministre a d'ailleurs bien exposé ces enjeux.

La commission des lois du Sénat admet la justesse de ces arguments, mais souligne que ces critiques excèdent le champ du présent texte. En effet, nous examinons une proposition de loi ordinaire. Or les modalités tant de l'élection du Président de la République que des référendums locaux sont fixées par des dispositions organiques et sortent du champ de cette proposition de loi.

En outre, les opérations de vote pour les référendums nationaux sont encore régies par des dispositions règlementaires et ne peuvent être modifiées par le législateur. C'est très curieux, mais c'est ainsi.

D'autres arguments existent cependant pour ne pas reconnaître le bulletin blanc comme un suffrage exprimé.

Tout d'abord, une telle mesure induirait une certaine confusion pour l'électeur. Tantôt considérés comme des suffrages exprimés pour les élections ordinaires, tantôt écartés des suffrages exprimés pour l'élection présidentielle et les référendums, les bulletins blancs auraient une portée politique qui varierait selon le scrutin.

Par ailleurs, il n'échappe à personne qu'une telle reconnaissance mériterait une réflexion plus approfondie, dépassant le cadre de cette proposition de loi. En effet, cette mesure aurait des conséquences notables sur la matière électorale. M. le ministre ne les ayant pas développées, je les énumère rapidement.

Plusieurs règles électorales d'importance sont déterminées par un seuil de suffrages exprimés. On peut citer pêle-mêle le fait de bénéficier ou non du remboursement forfaitaire des frais de campagne, le fait de jouir ou non du remboursement par l'État du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires et des frais d'affichage, le fait d'admettre une liste de candidats à la répartition des sièges lors des élections à la représentation proportionnelle, le fait de l'autoriser à accéder au second tour de scrutin dans la plupart des élections, le fait de l'autoriser à fusionner avec une autre liste admise au second tour de scrutin dans les mêmes élections, etc.

C'est donc un chantier très vaste qu'il faudrait ouvrir le cas échéant. En effet, la prise en compte des bulletins blancs dans le taux des suffrages exprimés conduirait à élever sensiblement les seuils précédemment évoqués.

Une question de principe se pose enfin, et ce n'est pas la moindre. Quel sens donne-t-on au vote ? Ce dernier est-il une voie d'expression supplémentaire pour l'électeur, par exemple la manifestation d'un état d'âme, ce qui impliquerait de comptabiliser le vote blanc ?

Le vote n'est-il pas aussi une modalité de désignation collective des représentants ou, pour les consultations de type référendums, un moyen d'apporter une réponse claire 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.

Je citerai volontiers un député de la monarchie de Juillet – c'est une référence étrange, je vous l'accorde, mes chers collègues, mais la citation n'en demeure pas moins intéressante – : « Un billet blanc, mille billets blancs, dix mille billets blancs ne sauraient faire un député, et la loi veut faire un député. » La commission des lois a fait sienne cette maxime.

Pour ces raisons, et pour d'autres que je n'exposerai pas en détail, vous aurez compris que la commission a approuvé la position équilibrée retenue par l'Assemblée nationale et n'a pas admis la reconnaissance du bulletin blanc comme un suffrage exprimé.

Ayant retenu ce point d'équilibre, la commission des lois a cependant modifié le texte issu de l'Assemblée nationale quant aux modalités pour voter blanc. Traduisant un vœu quasi-unanime de la commission lors de sa réunion, j'ai approuvé la proposition faite par notre collègue Christian Cointat de ne pas admettre qu'une enveloppe vide vaille vote blanc.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. La commission a approuvé ce point à l'unanimité !

M. François Zocchetto, *rapporteur*. En effet, l'enveloppe vide peut, de manière équivoque, être autant le fruit de la volonté de l'électeur qu'une erreur de sa part ; il n'y a dès lors aucune raison d'admettre que ce vote soit forcément blanc, et non nul.

Un point reste cependant en débat, sur lequel nous aurons l'occasion d'échanger lors de l'examen d'un amendement : faut-il mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs le jour du scrutin dans le bureau de vote ? Faut-il aussi les envoyer à l'avance à chacun des électeurs ? Nous débattons de ce point tout à l'heure.

À la lumière de ces observations, je vous invite, mes chers collègues, à adopter cette proposition de loi dans la rédaction proposée par la commission des lois.
(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP. – M. le président de la commission des lois et Mme Cécile Cukierman applaudissent également.)

Mme la présidente. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, nos collègues du groupe UDI-UC nous invitent aujourd'hui, avec cette proposition de loi, à une réflexion tout à fait intéressante sur l'expression du suffrage dans notre pays, une réflexion à laquelle le législateur ne consacre guère de temps, alors même qu'il procède de ce suffrage.

L'autorisation du vote blanc est ancienne dans notre pays puisqu'elle remonte à 1798, au moment même où était systématisé le vote par bulletin. Au gré de l'histoire, le statut de ce vote évolua, tantôt pris en compte comme suffrage exprimé, tantôt non. Ce fut finalement la loi du 29 juillet 1913, qui avait pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote ainsi que la sincérité des opérations électorales – une loi très importante dans l'histoire de la République en ce qu'elle garantit un suffrage personnel –, qui posa la règle toujours actuelle selon laquelle les votes blancs doivent être assimilés aux votes nuls et décomptés sans distinction.

Aujourd'hui, nos collègues nous proposent de revenir sur cette règle, en établissant clairement la distinction entre les deux types de suffrage. Cette évolution est souhaitable, même si elle ne va sans doute pas assez loin à notre sens. Le vote blanc se situe, comme le vote nul, un cran au-dessus de l'abstention puisque l'électeur a déjà fait le choix de se déplacer, ce qui n'est pas dénué d'importance. Le vote blanc n'en constitue pas moins un signe de défiance vis-à-vis de l'offre électorale : en votant blanc, l'électeur manifeste qu'il refuse d'adhérer à l'un des choix qui lui sont proposés. C'est bien pour cette raison que le taux de bulletins blancs ou nuls est souvent plus élevé au second tour d'un scrutin.

Mes chers collègues, les démocrates que nous sommes tous savent combien le populisme et la démagogie alimentent un sentiment d'antiparlementarisme qui affaiblit la légitimité de nos institutions et, par ricochet, l'efficacité de l'action publique.

Avec la crise économique qui frappe notre pays, nos concitoyens les plus fragiles ont besoin d'un État fort et d'institutions qui s'appuient sur la légitimité sans faille que procure le suffrage universel. À cette aune, les électeurs – et nous en sommes tous – savent parfois faire preuve d'une cruelle versatilité, qui peut exprimer leur enthousiasme ou au contraire leur mécontentement. Notre système démocratique n'est pas parfait, mais au moins est-il le moins imparfait. Comme le disait Churchill, « la démocratie est le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres »...

Cette réflexion doit donc nous conduire à nous interroger sur la signification profonde du vote : s'agit-il simplement de procéder à la désignation de mandataires ou de permettre

une prise de décision acceptée ? À notre sens, la seconde interprétation prévaut dès lors que notre démocratie se fonde sur la transparence des processus de décision.

Ce texte a au moins le mérite d'offrir une meilleure visibilité à l'absence contrainte de satisfaction dont témoigne l'électeur qui vote blanc. Il contribuera, sans doute à la marge, à améliorer la participation électorale, en baisse tendancielle depuis plusieurs années, quel que soit le scrutin, sauf lorsqu'il s'agit de l'élection présidentielle.

Nous estimons néanmoins que ce texte apparaît *in fine* en retrait par rapport aux problèmes fondamentaux qu'il soulève à partir du moment où la reconnaissance du vote blanc n'aurait aucune incidence sur le résultat. Le vote blanc questionne notre système institutionnel et son offre politique. Indubitablement, les candidatures ne répondent pas toujours aux attentes de l'électeur, le vote d'opposition à tel ou tel candidat supplantant trop souvent le pur vote d'adhésion.

Des membres du RDSE regrettent ainsi que la commission, en n'intégrant pas le décompte des bulletins blancs parmi les suffrages exprimés, ne soit pas allée au bout de la logique qui avait guidé les auteurs de ce texte. Nous avons hésité à déposer un amendement sur cette question, mais, au regard des débats en commission, nous nous sommes finalement abstenus, jugeant que cet amendement n'apporterait pas grand-chose.

Bien évidemment, nous n'ignorons pas les problèmes juridiques que soulèverait une telle disposition, notamment pour les référendums, le scrutin présidentiel ou l'accès au second tour de certains scrutins. Nous sommes conscients que se pose en filigrane la question de la légitimité des élus. Malgré tout, nous considérons que la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé participerait à la reconnaissance d'un choix politique qui n'est rien d'autre qu'une opinion politique librement consentie. Il n'y a qu'à observer la tendance de long terme pour s'apercevoir que les bulletins blancs et nuls progressent de manière très significative.

Nous regrettons également que la commission n'ait pu se mettre d'accord sur les modalités de mise à disposition des électeurs de bulletins blancs, même si la discussion des articles devrait nous faire avancer sur ce point.

En toute hypothèse, nous considérons ce texte comme une première ouverture vers une évolution d'ensemble. Prise en compte des votes blancs parmi les suffrages exprimés, seuils décisionnaires de participation pour les référendums, question de l'éventuelle introduction du vote obligatoire : le champ de la réflexion sur l'évolution des rapports entre les citoyens et l'expression des votes est vaste et passionnant. Ne faisons pas de l'adoption de cette proposition de loi une fin en soi, mais plutôt le début de cette réflexion. Si d'aventure un scrutin public est demandé sur ce texte, les membres du groupe du RDSE s'abstiendront de voter blanc et apporteront très majoritairement leur soutien au texte. (*Sourires et applaudissements sur diverses travées.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre discussion d'aujourd'hui porte sur le vote « blanc ». Pourquoi pas « vert », « bleu », « rose » ou « arc-en-ciel », couleurs d'actualité ? Car, en réalité, c'est du vote non nominatif qu'il faudrait parler.

Je vous ferai grâce des rappels historiques, la plupart des orateurs qui m'ont précédée ayant déjà apporté cet éclairage sur notre débat.

Notre code électoral contient nombre d'articles anciens, dont certains datent de presque cent soixante ans, qui restent toujours modernes lorsqu'ils prescrivent l'enveloppe uniforme, l'isoloir, l'unicité d'inscription sur les listes électorales ou une représentation des candidats parmi les scrutateurs. On peut néanmoins se demander si sa vision du vote blanc est toujours acceptable.

Serons-nous, enfin, ceux qui auront fait avancer la démocratie en donnant un statut au vote blanc, voire en allant au-delà de la proposition de loi qui nous est présentée ?

