

Proposition de loi constitutionnelle (n° 3896) relative à la reconnaissance du vote blanc pour l'élection présidentielle

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Jean-Félix Acquaviva

Lundi 29 mars 2021

MESDAMES, MESSIEURS,

Sous la V^{ème} République, le Président de la République française a été pensé par le Général de Gaulle comme étant la « *clé de voûte* [du] *régime* »⁽¹⁾. Dans ce cadre constitutionnel, et depuis l'élection au suffrage universel direct du Président de la République en 1962, il a pour mission de veiller au respect de la Constitution, et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État⁽²⁾.

« *À mi-chemin entre l'abstention et la participation électorale* »⁽³⁾, le vote blanc est un acte permettant à l'électeur de manifester son refus d'exercer un choix parmi l'offre politique donnée. Voter blanc consiste à déposer dans l'urne une enveloppe contenant un bulletin blanc ou, aux termes de l'article L. 65 du code électoral⁽⁴⁾, une enveloppe vide.

Déposée le 17 février dernier, la présente proposition de loi constitutionnelle a été inscrite à l'ordre du jour de la journée réservée au groupe Libertés et Territoires en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution. Elle vise à mieux prendre en compte le vote blanc dans le cadre de l'élection présidentielle.

Reconnaître, pour l'élection présidentielle, le vote blanc comme appartenant à la catégorie des « suffrages exprimés » constitue le principal objet de son **article 1^{er}**.

Une telle évolution ne serait néanmoins pas sans conséquence. Elle pourrait avoir comme effet que, au second tour du scrutin, aucun candidat n'obtienne la majorité absolue des suffrages exprimés. Il est dès lors proposé de prévoir un dispositif permettant au Conseil constitutionnel de déclarer, le cas échéant, qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales. L'**article 2** de la présente proposition de loi constitutionnelle institue ce mécanisme.

(1) Selon les termes de Michel Debré à l'occasion de son discours devant le Conseil d'État le 27 août 1958.

(2) Article 5 de la Constitution.

(3) *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?*, Revue française de science politique, n° 2001/1-2, volume 51, Adélaïde Zulfikarpasic, février – avril 2001, pp. 247-268.

(4) Dans sa rédaction modifiée par la loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections ; avant cette loi, une enveloppe vide était qualifiée par la jurisprudence de bulletin nul (voir par exemple la décision CE, 24 octobre 2008, Élection municipale de Chambon-sur-Cissé, n° 317548).

Le texte poursuit deux principaux objectifs.

D'une part, il vise à lutter contre l'abstention aux élections présidentielles, qui a atteint 22,23 % des inscrits au premier tour de l'élection de 2017, et 25,44 % au second tour. Le dispositif permettrait de reconnaître que le bulletin blanc revêt une véritable signification politique et assurerait à ceux qui souhaitent exprimer leur insatisfaction à l'égard de l'offre politique par ce biais que leur voix sera entendue, et pleinement prise en compte. En 2017, 78 % des abstentionnistes déclaraient qu'ils auraient voté blanc si cette option avait été officiellement reconnue ⁽¹⁾.

D'autre part, il tend à renforcer la légitimité du Président de la République. La proposition de loi constitutionnelle trouve en effet son origine dans la conviction que, « *pour que le Président de la République puisse porter et exercer effectivement une charge pareille, il lui faut la confiance explicite de la nation* » ⁽²⁾. Or, cette « *confiance explicite* » suppose qu'il soit élu avec une *véritable* majorité absolue des suffrages, incluant le vote blanc.

Dans le débat public, cette question n'est pas nouvelle. À l'Assemblée nationale, la reconnaissance du vote blanc a par exemple fait l'objet de trente-cinq propositions de loi depuis 1993. Elle figurait dans le programme de sept des onze candidats à l'élection présidentielle de 2017 ⁽³⁾. De même, le 10 décembre 2018, le Président de la République Emmanuel Macron annonçait être favorable à ce que l'enjeu de la prise en compte du vote blanc soit étudié, en réponse au mouvement des « gilets jaunes » ⁽⁴⁾.

