

## MERCREDI 13 FÉVRIER 2013

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Jean-Jacques Hyest.** - Ou à une désignation.

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

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

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

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

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

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

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

**M. Alain Richard.** - En Russie !

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

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

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

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

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

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

**M. Alain Richard.** - C'est simple, il n'y a qu'à créer un parti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. André Reichardt.** - Cette proposition mi-chèvre mi-chou ne me convient absolument pas : soit elle sert à distinguer les bulletins nuls des bulletins blancs, auquel cas elle présente peu d'intérêt, à plus forte raison si les enveloppes vides sont comptabilisées comme des votes blancs ; soit elle traite le vote blanc comme un suffrage

exprimé, et on en tire les conséquences. On nous fait peur avec des conséquences que nous ne verrions pas. Les débats sur le mariage pour tous ont montré qu'on pouvait faire bouger les lignes. Adopter cette seconde hypothèse pour le vote blanc témoignerait d'un certain courage civique.

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

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

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

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

**M. Patrice Gélard.** - Qui paye ?

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

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

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

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

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

*L'amendement n° 6 est adopté.*

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

### *Division additionnelle après l'article 1<sup>er</sup>*

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

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

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

**M. Yves Détraigne.** - Nous pouvons le gager.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*L'amendement n° 1 est rejeté.*

## **Article 2**

*L'article 2 est adopté sans modification.*

## **Article 3**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

## **Article additionnel après l'article 3**

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

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

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

*L'amendement n° 2 est rejeté.*

## **Article 4**

*L'article 4 est adopté sans modification.*

**Articles additionnels après l'article 4**

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

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

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

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

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

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

*Examen des amendements du rapporteur*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> - Décompte des bulletins blancs</b>			
M. ZOCCHETTO, rapporteur, et M. COINTAT	6	Suppression de l'équivalence entre enveloppe vide et bulletin blanc	<b>Adopté</b>

*Examen des amendements extérieurs*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Division(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme LIPIETZ	1	Mise à disposition des électeurs de bulletins blancs	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 3</b>			
Mme LIPIETZ	2	Information des électeurs sur le vote blanc	<b>Rejeté</b>

**Article(s) additionnel(s) après Article 4**

Mme LIPIETZ	3	Création d'un chapitre préliminaire au sein du code électoral	<b>Rejeté</b>
Mme LIPIETZ	4	Assimilation d'un bulletin blanc à un suffrage exprimé	<b>Rejeté</b>
Mme LIPIETZ	5	Prise en compte des bulletins blancs pour les consultations outre-mer	<b>Rejeté</b>