

N° 547

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2003.

PROPOSITION DE LOI

*visant à rendre la participation obligatoire au vote
et modifiant certaines dispositions du code électoral.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. LAURENT FABIUS, JEAN-MARC AYRAULT, Mme PATRICIA ADAM, MM. DAMIEN ALARY, JEAN-PAUL BACQUET, GERARD BAPT, JACQUES BASCOU, CHRISTIAN BATAILLE, JEAN-CLAUDE BEAUCHAUD, SERGE BLISKO, PATRICK BLOCHE, JEAN-CLAUDE BOIS, DANIEL BOISSERIE, FRANÇOIS BROTTES, MARCEL CABIDDU, THIERRY CARCENAC, JEAN-PAUL CHANTEGUET, PIERRE COHEN, Mmes CLAUDE DARCIAUX, MARTINE DAVID, MM. MARCEL DEHOUX, MICHEL DELEBARRE, BERNARD DEROSIER, MICHEL DESTOT, PIERRE DUCOUT, JEAN-PAUL DUPRE, YVES DURAND, ALBERT FACON, JACQUES FLOCH, PIERRE FORGUES, JEAN GLAVANY, Mme ÉLISABETH GUIGOU, M. DAVID HABIB Mme FRANÇOISE IMBERT, MM. SERGE JANQUIN, JEAN-PIERRE KUCHEIDA, JÉRÔME LAMBERT, JEAN-YVES LE BOUILLONNEC, JEAN-YVES LE DEAUT, JEAN-YVES LE DRIAN, BRUNO LE ROUX, MICHEL LEFAIT, PATRICK LEMASLE, MICHEL LIEBGOTT, FRANÇOIS LONCLE, VICTORIN LUREL, CHRISTOPHE MASSE, KLEBER MESQUIDA, Mme HÉLÈNE MIGNON, MM. HENRI NAYROU, ALAIN NERI, CHRISTIAN PAUL, GERMINAL PEIRO, JEAN-CLAUDE PEREZ, Mme GENEVIÈVE PERRIN-GAILLARD, M. PAUL QUILÈS, Mme ODILE SAUGUES, MM. HENRI SICRE, PASCAL TERRASSE, DANIEL VAILLANT, ANDRÉ VALLINI, MANUEL VALLS, ALAIN VIDALIES, JEAN-CLAUDE VIOLLET

et les membres du groupe socialiste (1),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de :* Mme Patricia Adam, M. Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Éric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Marcel Cabiddu, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Mme Claude Darciaux, MM. Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Jean Gaubert, Mmes Nathalie Gautier, Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mmes Élisabeth Guigou, Paulette Guinchar-Kunstler, M. David Habib Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou,

MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin, Christophe Masse, Didier Mathus, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque.

Elections et référendums.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La conquête du droit de vote, qui a nécessité de difficiles combats, fut l'un des actes fondateurs de la République. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre le droit de suffrage comme moyen privilégié de l'expression de la souveraineté nationale. La constitution de la Ve République confirme cette tradition en affirmant dans son article 3 le principe d'un suffrage universel, égal et secret.

Le vote constitue donc l'acte citoyen par excellence, permettant à notre système de démocratie représentative d'exister. Sans cette participation au vote, pas de représentation, pas de mandat et, pour finir, pas de démocratie vivante.

Pourtant, depuis des années, le parti des abstentionnistes est devenu d'une certaine façon le premier parti de France. Si l'on s'en tient à l'élection qui rassemble traditionnellement le plus les Français, la présidentielle, le taux d'abstention est passé de 15,7 % des inscrits en 1974 à 28 % en 2002. L'abstention pour les autres élections est bien supérieure, et tend à augmenter. Les raisons avancées pour expliquer cette évolution inquiétante sont diverses : conditions politiques, données sociales et culturelles, fréquence des consultations, importance moindre que les électeurs attachent à la politique, protestation... La première réponse à ce danger appartient évidemment aux candidats, aux formations politiques, aux femmes et aux hommes politiques qui doivent mieux agir, mieux convaincre et donner le goût de l'engagement citoyen à ceux qui s'en sont désintéressés.

Le législateur ne peut cependant rester passif face au développement d'un tel phénomène. L'abstention massive, véritable abdication de la souveraineté, met en effet directement en cause le fondement électif de la démocratie. Elle réduit la légitimité des élus et des décisions qu'ils prennent. Elle exprime l'affaiblissement du civisme et à son tour y contribue.