Comptabiliser séparément le vote blanc est un premier pas, important, dans la prise en compte des électeurs votant blanc, mais ce n'est pas suffisant, alors que l'abstention est une absence totale de participation au vote, une manifestation de désintérêt pour le scrutin, et que le vote nul est un rejet du système. À l'inverse, le vote blanc est l'affirmation du désir de voter sans que le choix proposé corresponde à l'attente de l'électeur.

Faire confiance aux électeurs et électrices, croire en la sagesse du corps électoral, est toujours difficile.

À la fin du XIX^e siècle, le marquis de l'Estourbeillon expliquait : « Le vote non assisté peut devenir un vote débridé (*Mme Cécile Cukierman s'exclame.*), celui d'une masse inorganique, assez proche de ce que représente une foule, rassemblement d'individus abandonnés à leurs passions, à leurs vices, à leur vulgarité. » Le suffrage universel et l'isoloir avaient suscité des réflexions similaires. Encore aujourd'hui, il n'est pas rare que s'expriment des craintes de voir les électeurs ne « s'emmêler les pinceaux » dans les différents types de scrutins semble encore bien présente.

Et je ne parle pas du vote des femmes, qui ne « savaient pas penser », ou allaient « voter comme leur mari ». Certains débats dans cet hémicycle me font parfois penser que cette idée n'a pas totalement disparu...

Il en est de même pour le vote blanc. Pourtant, le 28 avril 1983, les sénateurs du groupe socialiste signaient la proposition de loi du sénateur René Chazelle visant à intégrer les bulletins blancs dans la catégorie des suffrages exprimés.

Après un passage... à blanc de trente ans, les écologistes invitent donc les socialistes, mais aussi tous les sénateurs, à renouveler leur foi dans les électeurs.

Car il ne faut pas avoir peur de l'électeur quand il a le choix. L'électeur n'est pas notre ennemi ; il est notre partenaire, nous le représentons et, pour cela, il doit être totalement libre d'exprimer son opinion. Si l'électeur veut indiquer qu'aucun des candidats, des partis, des listes ou des propositions référendaires en présence ne lui sied, son opinion doit pouvoir être reconnue, c'est-à-dire non pas seulement comptabilisée, mais aussi prise en compte.

Le groupe Sexion d'Assaut chante : « Qu'est-ce qu'on fait devant Nico et Marine ? On ne vote pas ! » Il faut faire mentir la chanson : seul le vote blanc, considéré comme suffrage exprimé, permettrait aux citoyens et citoyennes qui ne se reconnaissent pas dans une telle alternative de retrouver le chemin des urnes et de participer ainsi à la vie politique, et donc à la construction de leur avenir. Je vous avoue que je ne connaissais pas ce groupe et que ce sont mes assistants qui m'ont signalé l'existence de cette chanson. (*Sourires.*) Si vous ne le connaissez pas non plus, mes chers collègues, je vous renvoie à vos enfants ou petits-enfants !

M. Pierre Charon. Si, on le connaît !

Mme Hélène Lipietz. Je crois qu'il faut surtout l'écouter !

Un argument souvent entendu contre l'intégration des votes blancs dans les suffrages exprimés concerne la prétendue impasse à laquelle on aboutirait quand les bulletins blancs seraient majoritaires. La Colombie a répondu à cette hypothèse : la législation de ce pays prend en compte le vote blanc dans le calcul des seuils, mais non dans la répartition des sièges. Et rien ne nous empêche d'imaginer d'autres systèmes.

Le suffrage est indépendant depuis cent ans, universel depuis 1944. Il nous appartient de faire en sorte que cette indépendance et cette universalité incluent le vote blanc dès aujourd'hui dans les suffrages exprimés. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre Charon.

M. Pierre Charon. Madame la présidente, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, cher François Zocchetto, mes chers collègues, l'examen de la présente proposition de loi tendant à reconnaître le vote blanc nous impose de conduire une réflexion méthodique.

En premier lieu, il est nécessaire de nous accorder sur la définition du vote blanc, ainsi que sur sa signification, afin de lui donner une substance juridique.

Passé ces deux préalables, il nous sera possible de passer à la seconde étape de notre réflexion, c'est-à-dire nous interroger sur la place que nous devons et pouvons accorder au vote blanc dans le code électoral, tout en gardant en tête deux impératifs constitutionnels : la protection de l'expression pluraliste des opinions et l'élection des élus de la République à la majorité des suffrages exprimés.

Qu'en est-il donc, d'abord, de la définition du vote blanc, de son origine et de son sens profond. Pour ma part, je ne vous ferai pas grâce du rappel historique ; au demeurant, madame Lipietz, j'observe que vous n'avez finalement pas résisté à la tentation de vous livrer à un tel exercice. (*Sourires.*)

Le vote blanc est un concept ancien qui, dans le cadre de la République française, remonte à l'an VI, comme l'a rappelé M. Zocchetto, c'est-à-dire à 1798, date à laquelle une loi en reconnaissait l'existence tout en systématisant le vote par bulletin. Après avoir disparu, il fut rétabli sous le premier Empire avant de disparaître à nouveau. C'est donc au gré des besoins de l'histoire que le législateur se confronte régulièrement à cette question.

Quel est le sens de cette interrogation aujourd'hui ? Que signifie le désir de comptabiliser le vote blanc et de l'intégrer aux suffrages exprimés ?

Le besoin de reconnaissance du vote blanc, et donc de sa différenciation d'avec le vote nul, augmente en proportion du sentiment d'insatisfaction vis-à-vis de la classe politique. Or ce sentiment d'insatisfaction est de deux natures : il peut traduire soit l'absence de pluralité de l'offre qui pousse l'électeur s'étant déplacé à ne pas faire de choix, soit le sentiment de défiance vis-à-vis des appareils politiques en général.

Celui qui vote blanc est donc potentiellement l'auteur de deux messages distincts : je ne suis pas satisfait par l'offre proposée ; je ne crois pas en la sincérité des offres.

Peut-on légitimement considérer que ces postures sont infondées ? Ce sentiment est-il uniquement le fruit d'une société qui doute de tout, y compris d'elle-même ? Non, et le

moins que l'on puisse faire est justement de ne pas enlever au citoyen le droit de nous envoyer un message.

La démarche qui tend donc à une plus grande reconnaissance du vote blanc est d'autant plus fondée qu'elle permet de garantir la libre expression de la pluralité des opinions.

Si le système politique n'autorise pas la représentation de sensibilités singulières, au motif que le code électoral et le système politique, par nature, ne favorisent pas l'émergence de partis, courants ou individus en décalage avec le monde politique et médiatique, il devient alors impératif de considérer le vote blanc comme l'expression d'un sentiment, et même d'un message politique. Or cette reconnaissance n'existe pas aujourd'hui.

Nous sommes tous d'accord, dans cette assemblée, pour reconnaître le caractère politique du vote blanc. À présent, il nous faut savoir comment cette absence de reconnaissance se matérialise, car l'état actuel du droit en matière de vote blanc nous indiquera comment lui donner une substance juridique.

Deux raisons ou plutôt deux barrières expliquent la non-reconnaissance du bulletin blanc : la première est qu'il n'y a pas, aujourd'hui, de distinction entre le vote nul et le vote blanc ; la seconde est que le vote blanc n'est pas intégré dans le décompte des suffrages exprimés. Or cette intégration est de fait impossible si l'on considère que le vote blanc équivaut au vote nul.

Ainsi, la reconnaissance du vote blanc comprend deux degrés distincts : tout d'abord, la différenciation des votes blancs et des votes nuls – le vote blanc est aujourd'hui assimilé de fait à une erreur ou à une volonté de ne pas se soumettre aux règles régissant le scrutin –, ensuite, l'intégration du vote blanc dans les suffrages exprimés.

Nous verrons le degré de reconnaissance qui doit être institué en la matière. En attendant, il nous faut opérer une distinction entre vote blanc et vote nul, comme le prévoit d'ailleurs le texte de cette proposition de loi.

Le vote nul ne peut s'expliquer que de deux façons : soit par la maladresse de l'électeur qui a introduit, par exemple, deux bulletins dans l'enveloppe, soit par sa volonté de ne pas se soumettre aux règles régissant le scrutin. Dans ce dernier cas, il inscrira, par exemple, des signes de reconnaissance ou des injures sur son bulletin, ou bien il n'exprimera pas clairement son suffrage, comme cela peut arriver dans les scrutins de liste. Et je ne parle évidemment pas des fraudes.

Quelle que soit la raison de ce vote nul, il est sain d'opérer une distinction entre bulletins blancs et nuls, à la condition que le vote blanc, par convention, soit considéré comme l'expression d'une opinion, ce qui est traditionnellement admis en France.

Partant de ce postulat, il nous faut donc disposer d'éléments permettant de différencier le suffrage non exprimé qui contient un message politique, du suffrage non exprimé qui relève de l'erreur ou de la volonté de ne pas se soumettre aux règles du scrutin. Pour ce faire, et même si la volonté de ne pas respecter les règles du scrutin peut, dans une certaine mesure, être assimilé à un message politique, par commodité, il faut admettre une définition très large du vote nul et, en conséquence, une définition restrictive du vote blanc ou, du moins, une définition qui ne puisse faire l'objet d'aucune ambiguïté.

Nous avons vu que le vote blanc, qui doit faire l'objet d'une reconnaissance accrue dans la mesure où il peut s'agir de l'expression d'une opinion, peut et doit se définir de manière très précise. Pour cette raison, toute initiative visant à clarifier et encadrer ce type de suffrage doit être soutenue.

Reste la question de l'intégration des votes blancs dans la comptabilité des suffrages exprimés. Ce texte n'en fait pas mention. Sans doute faudrait-il prendre le temps de se confronter à toutes les questions que cela pose, en particulier celle de la modification de la Constitution, qui précise en son article 7 que « le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés ».

Le passage de la majorité absolue à la majorité relative emporte de nombreuses conséquences sur lesquelles il n'est pas question de s'attarder aujourd'hui. Il me semble toutefois qu'il s'agirait là d'un horizon intéressant : nos institutions tiennent leur force de leur légitimité et la fiction de la majorité absolue commençant à s'effriter, sans doute faudrait-il l'ancrer plus clairement dans le réel afin de la préserver.

Accepter la loi de la majorité, telle est la base de notre démocratie. En revanche, ne pas comptabiliser ceux qui disent non, c'est prendre le risque de voir se développer une défiance sourde et dangereuse à l'égard de nos institutions.

Mes chers collègues, nous devrions lire le vote blanc comme un thermomètre de la démocratie et non comme une vague fantaisie d'électeurs.

La dernière élection présidentielle nous offre un exemple concret : si les votes blancs avaient été intégrés aux suffrages exprimés, sans doute François Hollande aurait-il été invité à plus d'humilité devant la victoire, sachant que son score aurait été ramené autour de 48 %. Cette vérité des chiffres ne retirerait rien à la légitimité de son élection, mais une mesure précise de la nature de la majorité ouvrirait la voie à davantage de finesse dans l'exercice du pouvoir.