Cette mesure fait de surcroît l'objet d'une adhésion très forte de la part des Français. En 2017, 86 % d'entre eux se disaient favorables à ce que le vote blanc soit comptabilisé dans les suffrages exprimés lors de l'élection présidentielle, y compris si cela avait pour effet d'empêcher les candidats d'obtenir la majorité absolue et de mener à l'invalidation de l'élection ⁽⁵⁾.

Alors que le pays traverse une période particulièrement difficile (mouvement des « gilets jaunes », état d'urgence sanitaire, *etc.*) et que la légitimité des élus est de plus en plus contestée, l'évolution portée par la présente proposition de loi constitutionnelle constituerait ainsi un progrès démocratique majeur.

*

* *

(1) *Le vote blanc lors de l'élection présidentielle de 2017*, Opinionway, 8 mai 2017.

(2) *Allocution télévisée de Charles de Gaulle*, 20 septembre 1962.

(3) « *Que changerait la reconnaissance du vote blanc ?* », *Le Monde*, Anne-Aël Durand, 15 juin 2018.

(4) *Adresse du Président de la République Emmanuel Macron à la Nation*, 10 décembre 2018.

(5) *Sondage « Les Français et le vote blanc »*, IFOP pour Synopia, 28 mars 2017.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 7 de la Constitution)

Comptabilisation des bulletins blancs dans les suffrages exprimés lors de l'élection présidentielle

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article inscrit dans la Constitution que, lors de l'élection présidentielle, les bulletins blancs sont décomptés séparément, qu'il en est fait mention dans le résultat du scrutin et qu'ils entrent en compte dans la comptabilisation des suffrages exprimés.

➤ **Dernières modifications constitutionnelles intervenues**

L'article 7 de la Constitution a été amendé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui a modifié la précision de la date de tenue du second tour du scrutin de l'élection présidentielle pour tenir compte du décalage horaire dans les collectivités d'outre-mer.

1. L'état du droit

a. Le vote blanc : un comportement électoral progressivement pris en compte par le droit

- Les bulletins blancs longtemps non distingués des bulletins nuls

Le vote blanc est apparu dans l'histoire politique française avec la loi du 18 Ventôse an VI, lorsque fut systématisé le vote par bulletin. Avant cette loi, seule l'abstention était possible puisque les votes étaient réalisés à main levée. Par un avis rendu le 16 décembre 1806, le Conseil d'État a précisé que les « billets blancs » devaient être retranchés des votes émis, et ne pas être comptabilisés dans le calcul de la majorité absolue ⁽¹⁾.

Le double principe d'exclusion des bulletins blancs des suffrages exprimés et d'assimilation des bulletins blancs et nuls a été réglementairement posé au début du Second Empire. Un décret impérial de 1852 prévoyait en effet 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* » ⁽²⁾.

(1) Avis du Conseil d'État sur la manière de compter les votes pour établir la majorité absolue dans un collège électoral, séance du 16 décembre 1806, publié dans les bulletins n° 2178 des lois du 1^{er} semestre 1807, extrait des Minutes de la secrétairerie d'État du 25 janvier 1807.

(2) Article 30 du décret impérial du 2 février 1852.

L'assimilation des votes blancs et nuls ainsi que leur exclusion de la catégorie des suffrages exprimés ont été ensuite confirmées par la loi du 29 juillet 1913 ⁽¹⁾.

- Une avancée avec la loi du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections

L'assimilation des votes blancs à des « voix perdues » ⁽²⁾, comptabilisées dans les votes invalides, a été progressivement remise en cause.

La loi du 21 février 2014 ⁽³⁾ a permis un progrès en la matière. Le législateur a en effet entendu **distinguer le vote nul du vote blanc** pour que, conformément aux propos du professeur Carcassonne, « *les électeurs assez sophistiqués qui font [le choix du vote blanc] ne soient plus comptabilisés en vrac avec les distraits et les imbéciles* » ⁽⁴⁾.

