

Document mis
en distribution
le 24 janvier 2003



N° 564

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 501) DE MM. JEAN-PIERRE ABELIN, PIERRE ALBERTINI, HERVÉ MORIN ET PLUSIEURS DE LEURS COLLÈGUES, *tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections.*

PAR M. GÉRARD VIGNOBLE,

Député.

Élections et référendums.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LE VOTE BLANC : UN DROIT D'EXPRESSION INJUSTEMENT MECONNU DANS NOTRE SYSTEME ELECTORAL	7
A. UNE NEGATION REPOSANT SUR UNE CONCEPTION REDUCTRICE DU SUFFRAGE	7
1. L'assimilation injustifiée des bulletins blancs aux bulletins nuls.....	7
2. Une conception utilitariste du droit de vote	8
B. UNE PRISE EN COMPTE NECESSAIRE POUR LA DEMOCRATIE	9
1. La montée du vote blanc	9
2. L'utilité de la prise en compte du vote blanc	12
3. Une demande récurrente en faveur de la reconnaissance du vote blanc.....	14
II. — POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU VOTE BLANC	16
A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE : UNE RECONNAISSANCE COMPLETE ...	16
1. La prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés	16
2. La mise à la disposition des électeurs de bulletins blancs	17
B. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE	17
1. La discussion générale	17
2. L'examen des articles.....	20
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	23
TABLEAU COMPARATIF	25
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	29

« Un vote blanc, pour moi en tant que photographe, c'est dire noir sur blanc le refus d'être coincé par des choix imposés. Il est indispensable que l'on mette à la disposition des électeurs des bulletins de vote blanc et essentiel que ces votes soient comptabilisés et non amalgamés aux votes nuls. Sinon on vous impose le silence. Où en est-on avec la démocratie ? Je souhaite que l'on explique pour quelles raisons l'idée du vote blanc est impraticable ».

Henri Cartier-Bresson ⁽¹⁾

MESDAMES, MESSIEURS,

La reconnaissance du vote blanc dans la pratique du suffrage universel est une question majeure. Elle est liée à la signification que l'on accorde aux élections dans notre démocratie représentative.

Actuellement, le code électoral assimile les bulletins blancs aux bulletins nuls et exclut leur comptabilisation des suffrages exprimés. Le vote blanc se distingue pourtant du vote nul comme de l'abstention. Il permet au citoyen de remplir son devoir électoral tout en signifiant clairement qu'il ne veut ni des uns ni des autres.

Certes, le vote blanc a une valeur contestataire et sa croissance inquiète. Il heurte la conception traditionnelle du suffrage selon laquelle des élections doivent permettre de sélectionner des dirigeants. Mais cette conception est extrêmement réductrice : dans une démocratie, le droit de vote doit également permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions.

Vaut-il mieux reconnaître le vote blanc comme exutoire civique et élargir ainsi l'offre politique ou encourager une expression protestataire nettement plus périlleuse pour la démocratie ?

Parce qu'elle permettrait de donner toute sa dimension au droit de vote et contribuerait à réduire l'abstention et le vote extrémiste, la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés doit être enfin mise en œuvre.

La revendication est ancienne mais, curieusement, elle n'a jamais été satisfaite. Plus étonnant encore, elle n'a jamais fait l'objet d'un débat parlementaire approfondi, alors même que de nombreuses propositions de loi sur ce thème sont régulièrement déposées par des députés et des sénateurs de toutes les opinions politiques.

(1) Le Monde du 17 mars 1995.

Faisant usage de la faculté qui leur est offerte, pour la première fois sous cette nouvelle législature, par l'article 48, alinéa 3 de la Constitution, de demander l'examen en séance publique d'une proposition de loi, les députés du groupe UDF ont choisi de poser à nouveau la question de la reconnaissance du vote blanc, sur laquelle certains de leurs éminents collègues de l'UMP ont pris une position favorable.

Comme le soulignait si justement M. Hervé de Charrette ⁽¹⁾ : « *Certes, il est difficile pour les femmes et les hommes politiques de reconnaître publiquement que le système démocratique qu'ils contribuent à bâtir n'est pas entièrement satisfaisant et qu'il ne permet plus l'adhésion de toute la communauté nationale. Mais il serait encore plus dangereux de demeurer longtemps encore, sourd aux aspirations légitimes de l'opinion publique* ».

*

* *

Au cours de ses travaux, la Commission a amendé le texte de la proposition de loi présentée par M. Jean-Pierre Abelin, Pierre Albertini, Hervé Morin et les membres du groupe UDF et apparentés. Elle a accepté le principe d'une comptabilisation séparée des bulletins blancs et nuls, mais a rejeté les dispositions tendant à permettre la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés et à mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs.

*

* *

(1) Oliver Durand, Le vote blanc : Pour un suffrage vraiment universel, L'harmattan, 1999, page 8.

I. — LE VOTE BLANC : UN DROIT D'EXPRESSION INJUSTEMENT MECONNU DANS NOTRE SYSTEME ELECTORAL

A. UNE NEGATION REPOSANT SUR UNE CONCEPTION REDUCTRICE DU SUFFRAGE

1. L'assimilation injustifiée des bulletins blancs aux bulletins nuls

La règle selon laquelle les bulletins blancs ne sont pas comptabilisés parmi les suffrages exprimés est ancienne dans notre droit électoral. Elle a été pour la première fois codifiée par l'article 30 du décret réglementaire du 2 février 1852 puis reprise dans l'article 9 de la loi du 29 juillet 1913. Elle figure aujourd'hui à l'article L. 66 du code électoral :

« Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

« Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.

« Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.

« Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin. »

L'article L. 66 réserve ainsi aux bulletins blancs un sort identique à celui des bulletins nuls. Outre le fait qu'ils ne sont pas comptabilisés dans les suffrages exprimés, ils ne font pas l'objet d'un décompte séparé.

La nullité d'un certain nombre de bulletins est justifiée par l'application de trois grands principes. Le secret du vote, tout d'abord, qui empêche la prise en compte des bulletins permettant de reconnaître l'identité des électeurs. La dignité de l'élection qui condamne les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses. Le respect de l'intention exprimée par l'électeur qui exclut les bulletins ne permettant pas d'identifier avec certitude cette volonté. Schématiquement, les bulletins nuls sont censés relever soit de l'inattention, soit de la maladresse, soit de la mauvaise intention à l'égard des institutions.