En résumé, la question de la reconnaissance et de la comptabilisation du vote blanc pose de très nombreuses questions techniques. Ce texte constitue sans doute une première étape vers la reconnaissance de tous ceux qui, jusqu'à présent, ont été un peu trop rapidement glissés sous le tapis !

Toutefois, le message important que véhicule cette proposition de loi est qu'il existe une différence entre l'électeur qui reste au lit le dimanche matin et celui qui va faire la queue devant l'isoloir pour dire non.

M. François Zocchetto, *rapporteur*. Tout à fait !

M. Pierre Charon. Nous ne pouvons pas rayer d'un trait de plume ces Français qui ne se reconnaissent pas dans l'offre politique. Nous ne pouvons pas faire l'impasse sur le message de détresse que ces électeurs nous envoient en refusant de donner leur voix aux candidats en lice. Nous ne pouvons tout simplement pas mépriser le choix de ces Français !

C'est pourquoi, bien qu'il ne s'agisse là que d'un premier pas, qui méritera sûrement des réflexions ultérieures, le groupe UMP votera ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur les travées de l'UDI-UC. – Applaudissements sur les bancs de la commission.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

M. Jean-Yves Leconte. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'adhésion du plus grand nombre, sinon aux décisions, du moins au processus de décision participe de la quête d'une démocratie parfaite.

Cette quête s'engage d'abord par la reconnaissance du droit de tous ceux qui vivent dans nos villes, dans nos villages ou qui, hors de France, appartiennent à notre communauté nationale, de s'exprimer par le vote sur les sujets qui les concernent.

Les hommes, les femmes longtemps après, les jeunes de dix-huit ans ensuite, les ressortissants communautaires enfin, pour les élections municipales, se sont vu reconnaître le droit de participer à la vie de la cité.

La reconnaissance du droit de vote des étrangers non communautaires aux élections, adoptée au Sénat il y a plus d'un an, constituerait d'ailleurs le parachèvement de cette démarche.

Cependant, cette ouverture de droit ne fait pas tout : force est de constater que l'abstention, le refus d'exprimer un vote progressent. Ce phénomène traduit l'existence d'un doute vis-à-vis des acteurs de la vie politique ou, plus largement, d'un doute sur la capacité de la volonté politique à exprimer concrètement les promesses et à obtenir des résultats.

Afin de lutter contre cette défiance, nous, parlementaires, devons faire en sorte que notre action politique soit en harmonie avec nos engagements et nos paroles, et montrer à chaque instant quels sont nos objectifs et comment nous souhaitons les atteindre. Nous devons également nous interroger sur la capacité de nos institutions à répondre à ces attentes, ainsi que sur la pertinence du cadre dans lequel nous menons notre action.

Toutes ces interrogations se retrouvent aujourd'hui au cœur des débats sur le pilotage politique des orientations économiques de la zone euro, sur la nature du contrôle démocratique qu'il convient de mettre en place et sur les orientations de l'Europe.

Quel est l'objet de cette proposition de loi ? Elle vise à permettre de comptabiliser les votes blancs sans pour autant les intégrer aux suffrages exprimés.

Une telle formule permet non seulement de ne pas modifier nos équilibres institutionnels, mais aussi d'éviter que ne soient proclamés élus des candidats n'ayant pas obtenu 50 % des suffrages exprimés, ce qui de surcroît obligerait à modifier la Constitution.

Pourquoi instaurer la reconnaissance du vote blanc ? Voter blanc, ce n'est ni de l'abstention ni de l'indifférence. Sénateur des Français de l'étranger, je sais bien combien de centaines, parfois de milliers de kilomètres doivent parcourir nos concitoyens afin de voter. Cet effort pour aller jusqu'à l'urne doit être reconnu, même si le choix politique offert aux électeurs ne leur convient pas. Je rappelle qu'en 2012, par exemple, ils ont dû se déplacer quatre fois, à l'occasion des deux tours de scrutin de l'élection présidentielle, puis des élections législatives. Je signale au passage que le vote par internet n'a été possible que pour les seules élections législatives.

Reconnaître le vote blanc, c'est donc reconnaître la valeur de l'effort qui est fait pour se déplacer jusqu'à l'urne.

Gardons-nous toutefois de chercher à « normer » la contestation ou à faire entrer tous les insatisfaits du système dans un cadre donné. On pourrait imaginer, par exemple, des bulletins de couleurs différentes selon les orientations politiques permettant de barrer le nom du candidat ? Ce faisant, l'électeur signalerait que le choix du candidat ne lui convient pas, mais qu'il reste fidèle à ses convictions. Aujourd'hui, s'il est difficile de se déplacer jusqu'au bureau de vote et que l'offre politique n'est pas satisfaisante, l'électeur désabusé, insatisfait, ne vient pas !

Cependant, accorder une place trop importante au vote blanc risque de transformer le sens de l'élection. Une élection, en effet, consiste non pas à exprimer un état d'âme mais à opérer un choix en fonction d'un dispositif retenu par nos institutions. Si nous dénaturons cet esprit-là, le sens de l'élection est changé : ce serait un danger pour la démocratie.

La réalité oblige à dire que, en fin de compte, l'absence de vote, le vote nul et le vote blanc ont le même effet sur le résultat de l'élection : ne pas exprimer son suffrage revient à laisser aux autres le soin de choisir ; c'est se comporter comme si le choix offert, c'était « bonnet blanc ou blanc bonnet », selon la formule de Jacques Duclos.

Mme Cécile Cukierman. C'était dans un contexte particulier et à une autre époque !

M. Jean-Yves Leconte. Mais, ma chère collègue, vous le savez, certaines choses sont éternelles...

Ce refus de choisir est absolument légitime, j'en conviens. Il ne s'agit pas d'obliger nos concitoyens à voter pour l'un des candidats. Mais reconnaissons-le, lorsque l'on ne choisit pas, ce sont les autres qui le font.

La question du vote blanc est souvent liée à celle du vote obligatoire. Or, comme je le disais tout à l'heure, cette piste de réflexion n'est probablement pas la bonne, car, d'une certaine manière, elle participe de la volonté de mettre les personnes insatisfaites dans un cadre unique, de « normer » l'insatisfaction, de faire entrer les rebelles dans une case. Ce n'est pas ainsi qu'il faut agir.

En réalité, il revient aux responsables politiques, aux citoyens, à la société civile d'essayer, en fonction de l'abstention, des votes nuls et des votes blancs, qui pourront désormais être séparés, d'interpréter au mieux une situation politique pour y répondre et de faire évoluer l'offre politique.

Lors de la discussion de la présente proposition de loi à l'Assemblée nationale, le rapporteur, M. Sauvadet, soulignait que « c'est à l'occasion des référendums que les pics de vote blanc et nul sont les plus impressionnants ».

Cette remarque nous ramène un peu au débat que nous avons eu ce matin sur l'adaptation de l'article 11 de la Constitution. Peut-être souligne-t-elle que, malgré tout ce qui peut être dit, les Français sont assez attachés à la démocratie représentative et à la capacité de leurs élus et de leurs parlementaires de faire la loi.

En reconnaissant le vote blanc, la France rejoindra d'autres pays, tels que la Suisse, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suède, en Europe, mais aussi le Pérou, le Costa Rica, le Brésil et l'Uruguay, en Amérique latine.

Quand je parlais précédemment de risque pour la démocratie, je pensais aussi à la pratique du « vote contre tous » qui avait lieu dans certains pays issus de l'ex-Union soviétique et qui faisait l'objet d'une véritable comptabilisation. Si ces votes étaient plus nombreux que ceux qui étaient en faveur d'un candidat, une nouvelle élection devait alors être organisée. Ce système a entraîné des blocages dans de nombreux pays. Si, en Biélorussie, dès l'élection de M. Loukachenko, la dictature a pu se renforcer, c'est bien parce que les élections parlementaires avaient été bloquées du fait de ce système.

Il ne faut donc surtout pas laisser penser qu'une élection est autre chose qu'un choix. C'est bien un choix, et non l'expression d'un état d'âme.

Avant de conclure mon intervention, je voudrais remercier les membres du groupe centriste de nous avoir permis de débattre sur cette proposition de loi.

Eu égard aux enjeux auxquels notre pays doit faire face aujourd'hui, je conçois que ce débat puisse paraître un peu décalé. Mais, pour ceux qui choisissent de ne pas choisir tout en faisant l'effort de se déplacer pour l'exprimer, je pense que la reconnaissance que nous pouvons leur accorder en adoptant ce texte sera utile.

Comme l'a souligné M. le ministre, l'adoption de la proposition de loi permettra de quantifier réellement le vote blanc et de le séparer des votes nuls. C'est la raison pour laquelle les membres du groupe socialiste voteront ce texte tel qu'il ressort des travaux de la commission des lois. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour les partisans de la reconnaissance du vote blanc, le bulletin blanc prend concrètement la forme suivante : une feuille de papier blanc aux dimensions de l'enveloppe que l'on glisse dans celle-ci. Si l'on ne possède pas de ciseaux ou si l'on répugne au travail manuel, il suffit de plier la même feuille pour qu'elle entre dans l'enveloppe...

Voilà pour les modalités pratiques. Dans le temps qui m'est imparti, et dans un esprit républicain, je m'attacherai plutôt aux questions de fond.

M. le rapporteur l'a rappelé, le problème de la pleine reconnaissance du vote blanc est récurrent en France. Ce type de vote paraît être de plus en plus pris en compte par les électeurs, mais aussi par les élus. En témoigne la multiplication des propositions de loi allant dans ce sens déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat depuis le début des années quatre-vingt-dix, sans toutefois qu'aucune d'entre elles ait à ce jour abouti. La proposition de loi de François Sauvadet semble échapper à ce sort puisque, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, elle poursuit son chemin dans notre hémicycle.

Les débats à l'Assemblée nationale et au sein de la commission des lois ont mis en relief deux niveaux de revendications : la simple séparation comptable des bulletins blancs et nuls à l'issue du dépouillement ; en outre, l'assimilation des bulletins blancs à des suffrages exprimés.

Pour ce qui concerne le premier niveau, il est certain que voter blanc et voter nul ne relève pas, *a priori*, de la même logique. En effet, si le vote nul peut correspondre à une maladresse de l'électeur, à la volonté d'exprimer un message ou encore au rejet de telle ou telle personne dont le nom sera biffé d'un trait sur le bulletin, le vote blanc est le plus souvent un acte raisonné.

Toutefois, mes chers collègues, les échanges avec nos concitoyens qui recourent au vote blanc, au vote nul ou même s'abstiennent font apparaître que, dans leur esprit, la distinction entre ces différentes attitudes à l'occasion d'un scrutin est peut-être beaucoup moins nette.