En conséquence, cette loi a introduit à l'article L. 65 du code électoral une disposition selon laquelle « *les bulletins blancs sont décomptés séparément et annexés au procès-verbal. (...) Une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un vote blanc.* » Deux nouveautés sont ainsi apparues : le décompte spécifique des bulletins blancs, séparément des bulletins nuls, et la précision relative à la définition d'un bulletin blanc, puisqu'avant cela, aucune disposition législative ne précisait si une enveloppe vide était assimilée à un bulletin blanc ou à un bulletin nul.

Depuis la loi organique du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle ⁽⁵⁾, l'article L. 65 du code électoral ainsi modifié s'applique aux élections présidentielles. Pour la première fois lors de l'élection présidentielle de 2017, le vote blanc a ainsi été comptabilisé à part.

b. Une reconnaissance du vote blanc qui demeure insuffisante

- Une reconnaissance qui reste symbolique

L'évolution permise par la loi du 21 février 2014 peut être perçue comme avant tout symbolique. Cette loi est d'ailleurs qualifiée par une partie de la doctrine

(1) 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, modifiant les articles 14 et 27 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

(2) Le vote blanc : le nombre et le sens, Note de veille n° 52, Centre d'analyse stratégique, 2 avril 2007.

(3) Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

(4) Rapport n° 400 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections, F. Sauvadet, XIV^{ème} législature, 14 novembre 2012.

(5) Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, article 12.

de « *couteau sans manche ni lame, [d']instrument décoratif destiné à communiquer plus qu'à gouverner* »⁽¹⁾.

Dans sa version initiale, telle que déposée par le député François Sauvadet, la proposition de loi prévoyait de donner plein effet à la reconnaissance des bulletins blancs en précisant que « *les bulletins blancs (...) entrent en compte pour la détermination des suffrages exprimés* ». Cependant, le dispositif a été modifié au cours de la navette parlementaire⁽²⁾.

En effet, bien que le législateur ait reconnu le vote blanc, en prévoyant un décompte séparé et sa mention dans les résultats du scrutin, il a choisi de **l'exclure des suffrages exprimés, le privant ainsi de toute incidence potentiellement bloquante sur le résultat du scrutin.**

- Un comportement électoral qui semble pourtant être en augmentation constante

Avant la loi du 21 février 2014 précitée, le vote blanc et le vote nul étaient agrégés au sein d'une catégorie unique. Il n'existe ainsi pas de statistique sur l'évolution de la proportion des votes blancs qui soit isolée de celle des votes nuls.

Une augmentation significative du vote blanc et nul est observée depuis le début des années 1990. Avant 1992 et toutes élections confondues, le vote blanc et nul se situait à un niveau compris entre 2 et 4,5 % des votants. À partir de 1993, il se situe en moyenne autour de 5 % des votants⁽³⁾. S'agissant de l'élection présidentielle en particulier, le taux moyen de vote blanc et nul s'établissait entre 1965 et 1981 à 1 % ; il a atteint 2,1 % sur la période allant de 1988 à 2002⁽⁴⁾.

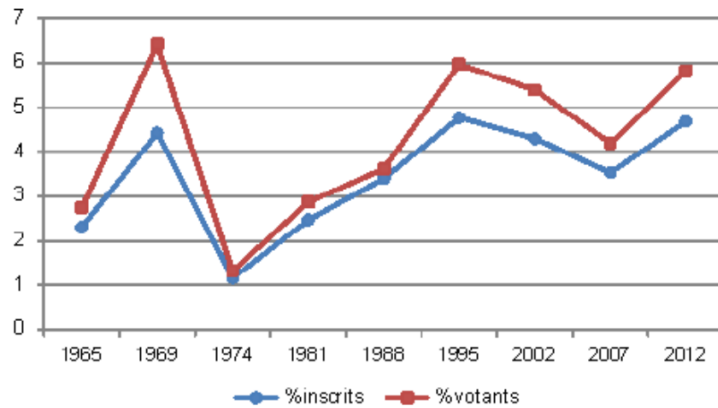
(1) *Voter blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ?* Recueil Dalloz, P. Blachère et B. Daugeron, 2014, p. 673.

