

N° 400

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012.

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 DE M. FRANÇOIS SAUVADET (n° 107) *visant à reconnaître le **vote blanc aux élections***,

PAR M. FRANÇOIS SAUVADET
Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LE VOTE BLANC EST UNE RÉALITÉ QUI NE SE DÉMENT PAS DEPUIS LE DÉBUT DE LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE.....	7
II. LE VOTE BLANC EST AUJOURD’HUI ASSIMILÉ AU VOTE NUL.....	11
III. LA RECONNAISSANCE DU VOTE BLANC A DÉJÀ ÉTÉ PROPOSÉE À DE NOMBREUSES REPRISES	13
A. Le vote blanc a une signification politique particulière.....	15
B. Le vote blanc doit être mieux pris en compte dans les résultats électoraux ..	16
DISCUSSION GÉNÉRALE	19
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 65 du code électoral) : Reconnaissance du vote blanc.....	23
<i>Article 2</i> (art. L. 66 du code électoral) : Coordination	26
<i>Article 3</i> (art. L. 391 du code électoral) : Coordination en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna	26
<i>Article 4</i> : Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna	27
TABLEAU COMPARATIF	29
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	33
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	35

MESDAMES, MESSIEURS,

« Le vote blanc n'est pas pris en compte. S'il l'était, je voterais blanc afin de manifester mon désaccord avec le système politique français. Le seul moyen de faire entendre son désaccord en France est de s'abstenir ».

« C'est vraiment à contrecœur que je me résigne à m'abstenir parce que, si je vote blanc, je voterai transparent ».

« Voter blanc, en France, est identique à s'abstenir ; alors je ne me bouge même plus, vu que cela revient au même ».

« Dans leur globalité, je n'adhère vraiment à aucun parti politique. Donc, je vote blanc. Car je n'ai aucune envie de voter "utile". Ni de voter "contre" quelqu'un. Ou encore pour "le moins pire" ».

Ces quatre témoignages, recueillis parmi de nombreux autres lors de la dernière élection présidentielle⁽¹⁾, illustrent toute l'acuité de l'enjeu de la reconnaissance du vote blanc.

Tout démocrate ne peut qu'être interpellé par la montée conjuguée de l'abstention – malgré la traditionnelle exception que constitue encore l'élection présidentielle – et du vote extrême lors des derniers scrutins nationaux.

Dans ce contexte, continuer à assimiler le vote blanc à un vote nul contribue à décourager les citoyens d'accomplir leur devoir électoral. Il est d'ailleurs regrettable que le récent rapport de la commission présidée par M. Lionel Jospin soit totalement muet sur la question de la reconnaissance du vote blanc⁽²⁾.

La présente proposition de loi tend à y remédier. Elle vise à opérer une distinction claire entre l'absence de vote, le vote nul parce qu'irrégulier et le vote blanc du citoyen qui estime ne pouvoir retenir aucune des options qui lui sont proposées.

Simple dans son principe comme dans ses modalités, une telle réforme constituerait une indéniable avancée démocratique. Elle semble d'ailleurs clairement avoir les faveurs de nos concitoyens, puisqu'une récente enquête d'opinion indique que 69 % des personnes interrogées estiment « nécessaire » la « prise en compte du vote blanc dans les résultats électoraux »⁽³⁾.

(1) « Abstention, vote blanc : des électeurs expliquent leur choix », Le Monde, 10 avril 2012.

(2) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, 9 novembre 2012.

(3) Sondage LH2 pour Le Nouvel Observateur réalisé les 9 et 10 novembre 2012, par téléphone, auprès d'un échantillon de 970 personnes selon la méthode des quotas.

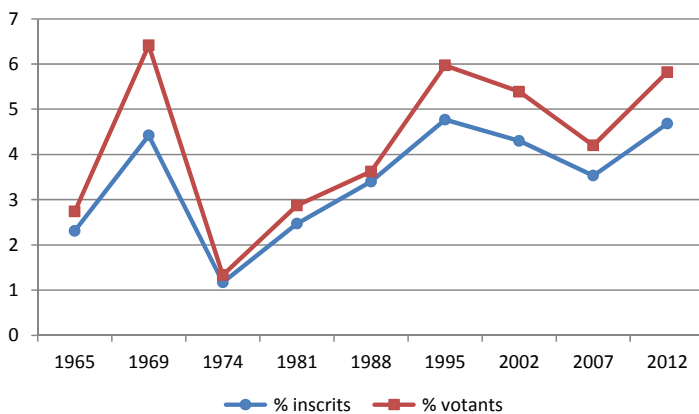
I. LE VOTE BLANC EST UNE RÉALITÉ QUI NE SE DÉMENT PAS DEPUIS LE DÉBUT DE LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE

Le 6 mai 2012, jour du second tour de l'élection présidentielle, plus de 2,1 millions de bulletins blancs et nuls ont été décomptés ⁽¹⁾.

En valeur absolue, c'est-à-dire en nombre de bulletins, il s'agit d'un record, toutes votations confondues, sous la V^e République. En pourcentage des votants, le vote blanc et nul a atteint 5,82 %, aboutissant à ce que le nouveau président de la République ait été élu sans réunir la majorité absolue des *votants* : seulement 48,6 % des citoyens ayant déposé un bulletin dans l'urne ont choisi M. François Hollande – qui a, en revanche, obtenu 51,6 % des suffrages *exprimés*.

Un tel cas de figure s'était déjà produit en 1995 : M. Jacques Chirac avait été élu avec 52,6 % des suffrages exprimés, mais sans obtenir la majorité absolue des votants (49,5 %, en raison du haut niveau des bulletins blancs et nuls).

TAUX DE VOTES BLANCS ET NULS AU SECOND TOUR DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE



Source des données : ministère de l'Intérieur.