Il reste que, cela a été rappelé, le développement de l'usage des machines à voter conforte la spécificité du vote blanc par rapport au vote nul et la nécessaire dissociation qui doit être faite entre ces bulletins.

La réponse au second niveau de revendication est plus complexe, car elle implique de prendre en compte la signification du vote blanc aux yeux de son auteur. Or, je le disais, l'interprétation est très délicate puisque de multiples hypothèses doivent être prises en compte.

En effet, si le vote blanc peut être considéré, à la différence des bulletins nuls, comme la concrétisation d'un acte intentionnel et raisonné, il peut aussi être jugé comme un outil manifestant l'hostilité à l'égard de la politique, un refus des candidats en présence, ou encore une difficulté de choisir entre ces mêmes candidats. On a ainsi pu parler de la nécessaire prise en compte de cet « électorat mécontent mais civique » ou de ce « vote protestataire éclairé ». En tout cas, une chose semble sûre : le vote blanc ne traduit pas une simple indifférence à l'égard du scrutin.

L'abstention, quant à elle, n'est pas toujours l'expression d'une indifférence totale à l'égard du débat politique et des choix qui peuvent être faits.

Nous pouvons cependant considérer que le fait de se rendre dans un bureau de vote afin de glisser un bulletin blanc dans une urne marque un attachement indiscutable au processus électoral, au droit de vote.

Mais gardons-nous de l'idée politiquement correcte que traduit l'expression selon laquelle « mieux vaut se déplacer, même si c'est pour ne pas s'exprimer ». En effet, que l'on vote blanc, nul ou que l'on s'abstienne, finalement, on renonce à choisir entre les solutions qui sont proposées, qu'il s'agisse d'un référendum ou d'élections.

La proposition de loi que nous examinons est-elle un véritable remède à l'abstention ? Si l'on considère que celle-ci est utilisée à défaut de vote blanc comme une réponse électorale à part entière, la consécration du vote blanc aurait pour vertu certaine d'attirer vers les urnes les électeurs en cause. Mais, là encore, rien n'est certain tant les motivations d'un tel vote peuvent être diverses.

En tout état de cause, mes chers collègues, ce texte ne saurait représenter « la » réponse à la crise de la représentation politique. La lutte contre les déséquilibres de notre régime, le sentiment de défiance d'une partie de nos concitoyens envers nos institutions supposent une véritable démocratisation de ces dernières, démocratisation que nous avons maintes fois proposée : revalorisation du rôle du Parlement ; juste représentation de la diversité des sensibilités politiques de nos concitoyens par le biais de la mise en œuvre du scrutin à la proportionnelle, garant du pluralisme démocratique ; réforme des assemblées parlementaires ; véritable décentralisation, permettant la démocratie participative et de proximité, favorisant la citoyenneté.

Le temps me manque et ce n'est pas forcément le jour ni la bonne heure – nous sommes d'ailleurs bien peu nombreux ! – pour évoquer en détail les faiblesses de la V^e République en ce début de XXI^e siècle, la nécessité de la transformer pour répondre aux besoins démocratiques.

Certes, face à la crise grave et profonde de la représentation, reconnaître le vote blanc serait sans doute un moyen, parmi d'autres, de lutter contre l'abstention.

Les membres du groupe CRC sont bien évidemment concernés par la réflexion que nous menons actuellement. À l'issue de notre débat, la prise en compte des votes blancs dans le calcul des suffrages exprimés restera posée et devra être étudiée. En effet, le décompte à part de ces votes n'a qu'une portée limitée. Comme cela a été rappelé, leur reconnaissance soulève des difficultés juridiques, mais cela ne doit nullement nous empêcher d'en débattre.

L'ampleur de cette réforme ne saurait conduire à écarter des pistes de réflexion modestes mais pragmatiques. C'est la raison pour laquelle les sénateurs du groupe CRC voteront la présente proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et sur quelques travées de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Yves Détraigne.

M. Yves Détraigne. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je défends d'autant plus facilement ce texte sur la reconnaissance du vote blanc que j'en avais personnellement déposé un semblable voilà quelques années.

Certes, la reconnaissance spécifique du vote blanc peut paraître à certains une mesure gadget. Toutefois, à une époque où l'on s'inquiète souvent du désintérêt croissant de nos concitoyens pour la chose publique, notamment eu égard aux taux d'abstention constatés à chaque élection, il est important pour ceux qui, comme tous les membres de cette assemblée, me semble-t-il, sont attachés à une démocratie vivante d'élargir la possibilité offerte à nos concitoyens de s'exprimer par les urnes, y compris lorsque les candidatures ou la seule alternative binaire qui leur sont proposées ne répondent pas à leur attente. Cette proposition de loi y contribue.

Pourquoi distinguer le vote blanc du vote nul ? Tout simplement parce que ce n'est pas la même chose !

Rayer un bulletin, y apposer une annotation ou une caricature, c'est tourner en dérision un ou plusieurs candidats et, par là même, dévaloriser l'élection.

Voter blanc, ce n'est pas se moquer des candidats ; c'est s'exprimer en tant que citoyen respectueux de l'élection, qui tient à y participer, mais qui ne se sent pas en mesure de choisir entre les candidats ou la seule alternative binaire – oui ou non – qui lui est proposée.

D'ailleurs, quand l'un ou l'autre des groupes de notre assemblée demande un scrutin public, nous disposons bien de trois bulletins pour exprimer notre choix : un bulletin favorable à la proposition sur laquelle nous nous prononçons, un bulletin défavorable à cette proposition et un bulletin qui traduit, comme le vote blanc – quoique ce bulletin en question soit de couleur rouge ! – le refus de choisir entre le pour et le contre.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Mais qui n'est pas pris en compte dans les suffrages exprimés !

M. Yves Détraigne. Tout à fait !

En tout cas, je n'ai jamais entendu qui que ce soit contester la présence de ce troisième bulletin.

Lorsqu'il est suggéré de distinguer les bulletins blancs des bulletins nuls, il s'agit bien d'affirmer que le vote blanc exprime cette impossibilité.

C'est d'ailleurs pourquoi j'ai cosigné l'amendement de notre collègue Christian Cointat visant à mettre des bulletins blancs à disposition dans les bureaux de vote, ce qui éviterait toute ambiguïté. En effet, si on laissait à l'électeur la possibilité d'apporter ses propres bulletins blancs, il y aurait nécessairement des bulletins blancs de différentes tailles. Certains d'entre eux pourraient alors être considérés comme présentant un signe particulier et devant être déclarés nuls... Nous reviendrons tout à l'heure sur ce point.

Reste la question de savoir si le vote blanc doit ou non être considéré comme un suffrage exprimé. Doit-il être vu comme l'expression d'un choix ou être confondu avec les bulletins rayés ou annotés que j'évoquais ?

Pour ma part, je pense qu'il faut distinguer ces différents types de bulletins et regarder le bulletin blanc comme le vote de l'électeur qui n'a pas su ou pas voulu choisir, mais qui a tenu à s'exprimer et souhaite que son expression soit prise en compte. Le vote blanc n'est pas la manifestation d'un rejet, contrairement au bulletin nul, qui, souvent, tourne en dérision les candidats et ne fait pas forcément honneur à la démocratie.

En outre, si la reconnaissance du vote blanc est un moyen de faire revenir une partie des électeurs dans les isolements, comme on a pu le lire dans l'exposé des motifs de plusieurs propositions de lois déposées sur ce thème il y a quelques années – notamment après le référendum de septembre 2000, pour lequel à peine un peu plus de 30 % du corps électoral s'était déplacé –, je pense que nous ferons œuvre utile.

Toutefois, j'entends bien que décompter les bulletins blancs parmi les suffrages exprimés présente un risque : celui d'avoir à constater que ces bulletins sont plus nombreux que ceux qui s'expriment en faveur de tel ou tel candidat et, de ce fait, d'affaiblir la légitimité du candidat élu.

À cet égard, la formule proposée, qui consiste à décompter séparément les bulletins blancs des bulletins nuls sans les prendre en compte dans les suffrages exprimés, me paraît la bonne, d'autant que, à titre personnel, je considère le risque de voir les bulletins blancs « remporter » un scrutin comme tout à fait improbable, et c'est heureux. Du reste, ce sentiment me semble partagé par nombre d'entre nous.

J'ajoute que, dans les communes où l'on vote par l'intermédiaire de machines à voter, il existe une touche « bulletin blanc ». Que je sache, cette touche spécifique n'a jamais modifié ou entaché de doute les résultats concernés (*Mme Cécile Cukierman approuve.*), lesquels ne sont au demeurant pas forcément sensiblement différents de ceux que l'on constate dans le reste de la circonscription électorale.

À ce propos, monsieur le ministre, je regrette que l'on n'encourage pas plus l'usage du vote électronique pour les élections dans notre pays – je m'exprime ici à titre personnel, et non au nom du groupe UDI-UC. Si le matériel utilisé de manière expérimentale il y a quelques années dans certaines communes a pu provoquer quelques difficultés, il est des villes où l'on continue à utiliser les machines à voter – ainsi d'Issy-les-Moulineaux, en région parisienne, ou d'Épernay, dans mon département de la Marne –, sans que cela pose aucun problème aux électeurs, quels que soient leur âge ou leur perception des nouvelles technologies. Bien au contraire, ces machines permettent aux opérations de vote d'aller plus vite et d'obtenir les résultats beaucoup plus rapidement !

Alors que l'on envisage de reporter à dix-neuf ou vingt heures la fermeture des bureaux de vote dans toutes les communes, le moment est venu de rouvrir le débat sur la machine à voter, qui finira très vraisemblablement par s'imposer et permettra d'avoir beaucoup plus rapidement les résultats définitifs d'un vote.

D'ailleurs, monsieur le ministre, je serais très intéressé de connaître l'opinion du Gouvernement sur cette évolution du mode de votation.

Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, vous l'aurez compris, le groupe UDI-UC approuve cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC, de l'UMP, du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Alain Vidalies, ministre délégué. Madame la présidente, permettez-moi d'abord de remercier l'ensemble des sénateurs qui sont intervenus dans la discussion générale. Le débat a été de qualité et, si j'ai bien compris, pourrait aboutir à un vote unanime.

Monsieur le rapporteur, après un certain nombre de rappels historiques, vous avez abordé la question qui fait le plus débat : celle de la comptabilisation des bulletins blancs parmi les suffrages exprimés.

Vous avez examiné les résultats de plusieurs élections présidentielles à la lumière d'une telle comptabilisation. Du reste, la simple distinction entre votes blancs et votes nuls permettrait déjà d'avoir une lecture un peu plus nuancée de ces résultats ; j'y reviendrai.

À M. Fortassin, qui s'est prononcé en faveur du texte tout en indiquant qu'il était très intéressé par la question de la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés, je veux dire que le débat sur le vote blanc est bien un débat de fond : il s'agit de notre conception de la démocratie et du choix de la démocratie représentative que nous avons fait collectivement.