(2) *Dès l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale.*

(3) *Le vote blanc : abstention civique ou expression politique ?*, Revue française de science politique, n° 2001/1-2, volume 51, Adélaïde Zulfikarpasic, février – avril 2001, pp. 247-268.

(4) *Le vote blanc : le nombre et le sens*, La note de veille n° 52, Centre d'analyse stratégique, 2 avril 2007.

EVOLUTION DU TAUX DE VOTE BLANC ET NUL AU SECOND TOUR DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE



Source : Rapport n° 400 fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à reconnaître le vote blanc aux élections, F. Sauvadet, XIV^{ème} législature, 14 novembre 2012.

Lors de l'élection présidentielle de 2017, premier scrutin permettant de distinguer le vote blanc du vote nul, « *l'explosion du vote blanc ou nul est spectaculaire* »⁽¹⁾. Au second tour, les votes blancs représentaient 6,35 % des inscrits et 8,52 % des votants. Numériquement, cela équivaut à plus de 3 millions de bulletins blancs. L'addition des votes blancs et des votes nuls représentait 8,59 % des inscrits et 11,52 % des votants.

2. Le dispositif proposé

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle tend à modifier l'article 7 de la Constitution, afin, pour les élections présidentielles, :

– d'inscrire dans la Constitution les dispositions d'ores et déjà prévues par l'article L. 65 du code électoral, qui précisent que les **bulletins blancs sont décomptés séparément** et qu'il en est **fait mention dans le résultat du scrutin** ;

– de prévoir que les votes blancs **entrent en compte dans la détermination des suffrages exprimés** lors du premier et du second tour.

Si le dispositif ne concerne en l'état de sa rédaction que les élections présidentielles, une telle évolution aurait vocation, dans un second temps, à **s'étendre à l'ensemble des élections**.

(1) « *Présidentielle 2017 : 'L'explosion du vote blanc ou nul est spectaculaire'* », Le Monde, Frédéric Lemaître, 9 mai 2017.

*

* *

Article 2

(art. 7 de la Constitution)

Mise en place d'un dispositif permettant au Conseil constitutionnel de déclarer qu'il doit être procédé à une nouvelle élection présidentielle si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés lors du second tour du scrutin

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que le Conseil constitutionnel prononce l'invalidation de l'élection présidentielle si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés lors du second tour, et qu'il est alors procédé à une nouvelle élection.

➤ **Dernières modifications constitutionnelles intervenues**

L'article 7 de la Constitution a été amendé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui a modifié la précision de la date de tenue du second tour du scrutin de l'élection présidentielle pour tenir compte du décalage horaire dans les collectivités d'outre-mer.

1. L'état du droit

a. Le mode d'élection du Président de la République

Le droit électoral qui régit l'élection présidentielle est spécifique. Il est précisé aux articles 6 et 7 de la Constitution, ainsi que dans la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui a valeur organique.

L'application du code électoral à l'élection présidentielle n'est pas intégrale. Elle fait l'objet d'une transposition partielle par le II. de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.

- Un mode d'élection qui a évolué depuis 1958

Dans sa version initiale, l'article 6 de la Constitution prévoyait que le Président de la République était « *élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux* ».

Le 28 octobre 1962, par référendum, 62,25 % des électeurs s'étant exprimés se sont déclarés favorables à ce que le Président de la République soit **élu au**

suffrage universel direct. L'article 6 de la Constitution, tel que modifié par la loi du 6 novembre 1962 précitée, précise désormais que « *le Président de la République est élu (...) au suffrage universel direct* ».