Les bulletins blancs, c'est-à-dire les enveloppes contenant un papier blanc et vierge, ne sauraient s'assimiler aux bulletins nuls⁽¹⁾. Ils ne portent atteinte ni au secret du vote ni à la dignité de l'élection et participent d'une démarche réfléchie. L'électeur prend soin de les confectionner à l'avance, puisqu'ils ne sont pas mis à sa disposition dans les bureaux de vote, pour marquer le plus souvent son refus des choix proposés.

Les adversaires de la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés mettent en avant le fait que l'intention des électeurs qui y recourent est difficilement déchiffrable et que ceux-ci souhaitent rester neutres. Le sondage réalisé par l'Institut français d'opinion publique (IFOP), les 9 et 10 avril 1998, auprès d'un échantillon de 954 personnes, contredit cette analyse. 60 % des personnes interrogées souhaitent en effet que le vote blanc soit comptabilisé parmi les suffrages exprimés et que les électeurs trouvent à leur disposition dans les bureaux de vote, un bulletin blanc, à côté des bulletins libellés au nom des différents candidats. En outre, lorsqu'on leur demande leur motivation pour voter blanc, ils répondent le plus souvent qu'il s'agit du refus des candidats en présence (36 %), de l'hostilité à l'égard de la politique (35 %) et moins fréquemment du désintérêt (13 %) ou du manque d'information (11 %).

Le vote blanc marque prioritairement le refus des candidats en présence. Sa prise en compte dans les suffrages exprimés conduirait à défavoriser l'ensemble des candidats, alors que son exclusion actuelle les favorise. En conséquence, en rétablissant l'audience exacte des candidats, qui est actuellement gonflée artificiellement, la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés serait incontestablement plus respectueuse de l'intention des électeurs.

2. Une conception utilitariste du droit de vote

La négation du vote blanc se rattache à une certaine conception du suffrage selon laquelle celui-ci a pour finalité d'arrêter une désignation, en cas d'élection, ou une décision, dans le cadre du référendum. Pour parvenir à ce résultat, les règles qui le régissent doivent favoriser la constitution de majorités positives. La prise en compte du vote blanc est dans cette optique jugée dangereuse. On craint que l'augmentation du vote blanc aboutisse à la formation de « majorités négatives » et remette en cause la finalité de l'élection.

Cette conception repose sur une vision utilitariste du droit de vote. Or celui-ci doit aussi permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions, fussent-elles contestataires. Cette conception s'explique également par la sacralisation de l'acte électoral. Le vote est considéré comme un acte d'intégration à la Nation ; les formes non conventionnelles de participation politique sont ainsi mal considérées.

La reconnaissance du vote blanc apparaît d'autant plus nécessaire que le choix des électeurs est contraint par le jeu des partis politiques. Il convient de souligner que, si pour les acteurs de la Révolution française, l'élection était

(1) A l'inverse, il semble que certains bulletins nuls, les enveloppes vides en particulier, soient considérés par les électeurs qui les mettent dans l'urne, comme des bulletins blancs. L'article L. 66 du code électoral ne mentionne pas spécifiquement les enveloppes vides ; les circulaires du ministère de l'intérieur les rangent au nombre des bulletins n'entrant pas compte dans les suffrages exprimés sans les mettre dans la catégorie des bulletins blancs.

synonyme de sélection, cette conception était associée à l'interdiction des candidatures organisées. Comme le souligne Pierre Rosanvallon⁽¹⁾ : « *Cette disposition a priori surprenante, qui sera maintenue jusqu'en 1797, ne procède pas d'une sorte d'archaïsme. Elle a été au contraire mûrement réfléchie et correspond à une philosophie précise de l'élection (...) on craint que l'organisation d'une compétition donne le sens d'un arbitrage rendu par le peuple entre les programmes concurrents ou des rivalités personnelles. Or, ce n'est pas ce qu'on attend de l'élection : on la conçoit avant tout comme un procédé de détection des individus les plus capables et les plus dignes de participer à l'expression de la volonté nationale. Elle n'implique donc aucun débat contradictoire, aucun choix d'ordre politique, au sens où nous entendons banalement ce terme. Elle n'accepte par ailleurs aucune intervention qui puisse instaurer un écran perturbateur entre les individus et la volonté générale* ». En 1848, date des premières élections au suffrage universel masculin en France, les candidatures n'étaient plus interdites, mais les citoyens étaient toutefois libres de voter pour les personnes de leurs choix. Ce n'est qu'à partir de la fin du XIX^e siècle que les partis politiques se sont chargés de sélectionner des candidats et il est intéressant de noter que le vote blanc se pratiqua peu jusqu'en 1877.

B. UNE PRISE EN COMPTE NECESSAIRE POUR LA DEMOCRATIE

1. La montée du vote blanc

Depuis le sondage précité d'avril 1998, le nombre d'électeurs ayant eu recours au moins une fois au vote blanc est évalué à 15 millions. Les bulletins blancs et nuls représentent régulièrement un très grand nombre d'électeurs et leur proportion a augmenté tout au long du siècle. A l'occasion des élections législatives de 1993, le vote blanc et nul a atteint un niveau record, représentant 2 169 371 millions d'électeurs. Les tableaux ci-après montrent l'évolution du vote blanc et nul aux référendums et aux élections législatives et présidentielles depuis 1945. Il convient de souligner que les pourcentages des votes blancs et nuls sont calculés par rapport au nombre des inscrits et non des votants, ce qui diminue leur poids. Les pourcentages des voix obtenues par les candidats sont en revanche établis en fonction des suffrages exprimés.

(1) Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Éditions Gallimard, 1998, page 45.

**POURCENTAGE DE VOTES BLANCS ET NULS
AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES ET LÉGISLATIVES (1945-1997)
(en pourcentage des inscrits)**

IV ^e République	Législatives 1945	Législatives Juin 1946	Législatives Novembre 1946	Législatives 1951	Législatives 1956
Tour unique (élections au scrutin proportionnel à un seul tour)	2,0	1,2	1,5	2,9	3,1

V ^e République	Législatives 1958	Législatives 1962	Présidentielle 1965	Législatives 1967	Législatives 1968	Présidentielle 1969	Législatives 1973	Présidentielle 1974
1 ^{er} tour	2,0	2,1	0,9	1,9	1,4	1,0	1,8	0,8
2 ^e tour	1,8	2,8	2,4	2,7	2,1	4,5	2,7	1,2

V ^e République	Législatives 1978	Présidentielle 1981	Législatives 1981	Législatives 1986 ⁽¹⁾	Présidentielle 1988	Législatives 1988	Législatives 1993	Présidentielle 1995	Législatives 1997	Présidentielle 2002	Législatives 2002
1 ^{er} tour	1,6	1,3	1,0	3,4	1,6	1,4	3,7	2,2	3,3	2,5	2,8
2 ^e tour	2,4	2,5	2,0	-	3,1	2,1	6,5	4,9	4,5	4,4	2,6

(1) Élections au scrutin proportionnel à un seul tour.