Ce choix s'exprime aussi dans des décisions constitutionnelles qui n'ont pas été évoquées dans le débat mais qui devraient forcément être prises en considération si l'on allait au bout de la logique. Je pense notamment au fait que seuls deux candidats peuvent se maintenir au second tour de l'élection présidentielle, décision fondamentale tout simplement inspirée par l'idée que la légitimité de celui qui va exercer des pouvoirs importants doit être incontestable et que ce dernier doit de toute façon être approuvé par une majorité des suffrages exprimés au second tour. Apparemment, personne ne conteste cette règle, dont l'objectif est bien que la légitimité du pouvoir le plus important de notre Constitution ne puisse à aucun moment être contestée.

Si l'on s'engage dans une autre voie, cette règle sera nécessairement mise en cause. Et cela ne vaut pas seulement pour l'élection présidentielle !

J'ai cru comprendre que, aujourd'hui même, sur un autre sujet, la règle selon laquelle seuls deux candidats peuvent se maintenir au second tour a fait l'objet d'un débat, au moins en commission. Cela montre bien que, si l'on transpose la problématique, y compris aux élections locales, nous avons encore du chemin à parcourir pour arriver à une position cohérente puisque, en l'occurrence, les propos exprimés cet après-midi ne vont pas forcément dans le même sens que ceux qui ont été tenus ce matin. Je ne vois pas là une contradiction ; c'est simplement la preuve qu'il s'agit d'un problème de fond.

Bien entendu, le Gouvernement accepte que l'on remette en question les choix collectifs opérés par le passé. Encore faut-il que l'on aille jusqu'au bout de la démonstration...

Monsieur Fortassin, j'ai évidemment noté avec satisfaction que, *in fine*, vous considérez que la proposition de loi permettait aujourd'hui de faire un petit pas en avant et que votre groupe la soutiendrait.

Cela va de soi, madame Lipietz, l'électeur est libre ! Que l'on ne se trompe pas de débat : personne ici n'entend remettre en cause l'existence du vote blanc. Au contraire ! Il ne faut pas retourner la démonstration : si nous avons soutenu ce texte, c'est bien parce que ses promoteurs – en l'occurrence, le groupe centriste à l'Assemblée nationale – et tous ceux qui l'ont appuyé souhaitent donner au vote blanc une identification qui apparaît aujourd'hui nécessaire. Néanmoins, ce pas en avant est le seul qui soit aujourd'hui compatible avec les principes constitutionnels dont je parlais précédemment, et donc possible.

Si la présente proposition de loi ne prévoit pas la démarche que vous appelez de vos vœux, elle ne vient pas affaiblir le vote blanc : à l'inverse, elle vient reconnaître sa spécificité, notamment en le distinguant du vote nul.

Monsieur Charon, vous avez raison : il y a dans le vote blanc un message politique qui n'est ni plus ni moins fort que le message de l'électeur qui choisit l'un des candidats.

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Certes, mais il n'est pas toujours très clair !

M. Alain Vidalies, *ministre délégué*. D'ailleurs, cela a été dit par tous les intervenants.

Néanmoins, aujourd'hui, c'est plus souvent le candidat ayant perdu l'élection qui est amené à évoquer l'importance du vote blanc. En observateur objectif de la vie politique, vous savez que, pour le perdant, la tentation est grande, au soir du second tour, d'émettre des commentaires sur le nombre de voix recueillies par le vainqueur... Doit-on aujourd'hui donner la possibilité d'affaiblir le résultat des élections ? Doit-on courir ce risque ? Loin d'être constructive, une telle démarche me semble problématique.

On touche là au cœur du débat : au fond, derrière la question de la reconnaissance des suffrages exprimés, c'est tout le problème de la démocratie représentative qui est posé. Si le système pour lequel nous avons collectivement opté jusqu'à présent a ses défauts, nous devons préserver le consensus républicain.

En tout cas, il faut être extrêmement prudent avec les évolutions susceptibles de servir ceux dont la vision de la démocratie diffère de la nôtre, les populistes tenants de la démocratie directe, laquelle, au départ, repose toujours sur la remise en cause de la démocratie représentative. On sait sur quoi une telle vision peut parfois déboucher ! De ce point de vue, les événements récemment intervenus dans un pays voisin doivent nous amener à bien réfléchir... Si nos désaccords sont nombreux, nous devons nous rassembler sur la défense de la démocratie représentative, qui fait l'objet d'un consensus républicain.

Mesdames, messieurs les sénateurs, si vos qualités individuelles sont grandes, quelles que soient les travées sur lesquelles vous siégez, votre pouvoir de prendre des décisions et de faire la loi ne repose pas sur ces dernières. Il ne repose ni sur votre courage, ni sur votre personnalité, ni sur vos compétences ; il ne repose que sur la légitimité que vous confère le suffrage de vos électeurs.

Je le répète, tout ce qui peut affaiblir ou permettre la contestation de cette légitimité pose un problème de fond sur le plan de la démocratie représentative. Chacun doit être conscient qu'il s'agit là du cœur du sujet.

Monsieur Leconte, je vous remercie de votre soutien. Vous l'avez dit, le vote blanc n'est pas l'indifférence. Nous sommes bien d'accord sur ce point, et je pense que c'est une opinion partagée ! En effet, le vote blanc peut avoir une signification politique. En prévoyant d'identifier le vote blanc dans les résultats, la présente proposition de loi permettra que le message ainsi adressé aux partis politiques ou aux candidats soit clairement délivré. C'est là tout son intérêt.

Dans le même temps, vous avez eu raison de rappeler qu'une élection consiste à faire un choix, et non pas simplement à exprimer un état d'âme.

Madame Cukierman, vous avez bien posé les termes du débat. Vous avez formulé des hésitations : sachez qu'elles sont partagées par tous ceux qui ont eu à réfléchir sur cette question.

Permettez-moi toutefois d'apporter une nuance à vos déclarations. Comme M. le rapporteur et M. le président de la commission des lois pourraient probablement le confirmer, il n'y a pas de lien établi entre le mode de scrutin et l'existence du vote blanc. Autrement dit, la réponse à l'abstention ne réside pas forcément dans le passage d'un scrutin majoritaire à un scrutin proportionnel : quels que soient les systèmes que l'on utilise, les comparaisons internationales – et même internes puisque plusieurs modes de scrutin cohabitent en France – montrent que l'existence du vote blanc et son émergence relèvent d'une autre explication que celle que vous avez exposée.

Monsieur Détraigne, vous soutenez le texte, et l'on imaginerait mal qu'il eût pu en aller autrement. (*Sourires.*)

Vous vous êtes demandé si la reconnaissance du vote blanc, telle qu'elle est proposée aujourd'hui ou, plus tard, de manière plus aboutie, serait de nature à faire revenir les électeurs abstentionnistes vers les urnes. Cela reste une interrogation au regard de ce qui se passe dans des pays qui ont adopté d'autres systèmes, en allant parfois beaucoup plus loin – je pense au vote obligatoire.

Tout cela n'empêche pas, malheureusement, que certaines personnes se sentent, d'une certaine façon, en dehors du système si bien que, quelle que soit la proposition institutionnelle qui leur est faite, elles ne participent pas aux scrutins. Cette distance entre certains citoyens et le processus démocratique ne trouve donc pas sa réponse dans un système électoral, ni dans des règles établissant des contraintes, ni même dans la reconnaissance du vote blanc.

Vous m'avez interrogé, monsieur le sénateur, sur l'usage des machines à voter. Ainsi que M. le rapporteur l'a lui-même relevé, celles-ci démontrent effectivement qu'il ne faut pas exagérer les conséquences du décompte du vote blanc puisqu'elles n'induisent pas de différences significatives à cet égard selon qu'elles sont ou non utilisées dans les bureaux de vote d'une même circonscription.

Vous avez donné certains exemples et je me permets d'en donner un autre. Il se trouve que l'une des premières communes de France à avoir adopté des machines à voter se situe dans ma circonscription : Mimizan, station balnéaire bien connue. M'étant posé la question des effets de cette technique sur le vote, je dois dire que je n'ai relevé aucune différence quant au taux de participation ou au nombre de votes blancs.

Cela montre que ces machines ne font pas peur aux électeurs, mais que, à l'inverse, elles ne conduisent pas à améliorer la participation, non plus qu'à accroître de votes blancs. Certes, on peut juger que le nombre de machines est insuffisant pour permettre d'établir des séries statistiques pertinentes, mais force est de constater que, au regard de la participation et du vote blanc, les mêmes résultats sont enregistrés régulièrement et depuis assez longtemps dans une commune comme Mimizan.

En conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, je dirai que ce débat est utile et que, nonobstant les importantes questions juridiques et constitutionnelles soulevées par la reconnaissance du vote blanc dans les suffrages exprimés, un pas est possible. Certains penseront que ce n'est qu'un petit pas, mais il n'y a aucune raison de ne pas l'effectuer aujourd'hui dès lors que la distinction entre votes nuls et votes blancs fait ici l'objet d'un consensus républicain. Le Gouvernement soutient cette démarche. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et de l'UDI-UC, ainsi qu'au banc de la commission*)

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Mme la présidente. L'amendement n° 3 rectifié, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant le livre I^{er} du code électoral, il est ajouté un livre préliminaire ainsi rédigé :

« Livre préliminaire

« Décompte des suffrages

« *Art. L. 1A.* - 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. Je ne reviendrai pas sur les arguments que j'ai développés dans la discussion générale pour expliquer la position des écologistes en faveur du décompte des votes blancs parmi les suffrages exprimés, que le présent amendement tend à instaurer.

J'avais l'impression d'être isolée dans cette démarche. Finalement, je m'aperçois qu'il n'en est rien, car il apparaît que nous sommes tous conscients, au fond, que cette proposition de loi ne va pas jusqu'au bout et ne résout pas tous les problèmes.

Même si les votes blancs n'ont jamais été très nombreux, imaginons qu'un jour, lors d'une élection, on en décompte un nombre considérable parce que les électeurs se sont sentis encouragés à voter blanc sachant que leur vote est désormais spécifiquement et systématiquement décompté... Imaginons qu'il y ait 10 %, voire 15% de votes blancs. Qu'en fera-t-on ? Rien ! On se contentera de se livrer à des élucubrations sur ce qu'ont voulu dire les électeurs, sur leur sagesse, ou leur absence de sagesse, etc.

Pourtant, une telle masse de votes blancs compromettra, quoi qu'on en dise, la légitimité de l'élection. Or, comme l'électeur saura que son vote blanc n'est pas comptabilisé parmi les suffrages exprimés, il n'en sera que plus encouragé à émettre un tel vote !