Aux termes de l'article 7 de la Constitution, le Président de la République est élu « à la **majorité absolue des suffrages exprimés** ». Si la majorité absolue n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, un second tour est organisé le quatorzième jour suivant. Seuls peuvent se présenter à ce second tour les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le même article fixe les dates du scrutin : l'élection doit avoir lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

- Le rôle du Conseil constitutionnel dans l'élection présidentielle

En matière d'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel intervient à trois moments ⁽¹⁾ :

– dans la **préparation de l'élection** : il donne des avis, prend des décisions et exerce une activité juridictionnelle ;

– lors de la **campagne électorale** et dans le **contrôle des opérations de vote** : il détermine les conditions de campagne radio-télévisée et veille au déroulement des opérations de vote, par l'intermédiaire de ses délégués qui ont accès aux bureaux de vote ;

– lors de la **proclamation des résultats du scrutin** : il centralise les procès-verbaux et examine les rapports de ses délégués, il arrête les résultats du premier tour et la liste des deux concurrents pour le second tour. Au terme de ce dernier, il proclame les résultats.

De surcroît, il ressort de l'article 7 ⁽²⁾ de la Constitution que le **Conseil constitutionnel peut déclarer qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales** en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, ou en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

2. Le dispositif proposé

Se borner à décompter les votes blancs dans les suffrages exprimés, tel que proposé dans l'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi constitutionnelle, n'est pas suffisant dans la mesure où, au second tour de l'élection présidentielle, **il**

(1) *Le rôle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des élections présidentielles et des opérations de référendum*, Discours de Renaud Denoix de Saint Marc, avril 2013.

(2) *Huitième alinéa.*

devient possible qu’aucun des deux candidats n’obtienne la majorité absolue des suffrages.

Lors de l’élection présidentielle de 2017, le candidat Emmanuel Macron aurait bien obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés si ces derniers avaient inclus le vote blanc.

RESULTAT EFFECTIF DU SECOND TOUR DE L’ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2017 ET SIMULATION DU RESULTAT SI LE VOTE BLANC AVAIT ETE COMPTABILISE DANS LES SUFFRAGES EXPRIMES



Source : commission des Lois à partir des chiffres du ministère de l’Intérieur

Néanmoins, lors de l’élection présidentielle de 2012, aucun des deux candidats présents au second tour ne serait vraisemblablement parvenu à obtenir la majorité absolue des suffrages dans une telle hypothèse. Les données isolées du vote blanc ne sont pas disponibles, mais en considérant qu’elles représentent les trois quarts de la catégorie du « vote blanc et nul » ⁽¹⁾, le candidat François Hollande n’aurait en effet obtenu qu’une majorité relative des suffrages exprimés (49,45 %).

RESULTAT EFFECTIF DU SECOND TOUR DE L’ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2012 ET SIMULATION DU RESULTAT SI LE VOTE BLANC AVAIT ETE COMPTABILISE DANS LES SUFFRAGES EXPRIMES



Source : commission des Lois à partir des chiffres du ministère de l’Intérieur

Ces proportions pourraient de surcroît évoluer puisqu’un sondage de l’IFOP de 2017 précisait que si le vote blanc avait été comptabilisé dans les suffrages exprimés lors de l’élection présidentielle de la même année, 40 % des Français auraient été tentés par le vote blanc ⁽²⁾.

(1) Cette proportion du vote blanc dans la catégorie des votes blancs et nuls est celle constatée lors du second tour de l’élection présidentielle de 2017.

(2) Sondage « Les Français et le vote blanc », IFOP pour Synopia, 28 mars 2017.

Il convient, en conséquence, de prévoir un mécanisme permettant de faire face à l'hypothèse dans laquelle aucun des deux candidats n'obtient la majorité absolue des suffrages au second tour.

L'article 2 de la présente proposition de loi constitutionnelle a pour objet de **prévoir l'invalidation de l'opération électorale et l'organisation d'une nouvelle élection si aucun des deux candidats n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés**. Cette invalidation serait prononcée par le Conseil constitutionnel.

Une telle évolution s'inscrirait pleinement dans la continuité du rôle actuel du Conseil constitutionnel en matière d'élection présidentielle.

La nouvelle élection devrait se tenir au plus tard trente-cinq jours après l'invalidation de la première.