Le principal argument en faveur de la participation obligatoire au vote est que, là où elle existe, elle constitue un remède avéré contre l'abstention. L'objection selon laquelle il serait contraire à une société libre de prévoir cette obligation n'est pas convaincante : d'une part, la démocratie impose d'autres devoirs, tels que l'obligation de faire partie d'un jury d'assises, l'obligation de fréquenter l'école, l'obligation fiscale, etc. D'autre part, comme on le verra plus bas, concomitamment le vote blanc serait reconnu. Une autre objection relative aux possibles difficultés d'application d'une telle réforme ne résiste pas non plus à l'analyse et aux faits : les nombreux pays qui pratiquent ainsi les ont surmontées. Surtout, ces objections pèsent peu par rapport aux inconvénients d'une participation électorale de plus en plus faible : progressivement risque de s'établir une sorte de suffrage censitaire où seuls les plus aisés culturellement ou financièrement – ou bien les groupes de pression – s'exprimeraient dans les urnes, rendant illusoire le concept même de majorité, fragilisant la légitimité des élus et leurs décisions, vidant

de sens l'équilibre d'une société qui, rappelons cet aspect essentiel, est fait à la fois de droits et de devoirs.

Parmi d'autres dispositions à encourager et qui concernent à la fois la société elle-même, les partis politiques, l'éducation, les médias et le comportement citoyen, deux mesures législatives sont de nature à freiner l'abstention. Elles ne sont pas les seules réponses mais elles devraient favoriser l'engagement citoyen en France.

La première mesure consiste en l'instauration d'une participation obligatoire au vote. Si la participation au vote est avant tout un droit, elle constitue également un devoir auquel il convient de donner sa pleine application. Une telle obligation existe déjà notamment en Belgique, en Grèce et au Luxembourg. Elle s'accompagne, là où elle existe, de taux élevés de participation. Elle n'est pas totalement absente de notre tradition nationale puisque, par exemple, les membres du collège sénatorial sont tenus de participer au scrutin, sauf cause légitime. En cas de non-respect de cette obligation, une amende est infligée par le tribunal de grande instance (art. L. 318 du code électoral). Les articles 1er et 2 de la présente proposition de loi étendent ce dispositif à l'ensemble des citoyens.

La seconde disposition a pour objet de permettre de tenir compte des votes blancs afin de lever une ambiguïté. Actuellement, en effet, dans les résultats électoraux, le vote blanc est assimilé au vote nul ou à l'abstention (art. L. 66 du code électoral). Il existe cependant une différence entre le vote blanc, le vote nul et l'abstention. Le citoyen qui fait le choix de voter blanc accomplit un acte qui le conduit à se rendre dans le bureau de vote avec un bulletin blanc préparé à l'avance – les bulletins blancs ne sont actuellement pas disponibles dans les bureaux de vote – et à le glisser dans l'urne. Le nombre d'électeurs votant blanc est évalué à près d'un million à chaque consultation électorale.

La proposition de loi aurait à cet égard plusieurs effets: prévoir dans les bureaux de vote des bulletins blancs (art. 3), permettre une comptabilisation particulière de ces bulletins (art. 4, 5 et 7), exclure les bulletins blancs du nombre des suffrages exprimés (art. 6), mettre à la charge de l'Etat le coût de ces bulletins (art. 8). On n'a pas prévu d'intégrer les votes blancs parmi les suffrages exprimés car cela conduirait à modifier les règles de calcul de la majorité absolue ou relative pour les élections majoritaires (présidentielles, législatives...). Il y aurait alors un risque d'impasse juridique dans l'hypothèse extrême où les votes blancs représenteraient la majorité des suffrages et une telle assimilation influencerait artificiellement sur le calcul des règles de majorité.

Cette proposition devrait s'accompagner par ailleurs d'améliorations concrètes en ce qui concerne l'inscription automatique sur les listes électorales et le mécanisme des procurations.

Redonner tout son sens à l'acte civique et responsabiliser davantage les citoyens constitue une démarche d'ensemble, qui nécessite des actions diverses et une information plus efficace. Les mesures proposées dans cette proposition de loi n'en sont qu'un aspect et il faudra sans doute prévoir d'autres avancées en matière de démocratie citoyenne comme, par exemple, le référendum d'initiative populaire, la saisine par les citoyens du Conseil constitutionnel ou l'instauration d'une véritable éducation à la citoyenneté. Les mesures proposées ici sont donc une première étape, mais une étape importante, pour restaurer la vitalité de notre démocratie.

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les motifs pour lesquels il vous est demandé d'adopter la proposition de loi dont le texte suit.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article L. 1 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il est obligatoire. »

Article 2

Après l'article L. 117-1 du même code, 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 R. »

Article 3

Après le premier alinéa de l'article L. 58 du même code, 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 4

L'article L. 65 du même code 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.

Article 5

Le début du premier alinéa de l'article L. 66 du même code est ainsi rédigé :

« Les bulletins ne contenant pas de désignation suffisante... (*le reste sans changement*). »

Article 6

Après l'article L. 66 du même code, 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. »

Article 7

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

547 – Proposition de loi de M. Laurent Fabius sur la participation obligatoire au vote