Je propose donc, non pas de rendre l'électeur libre – à aucun moment, je n'ai pensé qu'il ne l'était pas ! –, mais de lui dire : « Vous avez le droit de voter blanc, mais sachez que cela aura des conséquences sur l'élection. » Voilà ce qu'entraînerait le fait de reconnaître, au titre des suffrages exprimés, le vote blanc.

Quant aux conséquences de cette mesure sur nos différents scrutins, il suffit tout simplement, dans un premier temps, de modifier le dernier amendement qui sera examiné – l'article additionnel après l'article 4 proposé par M. Alain Richard – qui prévoit que la présente loi entrera en vigueur au 1^{er} mars 2014. Rien ne nous empêche de décider que le vote blanc décompté comme suffrage exprimé ne s'appliquera qu'à partir de 2016 ou 2017...

On ne doit donc pas se contenter de signaler un problème. Il faut aller jusqu'au bout de la logique de la proposition de loi et dire que les bulletins blancs valent suffrages exprimés.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Zocchetto, *rapporteur.* La proposition de Mme Lipietz constitue une option que la commission des lois ne souhaite pas retenir. Cette position procède d'une réflexion affinée, chacun l'aura compris à l'écoute des précédents orateurs à cette tribune. L'avis est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Vidalies, *ministre délégué.* Sans revenir sur un argumentaire largement développé – chacun ayant pu s'exprimer sur ce point –, je donne un avis défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« 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. »

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1er est adopté.)

Articles additionnels après l'article 1er

Mme la présidente. L'amendement n° 2, présenté par Mme Lipietz, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La section 1 du chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est complétée par un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Une information sur les modalités du vote blanc est affichée à l'entrée du bureau de vote. »

La parole est à Mme Hélène Lipietz.

Mme Hélène Lipietz. Compte tenu de l'incidence des modifications que notre vote de l'article 1^{er} aura sur la pratique des électeurs, leur information sur les modalités de décompte du vote blanc me semble essentielle, au même titre que d'autres explications affichées pour toutes les élections.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Zocchetto, *rapporteur.* La commission partage le souci exprimé par Mme Lipietz de mieux informer les électeurs et je la remercie d'attirer l'attention du pouvoir exécutif sur ce point. Cependant, comme il a été dit en commission, cette question relève du domaine réglementaire et non pas du domaine législatif. Il sera possible de prévoir l'information des électeurs par voie de circulaire. C'est pourquoi je suggère à notre collègue de retirer son amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Vidalies, *ministre délégué.* La question soulevée à travers cet amendement trouvera sa réponse dans les dispositions de l'article R. 56 du code électoral, dans le cadre de l'information qui devra être délivrée à l'ensemble des électeurs sur les conditions du vote. Je vous suggère donc à mon tour, madame Lipietz, de retirer votre amendement.

Mme la présidente. Madame Lipietz, l'amendement n° 2 est-il maintenu ?

Mme Hélène Lipietz. Je retire, bien sûr, cet amendement. J'espère que le Gouvernement n'oubliera pas de modifier les affiches d'information, qui sont parfois anciennes...

Mme la présidente. L'amendement n° 2 est retiré.

Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 1 rectifié *ter* est présenté par MM. Cointat, Buffet, Détraigne, Fleming et Frassa, Mme Troendle et M. Vial.

L'amendement n° 5 est présenté par Mme Lipietz.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 1^{er}

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 :

« Des bulletins blancs sont mis à la disposition des électeurs dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

La parole est à M. Christian Cointat, pour présenter l'amendement n° 1 rectifié *ter*.

M. Christian Cointat. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis assez décontracté en présentant cet amendement, car le texte qui nous est soumis ne correspondait pas à ma vision première des choses. En effet, j'inclinai à considérer que la situation actuelle était préférable, qu'un électeur avait la possibilité d'exprimer son mécontentement par un vote blanc ou nul et que les deux comptabilisés ensembles permettaient de savoir exactement ce qu'il souhaitait.

Mais les arguments que m'ont opposés les uns et les autres sont arrivés à me convaincre, et je me suis rallié à leur position dès lors que j'ai eu la certitude que ces votes blancs ne seraient pas considérés comme des suffrages exprimés, mes préoccupations rejoignant celles de M. le ministre telles qu'il les a exposées toute à l'heure.

Seulement voilà : si l'on décide de comptabiliser les votes blancs, on doit le faire bien. Sinon, à quoi bon ? Et pour le faire bien, il faut permettre à l'électeur qui veut voter blanc, de voter blanc ! À défaut, on n'aura fait qu'amuser la galerie avec une loi de plus, qui ne servira à rien !

M. René Garrec. Un trompe-l'œil !

M. Christian Cointat. En fait, elle sera même dangereuse parce qu'elle fera croire qu'on a fait quelque chose alors qu'en l'absence de bulletins blancs disponibles, on n'aura rien fait !

Je vous donnerai un exemple. Grâce aux écolos, des mesures ont été prises concernant les sacs en plastique : ils ne sont plus proposés gratuitement dans les magasins. Comme beaucoup de consommateurs, j'accumule ainsi une quantité phénoménale de sacs en plastique, car j'oublie toujours chez moi ceux que j'ai achetés et je dois ensuite systématiquement racheter un chaque fois que je fais des courses ! (*Sourires.*) Mais, au moins, je peux toujours faire mes courses puisque je trouve des sacs sur place !

Eh bien, c'est la même chose pour le vote blanc : si je ne trouve pas de bulletins blancs sur place, je ne voterai pas blanc car je ne le pourrai pas. Quant à imaginer qu'il suffirait de demander à chacun d'emporter des bulletins blancs avec lui... Les électeurs ne le feront pas !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Ils le font aujourd'hui !

M. Christian Cointat. Si l'on veut donner un sens au vote blanc, il faut véritablement permettre à l'électeur de faire son choix.

Il ne s'agit pas, monsieur le ministre, d'envoyer les bulletins blancs au domicile de l'électeur : on ne va tout de même pas faire de la publicité pour le vote blanc ! Il suffit qu'on en trouve dans le bureau de vote.

Comme un décret un conseil d'État est prévu, on peut parfaitement calibrer des bulletins blancs qui soient les mêmes pour tous les scrutins et toutes les élections ; cela ne coûtera pas très cher dans la mesure où les bulletins blancs non utilisés seront réutilisables.

La démocratie a un coût. Si l'on veut vraiment faire des économies, on supprime toutes les élections : là, on fera des économies à grande échelle ! (*Sourires.*) Mais je ne pense pas que ce soit la solution !

Il faut donc incontestablement prendre les mesures qui s'imposent pour que cette loi ait un sens ; sinon, j'y insiste, elle ne sera que de la poudre aux yeux ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Catherine Deroche. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Hélène Lipietz, pour présenter l'amendement n° 5.

Mme Hélène Lipietz. Nous sommes animés par la même préoccupation que M. Cointat.

J'ai entendu dire, de façon un petit peu moqueuse, que mon amendement était « anti-écologique » parce qu'il allait conduire à abattre de pauvres arbres pour fabriquer des bulletins blancs... Mais depuis quand les écologistes seraient-ils opposés à la démocratie et à son exercice effectif ? Penser que fabriquer des bulletins blancs serait une démarche anti-écologique, c'est se moquer des véritables problèmes que rencontre notre planète. La question n'est évidemment pas là !

Ce qui importe, c'est que les électeurs doivent savoir qu'ils peuvent voter blanc, et il faut qu'ils aient les moyens de le faire. Le coût des bulletins blancs serait d'ailleurs infime par rapport au coût global d'un scrutin.

Si ces amendements n'étaient pas votés, il conviendrait alors que M. le ministre prévienne de rappeler, sur sa fameuse affiche concernant les modalités de l'élection, que les électeurs doivent venir avec des bulletins blancs. Et je me demande si un électeur qui vient voter, qui ne trouve pas de bulletins blancs et doit donc repartir chez lui fera l'effort de revenir au bureau de vote...

Il me paraît abusif d'exiger des électeurs qu'ils viennent avec leur bulletin blanc. Il faut que les bulletins blancs soient sur les tables, comme les autres bulletins.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Zocchetto, *rapporteur.* Comme souvent – je pourrais même dire comme toujours –, l'apport de M. Cointat aux travaux de la commission a été important puisque c'est grâce à lui que nous avons eu le débat sur les enveloppes vides. Un consensus s'est dégagé sans trop de difficultés pour ne pas suivre la proposition de l'Assemblée nationale concernant la prise en compte des enveloppes vides comme bulletins blancs.

Nous nous sommes ensuite demandé comment formaliser le bulletin blanc et la discussion a, alors, été plus mouvementée. Nous avons envisagé, dans un premier temps, que des bulletins blancs soient mis à la disposition des électeurs dans les bureaux de vote, voire envoyés à l'avance à leur domicile. Cette solution, qui peut paraître judicieuse en première analyse, n'a cependant pas été retenue. Nous avons réfléchi, les uns et les autres, à la question, mais nous ne sommes pas parvenus à la même conclusion, pour les raisons que je vais vous exposer.

Tout d'abord, autant je suis pour l'identification du vote blanc, autant je ne soutiens pas l'égalité de traitement entre le vote blanc et le vote en faveur d'un candidat ou d'une opinion exprimée par oui ou par non. Il ne fait aucun doute que, si les bulletins sont disponibles dans des conditions strictement identiques, il en résulte une sorte d'égalité de traitement. Or je n'y suis pas favorable, je le dis clairement : comme je l'ai indiqué précédemment, le vote est également un processus décisionnel qui doit permettre de désigner quelqu'un. Nous pouvons évoquer les conditions de l'élection, mais sa légitimité ne peut être mise en cause. De la même manière, lors d'un référendum, la réponse est

oui ou non. Pour avancer, dans une démocratie, on a besoin de décider, et tout ce qui pourrait conduire à paralyser l'exercice de la démocratie me paraît mauvais.

La commission est donc défavorable à ces amendements, considérant qu'il faut éviter de créer matériellement une équivalence entre le suffrage exprimé et le bulletin blanc.

Ensuite, je le dis tout aussi clairement, il n'est pas dans l'esprit de la proposition de loi d'encourager le vote blanc. Ni son auteur, François Sauvadet, avec lequel je m'en suis entretenu, ni moi-même, pas plus que la très grande majorité de la commission des lois du Sénat, ne le souhaitent. Nous souhaitons le reconnaître, l'identifier, afin de pouvoir l'analyser, mais nous ne voulons pas l'encourager. Or il est certain que, si des bulletins blancs sont disponibles au même titre que les autres bulletins, ce sera un encouragement au vote blanc.

Les études sont rares sur le sujet. Je citerai celle qui fut réalisée lors des élections régionales de 1998, qui demeure digne de crédibilité. Interrogés à la sortie des urnes, 27 % des électeurs déclaraient qu'ils auraient voté blanc si des bulletins avaient été à leur disposition, alors que 5 % seulement l'avaient fait. J'attire donc l'attention du Sénat sur le risque considérable d'encouragement du vote blanc. Je ne pense pas qu'il soit de notre responsabilité d'y contribuer.

