Vote Blanc et Assemblée Nationale

Commission à l'Assemblée Nationale

Suite au dépôt du projet de loi sur la reconnaissance du vote blanc déposé par François Sauvadet le 24 juillet dernier, la commission des lois de l'Assemblée Nationale a débattu ce matin sur cette loi.

Sans surprise, **la plupart des parlementaires ont rejetés le texte**, mais la loi sera tout de même débattue dans l'hémicycle le jeudi 22 novembre prochain.

Vous trouverez ci-dessous les vidéos de l'Assemblée Nationale qui retracent les débats. C'est instructif car **tous les aspects du vote blanc** (impact, juridique…) sont évoqués !

[youtube id="Mxvom9MkNgU" JUST="CENTRE" SIZE="580? RATIO="16:10?]

Assemblée Nationale – Commission Vote Blanc (PARTIE 1/2)

[youtube id="3uyX7-Yt00s" JUST="CENTRE" SIZE="580? RATIO="16:10?]

Assemblée Nationale – Commission Vote Blanc (PARTIE 2/2)

Enfin, voici la retranscription de ce débat :

La séance est ouverte à 9 heures 40.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission examine tout d'abord la proposition de loi de M. François Sauvadet visant à reconnaître le vote blanc aux élections (n° 107) (M. François Sauvadet, rapporteur).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Avant d'en venir à l'ordre du jour, je vous informe que l'audition de M. Lionel Jospin, président de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, qui n'a pu avoir lieu hier après-midi pour une raison que chacun aura comprise, est reportée au mardi 27 novembre, à seize heures trente.

M. François Sauvadet, rapporteur. Puisque vous venez de mentionner le nom de M. Lionel Jospin, monsieur le président, j'émettrai le regret que son rapport sur la rénovation de la vie publique ait passé totalement sous silence la reconnaissance du vote blanc, qui contribuerait pourtant à un « renouveau démocratique », pour reprendre le titre même de ce rapport.

Cette reconnaissance du vote blanc n'est pas une question nouvelle, loin s'en faut. Elle est réclamée par plusieurs associations et par de nombreux citoyens et, selon un sondage publié avant-hier – sondage que je n'ai pas suscité, mais qui, je dois le dire, arrive à point –, ce sont même près de 70 % des Français qui l'estimeraient nécessaire. La question a été débattue à plusieurs reprises ici même et parfois dans l'hémicycle ; chacun d'entre nous en a été saisi dans sa circonscription par des électeurs qui s'étonnaient que leur vote blanc ne soit pas distingué d'un vote nul. Il est tout de même troublant qu'au XXI^{e} siècle, à l'heure où l'on scrute de plus en plus finement l'état de l'opinion et les comportements électoraux, nous ne puissions connaître l'ampleur exacte de ce vote, puisqu'il est assimilé à un vote nul.

Il aurait été particulièrement intéressant à cet égard de disposer d'un décompte précis des votes blancs lors de la dernière élection présidentielle. Cela aurait permis de constater que l'actuel président de la République, à l'instar d'ailleurs d'un de ses prédécesseurs, n'a pas obtenu la majorité absolue des votants : 48,6 % seulement des citoyens ayant déposé un bulletin dans l'urne ont choisi François Hollande, qui a en revanche obtenu 51,6 % des suffrages exprimés.

Au second tour de l'élection, les bulletins blancs et nuls ont représenté 5,8 % des votants. Il faut remonter à l'élection de 1969 – le choix entre « bonnet blanc » et « blanc bonnet » – pour trouver une proportion plus élevée : 6,4 %. Mais si l'on retient le nombre d'électeurs, le deuxième tour de l'élection présidentielle de 2012 détient, avec plus de 2,1 millions de citoyens ayant voté blanc ou nul, le record de toutes les votations – élections et référendums – intervenues sous la Cinquième République. Cette situation doit interpeller tous les démocrates.

Nous sommes d'ailleurs nombreux, au sein des deux assemblées et sur presque tous les bancs, à avoir déposé des propositions de loi visant à reconnaître le vote blanc. Avant de présider notre Commission, M. Jean-Jacques Urvoas en avait lui-même déposé une, en février dernier. Pour la seule Assemblée nationale, sept propositions de loi visant la même fin ont été déposées sous la dixième législature (1993-1997), cinq sous la onzième législature (1997-2002), six sous la douzième législature (2002-2007) et huit sous la dernière (2007-2012).

L'une de ces propositions – dont j'étais signataire – a été adoptée par l'Assemblée nationale en 2003, mais au prix d'une modification de son contenu initial. En effet, si nous sommes nombreux à souhaiter la reconnaissance du vote blanc, sa comptabilisation – ou non – parmi les suffrages exprimés est débattue et le texte adopté visait à reconnaître les votes blancs par un décompte séparé, mais sans les inclure dans les suffrages exprimés. Cette proposition de loi est actuellement en navette. Vous n'ignorez cependant pas que le Conseil constitutionnel vient d'être saisi au sujet de l'adoption récente par le Sénat d'un texte – la loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc – que l'Assemblée nationale avait voté en 2002. Le professeur Guy Carcassonne, que j'ai auditionné, fait à ce sujet une lecture assez stricte de l'article 45 de la Constitution : selon lui, au-delà d'un certain temps, en raison des alternances, ce texte ne pourrait plus être valablement examiné par la Haute assemblée, étant frappé de caducité. Cet avis ne préjuge bien sûr pas de la décision du Conseil constitutionnel, mais il y a là une considération qui m'a conduit à déposer une nouvelle proposition de loi.

Celle-ci est ambitieuse : je vous propose une véritable reconnaissance juridique du phénomène du vote blanc. Non seulement les votes blancs seraient décomptés séparément des votes nuls, mais ils seraient pris en compte pour le calcul des suffrages exprimés. Il y a en effet une certaine hypocrisie à reconnaître le vote blanc comme l'expression d'un suffrage tout en refusant de considérer ce dernier comme « exprimé » au motif qu'il ne distinguerait aucun candidat. C'est donc avec intérêt que j'entendrai M. le président et les porte-parole des groupes sur cette appréciation de la notion d'expression. Selon le professeur Guy Carcassonne, la finalité de l'expression est le choix du candidat. Je considère pour ma part que, dès lors qu'il est reconnu comme un moyen d'expression, le vote blanc est aussi une expression politique du citoyen.

Pour les référendums, l'innovation aurait toute sa pertinence, sans entraîner de conséquences juridiques marquées. Au lieu de répondre par « oui » ou par « non », les citoyens auraient la possibilité de manifester qu'ils ne se reconnaissent pas dans la question posée, sans pour autant avoir à s'abstenir : il y aurait donc bien de leur part un acte citoyen.

L'intégration des votes blancs dans les suffrages exprimés n'emporterait guère de conséquences déterminantes lorsqu'un scrutin électoral a lieu à la proportionnelle. Ces conséquences seraient en revanche réelles pour les élections au scrutin majoritaire : il serait plus difficile d'être élu dès le premier tour, puisqu'il faut y réunir la majorité absolue des suffrages exprimés ; mais au second tour, qui se décide à la majorité relative, il n'y aurait pas de conséquences particulières sur l'offre politique et sur les choix opérés.

La seule difficulté juridique concerne l'élection présidentielle, puisque l'article 7 de la Constitution dispose que « le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés ». Si les 2,1 millions de bulletins blancs ou nuls de la dernière élection avaient été pris en compte, le président de la République n'aurait pu être élu au second tour, faute d'avoir atteint les 50 % de suffrages exprimés. J'ai cru comprendre hier, au cours de sa conférence de presse, que M. Hollande envisageait une réforme constitutionnelle. Cela pourrait être l'occasion de lever la difficulté si nous nous engagions dans la voie d'une reconnaissance pleine et entière du vote blanc comme un suffrage exprimé. Il suffit pour cela que cette volonté soit partagée.

Cette reconnaissance contribuerait en tout cas à détourner nos concitoyens de l'abstention, qui affecte

particulièrement les élections locales, et à éviter le recours au vote extrême, qui est souvent un vote de rejet. Vous le constaterez dans mon rapport, le vote blanc correspond bien à un choix politique puisque le nombre de bulletins blancs et nuls augmente presque systématiquement entre les deux tours. Le citoyen entend donc donner un sens politique à son vote : il participe à la vie démocratique, mais indique clairement qu'il ne se reconnaît pas dans l'offre politique proposée.

Un dernier point doit retenir votre attention. La reconnaissance du vote blanc existe déjà pour partie en cas de votation électronique, sur une machine à voter, puisque l'électeur dispose d'une touche « blanc ».

Si les difficultés juridiques que soulève cette proposition ne sont pas contestables, le thermomètre que constitue l'élection doit être pleinement exploité. C'est en ce sens que je vous invite à reconnaître le vote blanc comme un moyen d'expression démocratique.

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 Tourret. 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. Évitons 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.

Article 1er (art. L. 65 du code électoral) : *Reconnaissance du vote blanc*

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

*Puis elle **rejette** l'article 1er.*

Article 2 (art. L. 66 du code électoral) : *Coordination*

*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*

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

Article 4 : *Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna*

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

M. le président Jean-Jacques Urvoas. En dépit de ce rejet, la proposition de loi sera discutée au cours de la séance publique dont l'ordre du jour est réservé au groupe UDI.