En pourcentage des votants, le record du vote blanc et nul aux **élections présidentielles** avait cependant été atteint :

– pour un premier tour, lors de l'élection présidentielle de 2002, avec 3,38 % des votants ;

– pour un second tour, lors de l'élection présidentielle de 1969, avec 6,41 % des votants (voir le graphique ci-avant). La différence substantielle avec le taux de vote blanc et nul au premier tour (1,29 %) s'explique principalement par le fait que le parti communiste avait appelé ses électeurs à

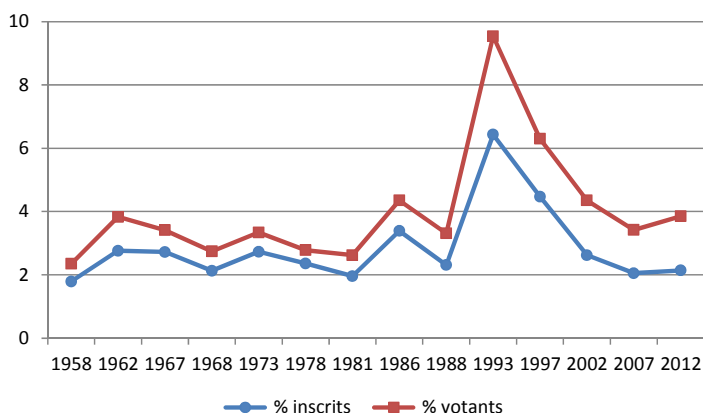
(1) Du fait de l'assimilation entre vote blanc et vote nul, à laquelle la présente proposition de loi tend à mettre fin, aucune statistique ne permet d'identifier le seul vote blanc.

refuser de choisir entre Georges Pompidou et Alain Poher. On se rappelle d'ailleurs que le candidat communiste, Jacques Duclos, avait déclaré que le choix offert aux électeurs se résumait à « *blanc bonnet ou bonnet blanc* ».

Dans les deux cas, ces niveaux records de vote blanc et nul coïncident avec des niveaux records d'abstention : 28,4 % au premier tour de l'élection de 2002 ; 31,1 % au second tour de l'élection de 1969.

Le vote blanc est un phénomène tout aussi significatif lors des **élections législatives** (voir le graphique ci-après). Le niveau le plus important a été atteint lors des élections de 1993, où les votes blancs et nuls se sont respectivement établis à 5,28 % des votants au premier tour, puis à 9,54 % des votants au second.

TAUX DE VOTES BLANCS ET NULS AU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES



N.B. : pour les élections législatives de 1986, les données sont celles du seul et unique tour.

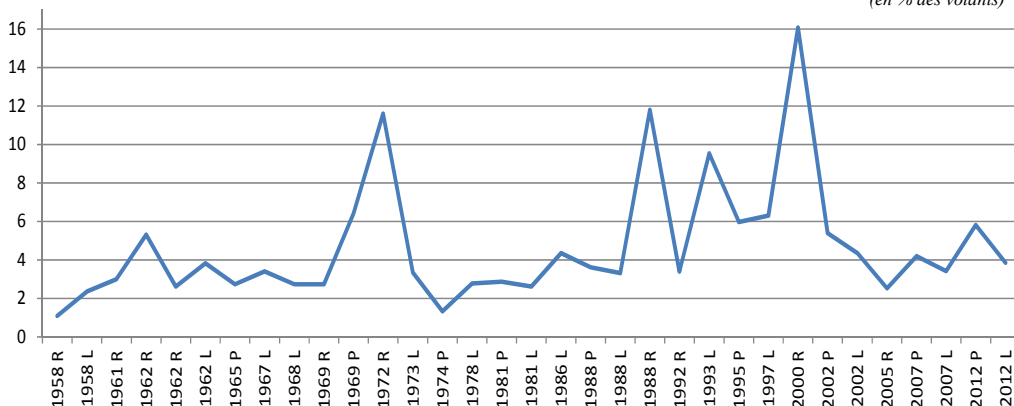
Source des données : ministère de l'Intérieur.

Toutefois, c'est à l'occasion de **référendums** que les « pics » de vote blanc et nul sont le plus impressionnants, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.

Le record en pourcentage des votants, toutes votations confondues, a été établi en 2000 lors du référendum sur le quinquennat présidentiel, avec un taux de bulletins blancs et nuls de plus de 16 %. Le référendum de 1972 sur l'élargissement de la Communauté économique européenne et le référendum de 1988 sur le statut de la Nouvelle-Calédonie avaient également donné lieu à de très importants votes blancs et nuls – respectivement 11,61 % et 11,81 % des votants.

ÉVOLUTION DES VOTES BLANCS ET NULS SOUS LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE

(en % des votants)



R : référendum ; L : élections législatives ; P : élection présidentielle. Pour les élections, les données présentées sont celles du second tour (sauf pour les élections législatives de 1986, à un seul tour).

Source des données : ministère de l'Intérieur.

Les tableaux présentés ci-après, établis à partir de données fournies par le ministère de l'Intérieur, récapitulent l'ensemble des votes blancs et nuls aux élections législatives et présidentielles et lors des référendums. Les cases sur fond grisé signalent les chiffres les plus importants.

VOTES BLANCS ET NULS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

(métropole jusqu'à 1978 ; France entière depuis 1981)

Année	1 ^{er} tour			2 ^e tour		
	Nombre	En % des inscrits	En % des votants	Nombre	En % des inscrits	En % des votants
1958	534 175	2,0	2,5	450 222	1,8	2,4
1962	584 366	2,1	3,1	608 736	2,8	3,8
1967	521 365	1,9	2,3	662 363	2,7	3,4
1968	383 248	1,4	1,7	410 728	2,1	2,7
1973	546 889	1,8	2,3	736 826	2,7	3,3
1978	558 730	1,6	2,0	727 185	2,4	2,8
1981	360 929	1,0	1,4	493 541	2,0	2,6
1986	1 275 684	3,4	4,4	(tour unique)		
1988	512 697	1,4	2,1	694 506	2,3	3,3
1993	1 410 271	3,6	5,3	2 145 773	6,4	9,5
1997	1 299 387	3,3	4,9	1 722 912	4,5	6,3
2002	559 640	1,4	2,1	964 162	2,6	4,4
2007	495 357	1,1	1,9	722 585	2,1	3,4
2012	416 360	0,9	1,6	923 207	2,1	3,9

VOTES BLANCS ET NULS AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

(France entière)

Année	1 ^{er} tour			2 ^e tour		
	Nombre	En % des inscrits	En % des votants	Nombre	En % des inscrits	En % des votants
1965	248 403	0,9	1,0	668 213	2,3	2,7
1969	295 036	1,0	1,3	1 303 798	4,4	6,4
1974	237 107	0,8	0,9	356 788	1,2	1,3
1981	477 865	1,3	1,6	898 984	2,5	2,9
1988	622 556	1,6	2,0	1 161 822	3,4	3,6
1995	878 115	2,2	2,8	1 883 230	4,8	6,0
2002	998 401	2,4	3,4	1 769 904	4,3	5,4
2007	534 846	1,2	1,4	1 568 426	3,5	4,2
2012	701 190	1,5	1,9	2 154 956	4,7	5,8

VOTES BLANCS ET NULS AUX RÉFÉRENDUMS

(France entière)

Année	Objet	Nombre	En % des inscrits	En % des votants
28 septembre 1958	Approbation de la Constitution	418 297	1,0	1,1
8 janvier 1961	Autodétermination de l'Algérie	721 469	2,2	3,0
8 avril 1962	Accords d'Évian	1 103 806	4,0	5,3
28 octobre 1962	Élection du président de la République au suffrage universel direct	569 509	2,0	2,6
27 avril 1969	Régionalisation et réforme du Sénat	643 756	2,2	2,7
23 avril 1972	Élargissement de la Communauté économique européenne	2 086 119	7,0	11,6
6 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	1 657 659	4,4	11,8
20 septembre 1992	Traité de Maastricht	904 451	2,3	3,4
24 septembre 2000	Quinquennat	1 940 428	4,9	16,1
29 mai 2005	Traité établissant une Constitution pour l'Europe	730 522	1,8	2,5

À la lecture de ces tableaux, deux remarques s'imposent.