TAUX D'ABSTENTION AUX RÉFÉRENDUMS, VOTES BLANCS ET NULS

Date	Objet	Blanc et nul ⁽¹⁾
Octobre 1945	Assemblée constituante à pouvoirs limités	4,2
Mai 1946	Approbation de la Constitution	2,1
Octobre 1946	Approbation de la Constitution	1,4
Septembre 1958	Approbation de la Constitution	1,1
Janvier 1961	Politique d'autodétermination en Algérie	2,2
Avril 1962	Approbation des accords d'Évian sur l'indépendance algérienne	4,1
Octobre 1962	Élection du Président au suffrage universel direct	2,0
Avril 1969	Création des régions et réforme du Sénat	2,2
Avril 1972	Élargissement de la CEE	7,1
Novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	4,4
Septembre 1992	Approbation du traité de Maastricht	2,4
Septembre 2000	Quinquennat	5,0

(1) En pourcentage des inscrits.

Le vote blanc et nul a représenté environ un million de personnes lors de la dernière élection présidentielle, ainsi qu'aux dernières élections législatives, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

RESULTATS DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2002

	1 ^{er} tour (21 avril 2002)		2 ^e tour (5 mai 2002)	
	Voix	% des inscrits	Voix	% des inscrits
Inscrits	41 194 689		41 191 169	
Abstentions	11 698 956	28,4	8 358 874	20,2
Votants	29 495 733	71,6	32 832 295	79,7
Blancs ou nuls	997 262	2,4	1 769 307	4,2
Exprimés	28 498 471	69,1	31 062 988	75,4

RESULTATS DES ELECTIONS LEGISLATIVES DE 2002

	1 ^{er} tour (9 juin 2002)		2 ^e tour (16 juin 2002)	
	Voix	% des inscrits	Voix	% des inscrits
Inscrits	40 968 484		36 783 746	
Abstentions	14 578 609	35,58	14 597 581	39,68
Votants	26 389 875	64,42	22 186 165	60,32
Blancs ou nuls	1 143 830	2,79 ⁽¹⁾	965 139	2,62 ⁽²⁾
Exprimés	25 246 045	61,62	21 221 026	57,69

(1) 4,33 % des votants.

(2) 4,35 % des votants.

2. L'utilité de la prise en compte du vote blanc

- Un triple avantage pour la démocratie

La comptabilisation séparée des votes blancs et leur prise en compte dans les suffrages exprimés pourraient améliorer le fonctionnement de notre démocratie. Elle permettrait d'abord de reconnaître les électeurs dans leur diversité et de mieux prendre en compte l'expression de leur volonté. Le recensement du vote blanc constituerait un indicateur d'insatisfaction utile pour les partis politiques, un aiguillon pour les appeler à se transformer et à mieux répondre aux demandes des électeurs. Il améliorerait la relation entre le pouvoir et la population.

La reconnaissance du vote blanc permettrait certainement de réduire le phénomène abstentionniste qui atteint aujourd'hui des proportions inégalées. Aux dernières élections législatives, l'abstention a battu un nouveau record, atteignant 35,58 % des électeurs inscrits au premier tour et 39,68 % au second. Avec la reconnaissance du vote blanc, on peut penser que certains des électeurs, qui ne se reconnaissent pas dans les candidats en lice et envisagent en conséquence de ne pas se déplacer pour voter, le feront désormais parce qu'ils auront la possibilité de faire entendre leur voix. De ce point de vue, le vote blanc apparaît comme une forme d'abstention civique, qui consiste à remplir son devoir de citoyen tout en manifestant son insatisfaction.

M. Pierre Bréchon, chercheur au CNRS, a montré, dans ses études sur le comportement électoral des Français, que le vote blanc n'était pas sans lien avec l'abstention : *« Il semble y avoir une opposition entre les cartes de l'abstention et celles des votes blancs et nuls. Lorsqu'un département est fortement abstentionniste, il est faiblement touché par le vote blanc et nul et inversement. Notons encore que les blancs et nuls se rencontrent plutôt dans les départements ayant une population âgée et rurale ; il s'agit de zones où le contrôle social est plus fort et où la norme du vote est probablement plus forte. On préférera aller voter pour manifester son mécontentement quant à l'offre électorale que de simplement s'abstenir. Dans les zones urbaines où le contrôle social et la norme du bon citoyen se relâchent, on pourra plus facilement s'abstenir. Les cartes de l'abstention et celles des blancs et nuls ne se recoupent pas, mais elles se complètent. Selon les territoires, on préférera manifester son incapacité à choisir ou son opposition politique de manière passive (en s'abstenant) ou par une attitude civique (par un vote blanc et nul)⁽¹⁾ »*. Cette analyse qui explique le vote blanc par le poids du contrôle social sur les électeurs est contestable. En revanche, il est certain que la non reconnaissance du vote blanc pousse les électeurs insatisfaits à se réfugier dans l'abstention.

On peut également penser que la prise en considération du vote blanc détournerait un certain nombre d'électeurs du vote extrémiste. Le vote en faveur des partis d'extrême droite ou d'extrême gauche est pour certains d'entre eux davantage un exutoire à leur mécontentement qu'un véritable choix en faveur d'un programme politique. Le sondage précité de 1998 confirme cette analyse. Il montre que si le vote blanc avait été pris en compte aux élections régionales, le Front national aurait

(1) Pierre Bréchon, La France aux urnes : cinquante ans d'histoire électorale, Notes et études documentaires, La documentation française, édition 1998, pages 40 à 42.

été le parti perdant le plus de suffrages exprimés : son score aurait été ramené de 15,5 % à 8 %.

- Un risque de blocage des institutions à relativiser

Selon ses opposants, l'intégration des bulletins blancs au sein des suffrages exprimés risquerait d'entraîner le blocage des institutions. Ce risque ne doit pas cependant être surestimé. En outre, les règles électorales pourraient sans difficulté être adaptées en conséquence.

L'incidence de la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés varie en fonction des modes de scrutin. En théorie, pour les élections à la représentation proportionnelle, elle est sans incidence sur le résultat de l'élection. Pour ce type de scrutin, les sièges sont attribués à des listes, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues. Que les bulletins blancs soient ou non comptabilisés parmi les suffrages exprimés ne modifie en rien la répartition mathématique des sièges entre les listes en présence. Les opposants à la reconnaissance du vote blanc font valoir que le décompte des bulletins blancs rendra le dépouillement plus compliqué. Sans doute, mais l'amélioration du fonctionnement de la démocratie a un coût.