Se pose, enfin, la question matérielle et financière. Vous me direz que la démocratie peut en supporter le coût de bulletins blancs. Cependant, la mise à disposition, pour chaque élection, de plus de 44 millions de bulletins blancs, aussi cocasse que cela puisse paraître, a un coût significatif.

Telles sont les trois principales raisons pour lesquelles la commission est défavorable à ces amendements.

Je précise, pour que votre information soit complète, mes chers collègues, que je pensais à l'origine que c'était une bonne idée. D'autres sénateurs, notamment du groupe UMP, le pensaient également. Je citerai Jean-Jacques Hyst et Patrice Gélard, qui se sont exprimés à ce sujet en commission, comme en témoignent les comptes rendus de nos réunions. Ils ont eu l'occasion, l'un et l'autre, d'expliquer les raisons pour lesquelles ils avaient décidé de retirer leur signature de cet amendement qu'ils avaient d'abord soutenu, considérant finalement que c'était une mauvaise idée. Je le dis pour que chacun puisse se prononcer en pleine connaissance de cause.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Vidalies, ministre délégué. Le Gouvernement est également défavorable à ces deux amendements identiques. Aux excellents arguments développés par M. le rapporteur, j'ajouterai que ces amendements, s'ils étaient adoptés en l'état, poseraient de sérieux problèmes, leurs auteurs n'étant pas allés jusqu'au bout de la démarche, ce que l'on peut comprendre eu égard à sa complexité.

Je dois d'abord dire que je suis heureux que nous débattions de ces amendements, qui ont échappé à l'application de l'article 40 de la Constitution parce qu'ils concernaient une question électorale,...

Mme Catherine Procaccia. Eh oui !

M. Alain Vidalies, ministre délégué. ... conformément à une tradition respectable et respectée dans cette assemblée. Il reste que nous n'en connaissons pas l'impact financier, et je serais bien incapable de donner une indication, même approximative, du

coût de cette mesure consistant à mettre des bulletins blancs à la disposition des électeurs dans chaque bureau de vote.

En l'état, la rédaction proposée dans ces amendements ignore les dispositions de l'article R-34 du code électoral qui prévoient l'envoi des bulletins de vote chez les électeurs. On considère en effet à juste raison qu'un certain nombre d'électeurs, souvent âgés, préfèrent se rendre dans leur bureau de vote en ayant le bulletin dans la poche. Or ces amendements ne prévoient pas cette possibilité, car sa mise en œuvre serait effectivement très compliquée.

Sauf lors de l'élection présidentielle, les bulletins sont imprimés par les candidats. Dès lors, qui se chargera des bulletins blancs ? Vous supposez sans doute que l'État assumera cette dépense supplémentaire, mais ce n'est pas simple. Pour aller jusqu'au bout de la démarche, il faudrait modifier également l'article R. 34 du code électoral, afin que les électeurs ne puissent pas nous reprocher de ne pas recevoir l'ensemble des bulletins chez eux.

Il nous semble, par conséquent, qu'aux arguments de fond développés par M. le rapporteur, qui ont nourri le débat de votre commission, s'ajoutent des arguments pratiques qui font que cette proposition est aujourd'hui inachevée. Même si la démocratie le mérite, le coût des bulletins blancs pour l'ensemble des élections ne serait sans doute pas négligeable, surtout par les temps qui courent.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement émet, à ce stade, un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

M. Jean-Yves Leconte. Même si, dans une première approche, la démarche de M. Cointat est d'une logique implacable, il faut que les choses restent lisibles pour les électeurs, et la mise à disposition d'un bulletin blanc laisserait supposer que le bulletin blanc est une option possible pour peser sur le résultat du vote.

M. Christian Cointat. C'est le cas puisqu'on l'inscrit dans la loi !

M. Jean-Yves Leconte. Non, ce ne sera pas le cas : seuls les suffrages exprimés exerceront une influence sur le résultat.

Pour la bonne lisibilité des opérations, autant il est souhaitable de comptabiliser les votes blancs, comme le prévoit la présente proposition de loi, autant il faut se garder de laisser penser aux électeurs qu'ils peuvent peser par ce vote sur le résultat de l'élection. Ils doivent avoir conscience qu'en votant blanc, ils laissent les autres décider.

Mme la présidente. La parole est à Mme Catherine Procaccia, pour explication de vote.

Mme Catherine Procaccia. Ne pas mettre des bulletins à disposition des électeurs alors que nous adoptons une proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc me semble relever de la tartufferie, monsieur le ministre ! Je suis d'accord avec M. le rapporteur pour ne pas favoriser le vote blanc, mais nous sommes précisément en train de le mettre en valeur en prévoyant de le décompter. Si vous reconnaissez le vote blanc, allez jusqu'au bout en mettant à la disposition des électeurs des bulletins blancs !

Vous avez invoqué un article du code électoral, monsieur le ministre, mais nous sommes des législateurs et nous avons la faculté de le modifier. Chaque candidat pourrait, par exemple, fournir un dixième de bulletins blancs, ce qui éviterait que ceux-ci ne soient à

la charge de l'État. Les solutions techniques ne manquent pas si nous voulons vraiment mettre en œuvre une telle disposition.

Si vous soutenez ce texte, je le répète, il faut prévoir des bulletins blancs. Sinon, mieux vaut voter contre, car les électeurs pourraient exiger d'avoir les moyens de voter blanc, comme le prévoit la loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et du groupe écologiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Christian Cointat, pour explication de vote.

M. Christian Cointat. Il n'est pas question de faire la publicité pour le vote blanc, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur. Le bulletin blanc peut très bien ne pas être envoyé précisément parce que le vote blanc n'est pas un suffrage exprimé, contrairement aux bulletins imprimés. C'est donc une faculté et non une obligation.

Je le répète, je suis d'autant plus à l'aise pour défendre cette solution que, pour ma part, je préfère la législation en vigueur, estimant que l'électeur a aujourd'hui le choix entre un bulletin blanc ou nul pour exprimer sa désapprobation. Cependant, dès lors qu'on veut que le vote blanc ait un sens, il faut prévoir les moyens propres à lui donner ce sens. Sinon, cela veut dire qu'on est en train de gruger les citoyens.

Et vous savez que des associations et des lobbies œuvrent très activement en faveur du vote blanc. Si la loi est sérieuse, ils pourront s'en contenter. Sinon, ils vont de nouveau insister pour que le vote blanc fasse partie des suffrages exprimés. Vous serez alors bien obligés d'en passer par la mise à disposition de bulletins blancs ! Je vous mets donc en garde, mes chers collègues, sur le danger de la rédaction actuelle.

Notre rapporteur a fait remarquer qu'au cours des élections régionales de 1998, 5 % des personnes interrogées avaient voté blanc mais qu'elles auraient été 27 % si elles avaient disposé de bulletins blancs. Eh bien, moi, je prétends qu'il fallait qu'ils puissent exprimer cette position, parce que c'est gravissime ! C'est un thermomètre que nous ne pouvons pas ignorer ! Il ne faut pas se voiler la face pour ne pas voir la réalité !

Si l'on veut que le vote blanc ait un sens, il faut donner aux citoyens les moyens de faire savoir ce qu'ils pensent vraiment ! Sinon, à quoi cela sert-il ?

En droit, la faute n'existe que lorsqu'elle est constatée. Alors, en tant que législateurs, débrouillons-nous pour que personne ne puisse constater que nous violons le droit des gens ! Grâce à Nicolas Sarkozy, la question prioritaire de constitutionnalité permet de remettre en cause cette violation. Alors, si l'on veut reconnaître aux citoyens qui votent blanc qu'ils expriment quelque chose, il faut mettre à leur disposition les documents qui leur permettent de l'exprimer.

La classe politique est mal vue par les citoyens ; elle leur semble manquer parfois de sérieux. Franchement, si nous ne donnons pas un bulletin à ceux qui veulent voter blanc, nous ne serons pas crédibles ! Il faut faire confiance aux électeurs et se méfier de nos travers.

« N'insulte pas le crocodile avant de traverser la rivière », dit un proverbe africain. Eh bien, là, nous sommes en train d'insulter les citoyens alors que nous devons nous présenter devant eux. Cette situation est extrêmement dangereuse : ou cette loi sera inutile, ou elle se retournera contre nous.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à voter ces amendements, mes chers collègues. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et du groupe écologiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. André Gattolin, pour explication de vote.

M. André Gattolin. Les deux derniers orateurs qui viennent de s'exprimer appartiennent à l'opposition, mais je souscris à leurs propos, dont la cohérence m'apparaît absolue.

Dans la mesure où nous reconnaissons le vote blanc, nous devons poser le principe de la parfaite égalité de traitement de ce vote par rapport aux autres types de vote. Cela signifie qu'il faut mettre à disposition des électeurs des bulletins blancs dans les bureaux de vote et les inclure dans les envois postaux préélectoraux officiels, et ce pour deux raisons.

Tout d'abord, je rappelle que certains départements, par exemple celui des Hauts-de-Seine, utilisent des machines à voter. Aujourd'hui, soixante-trois communes, dont des communes de grande taille, représentant environ deux millions d'électeurs, utilisent de telles machines. Or celles-ci proposent le vote blanc.

Il serait donc incohérent qu'il n'y ait pas de bulletins blancs dans les bureaux de vote et dans les envois postaux, alors que les machines offrent la possibilité de voter blanc. Il n'y aurait donc pas égalité de traitement ! Je n'ai certes pas une connaissance parfaite de la Constitution, mais je crois tout de même savoir qu'il y a un certain nombre de principes fondamentaux à respecter. Si celui de l'égalité n'est pas mis en cause dès lors que des bulletins blancs ne sont pas proposés, qu'on m'explique pourquoi !

Ensuite, la question du coût a été évoquée. Eh bien, parlons-en ! Oui, le fait de proposer des bulletins blancs, donc non imprimés, a aussi un coût. Mais si l'on veut faire des économies, pourquoi ne pas limiter à dix le nombre de candidats par élection ?

Au reste, le vote blanc présente un avantage économique indiscutable : par définition, il ne nécessite pas de profession de foi ! Or les professions de foi, surtout si elles sont imprimées en quadrichromie, coûtent très cher, d'autant que ce sont généralement des documents assez longs.

On nous dit aussi que la mise à disposition de bulletins blancs va contribuer à augmenter le nombre de suffrages non exprimés. Or notre système de financement des partis, que je trouve d'ailleurs très injuste, repose sur le nombre de voix recueillies aux élections législatives et sur le nombre de parlementaires élus. Les partisans du vote blanc n'auront jamais d'élus : l'État n'aura donc pas à verser la contribution de 44 000 euros par an due pour chaque parlementaire. Par ailleurs, les partis ne seront pas remboursés.

Soyons donc cohérents, allons jusqu'au bout de notre démarche et ne faisons pas de demi-mesure.

C'est donc au nom de la cohérence, de l'intelligence et du respect des principes constitutionnels que, mes chers collègues, nous vous appelons à voter ces amendements identiques. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Cukierman, pour explication de vote.

Mme Cécile Cukierman. Je pense que nous extrapolons un peu l'objectif de la proposition de loi et que nous nous trompons de débat. En outre, nous discutons de questions finalement très réglementaires.

J'ai bien entendu ce qui a été dit sur la question de l'égalité, mais je rappelle que, aujourd'hui, il est possible, lors des élections européennes, de présenter une liste, de ne pas envoyer de bulletins de vote et de laisser aux électeurs le soin de les imprimer en

respectant certaines règles. Ces bulletins peuvent ensuite être utilisés dans l'isoloir et sont comptabilisés comme les autres.

Si l'on veut assurer une totale égalité, il faut tout remettre à plat. Ainsi, le code électoral prévoit que tout citoyen peut se présenter aux élections ; or nous savons tous ici que l'avance des frais de campagne constitue un frein pour beaucoup de candidats ; il n'y a donc pas d'égalité.

Dès lors, on peut effectivement envisager de tout remettre à plat, à l'occasion d'un autre texte, sur la question de l'égalité en matière électorale, y compris sur les bulletins et sur l'information des électeurs. Mais il serait bien risqué d'adopter ces amendements sans mesurer toutes les conséquences d'un tel vote. Et disant cela, je ne pense pas du tout aux incidences financières : seule m'importe l'efficacité au regard de la démocratie. Quand il est question de démocratie, mes chers collègues, ce ne sont sûrement pas des considérations financières qui doivent nous guider.

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

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

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'appellerai tout d'abord à une certaine sérénité dans ce débat.

Nous avons souvent l'occasion de débattre de sujets d'une très ample portée. Cela étant, il n'y a pas de petit sujet et je ne dis pas qu'il ne faut pas parler sérieusement de celui-ci. J'ai d'ailleurs demandé que ces amendements soient mis aux voix par scrutin public, de manière que chacun puisse se prononcer clairement en pleine connaissance de la position très majoritaire de la commission des lois. Il me semble juste en effet, en tant que président de cette commission de faire valoir sa position. Bien entendu, le Sénat est parfaitement souverain.

Je tiens d'ailleurs à remercier M. le rapporteur, qui s'est excellemment acquitté de sa tâche, et à dire mon total accord avec lui.

Tout le monde parle ici du vote blanc comme s'il s'agissait d'un vote nettement défini. Or, en réalité, personne ne peut interpréter les raisons pour lesquelles les électeurs votent blanc.

Mme Cécile Cukierman. Exactement !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. Certains électeurs votent blanc parce qu'ils considèrent que les candidats ne sont pas assez à gauche, certains autres parce qu'ils jugent qu'ils ne sont pas suffisamment à droite, d'autres parce qu'ils n'ont pas trouvé de candidat assez centriste, et certains même parce qu'ils pensent que les écologistes ne le sont pas suffisamment ! (*Sourires.*)

M. Christian Cointat. S'ils sont Verts, ils ne votent pas blanc ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois*. D'autres ne sont pas d'accord avec l'objet du vote, avec ses modalités, etc.

L'honnêteté doit donc nous conduire à être très prudents sur les conclusions qu'on peut tirer du vote blanc. Il témoigne d'insatisfactions ou de désaccords divers, et l'on ne

saurait mettre en cause *a priori* ni leurs fondements ni leur diversité. Il est très difficile de commenter les votes blancs comme s'il ne s'agissait que d'une seule et même entité.

Par ailleurs, je ne veux pas poser la question financière en termes trop prosaïques, mais l'objet de cette proposition de loi est très clair : il est de respecter le vote blanc et de le dissocier du vote nul. Tout le monde voit bien que, même s'il y a de nombreuses raisons de voter blanc, le vote blanc n'est pas la même chose que le vote nul. Désormais, les résultats feront apparaître dans deux colonnes distinctes les votes blancs et les votes nuls, au lieu d'une seule colonne pour les votes blancs et nuls.

Cher Christian Cointat, vous nous avez décrit vos pérégrinations avec vos sacs en plastique mais, honnêtement, il ne faut tout de même pas exagérer la difficulté pour tout citoyen de trouver un morceau de papier blanc !

M. Christian Cointat. Encore faut-il penser à en emporter ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Certes, mais ceux qui sont déterminés à voter ainsi y penseront.

Enfin, j'insiste sur le fait que le code électoral, comme l'a rappelé M. le ministre, prévoit que les bulletins doivent à la fois être disponibles dans les bureaux de vote et envoyés par la poste. Si nous décidons de les mettre dans les bureaux de vote, nous devons donc aussi les envoyer par la poste.

Cela a une conséquence, monsieur Cointat : pour que des bulletins blancs soient disponibles, il faudra forcément déroger aux règles de financement des campagnes électorales. En effet, tous les candidats financent leur campagne, leurs bulletins étant remboursés dans certaines conditions. La puissance publique, à savoir la commune, le département ou la région, devra donc financer à 100 % les positions diverses, dont la somme ne constitue pas une entité, s'exprimant par un vote blanc. Il y aurait là une profonde inégalité. Je ne vois pas pourquoi cette position serait dans tous les cas et obligatoirement financée à 100 % par la puissance publique. Cet argument, qui va au-delà du simple coût, est fondé sur le principe d'égalité. Il me paraît devoir être pris en compte.

Pour toutes ces raisons, la commission, dans la grande diversité de ses composantes – même si des membres éminents de certaines de ces composantes se sont prononcés en faveur des dispositions qui nous sont soumises – a émis un avis défavorable sur ces deux amendements identiques.

Mme la présidente. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 1 rectifié *ter* et 5.

J'ai été saisie d'une demande de scrutin public émanant de la commission des lois.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, ainsi que celui du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(*Le scrutin a lieu.*)

Mme la présidente. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin n° 106 :

Nombre de votants	340
Nombre de suffrages exprimés	340
Majorité absolue des suffrages exprimés	171
Pour l'adoption	22
Contre	318

Le Sénat n'a pas adopté.

Article 2

(Non modifié)

Au premier alinéa de l'article L. 66 du même code, les mots :
« blancs, ceux » sont supprimés. – *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 2

Mme la présidente. L'amendement n° 12, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Alain Vidalies, ministre délégué. Il s'agit d'un amendement de coordination. Il vise à compléter l'article L. 268 du code électoral, relatif à l'élection des conseillers municipaux, en précisant que les bulletins blancs ne sont pas des bulletins nuls. En effet, cet article prévoit la nullité de « tout bulletin qui ne répond pas aux conditions de l'article L. 260 », lui-même relatif à l'élection des conseillers municipaux au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes complètes et sans panachage.

Il pourrait être considéré qu'un bulletin blanc est un bulletin nul à défaut de satisfaire aux conditions de l'article L. 260 du code électoral, qui exige un bulletin comportant une liste complète pour être valablement compté.

Pour éviter toute interprétation en ce sens, le Gouvernement propose d'adopter le présent amendement, qui tend à clarifier le droit applicable.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Zocchetto, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement très technique, qui avait déjà été présenté en commission par Alain Richard. La commission a eu du mal à en percevoir le motif, mais aussi l'intérêt. Il y en a probablement un, mais, après une étude vraiment attentive de cet amendement, la commission des lois ne l'a pas vu ! Alain Richard, dont on sait à quel point il maîtrise le sujet, a retiré son amendement.

Nous sommes donc un peu surpris que cette proposition revienne en séance, sur l'initiative du Gouvernement.

Je suis donc au regret de vous dire, monsieur le ministre, que la commission n'y est pas favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Alain Vidalies, *ministre délégué*. Le Gouvernement maintient cet amendement parce que la procédure législative est telle que l'adoption par le Sénat d'un texte de l'article 2 conforme à celui qu'a voté l'Assemblée nationale empêchera celle-ci d'y revenir en deuxième lecture.

Cet amendement n'a pas d'objet caché ! Si l'amendement n° 12, qui tend à préciser le code électoral sur le point dont nous discutons, n'était pas adopté, il se pourrait que l'examen de la validité des bulletins, dans les bureaux de vote, suscite quelque ambiguïté. Certes, on pourrait considérer qu'il s'agit là d'une précision superfétatoire. Il semble pourtant qu'elle sera nécessaire à ceux qui auront à s'assurer de la validité des bulletins.

Évidemment, tout indique que l'interprétation qui serait faite du texte de loi dans sa rédaction actuelle irait dans le sens voulu. Il me semble pourtant que c'est la responsabilité du législateur que d'introduire cette précision dans la loi, de manière à lever toute ambiguïté. Je rappelle qu'il ne s'agit que de comptabiliser des votes : il n'y a aucune autre incidence.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 3

(Non modifié)

Le 1° de l'article L. 391 du même code est abrogé. – *(Adopté.)*

Article 4

(Non modifié)

La présente loi est applicable à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

Mme la présidente. L'amendement n° 13, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Au premier alinéa des articles L. 388 et L. 428 et au second alinéa de l'article L. 438 du code électoral, les mots : « loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « loi n° du visant à reconnaître le vote blanc aux élections ».

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Alain Vidalies, *ministre délégué*. L'objet de cet amendement est de rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna les modifications prévues par la présente loi, ce qui me paraît absolument nécessaire. Il s'agit de mettre à jour les références législatives, dénommées « compteurs », au premier alinéa des articles L. 388 et L. 428, ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article L. 438 du code électoral.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Zocchetto, *rapporteur*. Il nous semblait que l'article 4 rendait déjà le texte applicable aux collectivités concernées. Néanmoins, la commission émet un avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 4

Mme la présidente. L'amendement n° 8 rectifié, présenté par M. Richard et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} mars 2014.

La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

M. Jean-Yves Leconte. Cet amendement se justifie par son texte même.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François Zocchetto, *rapporteur*. Favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Vidalies, *ministre délégué*. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 4.

Personne ne demande la parole ?...

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

(La proposition de loi est adoptée.)

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

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* Madame la présidente, je souhaite simplement faire observer que cette semaine a été particulièrement faste pour le Sénat et pour la commission des lois.

M. Christian Cointat. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, *président de la commission des lois.* En effet, nous avons eu l'occasion de discuter quatre propositions de loi, successivement sur l'initiative du groupe socialiste, du groupe CRC, du groupe UMP et, enfin, du groupe UDI-UC. J'ajoute, même si je suis certain que cela n'a échappé à personne, que ces quatre propositions de loi ont été adoptées par le Sénat. *(Applaudissements.)*

MM. Christian Cointat et René Garrec. Très bien !