D'une part, la présentation des suffrages blancs et nuls en pourcentage des votants est plus pertinente que la présentation en pourcentage des inscrits. Cette dernière tend à minimiser le phénomène du vote blanc, comme le montre par exemple le très substantiel écart entre ces deux taux lors du référendum sur le quinquennat en 2000 : à un taux de 4,9 % des inscrits correspond un taux de 16,1 % des votants (en raison d'une abstention culminant à 69,8 % des inscrits). Il est, en outre, d'autant plus cohérent de retenir la présentation en pourcentage des votants que la participation électorale est, quant à elle, toujours calculée en fonction des votants, c'est-à-dire en prenant en compte les bulletins blancs et nuls.

D'autre part, le taux de votes blancs et nuls est presque systématiquement plus élevé au second tour qu'au premier. Ce constat, qui s'explique par le plus petit nombre de candidats en lice au second tour, confirme que le vote blanc a une signification politique et qu'« *il constitue une réponse à une offre politique trop*

restreinte. En votant blanc, l'électeur manifeste un sentiment de déception momentané, lié à un contexte donné ou à l'égard de la politique en général. Voter blanc est une façon d'essayer de faire passer un message, de protester contre une offre politique qui ne convient pas »⁽¹⁾.

En dépit de ce constat, le vote blanc n'est, en l'état actuel du droit, toujours pas traité différemment du vote nul.

II. LE VOTE BLANC EST AUJOURD'HUI ASSIMILÉ AU VOTE NUL

L'assimilation entre vote blanc et vote nul est une règle juridique traditionnelle, pour la première fois formalisée à l'article 30 du décret réglementaire du 2 février 1852 pour l'élection au corps législatif⁽²⁾, avant d'être reprise à l'article 9 de la loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote ainsi que la sincérité des opérations électorales.

Aujourd'hui, l'article L. 66 du code électoral traite les « *bulletins blancs* » comme l'ensemble des bulletins nuls, lesquels « *n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement* »⁽³⁾. En application de cet article, sont ainsi tenus pour nuls et non décomptés comme suffrages exprimés :

– les bulletins blancs. Faute de mise à disposition dans les bureaux de vote⁽⁴⁾, il s'agit de bulletins apportés par les électeurs eux-mêmes ;

– les bulletins ne comportant pas une désignation suffisante ;

– les bulletins et enveloppes sur lesquels les votants se sont fait connaître ;

– les bulletins comportant des « *signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance* ». La jurisprudence précise que la présence d'un bulletin blanc dans une enveloppe comportant un bulletin au nom d'un candidat constitue, « *quels que soient le format de ce bulletin et les motifs invoqués pour expliquer sa*

(1) Adélaïde Zulfikarpasic, « *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?* », Revue française de science politique, 2001, volume 51, p. 267.

(2) *Cet article dispose 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) *Le Conseil constitutionnel a plusieurs fois eu l'occasion de le confirmer, par exemple dans la décision n° 99-2579/2580 du 27 janvier 2000*, AN, Paris (21^e circ.) : « la requête présentée par M. Durand, candidat pour "l'association pour la reconnaissance du vote blanc" à l'élection à laquelle il a été procédé dans la 21^{ème} circonscription de Paris, se borne à dénoncer le fait que les bulletins blancs n'ont pas été comptés dans les suffrages exprimés ; (...) le décompte ainsi effectué, conformément à l'article L. 66 du code électoral, ne saurait avoir altéré la sincérité du scrutin, ni rompu l'égalité entre les candidats ; (...) il n'est pas contesté que les bulletins au nom de M. Durand, sur lesquels était mentionné (...) le nom de l'association pour laquelle il se présentait, ont été comptés parmi les suffrages exprimés ; (...) dès lors, la requête de M. Durand doit être rejetée ».

(4) *Le Conseil d'Etat ayant rappelé que ni l'article L. 66 du code électoral, « ni aucune autre disposition n'imposent de mettre à la disposition des électeurs des bulletins blancs » (22 février 2008, n° 301664, Medhi A. et Joseph B.)*.

présence, un signe de reconnaissance de nature à entacher la régularité du bulletin »⁽¹⁾ ;

– les bulletins trouvés dans l’urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires ;

– les bulletins imprimés sur du papier de couleur ;

– les bulletins portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers.

Le code électoral ne traite pas expressément de la seconde modalité du vote blanc : celle consistant à déposer dans l’urne une enveloppe vide. De jurisprudence constante, cette pratique est toutefois considérée comme un vote nul⁽²⁾.

Les cas de nullité des suffrages sont complétés par l’article L. 65 du code électoral, qui vise les bulletins établis au nom de candidats différents contenus dans une même enveloppe, ainsi que par l’article R. 66-2 du code électoral. Ce dernier article, applicable à l’ensemble des élections à l’exception de celle des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants, prévoit la nullité :

– des bulletins établis au nom d’un candidat ou d’une liste dont la candidature n’a pas été enregistrée ;

– des bulletins comportant un ou plusieurs noms autres que celui du candidat ou de son remplaçant ;

– des bulletins comportant une modification de l’ordre de présentation des candidats ;

– des bulletins imprimés d’un modèle différent que ceux qui ont été produits par les candidats ou qui comportent une mention manuscrite ;

– des circulaires utilisées comme bulletins (par exemple une profession de foi) ;

– des bulletins manuscrits lors des scrutins de liste.

D’autres cas supplémentaires d’invalidité des suffrages sont spécifiques à certains types d’élection. Tel est le cas, par exemple, pour l’élection des députés⁽³⁾.

(1) *Conseil d’État, 19 novembre 2008, n° 317766, Élection municipale de Mayronnes (revirement par rapport à l’arrêt du 30 novembre 1980, n° 18977, Élections cantonales de Villeneuve-sur-Loz). En faisant du vote blanc un suffrage exprimé, la présente proposition de loi ne devrait sans doute pas changer le sens de cette jurisprudence.*

(2) *Voir par exemple l’arrêt du Conseil d’État du 24 octobre 2008, Élection municipale de Chambon-sur-Cissé, n° 317548.*

(3) *Articles R. 103 et R. 104 du code électoral.*

Enfin, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna font l'objet de dispositions formellement spécifiques (article L. 391 du code électoral), mais substantiellement quasi identiques à celles applicables dans le reste du territoire français.