L'intégration des bulletins blancs aux suffrages exprimés peut influencer le déroulement des élections au scrutin majoritaire à deux tours. Elle a pour effet d'élever le chiffre de la majorité absolue et pourrait ainsi conduire à tenir plus de seconds tours, ce qui n'est pas dramatique en soi. Les adversaires de la prise en compte du vote blanc prétendent, en outre, que l'on risquerait de se trouver dans une impasse juridique, dans l'hypothèse, peu probable, où le nombre de bulletins blancs représenterait la majorité absolue des suffrages au premier tour ou la majorité relative au second. Ils affirment qu'alors aucun candidat ne pourrait être proclamé vainqueur. Cet argument ne semble pas pertinent. Si les bulletins blancs représentent la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il sera procédé à un second tour. Au second tour, quelle que soit l'importance du vote blanc, le candidat qui aura obtenu le plus de suffrages sera élu.

Pour les élections législatives et cantonales, ainsi que pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, qui ont lieu au scrutin majoritaire à deux tours, la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés pourrait conduire à augmenter le nombre de seconds tours. Pour les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus et pour les élections régionales, qui comportent une dose de représentation proportionnelle, elle pourrait en outre engendrer une diminution du nombre des listes admises à la répartition des sièges, le seuil actuel étant fixé à 5 % des suffrages exprimés. Mais, ce seuil, qui devrait être prochainement modifié pour les élections régionales, pourrait être ajusté.

La seule véritable difficulté juridique concerne l'élection présidentielle. L'article 7 de la Constitution prévoit que 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. Au second tour de scrutin, ne peuvent se présenter que « *les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus*

favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour ». Si les bulletins blancs entrent dans le décompte des suffrages exprimés, il peut arriver au second tour qu'aucun candidat n'obtienne la majorité absolue. Les solutions à ce problème existent : il suffirait de modifier la Constitution pour prévoir qu'au second tour la majorité relative suffit. Certains objectent que cela amoindrirait la légitimité du président nouvellement élu. Mais, la reconnaissance du vote blanc part du postulat selon lequel il vaut mieux que la réalité soit clairement affichée.

En cas de référendum, la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés rendra plus difficile l'adoption du projet, qui doit être approuvé à la majorité des suffrages exprimés. Il ne pourra en être ainsi que si les bulletins « oui » sont supérieurs au nombre de bulletins blancs et « non » réunis. Voter blanc élève le seuil de la majorité des suffrages à atteindre pour l'adoption du projet, mais il serait réducteur de considérer qu'il équivaut à voter « non ». Alors qu'il lui est hostile en général, le professeur Guy Carcassonne a bien souligné l'intérêt du vote blanc pour le référendum : *« Le seul cas dans lequel on pourrait envisager de donner une véritable force juridique aux bulletins blancs, c'est le cas du référendum. Si, par exemple, on constate qu'il y a un pourcentage " x " de bulletins blancs, éventuellement supérieur aux " oui " ou aux " non ", on pourrait considérer que la question est réputée n'avoir pas été posée ; et ce serait parfaitement légitime. Des gens qui diraient : " cette question n'a aucun intérêt " ou " nous récusons les termes dans lesquels elle a été posée donc nous votons blanc " »*⁽¹⁾.

Enfin, il faut souligner que la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés pourrait avoir un impact financier sur certaines formations politiques, puisque l'accession au remboursement des frais de campagne est conditionnée à l'obtention d'un résultat égal à 5 % des suffrages exprimés⁽²⁾. Mais, là encore, les règles peuvent être modifiées.

Le risque de blocage des institutions, avancé par les opposants de la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés comme un chiffon rouge, mérite donc d'être relativisé. La reconnaissance du vote blanc est légitime et pourrait justifier que certaines règles de notre droit électoral soient modifiées pour en tenir compte, sans que nos institutions actuelles n'en soient bouleversées.

3. Une demande récurrente en faveur de la reconnaissance du vote blanc

Dans l'opinion publique, la demande en faveur de la reconnaissance du vote blanc est forte. Le sondage précité réalisé par l'IFOP, les 9 et 10 avril 1998, auprès d'un échantillon de 954 personnes l'a montré. 60 % des personnes interrogées souhaitent que le vote blanc soit comptabilisé parmi les suffrages exprimés et que les électeurs trouvent à leur disposition dans les bureaux de vote un bulletin blanc à côté des bulletins libellés au nom des différents candidats. Ce sont surtout les jeunes électeurs qui se prononcent en ce sens (à 75 % chez les moins de 35 ans). 86 % des cadres supérieurs et professions libérales s'y déclarent favorables. Enfin, quelle que

(1) *Propos tenus sur Europe 1, le 23 mai 1997.*

(2) *Pour l'élection présidentielle, l'obtention de ce pourcentage permet d'obtenir le remboursement de la moitié du plafond des dépenses au lieu du vingtième de ce montant.*

soit l'orientation politique des personnes interrogées, une majorité se prononce en ce sens, à gauche, à droite ou à l'extrême droite. Les plus réticents se trouvaient au RPR (51 % d'avis favorables, 47 % hostiles). Mais ceux qui déclarent ne jamais voter nul ou blanc l'acceptaient (à 52 % contre 46 %).

Plusieurs associations en faveur du vote blanc se sont constituées, qu'il s'agisse du mouvement « Blanc, c'est exprimé », fondé en 1989 par M. Gérard Gautier, ou de « L'association pour la reconnaissance du vote blanc », créée en 1994 par M. Olivier Durand.

Le vote blanc a fait l'objet de nombreuses initiatives parlementaires. Les premières remontent à 1880. Dans une proposition de loi du 22 mars 1880, les députés Naquet et Saint Martin préconisaient ainsi la prise en compte des bulletins blancs, comme des bulletins nuls, dans les suffrages exprimés ; leur collègue Bardoux, le 13 juillet 1880, défendait pour sa part la valeur du vote blanc, sans se prononcer toutefois en faveur de sa prise en compte dans les suffrages exprimés : *« Le Gouvernement sera d'autant plus fort que dans chaque village, chaque Français aura sinon réfléchi, du moins été appelé à réfléchir. Peu importe qu'aucun candidat ne convienne, mettre dans l'urne un bulletin blanc c'est voter. La conscience de chacun est donc respectée, la liberté ne reçoit pas d'atteinte »*.

