

Rapport de François Zocchetto (UDI), 13 février 2013

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Aujourd'hui, les bulletins blancs et nuls, confondus dans le décompte des voix, ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés.

La reconnaissance du vote blanc est une revendication ancienne comme en témoignent les multiples propositions de loi en ce sens, déposées au fil des décennies au Parlement.

Des propositions similaires se sont traduites par des changements législatifs dans quelques États européens (Espagne, Suède, Suisse, etc.) qui reconnaissent désormais, avec une infinité de nuances et d'évolutions historiques, le vote blanc. Dans le reste du monde, la reconnaissance du vote blanc concerne un nombre limité de pays. Elle est souvent alors conçue comme une contrepartie au caractère obligatoire du vote.

Au-delà des enceintes parlementaires, le débat sur la prise en compte et la valeur conférées aux bulletins blancs s'est exprimé, y compris en France, avec fréquence et constance. Pour les partisans de sa reconnaissance, il ouvre l'espoir de voir remettre en cause des règles électorales héritées du siècle précédent.

Soutenue par des associations particulièrement actives, cette demande a été relayée ces dernières années par des initiatives dont l'une des plus notables fut, lors des élections municipales de 2001 à Caen, la présentation d'une liste pour le vote blanc uniquement composée d'électeurs invitant les personnes qui ne se reconnaissaient dans aucune autre liste à voter pour eux. La liste, permettant par ce procédé de décompter les votes blancs, réunit alors près de 8 % des suffrages exprimés.

Le poids du vote blanc est souvent considéré comme porteur d'un malaise démocratique et signe d'une désaffection d'une partie de l'électorat à l'égard de l'offre politique qui lui est proposée.

Dans ce contexte, le Sénat est appelé à se prononcer à l'initiative du groupe UDI-UC sur une proposition de loi de M. François Sauvadet et plusieurs de ses collègues visant à reconnaître le vote blanc aux élections et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale 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 sa signification dans une démocratie moderne.

I. LA PRISE EN COMPTE DU VOTE BLANC : UN DEBAT ANCIEN, UNE REGLE CONTESTEE

« *Le vote blanc est une réalité qui ne se dément pas depuis le début de la cinquième République* » estimait M. François Sauvadet, auteur de la présente proposition de loi et rapporteur de la commission des Lois à l'Assemblée nationale. Dans son rapport, il relevait ainsi une progression du vote blanc depuis 1958, les « *pics de vote blanc et nul* » étant atteints lors des référendums.

Le vote blanc s'est paradoxalement imposé comme une réalité dans l'expression du suffrage démocratique sans pour autant pouvoir faire l'objet d'une mesure exacte. En effet, en l'état actuel du droit, aucune donnée ne permet de dénombrer le vote blanc du fait de **l'assimilation des bulletins blancs et nuls lors du décompte des voix**.

A. L'ASSIMILATION DES BULLETINS BLANCS ET NULS

L'article L. 66 du code électoral prévoit en effet que n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement :

- 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 bulletins blancs.

Cette assimilation des bulletins blancs et nuls dans le décompte des suffrages, posée par l'article 9 de la loi du 29 juillet 1913¹, est attestée au moins depuis l'article 30 du décret du 2 février 1852²

Lors de l'examen de la présente proposition de loi à l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des Lois, rappelait plus précisément l'origine de cette règle³ : « *Le 18 ventôse an VI -ce qui, comme chacun le sait, correspond au 6 mars 1798-, fut votée une loi autorisant le vote blanc, au moment même où le vote par bulletin était systématisé. [...] Quelques années plus tard, sous le Premier empire, le Conseil d'État, qui était alors un corps institué, dont la vocation était de préparer les lois que Bonaparte souhaitait, donna un statut au vote blanc : un avis, rendu le 25 janvier 1807, reconnut que les bulletins blancs devaient être retranchés des votes émis.* » Puis, comme le soulignent MM. Yves Déloye et Olivier Ihl⁴, « *sous la Restauration, certaines élections comptabilisent le vote blanc comme partie intégrante des suffrages exprimés* ». En 1839, sous la monarchie de Juillet, la Chambre des députés renverse finalement cette règle.

Depuis cette date, l'assimilation des bulletins blancs et nuls est demeurée une **règle constante pour les opérations de vote en France**. La seule exception notable concerne, depuis la loi n° 69-419 du 10 mai 1969, les machines à voter qui, en application de l'article L. 57-1 du code électoral, doivent permettre à l'électeur d'enregistrer un vote blanc. Dans ce cas, la proportion de votes blancs peut être décomptée puisque, la machine à voter ne pouvant enregistrer qu'un vote régulier, le vote nul, par hypothèse, n'existe pas. Le juge administratif a d'ailleurs admis cette différence, considérant que « *la circonstance que les machines à voter comportent une touche permettant l'expression d'un vote blanc par voie électronique n'introduit aucune rupture d'égalité entre les électeurs mais, au contraire, assure une égalité entre ceux-ci quel que soit le moyen de vote utilisé* »⁵.

En conséquence, les bulletins blancs et nuls sont **intégrés pour le calcul du taux de participation** du scrutin mais sont **exclus du décompte des suffrages exprimés**.

* ¹ *Cet article disposait que « Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, les bulletins trouvés dans la boîte 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 des 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 devra porter mention des causes de l'annexion. Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraînera l'annulation des opérations qu'autant qu'il sera établi qu'elle aura eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin. »*

* ² *Cet article prévoyait que « les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal ».*

* ³ *L'origine de l'assimilation des bulletins blancs et nuls lors des premières élections, au début de la Révolution française, proviendrait du fait que les électeurs devaient alors inscrire eux-mêmes sur le bulletin le nom du candidat pour lequel il souhaitait voter; aussi, un bulletin sans nom -donc blanc- était-il irrégulier au regard des règles électorales en vigueur.*

* ⁴ Yves Déloye, Olivier Ihl, *L'acte de vote, 2008, Les Presses de Sciences Po, p. 233.*

* ⁵ CE, 22 février 2008, Mehdi B. et Joseph A, n° 301664.