III. LA RECONNAISSANCE DU VOTE BLANC A DÉJÀ ÉTÉ PROPOSÉE À DE NOMBREUSES REPRISES

Depuis plusieurs années, la reconnaissance du vote blanc motive la présentation de nombreuses propositions de loi ⁽¹⁾.

À l'Assemblée nationale, on peut dénombrer sept propositions de lois sur le sujet sous la X^e législature (1993-1997), cinq sous la XI^e législature (1997-2002), six sous la XII^e législature (2002-2007) et huit sous la XIII^e législature (2007-2012).

Ainsi, sous la XII^e législature, peuvent être citées :

– la proposition de loi n° 133 de M. André Gerin relative à la reconnaissance du vote blanc ;

– la proposition de loi n° 211 de M. Thierry Mariani modifiant le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc aux élections ;

– la proposition de loi n° 216 de M. Georges Colombier relative à la reconnaissance du vote blanc ;

– la proposition de loi n° 280 Jean-Pierre Abelin tendant à reconnaître le vote blanc comme suffrage exprimé ;

– la proposition de loi n° 299 de M. Lionnel Luca visant à comptabiliser le vote blanc dans les opérations électorales ;

– la proposition de loi n° 501 de M. Jean-Pierre Abelin tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections.

Sous la XIII^e législature, les propositions de loi relatives au vote blanc sont les suivantes :

– la proposition de loi n° 981 de Mme Martine Aurillac tendant à reconnaître le vote blanc dans les élections ;

– la proposition de loi n° 2415 de M. Jacques Remiller tendant à reconnaître le vote blanc et à annuler le scrutin s'il y a plus de 30 % de bulletins blancs dans les urnes ;

(1) Ne sont pas prises en compte dans les développements qui suivent les propositions de loi reconnaissant le vote blanc à titre de conséquence de l'instauration du vote obligatoire.

– la proposition de loi n° 3366 de M. Thierry Lazaro visant à reconnaître le vote blanc aux élections ;

– la proposition de loi n° 3415 de M. Olivier Jardé visant à reconnaître le vote blanc dans les élections ;

– la proposition de loi n° 3490 de M. Alain Ferry tendant à compléter le code électoral en vue d'une plus grande reconnaissance du vote blanc aux élections ;

– la proposition de loi n° 4317 de M. Denis Jacquat visant à comptabiliser les bulletins blancs en qualité de voix exprimées ⁽¹⁾ ;

– la proposition de loi n° 4368 de M. Jean-Jacques Urvoas visant à une meilleure comptabilisation du vote blanc ;

– la proposition de loi n° 4490 de M. Jean-Philippe Maurer visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

Parmi toutes ces propositions de loi, une seule a été discutée en séance publique. Déposée en décembre 2002, la proposition de loi n° 501 de M. Jean-Pierre Abelin et de l'ensemble des membres du groupe UDF – parmi lesquels le signataire de ces lignes – a été adoptée par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2003. Alors que son texte initial proposait en substance la même réforme que la présente proposition de loi ⁽²⁾, cette proposition avait été modifiée, à l'initiative de la commission des Lois, pour exclure la prise en compte des bulletins blancs dans la détermination des suffrages exprimés ⁽³⁾. Le texte finalement adopté par l'Assemblée nationale disposait : « *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* ». Ce texte n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

Pourtant, cette question n'a rien perdu de son actualité.

Ainsi, lors de la campagne présidentielle, dans le cadre des travaux du parti socialiste sur les institutions, le « Forum des idées », présidé par M. Manuel Valls, avait proposé, en février 2011, de « *compter séparément les bulletins blancs* », au motif qu'un « *décompte spécifique (...) garantira à tous les citoyens la possibilité de faire entendre qu'ils n'ont aucun représentant. Il contribuera ainsi à mieux mobiliser ces électeurs* ».

Tout récemment, le président de votre Commission, M. Jean-Jacques Urvoas, auteur d'une proposition de loi sur ce sujet, écrivait encore que « *la*

(1) Cette proposition de loi a de nouveau été déposée sous la présente législature (n° 265).

(2) La seule différence étant que la proposition de loi de 2002 faisait obligation au maire de mettre des bulletins blancs à disposition des électeurs.

(3) Voir le rapport de M. Gérard Vignoble sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre Abelin et plusieurs de ses collègues tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections, n° 564, janvier 2003.

reconnaissance du vote blanc (...) peut permettre une forme d'expression de défiance vis-à-vis de l'offre politique proposée, qu'il est utile et juste de prendre en considération »⁽¹⁾.

Si la reconnaissance du vote blanc trouve donc de nombreux soutiens, une question fait principalement débat : celle de la prise en compte des bulletins blancs parmi les suffrages exprimés. Ainsi, pour M. Guy Carcassonne, professeur de droit public, auditionné par votre rapporteur, si un décompte spécifique des votes blancs est souhaitable, leur intégration dans les suffrages exprimés ne saurait se concevoir que, le cas échéant, pour les référendums. Pour les élections, en revanche, un suffrage « exprimé » devrait nécessairement consister dans le choix d'un des candidats en lice⁽²⁾.

IV. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI DONNE TOUTE SA CONSISTANCE AU VOTE BLANC

A. LE VOTE BLANC A UNE SIGNIFICATION POLITIQUE PARTICULIÈRE

D'une part, le vote blanc n'est pas comparable à l'abstention, l'électeur s'étant déplacé jusqu'à son bureau de vote afin de participer au scrutin.

Une meilleure reconnaissance du vote blanc pourrait d'ailleurs contribuer à la lutte contre le développement de l'abstention, l'électeur disposant d'une voie nouvelle pour faire entendre son insatisfaction à l'égard de l'offre politique et pour appeler au renouvellement de celle-ci. Sous ce rapport, le vote blanc permet de montrer l'attachement des citoyens au principe même de l'élection. Loin de faire preuve de désintérêt à l'égard de la politique, les électeurs faisant usage du vote blanc sont, au contraire, souvent considérés comme « *la part la plus exigeante* » de l'électorat, celle des citoyens « *très politisés* » et suffisamment « *habiles* » pour distinguer « *les nuances d'un choix et en peser les implications* »⁽³⁾.

D'autre part, le vote blanc ne saurait être assimilé au vote nul, ce dernier pouvant résulter tant de la maladresse de l'électeur que de sa volonté de ne pas se soumettre aux règles régissant le scrutin. L'absence de distinction, dans le code électoral, entre bulletins blanc et bulletins nuls peut d'ailleurs être ressentie comme vexatoire par les électeurs ayant choisi de voter blanc.

(1) *Rapport d'information n° 249*, Rénovation de la vie publique : la commission des Lois ouvre le débat, octobre 2012, p. 16.

(2) *Sur cette questions*, Guy Carcassonne a écrit qu'« il serait temps de reconnaître le vote blanc, afin que les électeurs assez sophistiqués qui font un tel choix ne soient plus comptabilisés en vrac avec les distraits ou les imbéciles. Comme l'objet ne serait pas non plus d'encourager, mais seulement de respecter, cette option, il ne serait pas souhaitable de mettre des bulletins blancs à la disposition des électeurs mais, simplement, de décider qu'une enveloppe vide est un bulletin blanc. Enfin, ces votes blancs devraient continuer à ne pas être considérés comme suffrages exprimés, sauf à contraindre accidentellement à des seconds tours superflus » (« *Recommandations* », Commentaire, automne 2012, n° 139, p. 681).

(3) Alain Lancelot, L'abstentionnisme électoral en France, Armand Colin, 1968, p. 51.

Cette absence de distinction entre bulletins blancs et bulletins nuls n'est d'ailleurs pas totale, puisque les dispositions régissant les machines à voter imposent la possibilité du vote blanc. L'article L. 57-1 du code électoral prévoit ainsi que les machines à voter doivent permettre de « *totaliser les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, sur des compteurs qui ne peuvent être lus qu'après la clôture du scrutin* ». L'article L. 65 du même code précise que, dans les bureaux de vote dotés de telles machines, 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.

Ces dispositions propres aux machines à voter confirment la spécificité du vote blanc. Le Conseil d'État a d'ailleurs précisé à cet égard 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* »⁽¹⁾. Comme l'écrivaient les services du Conseil constitutionnel en 2005, « *dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le "vote blanc", quoique exclu des suffrages exprimés, est clairement identifié comme la possibilité légale offerte à l'électeur de ne procéder à aucun choix* »⁽²⁾.

Il n'en demeure pas moins que l'assimilation du vote blanc à un vote nul occasionne bel et bien une rupture d'égalité dans l'information des citoyens sur les résultats électoraux, selon que le vote se déroule dans un bureau doté d'une machine à voter – qui permet d'afficher le nombre exact de votes blancs – ou dans un bureau de vote classique – dans lequel sont indistinctement mêlés votes blancs et bulletins nuls.

B. LE VOTE BLANC DOIT ÊTRE MIEUX PRIS EN COMPTE DANS LES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

Afin de pleinement reconnaître le vote blanc, l'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi tend à rompre avec plusieurs des règles actuelles de notre droit électoral :

– lors du dépouillement, les bulletins blancs seraient décomptés séparément des bulletins nuls ;

– il serait fait expressément mention du nombre de bulletins blanc dans la présentation des résultats électoraux ;

– les bulletins blancs seraient pris en compte pour la détermination des suffrages exprimés.

(1) Conseil d'État, 22 février 2008, n° 301664, Medhi A. et Joseph B.

(2) Site Internet du Conseil constitutionnel, dossier thématique sur le référendum de 2005.

En conséquence, l'**article 2** vise à mettre fin à l'assimilation entre vote blanc et vote nul.

Enfin, les **articles 3 et 4** contiennent les mesures de coordination propres à assurer l'application de ces nouvelles dispositions sur l'ensemble du territoire français, y compris outre-mer.

Grâce à ces différentes modifications, le vote blanc ne serait plus considéré comme une simple variante du vote nul. Le pourcentage des – seuls – bulletins blancs serait enfin connu et, dans le débat public, deviendrait un indicateur supplémentaire renseignant sur la santé de notre vie démocratique.

Plutôt que de s'en tenir à une simple mesure symbolique dépourvue de toute conséquence juridique, la prise en compte des bulletins blancs dans les suffrages exprimés permettrait de mesurer la légitimité des élus et le degré de confiance des électeurs. Les responsables politiques et les partis politiques y gagneraient, bénéficiant ainsi d'un indicateur de satisfaction – ou d'insatisfaction – beaucoup plus pertinent que bien des enquêtes d'opinion. Selon M. Olivier Durand, président de l'association pour la reconnaissance du vote blanc, entendu par votre rapporteur, considérer le vote blanc comme un suffrage exprimé permettrait de tirer toutes les conséquences du principe « un homme, une voix ».

Bien sûr, les partisans du *statu quo* ne manqueront pas d'opposer à la présente proposition de loi le cas d'école dans lequel les bulletins blancs viendraient à représenter la majorité des suffrages (soit la majorité absolue au premier tour, soit la majorité relative au second). Mais outre qu'une telle situation n'aurait rien de juridiquement insurmontable – puisqu'elle se solderait par l'organisation d'une nouvelle élection –, elle aurait le mérite de révéler, en l'objectivant, une crise de confiance. Elle serait donc salutaire pour notre système politique.

Dans le cadre juridique renouvelé par la présente proposition de loi, la reconnaissance du vote blanc devrait dissuader certains électeurs de s'abstenir, voire même détourner certains d'entre eux des expressions protestataires et des votes extrêmes. Ainsi, à bien des égards, le vote blanc apparaît moins comme un non-choix qu'un choix supplémentaire à la disposition des citoyens.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 14 novembre 2012, la Commission examine, sur le rapport de M. François Sauvadet, la proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections (n° 107).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a lieu.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Vous avez apporté tous les éléments du débat à ceux que passionne ce sujet – dont je suis. Ils nourriront les archives de l'Assemblée nationale. J'ai en effet pu constater que des débats identiques se sont tenus en janvier 2003 au sein de cette Commission, alors présidée par Pascal Clément, sur la proposition de loi que vous avez évoquée, dont le rapporteur était Gérard Vignoble. Vous avez cependant actualisé votre propos, en rappelant que M. Hollande avait été élu par moins de 50 % des votants, ce qui était aussi le cas de M. Chirac en 1995, puisqu'il avait réuni 52,6 % des suffrages exprimés, mais n'avait été élu que par 49,5 % des votants.

Il y a en effet deux difficultés juridiques. La première vient de l'article 7 de la Constitution, qui dispose que « le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés ». Si nous décidions d'intégrer le vote blanc dans les suffrages exprimés, le risque que l'objectif ne soit pas atteint au second tour serait réel. Il faudrait donc, comme vous le suggérez, qu'une éventuelle révision constitutionnelle modifie cet article pour prévoir que le président de la République est élu à une majorité relative. Mais cela fragiliserait du même coup sa légitimité...