La plus belle défense de la prise en compte des bulletins blancs se trouve dans la proposition de loi du député Jean Victor datant du 26 octobre 1909 en faveur de l'instauration d'un vote obligatoire : *« La liberté d'affirmer son opinion certes, mais il faut quelque chose de plus, il est nécessaire que l'électeur qui s'est déplacé pour aller voter soit certain que le bulletin qu'il a déposé dans l'urne aura une valeur numérique et ne sera plus considéré comme quantité négligeable. Il faut par conséquent abolir cette vieille coutume de considérer comme nuls les bulletins blancs. Nous voulons forcer l'électeur à venir aux urnes et quand il dépose un bulletin blanc nous viendrons lui dire ensuite qu'il ne compte pas ? Le bulletin blanc est une manière spécifique d'exprimer son opinion. Il doit en être fait mention dans le compte servant à exprimer la majorité. Comment notre démocratie a pu arriver jusqu'à nos jours sans faire cesser cette anomalie qui constitue une véritable iniquité ? »*

De la sixième législature à la onzième, plus d'une vingtaine de propositions de loi ont été déposées : treize par des sénateurs ⁽¹⁾ et onze par des députés ⁽²⁾. Sur dix-huit propositions différentes, onze prévoient la prise en compte parmi les suffrages exprimés des bulletins blancs, tandis que six se contentent de réclamer la distinction effective entre les bulletins blancs et les bulletins nuls et la mise à la disposition de bulletins blancs. Une proposition prône la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés dans le cadre de l'instauration d'un vote obligatoire. Depuis le début de cette législature, les initiatives se sont multipliées.

(1) Il s'agit de MM. Charles Pasqua (RPR, 1978), Henri Cavaillet (PS, 1980), René Chazelle et plusieurs de ses collègues socialistes (1983), Henri Collette (RPR, 1992), Edouard Le Jeune (centriste, 1992, 1994 et 1996), Hubert Haenel (RPR) et plusieurs de ses collègues (1995, 1997 et 2000), Mme Françoise Seligmann (PS, 1995), MM. Bernard Joly (Parti radical, 1998) et Ladislav Poniatowski (RI, 2000).

(2) M. Georges Collombier (UDF, 1991 et 1997), Mme Yann Piat et plusieurs de ses collègues de droite (1992 puis 1993), MM. Thierry Cornillet et Daniel Picotin (Parti radical, 1996), Thierry Mariani (RPR, 1997), Pierre Albertini (PPDF) et plusieurs de ses collègues (1997), Alain Ferry (divers droite, 1997), Jean-Louis Bernard, Jean-Antoine Leonetti et François Loos (Parti radical, 1998), Dominique Paillé (1998), Louis de Broissia (RPR, 1998).

Six propositions de loi tendant spécifiquement à assurer une meilleure reconnaissance du vote blanc ont été déposées sur le bureau de notre assemblée :

— proposition n° 133 présentée par M. André Gerin relative à la reconnaissance du vote blanc ;

— proposition n° 211 présentée par M. Thierry Mariani modifiant le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé ;

— proposition n° 216 présentée par M. Georges Colombier relative à la reconnaissance du vote blanc ;

— proposition n° 280 présentée par M. Jean-Pierre Abelin et plusieurs de ses collègues tendant à reconnaître le vote blanc aux élections ;

— proposition n° 299 présentée par M. Lionnel Luca visant à comptabiliser le vote blanc dans les opérations électorales ;

— proposition n° 501 présentée le 30 décembre 2002 par M. Jean-Pierre Abelin, Pierre Albertini, Hervé Morin et les membres du groupe UDF et apparentés

Deux propositions de loi visant à instaurer le vote obligatoire présentées respectivement par M. Dominique Paillé ⁽¹⁾ et MM. Laurent Fabius et Jean-Marc Ayrault ⁽²⁾, tendent également à assurer une meilleure reconnaissance du vote blanc.

Une proposition de loi a, par ailleurs, été déposée sur le bureau du Sénat ⁽³⁾.

II. — POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU VOTE BLANC

La proposition n° 501, présentée le 30 décembre 2002, par M. Jean-Pierre Abelin, Pierre Albertini, Hervé Morin et les membres du groupe UDF et apparentés soumise à notre examen comporte trois articles. Elle vise à assurer une reconnaissance complète du vote blanc tout en facilitant son exercice.

A. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE : UNE RECONNAISSANCE COMPLETE

1. La prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés

L'article 2 de la présente proposition modifie l'article L. 65 du code électoral pour prévoir non seulement le décompte séparé des bulletins blancs mais également leur prise en compte pour la détermination des suffrages exprimés. Par coordination, son article 3 modifie l'article L. 66 du code électoral qui ne concernera plus dès lors que les bulletins nuls.

(1) Proposition n° 486 tendant à compléter le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé et instaurant le vote obligatoire pour tous les électeurs.

(2) Proposition n° 547 visant à rendre la participation obligatoire au vote et modifiant certaines dispositions du code électoral.

(3) Proposition de loi présentée par M. Roland Courteau tendant à reconnaître le vote blanc comme suffrage exprimé.

Seule une prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés permettra d'assurer pleinement sa reconnaissance. S'en tenir à un décompte séparé ne constituerait qu'une demi-mesure. D'ailleurs, il faut noter que le code électoral prévoit déjà l'hypothèse d'une comptabilisation spécifique des bulletins blancs dans le cadre de l'utilisation des machines à voter. Son article L. 57-1 prévoit en effet que les machines à voter, qui pourront être utilisées dans certaines communes, devront permettre l'enregistrement d'un vote blanc et sa totalisation, les votes nuls étant pour leur part rendus impossibles. Comme cela a été souligné, le risque de blocage des institutions, évoqué par certains députés et sénateurs pour limiter l'objet de leur proposition en faveur de la reconnaissance du vote blanc, ne constitue pas en réalité un argument suffisant pour écarter la prise en compte du vote blanc dans les suffrages exprimés.

L'ensemble des propositions déposées depuis le début de la législature sur la question du vote blanc prône sa prise en compte dans les suffrages exprimés. Seule, la proposition de loi présentée par MM. Laurent Fabius et Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste, dont l'objet est plus large, puisqu'elle vise à instaurer un vote obligatoire, se range à l'argument du blocage des institutions pour prôner uniquement le décompte séparé des votes blancs. Il convient à cet égard de souligner que si la question de la reconnaissance des bulletins blancs se pose avec plus d'acuité dans un système électoral reposant sur le vote obligatoire, dont le principe peut-être contesté, elle se justifie néanmoins pleinement à l'heure actuelle.