La seconde difficulté, qui avait été fort bien identifiée par Pascal Clément il y a dix ans, concerne le référendum. Le texte devant être approuvé à la majorité des suffrages exprimés, cela exigerait que le nombre des bulletins « oui » soit supérieur à celui des bulletins « non » et des votes blancs, de sorte que voter blanc équivaudrait à voter non. Il y a là un paradoxe, dans la mesure où telle n'est justement pas l'intention de ceux qui choisissent de voter blanc.

Je partage avec vous la conviction que le vote blanc est une démarche citoyenne. C'est l'acte réfléchi de celui qui veut marquer tout à la fois un attachement à la procédure démocratique et une défiance – à tout le moins – à l'égard des candidats proposés à son choix ou à l'égard des options qui lui sont soumises. Il souhaite donc bien contribuer à la communauté de destin qui s'enracine dans le vote.

Je suis favorable au principe de la reconnaissance du vote blanc. Compte tenu des difficultés techniques que nous évoquons, et en l'absence d'amendements, je ne pourrai cependant voter ce texte. Le vote blanc est déjà reconnu, vous l'avez dit, pour ceux de nos concitoyens qui votent sur des

machines électroniques. C'est le cas par exemple de la ville de Brest.

La question de la matérialisation du vote blanc doit également être posée. Le ministère de l'Intérieur doit-il prévoir des bulletins blancs ? Si telle était votre intention, je verserais au débat le fait que dans le texte que j'avais déposé, c'est l'enveloppe vide qui était assimilée au vote blanc.

M. le rapporteur. J'ai justement déposé un amendement en ce sens.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cela ne coûterait donc rien à l'État, et ne constituerait pas davantage une incitation au vote blanc. Je le dis car, il y a dix ans, certains redoutaient que la mise à disposition de bulletins blancs n'incite les électeurs à voter blanc...

M. Dominique Raimbourg. Le groupe SRC partage le souhait du rapporteur de faire reculer l'abstention et les votes extrêmes. Mais il fait également siennes les deux objections que le président de la Commission a opposées à une comptabilisation des votes blancs parmi les suffrages exprimés.

En l'état, nous voterons donc contre la proposition de loi, mais, d'ici à l'examen en séance publique, nous allons travailler à un amendement dont nous espérons qu'il donnera satisfaction au rapporteur : nous pourrions alors voter ce texte, assurant ainsi une offre politique supplémentaire aux électeurs qui ne se satisferaient pas du choix proposé à leur suffrage.

M. Bernard Lesterlin. Le rapporteur a-t-il réalisé des simulations pour évaluer dans quelle proportion cette reconnaissance du vote blanc pourrait faire reculer l'abstention ?

Estime-t-il qu'il pourrait y avoir une complémentarité entre la mesure qu'il propose et une disposition qui rendrait le vote obligatoire ?

M. Alain Turrel. Aux élections municipales de Caen, des listes qui ne se réclamaient que du vote blanc – et dont les membres se promenaient dans la ville habillés tout de blanc – ont recueilli 8 à 12 % des voix, ce qui est considérable pour une population de 120 000 habitants. Il s'agissait d'une provocation, bien sûr, mais qui n'était pas sans signification.

D'autre part, un vote est considéré comme nul lorsque, pour le second tour, l'électeur inscrit sur le bulletin le nom d'un candidat éliminé au premier tour. Ne conviendrait-il pas d'assimiler au vote blanc les votes de ce type – en faveur de personnes dénommées –, que l'on peut considérer comme des votes citoyens ?

Mme Nathalie Nieson. Comme Bernard Lesterlin, je m'interroge sur le lien entre la reconnaissance du vote blanc et le vote obligatoire.

M. Pascal Popelin. Je souscris entièrement à l'idée que le vote blanc est un acte citoyen. Pour cette raison – et pour cette raison seulement –, il doit être pris en compte. Mais je ne crois pas du tout que cette reconnaissance fera

diminuer l'abstention.

Il faut trouver une manière de reconnaître à sa valeur la démarche de l'électeur à qui l'offre politique ne convient pas mais qui fait néanmoins l'effort de se déplacer pour s'exprimer par un vote blanc. Je partage cependant l'avis du président Urvoas et de Dominique Raimbourg : si l'on doit distinguer le vote blanc du vote nul, on ne peut pour autant compter le premier au nombre des suffrages exprimés.

Toujours est-il que ce n'est pas cela qui ramènera les électeurs vers les urnes. Quant à savoir si la reconnaissance du vote blanc éloignera de tel ou tel vote, je crois qu'il n'est pas dans la mission du législateur d'essayer de « flécher » les suffrages.

Enfin, monsieur Tourret, il ne faut surtout pas transiger en ce qui concerne les électeurs qui voteraient pour un candidat éliminé au premier tour : leur bulletin doit continuer d'être tenu pour nul, dans la mesure où ce vote ne respecte pas les lois électorales disposant que seuls certains candidats ont le droit de se maintenir au second tour. Évitions d'introduire une confusion à ce sujet.

M. le rapporteur. Observer l'expression de nos compatriotes par le vote, monsieur le président, n'est pas en soi un facteur de fragilité puisque le constat du suffrage n'est pas autre chose que la démocratie elle-même. En revanche, le résultat de l'observation peut révéler une fragilité.

Vous soulevez à juste titre la question de la frontière entre vote blanc et vote nul. J'ai précisément déposé un amendement CL 1 tendant à prévoir qu'« une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc ».

Je comprends et respecte les préoccupations relatives à la comptabilisation des suffrages exprimés. En séance publique, nous aurons à choisir entre une position maximaliste, interdisant tout consensus, et une position montrant que nous les avons entendus à ceux de nos compatriotes qui estiment qu'ils ne votent pas nul quand ils votent blanc – même si nous n'allons pas jusqu'à comptabiliser le vote blanc comme un suffrage exprimé. Je souhaite donc, monsieur Raimbourg, que la discussion se poursuive dans l'hémicycle afin de trouver les voies d'une convergence, si ce n'est d'un accord.

Pour ce qui est des liens entre vote blanc et participation, monsieur Lesterlin, je vous renvoie à mon rapport. Faute de distinction entre les bulletins blancs et les bulletins nuls, il n'est possible aujourd'hui de constater qu'un phénomène : l'augmentation du total des deux entre le premier et le second tour d'une élection. Mais cette augmentation – que je n'ai d'ailleurs découverte qu'au cours de la préparation de ce rapport – marque bien une volonté de participer au débat citoyen tout en manifestant qu'on ne se reconnaît pas dans les candidats sélectionnés à l'issue du premier tour. Ce vote est un acte politique et il faut le considérer comme tel.

Quant aux simulations, elles sont tout simplement impossibles à réaliser, pour cette même raison de confusion entre bulletins blancs et bulletins nuls. Tout au plus pourrait-on, pour essayer de mesurer la proportion des uns et des autres, imaginer une confrontation, sur des strates de populations similaires, entre les résultats d'une procédure de vote électronique, qui distingue le vote blanc, et ceux d'une procédure classique, qui ne le distingue pas.

La question du vote obligatoire, monsieur Lesterlin, madame Nieson, dépasse celle de la reconnaissance du vote blanc. On peut lier l'une et l'autre mais, dans mon esprit, elles ne sont pas corrélées. Cette proposition de loi couvre un champ strictement délimité, elle ne vise pas à ouvrir un autre débat.

J'avais été frappé comme vous, monsieur Tourret, par les résultats qu'ont obtenus à Caen les défenseurs du vote blanc. Il y a là, indéniablement, une revendication qui s'exprime de différentes manières. Les candidatures présumées farfelues par certains d'entre nous peuvent être révélatrices d'une réalité « sociétale » : dont acte !

Il n'a jamais été dans mes préoccupations d'élu et de citoyen de parvenir à « flécher » de quelque manière le vote des Français, monsieur Popelin : je suis trop respectueux de la démocratie. Cela étant, si nous pouvons permettre des modes d'expression qui évitent au citoyen d'exprimer son mécontentement par un vote extrême – en d'autres termes, si nous lui reconnaissons, par le vote blanc, le droit de ne pas choisir et d'exprimer ainsi, sinon son mécontentement, du moins son absence d'adhésion à l'offre politique –, nous élargissons le champ des possibilités qui lui sont offertes. Qu'accessoirement cela écarte la tentation d'un vote plus radical, je serais le premier à m'en réjouir, mais il ne s'agit là que d'une hypothèse et, je le répète, ce n'est pas l'intention qui m'a guidé.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 65 du code électoral)

Reconnaissance du vote blanc

Cet article vise à permettre une réelle reconnaissance du vote blanc. Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral serait modifié à cette fin.

D'une part, **les bulletins blancs seraient désormais décomptés séparément des autres bulletins** (c'est-à-dire des bulletins valides et des bulletins nuls). Les votes blancs ne seraient donc plus mélangés aux votes nuls. Ils continueraient d'être annexés au procès-verbal de dépouillement, mais distinctement des bulletins nuls (article L. 66 du code électoral). Il serait, en outre, « *fait spécialement mention* » du nombre de votes blancs dans les résultats des scrutins.

Il conviendrait de compléter ce dispositif pour régler le sort des enveloppes vides glissées dans l'urne. En l'état actuel du droit, la jurisprudence les considère comme des votes nuls, sans nécessairement les qualifier de « vote blanc ». Leur assimilation explicite à un vote blanc paraît d'autant plus nécessaire que le présent article tend à reconnaître les « *bulletins blancs* », ce qui *a contrario* pourrait conduire à exclure de cette reconnaissance les enveloppes ne contenant aucun bulletin.

D'autre part, **les bulletins blancs seraient désormais pris « en compte pour la détermination des suffrages exprimés »**. La notion de suffrage exprimé serait ainsi profondément modifiée : au lieu de ne désigner que les bulletins exprimant un choix en faveur d'un candidat ou d'une liste, elle s'étendrait aux votes blancs. Autrement dit, les suffrages exprimés seraient calculés en déduisant du nombre de votants les seuls votes nuls (voir les tableaux ci-dessous).

PRÉSENTATION ACTUELLE DES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

Inscrits (1)	
Abstentions (2)	[= (1) – (3)]
Votants (3)	
Blancs ou nuls (4)	
Exprimés (5)	[= (3) – (4)]

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS ÉLECTORAUX RÉSULTANT DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI

Inscrits (1)	
Abstentions (2)	[= (1) – (3)]
Votants (3)	
Nuls (4)	
Exprimés (5)	[= (3) – (4)]
<i>dont Blancs (6)</i>	

Le fait que le vote blanc soit ainsi considéré comme un suffrage exprimé emporterait plusieurs conséquences.

Dans les scrutins à un tour, la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés n'aurait pas, en soi, d'influence sur la répartition des sièges à la représentation proportionnelle. Tout au plus compliquerait-elle les opérations de calcul du quotient électoral, en obligeant à retrancher des suffrages exprimés les bulletins blancs. L'intégration des votes blancs parmi les suffrages exprimés rendrait néanmoins plus difficile, de fait, l'accès à la répartition des sièges lorsqu'un seuil de représentativité existe, comme c'est le cas pour les élections européennes (5 %) ⁽¹⁾.

Dans les scrutins à deux tours, la comptabilisation des votes blancs parmi les suffrages exprimés rendrait moins fréquentes les élections acquises dès le premier tour, celles-ci nécessitant de réunir la majorité absolue des suffrages exprimés. Tel est le cas de l'élection présidentielle, des élections législatives, des élections sénatoriales dans les départements désignant moins de quatre sénateurs, des élections régionales, des élections cantonales ⁽²⁾ et des élections municipales. L'intégration des votes blancs parmi les suffrages exprimés serait, en revanche, sans effet sur le calcul des voix obtenues en fonction des inscrits, dont un pourcentage minimum (en l'occurrence 25 %) conditionne parfois également l'élection dès le premier tour : élections législatives, élections sénatoriales dans les départements désignant moins de quatre sénateurs, élections cantonales, élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus.

En outre, pour certains scrutins, la qualification des candidats pour le second tour serait rendue plus difficile. Tel est le cas des élections pour lesquelles le seuil d'accès au second tour est défini, non en fonction des inscrits, mais des suffrages exprimés (en l'occurrence 10 %) : élections régionales ; élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus. Pour ces mêmes élections, de surcroît, un seuil de 5 % des suffrages exprimés conditionne la possible modification des listes entre les deux tours.

En cas de second tour, la comptabilisation des votes blancs parmi les suffrages exprimés n'aurait en principe pas de conséquence particulière, l'élection étant alors acquise à la majorité relative.

Une exception notable doit cependant être signalée, l'article 7 de la Constitution disposant que « *Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés* » – que cette élection intervienne dès le premier

(1) Les articles L. 65 et L. 66 du code électoral sont applicables aux élections européennes du fait du renvoi opéré au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Un même seuil de 5 % des suffrages exprimés est applicable dans certains scrutins à deux tours, tels que les élections régionales et les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus.

(2) Ou, quoique ce scrutin ait vocation à être supprimé par l'actuelle majorité, des élections des conseillers territoriaux (article 1^{er} de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales).

tour ou à l'issue du second. En l'état actuel du droit, qui assimile les votes blancs aux bulletins nuls, la majorité absolue des suffrages exprimés est nécessairement obtenue au second tour de l'élection présidentielle du fait de la confrontation de seulement deux candidats ⁽¹⁾. En intégrant les votes blancs aux suffrages exprimés ⁽²⁾, il serait possible qu'un candidat arrivé en tête au second tour ne dispose pas de la majorité absolue. Rappelons que, déduction faite des bulletins blancs et nuls, M. François Hollande a été élu avec 48,6 % des voix des votants ⁽³⁾.

Seule une révision constitutionnelle pourrait surmonter cette difficulté. L'adoption de la présente proposition de loi permettrait d'ouvrir un tel débat, qui interviendrait d'autant plus à propos que la récente remise du rapport de la commission présidée par M. Lionel Jospin ⁽⁴⁾, devrait, en toute logique, être suivie dans les prochains mois par le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle visant à mettre en œuvre certaines de ses préconisations. Pour votre rapporteur, un tel projet ne saurait faire l'économie de la question de la reconnaissance du vote blanc.

L'assimilation des votes blancs à des suffrages exprimés aurait également des conséquences pour le calcul des **seuils à partir desquels l'État rembourse certaines dépenses de campagne**. C'est le cas :

– du remboursement des dépenses liées à la propagande électorale (coût du papier, impression des bulletins de vote, affiches et circulaires, frais d'affichage). Le seuil applicable est généralement de 5 % des suffrages exprimés, à l'exception des élections européennes (3 %), des élections sénatoriales se déroulant au scrutin majoritaire (10 %) et de l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française (3%) ⁽⁵⁾ ;

– du remboursement forfaitaire des autres dépenses de campagne. Le seuil conditionnant ce remboursement est généralement de 5 % des suffrages exprimés, à l'exception des élections européennes (3 %) et de l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française (3%) ⁽⁶⁾.

(1) À moins que chaque candidat obtienne strictement le même nombre de voix, hypothèse non prise en compte à l'article 7 de la Constitution.

(2) Les articles L. 65 et L. 66 du code électoral sont applicables à l'élection présidentielle du fait du renvoi opéré au premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

(3) Voir supra l'exposé général du présent rapport.

(4) Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique, 9 novembre 2012.

(5) Respectivement : article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; article L. 308 du code électoral ; article L. 415 du même code.

(6) Respectivement : article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ; article L. 308 du code électoral ; article L. 415 du même code. À l'élection présidentielle, les candidats réalisant moins de 5 % des suffrages exprimés bénéficient néanmoins d'un remboursement minimal, égal à un vingtième du plafond des dépenses autorisées (article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel).

Enfin, la prise en compte des votes blancs dans les suffrages exprimés rendrait plus difficile l'adoption de textes par **référendum**. D'un strict point de vue juridique, un bulletin blanc aurait, en effet, la même portée qu'un bulletin « non ».

*
* *

*La Commission **rejette** l'amendement CL 1 du rapporteur.*

*Puis elle **rejette** l'article 1^{er}.*

Article 2

(art. L. 66 du code électoral)

Coordination

Cet article vise à assurer la coordination entre l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, qui tend à modifier l'article L. 65 du code électoral afin de reconnaître le vote blanc, et l'article L. 66 du même code.

En l'état du droit, les bulletins blancs sont mentionnés à l'article L. 66, qui définit également les bulletins nuls. L'article 1^{er} de la présente proposition de loi ayant pour objet, à l'article L. 65 du même code, de traiter spécifiquement les bulletins blancs, ceux-ci n'ont plus de raison d'être mentionnés à l'article L. 66, qui serait désormais consacré aux seuls bulletins nuls.

*
* *

*La Commission **rejette** l'article 2.*

Article 3

(art. L. 391 du code électoral)

Coordination en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna

Cet article vise à assurer la coordination entre les dispositions du code électoral spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna et l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, qui tend à modifier l'article L. 65 du code électoral afin de reconnaître le vote blanc.

En conséquence, à l'article L. 391 du code électoral, applicable à ces trois collectivités, serait supprimée la mention des bulletins blancs parmi les bulletins n'entrant pas en compte dans les résultats du dépouillement.

*
* *

*La Commission **rejette** l'article 3.*

Article 4

Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna

Cet article prévoit que les dispositions de la loi qui résulterait de l'adoption de la présente proposition sont applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, toutes trois régies par des dispositions spécifiques prévues dans le livre V du code électoral.

Ainsi, la reconnaissance du vote blanc s'appliquera à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna de la même façon que dans le reste du territoire français.

*
* *

*La Commission **rejette** l'article 4, la proposition de loi étant **rejetée** dans son ensemble après le rejet de la totalité des articles.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de **rejeter** la proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections (n° 107).*

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Code électoral	Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections	Proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections
<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>Article 1^{er}</p> <p>Le troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Rejeté</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 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>À 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</p>		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>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>« Les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. Ils entrent en compte pour la détermination des suffrages exprimés et il en est fait spécialement mention dans les résultats des scrutins. »</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 mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.</p> <p>Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.</p> <p>Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.</p> <p>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.</p>	<p>Article 2</p> <p>Au premier alinéa de l'article L. 66 du même code, les mots : « blancs, ceux » sont supprimés.</p>	<p>Article 2</p> <p>Rejeté</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 391</i> – Pour les élections mentionnées à l'article L. 388, n'entrent pas en compte dans les résultats du dépouillement et sont annexés au procès-verbal :</p>	Article 3	Article 3
1° Les bulletins blancs ;	Le 1° de l'article L. 391 du même code est supprimé.	Rejeté
2° Les bulletins manuscrits ;		
3° Les bulletins qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître ;		
4° Les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe, dans des enveloppes non réglementaires ou dans des enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance ;		
5° Les bulletins imprimés sur un papier d'une couleur autre que celle qui a pu être mentionnée sur la déclaration de candidature ou attribuée au candidat ;		
6° Les bulletins portant des signes autres que l'emblème imprimé qui a pu être mentionné sur la même déclaration ;		
7° Les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers.		
Toutefois, par dérogation aux dispositions qui précèdent, les bulletins manuscrits visés au 2° sont valables pour l'élection des conseillers municipaux en Polynésie française.		
	Article 4	Article 4
	Les dispositions de la présente loi sont applicables à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.	Rejeté

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. François Sauvadet, rapporteur :

Article 1^{er}

Compléter l'alinéa 2 par une phrase ainsi rédigée :

« Une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc. ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

– M. Guy Carcassonne, professeur de droit public à l’Université Paris Ouest Nanterre La Défense

– M. Olivier Durand, président de l’association pour la reconnaissance du vote blanc