2. La mise à la disposition des électeurs de bulletins blancs

Actuellement, les électeurs qui souhaitent voter blanc doivent eux-mêmes confectionner leur bulletin. L'article premier de la présente proposition complète l'article L. 58 du code électoral afin d'obliger le maire à mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs en quantité suffisante. Il indique ainsi que leur nombre devra correspondre à celui des électeurs inscrits. Cette formulation a paru plus précise que celle utilisée dans certaines propositions de loi, selon laquelle ces bulletins devraient être mis à disposition « *pendant toute la durée du scrutin* ».

La présente proposition ne précise pas en revanche à qui incombera le coût de la confection des bulletins blancs. En s'inspirant des textes déposés par MM. Thierry Mariani et Dominique Paillé, le rapporteur estime donc souhaitable de la compléter pour prévoir, à l'article L. 69 du code électoral, que les frais de fourniture des bulletins blancs seront à la charge de l'État. Compte tenu de l'irrecevabilité financière d'une telle initiative, au regard de l'article 40 de la Constitution, un amendement de cette nature ne pourrait être déposé que par le Gouvernement.

B. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE

1. La discussion générale

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Bernard Roman a estimé que les conséquences graves qui résultaient, pour l'équilibre de la démocratie, de la progression de l'abstention, appelaient une série de réponses, dont la comptabilisation distincte des votes blancs faisait partie, sans pour autant constituer une solution suffisante. Ayant fait observer qu'il serait utile, pour accompagner cette réforme, de rendre obligatoire la participation des citoyens aux scrutins et d'envisager d'autres mesures excédant le cadre du texte en discussion, il a annoncé que son groupe ne s'opposerait pas à la proposition de loi.

Exprimant ses réserves à l'égard de la proposition de loi, **M. Gérard Léonard** a souligné que le fait d'enregistrer officiellement les votes blancs ne constituerait en aucun cas une réponse suffisante au séisme qu'a représenté le vote du 21 avril 2002, ni à la progression de l'abstention. Il a estimé que cette mesure relevait de la même logique que la participation obligatoire des citoyens aux scrutins et qu'il serait cohérent d'aller jusqu'au bout de cette démarche en sanctionnant l'abstention, comme c'est le cas dans certains pays étrangers.

M. Guy Geoffroy a jugé qu'une reconnaissance du vote blanc ne constituait pas une réponse au désamour exprimé par nos concitoyens à l'égard de la politique, dont les causes devaient être recherchées dans la nature et la qualité de l'offre politique. Il a relevé que l'augmentation régulière du nombre de candidats aux différents scrutins n'avait pas empêché une progression du vote blanc, ce qui constitue une preuve indubitable du malaise qui étreint le corps électoral. Il a fait observer que, dans les scrutins uninominaux à deux tours, la possibilité offerte par notre système électoral de voir se maintenir plus de deux candidats au second tour constituait, pour la légitimité des élus, un handicap, auquel seule échappait l'élection présidentielle. C'est pourquoi il s'est interrogé sur les conséquences de l'application des dispositions de la proposition de loi à cette élection.

Le président Pascal Clément a rappelé que la Constitution, dans son article 7, prévoit que le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés et que l'adoption de la proposition de loi dans le texte de ses auteurs nécessiterait une révision de la Constitution.

M. Xavier de Roux, rappelant que le vote blanc reflétait un désaccord du citoyen à l'égard de la personnalité ou de l'opinion des candidats en lice, a convenu qu'il pourrait être opportun de le comptabiliser de manière distincte. Il a estimé que cette mesure était sans rapport avec le vote obligatoire, qui, compte tenu de la culture politique française, serait mal perçu par nos concitoyens, attachés à la liberté de leur expression et au caractère volontaire de leur démarche électorale.

M. Gilles Bourdoleix s'est déclaré hostile à cette proposition de loi, estimant que, si la comptabilisation distincte des votes blancs et nuls pouvait se justifier dans le cadre de la présentation des résultats d'un scrutin, les votes blancs ne devaient pas, pour autant, être comptés au nombre des suffrages exprimés, puisque le vote avait pour finalité l'élection d'un candidat.

M. Robert Pandraud a également fait part de son opposition résolue à cette proposition de loi et de ses doutes sur la possibilité de contrer la dégradation de la participation électorale par une telle mesure, totalement inutile de surcroît dans le cas du scrutin proportionnel. Il s'est également inscrit en faux contre l'argument

selon lequel la prise en compte du vote blanc permettrait de diminuer le poids électoral des partis extrémistes, ces partis disposant d'une légitimité qui leur était propre et contribuant à la réflexion, puisque les partis modérés eux-mêmes puisaient parfois dans leur corpus idéologique. Il a estimé qu'en matière électorale, la véritable réforme consisterait, d'une part, à ouvrir l'inscription sur les listes électorales toute l'année, au lieu de la limiter à trois mois, et d'autre part, à instituer une procédure plus simple et plus sûre que le vote par procuration, pour tenir compte de la mobilité accrue de la population. Il a, de même, exprimé son opposition à l'égard du vote obligatoire : assorti de sanctions faibles, il serait sans effet, celles-ci restant inappliquées ; sanctionné lourdement, il serait impopulaire.

M. Christian Decocq a souligné la contradiction majeure d'une réforme qui, sans élargir réellement l'offre politique, aurait des conséquences politiques graves sur le déroulement des élections. Bien qu'élu dans une région où la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé aurait été favorable à son mouvement politique à certaines périodes au vu de la configuration politique locale, il a jugé paradoxal d'accorder un tel poids politique à des personnes manifestant un désintérêt patent pour le personnel politique. S'agissant du vote obligatoire, sujet dont il a fait observé qu'il n'était lié que de manière indirecte à celui du vote blanc, il s'est dit à l'écoute et sans opposition *a priori*, notamment en raison de l'exemple positif qu'offrait en la matière la Belgique, toute proche du Nord, dont il est élu.

Le président Pascal Clément a fait observer que, si plusieurs propositions de loi émanant de tous les horizons politiques avaient été élaborées sur ce sujet, c'était pour faire face à la baisse régulière de la participation électorale, la reconnaissance du vote blanc comme mode d'expression démocratique étant considérée dans ces conditions comme un moyen de la favoriser. Il a d'emblée souligné les limites d'une telle analyse, puisque les élus seraient privés de ce qui constitue, dans l'esprit des électeurs, un aspect fondamental de leur légitimité, à savoir la majorité absolue des suffrages exprimés. Il a considéré, en conséquence, que, loin de favoriser la participation, une telle proposition risquait au contraire de perturber l'électorat, de fragiliser les élus et d'aggraver la désaffection populaire à l'égard du vote. Il a exprimé son scepticisme envers les analyses présentant la reconnaissance du vote blanc comme un rempart contre les votes en faveur des partis extrémistes, estimant que la part croissante qu'ils recueillent trouvait son origine dans la bipolarisation et le rapprochement des politiques suivies par les partis gouvernementaux.

Le Président Pascal Clément a néanmoins jugé que cette proposition de loi pourrait, compte tenu d'un dispositif modifié, être de nature à répondre aux préoccupations de ses auteurs. C'est pourquoi il a proposé à la Commission de faire mention des votes blancs dans les résultats des élections, sans pour autant les intégrer aux suffrages exprimés, notamment pour des raisons constitutionnelles.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— Le débat sur la proposition de loi a souligné la nécessité de prendre des mesures pour réactiver la démocratie, la reconnaissance du vote blanc n'étant qu'une première étape.

— Le monde politique semble avoir peur de l'électeur qui, par son vote blanc, rejette tous les candidats. Il est préférable que les électeurs aient le droit de s'exprimer, le vote blanc leur permettant de participer à la vie politique.

— La prise en considération du vote blanc détournerait un certain nombre d'électeurs du vote extrémiste ; le vote en faveur des partis d'extrême droite ou d'extrême gauche est, pour certains d'entre eux, davantage un exutoire à leur mécontentement qu'un véritable choix en faveur d'un programme politique. Le sondage réalisé par l'IFOP, les 9 et 10 avril 1998, sur le vote blanc confirme cette analyse, car il montre que, si le vote blanc avait été pris en compte aux élections régionales, le Front national aurait été le parti perdant le plus de suffrages exprimés : son score aurait été ramené de 15,5 % à 8 %.

2. L'examen des articles

La Commission est passée ensuite à l'examen des articles de la proposition de loi.

Avant l'article 1^{er} :

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Bernard Roman ayant pour objet de rendre le vote obligatoire. Tout en rappelant qu'une telle obligation n'était pas étrangère à la tradition française, comme le montre l'exemple du scrutin pour l'élection des sénateurs, M. Bernard Roman a fait valoir qu'elle s'inscrivait dans une démarche globale tendant à rénover les modalités de la participation du citoyen à la vie publique. La Commission a *rejeté* l'amendement, ainsi qu'un amendement de conséquence du même auteur instaurant une amende en cas de non participation au vote.

Article 1^{er} (art. L. 58 du code électoral) : *Mise à la disposition des électeurs de bulletins blancs*

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Bernard Roman précisant les modalités de mise à disposition des bulletins blancs lors des opérations de vote. Le rapporteur a fait part de sa préférence pour la rédaction de la proposition de loi, qui lui paraît plus précise. Indiquant que le code électoral ne prévoyait actuellement qu'une taille minimale et maximale des bulletins, M. Guy Geoffroy s'est interrogé sur la pertinence de l'amendement, qui précise que les bulletins blancs doivent être de même format que les bulletins des candidats. M. Christian Vanneste a fait état de son hostilité à l'encontre d'une disposition qui revient à reconnaître la même valeur au vote blanc qu'au vote pour un candidat ; il a considéré que l'obligation de fournir des bulletins blancs de même format que ceux des candidats contribuerait à la dévalorisation du débat public et des hommes politiques. Il a rejeté l'idée de mettre sur le même plan l'expression d'un mécontentement, souvent conjoncturel, et le vote pour un candidat qui défend des positions. Il a rappelé que les pays les plus démocratiques connaissent une forte abstention, sans que l'on puisse considérer, pour autant, que leurs institutions étaient en péril. M. Patrick Delnatte a observé que la mise à disposition de bulletins blancs devrait impliquer, selon une logique qu'il récuse, la modification des règles de campagne et de propagande pour donner au vote blanc la même importance que les

autres votes. Le Président Pascal Clément a jugé tout à fait paradoxal de voir les électeurs encouragés par les partis politiques à ne pas voter pour les candidats qu'ils présentent. Il a ensuite déclaré partager les réserves de M. Patrick Delnatte sur les modalités concrètes de reconnaissance du vote blanc. M. Bernard Roman a insisté sur l'objet essentiel du dispositif, qui est de faire revenir les électeurs dans les bureaux de vote ; il a jugé peu convaincants les arguments de M. Patrick Delnatte, en rappelant que la prise en compte des votes blancs était pratiquée dans de nombreuses démocraties sans que des modalités particulières de propagande ne soient nécessaires. La Commission a *rejeté* l'amendement. Suivant l'avis de son président, elle a ensuite *rejeté* l'article premier.

Article 2 (art. L. 65 du code électoral) : *Comptabilisation séparée des bulletins blancs et intégration dans les suffrages exprimés* :

La Commission a été saisie de quatre amendements présentés par MM. Bernard Roman, Gilles Bourdouleix, Pascal Clément et Étienne Blanc ayant pour objet identique de permettre le décompte spécifique des bulletins blancs en excluant leur prise en compte pour la détermination des suffrages exprimés.

M. Bernard Roman a indiqué que son amendement permettrait de tenir compte du souhait de l'électeur de ne pas choisir entre les candidats. Faisant état des difficultés que poseraient les résultats du vote blanc pour certains scrutins, M. Étienne Blanc a jugé indispensable de ne pas prendre en compte les bulletins blancs dans les suffrages exprimés. Reconnaisant que le vote blanc répondait à un besoin des électeurs d'exprimer leur refus de choisir un candidat, le Président Pascal Clément a souhaité que puissent être décomptés séparément les votes blancs sans qu'ils soient pris en compte dans les suffrages exprimés ; il a ajouté que son amendement, à la différence des autres, prévoyait qu'il serait fait mention de ces votes dans les résultats des scrutins. M. Gilles Bourdouleix s'est rallié à l'amendement du président Pascal Clément.

Tout en reconnaissant que les amendements présentés amélioreraient le dispositif de la proposition de loi, M. Gérard Léonard a fait part de son hostilité à l'encontre de la démarche globale consistant à reconnaître une légitimité au vote blanc. En écho aux propos de M. Étienne Blanc, M. Guy Geoffroy a ajouté que la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés soulèverait de grandes difficultés pour les scrutins majoritaires à deux tours, notamment lorsqu'il n'y a plus qu'un seul candidat au second tour et pour les référendums. M. Christian Decoq a indiqué qu'il était très attaché à la notion de suffrages exprimés et rejeté en conséquence la proposition consistant à y inclure les votes blancs ; il a estimé que l'amendement de M. Pascal Clément proposait une solution intéressante. Mme Brigitte Barèges a jugé que la question n'était pas tant de s'interroger sur la légitimité du vote blanc, mais plutôt sur les moyens de rénover la légitimité des élus ; observant que le propre des sociétés décadentes était de légiférer à tout propos, elle a plaidé pour une rénovation de l'offre politique, plus performante et plus à l'écoute des électeurs.

M. Xavier de Roux a considéré que la question de la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés était définitivement écartée, puisque l'article 7 de la Constitution prévoit que le Président de la République est élu à la

majorité absolue des suffrages exprimés ; il a émis la crainte que notre pays puisse se retrouver dans le cas de la Serbie, qui, en raison de son mode de suffrage, ne parvient pas à se doter d'un Président de la République. M. Bruno Le Roux a considéré que c'était le propre des démocraties de ne pas offrir aux électeurs un choix parfait ; jugeant dès lors indispensable d'éduquer le citoyen pour l'inciter à choisir entre des candidats qui ne correspondent pas parfaitement à ses aspirations, il a estimé que l'introduction du vote blanc aurait pour effet, au contraire, d'encourager les électeurs à la facilité.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement de M. Pascal Clément. Les amendements de M. Bernard Roman, M. Gilles Bourdouleix et M. Étienne Blanc, devenus sans objet, ont été retirés. Elle a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (art. L. 66 du code électoral) : *coordination* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI TENDANT A LA RECONNAISSANCE DU VOTE BLANC AUX ELECTIONS

Article premier

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 mention dans les résultats des scrutins. »

Article 2

Dans le premier alinéa de l'article L. 66 du code électoral, les mots : « blancs, ceux » sont supprimés.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code électoral</p> <p><i>Art. L. 58.</i> — Dans chaque salle de scrutin les candidats ou les mandataires de chaque liste peuvent faire déposer des bulletins de vote sur une table préparée à cet effet par les soins du maire.</p> <p>Cet article n'est pas applicable dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter.</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Après le premier alinéa de l'article L. 58 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Le maire doit déposer sur cette même table des bulletins blancs dont le nombre doit correspondre à celui des électeurs inscrits. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: center;">Rejeté.</p>
<p><i>Art. L. 65.</i> — Dès la clôture du scrutin, il est procédé au dénombrement des émargements. Ensuite, le dépouillement se déroule de la manière suivante : l'urne est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur est permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels doivent être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement. Le nombre de tables ne peut être supérieur au nombre d'isoloirs.</p> <p>Les enveloppes contenant les bulletins sont regroupées par paquet de 100. Ces paquets sont introduits dans des enveloppes spécialement réservées à cet effet. Dès l'introduction d'un paquet</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Le troisième alinéa de l'article L. 65 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>... du code électoral est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>de 100 bulletins, l'enveloppe est cachetée et y sont apposées les signatures du président du bureau de vote et d'au moins deux assesseurs représentant, sauf liste ou candidat unique, des listes ou des candidats différents.</p>	<p>« Les bulletins blancs sont décomptés séparément et entrent en compte pour la détermination des suffrages exprimés. »</p>	<p>... et annexés au procès-verbal. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés, mais il en est fait mention dans les résultats des scrutins. »</p>
<p>A chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur ; celui-ci le lit à haute voix ; les noms portés sur les bulletins sont relevés par deux scrutateurs au moins sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul quand les bulletins portent des listes et des noms différents. Les bulletins multiples ne comptent que pour un seul quand ils désignent la même liste ou le même candidat.</p>		
<p>Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le président, à la fin des opérations de vote, rend visibles les compteurs totalisant les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, de manière à en permettre la lecture par les membres du bureau, les délégués des candidats et les électeurs présents. Le président donne lecture à haute voix des résultats qui sont aussitôt enregistrés par le secrétaire.</p>		
<p><i>Art. L. 66.</i> — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des</p>	<p>Article 3</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article L. 66 du code électoral, les mots : « blancs, ceux » sont supprimés.</p>	<p>Article 3</p> <p>(Sans modification).</p>

Texte en vigueur

—

mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignées par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.

Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

—

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Avant l'article 1^{er}

Amendements présentés par M. Bernard Roman et les commissaires membres du groupe socialiste :

- Insérer l'article suivant :

« L'article L. 1 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée : "Il est obligatoire." »

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 117-1 du code électoral, il est inséré un article L. 117-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 117-2.* — Tout électeur qui, sans motif valable, n'a pas pris part aux opérations électorales ou aux consultations par voie de référendum, est sanctionné par une amende de 30 €. »

Article 1^{er}

Amendement présenté par M. Bernard Roman et les commissaires membres du groupe socialiste :

Rédiger ainsi cet article :

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

« Il sera mis à la disposition des électeurs pendant toute la durée du vote des bulletins blancs du même format que les bulletins des candidats. »

Article 2

Amendement présenté par M. Bernard Roman et les commissaires membres du groupe socialiste [retiré] :

Rédiger ainsi cet article :

« L'article L. 65 du code électoral est ainsi modifié :

« I. — L'avant-dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les bulletins blancs sont décomptés et proclamés séparément des bulletins nuls dans les résultats du scrutin. »

« II. — La dernière phrase du dernier alinéa est supprimée. »

Amendement présenté par M. Gilles Bourdoux [retiré] :

Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

« Les bulletins blancs sont décomptés séparément. Leur nombre est indiqué séparément de celui des bulletins nuls. »

Amendement présenté par M. Étienne Blanc [retiré] :

Dans le dernier alinéa de cet article, substituer au mot : « entrent », les mots « n’entrent pas ».

Après l'article 3

Amendements présentés par M. Bernard Roman et les commissaires membres du groupe socialiste [retirés] :

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 66 du code électoral, sont insérés deux articles L. 66-1 et L. 66-2 ainsi rédigés :

« *Art. L. 66-1* — Les bulletins blancs n’entrent pas en compte pour la détermination du nombre de suffrages exprimés. Néanmoins, ils sont annexés au procès-verbal et font l’objet d’un décompte spécifique. »

« *Art. L. 66-2* — Les opérations de dépouillement achevées, le président donne lecture à haute voix des résultats obtenus par chaque liste ou chaque candidat, ainsi que du nombre de bulletins blancs. Ces informations sont aussitôt enregistrées par le secrétaire. »

- Insérer l'article suivant :

« Dans l'article L. 69 du code électoral, après les mots : “des enveloppes”, sont insérés les mots : “et des bulletins blancs”. »

564 – Rapport de M. Gérard Vignoble sur la proposition de loi tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections