

Proposition de loi (n° 3039) visant à rétablir le vote par correspondance

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

24 janvier 2022

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 78-1 [nouveau] du code électoral)

Autorisation du vote à distance

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi autorise les électeurs à voter par correspondance, par voie postale ou électronique.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République a autorisé les détenus à voter par correspondance à l'élection présidentielle.

1. L'état du droit

Autorisé en 1946, le vote par correspondance postale a été abandonné en 1975. Depuis lors, le législateur a ouvert la possibilité à certains électeurs de voter à distance, dans des cas qui demeurent strictement limités.

a. L'abandon du vote par correspondance postale en 1975

La loi n° 46-667 du 12 avril 1946 a autorisé certaines catégories d'électeurs à voter par correspondance à l'ensemble des scrutins⁽¹⁾. Le champ d'application de cette mesure était circonscrit à des citoyens éprouvant des difficultés à se déplacer aux urnes le jour de l'élection en raison de nécessités professionnelles ou de leur situation personnelle, à l'instar des personnes malades, des étudiants, des militaires, des agents commerciaux ou des aidants familiaux⁽²⁾.

Régie par les articles L. 79 à L. 85 et R. 81 à R. 93 du code électoral, la procédure encadrant le vote par correspondance a fait l'objet de nombreuses critiques au cours des années 1960 et 1970. Elle comportait en effet des risques d'erreurs, de manipulations voire de fraudes, susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Le processus en vigueur souffrait de trois défauts majeurs.

(1) *Articles L. 79 et R. 81 du code électoral.*

(2) *Articles L. 80 et L. 81 du code électoral.*

Premièrement, la demande de vote par correspondance émanant des électeurs était soumise à un faible formalisme. Les électeurs volontaires devaient simplement envoyer une demande en ce sens, sur papier libre, à la mairie de la commune dans laquelle ils étaient inscrits. Aucune pièce d'identité n'était exigée, ce qui limitait nécessairement la portée des vérifications accomplies afin de s'assurer que le demandeur correspondait effectivement à l'électeur inscrit. En outre, le demandeur indiquait lui-même l'adresse à laquelle il souhaitait que le matériel de vote lui fût envoyé, qu'il se soit agi ou non de son domicile.

Deuxièmement, la procédure était placée sous le contrôle des communes qui recueillaient, instruisaient, acceptaient ou refusaient les demandes de vote par correspondance, jusqu'à, le cas échéant, l'envoi postal du matériel de vote aux électeurs concernés. Le rôle central exercé par les communes n'apparaît pas conforme aux actuels standards internationaux applicables au vote à distance ⁽¹⁾ qui requièrent notamment l'intervention d'autorités administratives indépendantes dont l'action est destinée à superviser les processus électoraux afin de garantir leur impartialité et leur sincérité ⁽²⁾.

Troisièmement, le stockage des bulletins de vote par correspondance postés par les électeurs ne présentait pas des conditions de sécurité optimales. L'opérateur postal était ainsi chargé de conserver les plis dans ses locaux puis de les acheminer au bureau de vote le jour du scrutin.

Les failles de ce dispositif ont été révélées à l'occasion de plusieurs contentieux à la suite d'incidents lors de scrutins nationaux et locaux, notamment en Corse où le taux de votants par correspondance a atteint près de 22 % lors des élections législatives de 1967, contre 1,58 % à l'échelle nationale ⁽³⁾. Le juge administratif et constitutionnel a décidé à plusieurs reprises de ne pas prendre en compte les bulletins de vote par correspondance parmi les suffrages exprimés ⁽⁴⁾ voire d'annuler les résultats du scrutin, à l'image de l'élection municipale de la commune de Bastia ⁽⁵⁾ en 1965 ou de l'élection législative de 1967 dans la deuxième circonscription de la Corse.

(1) Voir à ce sujet le document « Alternative voting methods and arrangements » publié en 2020 par l'OSCE.

(2) Observations générales n° 25 du comité des droits de l'Homme de l'ONU, paragraphe 20 : « An independent electoral authority should be established to supervise the electoral process and to ensure that it is conducted fairly, impartially and in accordance with established laws which are compatible with the Covenant. »

(3) Jean-Louis Briquet, « Le vote au village des Corses de l'extérieur », Revue française de science politique, volume 66, 2016, pp. 751 à 771.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 74-32 PDR du 24 mai 1974 et Conseil d'État, Commune de Serriera, 21 juin 1972.

(5) Conseil d'État, Commune de Bastia, 14 octobre 1967.

Conseil constitutionnel, décision n° 67-435 AN du 24 janvier 1968, élection législative de la 2^e circonscription de la Corse, considérants n° 5 et 6

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le nombre des votes par correspondance pris en compte dans les résultats des opérations électorales de la ville de Bastia, s'il reste proportionnellement inférieur à celui de ces mêmes votes émis dans l'ensemble de la circonscription, est cependant sensiblement supérieur à la différence entre, d'une part, le nombre des plis recommandés d'envoi des instruments de vote par correspondance et, d'autre part, le nombre des plis retournés à Bastia, soit que leurs destinataires n'aient pu être touchés, soit qu'ils n'aient pas demandé à voter par correspondance ; qu'il en découle que de nombreux votes par correspondance n'émanent pas d'électeurs ayant demandé à utiliser ce mode de votation ;

6. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler l'élection contestée.

Ces cas d'espèce témoignent de la fragilité de la procédure encadrant à cette époque le vote par correspondance. Lors de son audition par votre rapporteur, le professeur de droit Romain Rambaud a ainsi évoqué le « *traumatisme des fraudes corses des années 1960-1970* » qui a directement conduit le législateur à supprimer la faculté de voter par correspondance en 1975 ⁽¹⁾. L'origine des fraudes et des dysfonctionnements constatés réside dans l'organisation défailante de cette modalité de vote, au regard notamment de la place décisive qu'occupent les mairies dans le dispositif.

Perçue comme une technique mal maîtrisée et susceptible d'entraîner des irrégularités portant préjudice à la fiabilité et à la sincérité des opérations électorales, cette possibilité a ainsi été remplacée par le vote par procuration.

Pour autant, le vote par correspondance a été progressivement rétabli en faveur d'électeurs confrontés à des situations particulières, bien qu'il présente un caractère marginal à ce jour.

b. L'utilisation aujourd'hui résiduelle des techniques de vote à distance

Par dérogation au vote « physique » à l'urne le dimanche ⁽²⁾, le code électoral autorise aujourd'hui certains électeurs à voter à distance pour des élections et dans des conditions strictement définies. Ces assouplissements sont motivés par la nécessité de tenir compte des spécificités inhérents à la situation des Français résidant à l'étranger et des personnes détenues, qui peuvent en effet éprouver des difficultés à se rendre à un bureau de vote le jour du scrutin ou à établir une procuration.

(1) Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975.

(2) Article L. 54 du code électoral.

● *Le vote par correspondance postale*

Réintroduit par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 pour réformer le mode d'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger⁽¹⁾, le vote par correspondance sous pli fermé a été autorisé par l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 pour l'élection des onze députés représentant les Français de l'étranger⁽²⁾. Cette modalité, prenant la forme d'une option activée par les électeurs en amont du scrutin, a été mise en œuvre lors des élections législatives de 2012 et 2017⁽³⁾. Afin de garantir l'acheminement postal des bulletins de vote en vue du second tour de scrutin, l'article L. 330-11 du code électoral prévoit un délai d'entre-deux tours de deux semaines, par dérogation avec la règle selon laquelle les deux tours des élections ne sont séparés que d'une seule semaine⁽⁴⁾.

Lors des élections des députés représentant les Français de l'étranger en 2017, près de 120 000 électeurs ont manifesté le souhait de voter par correspondance⁽⁵⁾ et 28 800 y ont finalement recouru. La procédure est encadrée au niveau règlementaire.

**Procédure de vote par correspondance postale applicable aux députés
représentant les Français de l'étranger, articles R. 176-4 à R. 176-4-4 du code
électoral**

Article R. 176-4

L'électeur souhaitant voter par correspondance sans user de la faculté qui lui est ouverte par la sous-section 4 peut demander à recevoir le matériel de vote lui permettant de voter par correspondance sous pli fermé au premier tour et, le cas échéant, au second tour. Sa demande, formulée auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire, doit être reçue au plus tard le 1er mars de l'année de l'élection.

L'électeur qui n'a pas fait usage de son droit de vote par correspondance sous pli fermé conserve la possibilité de voter à l'urne, par procuration ou par correspondance électronique, dans les conditions prévues à la présente section.

Article R. 176-4-1

Le matériel de vote par correspondance sous pli fermé comprend une enveloppe d'expédition, une enveloppe d'identification, une enveloppe électorale ainsi qu'une notice d'utilisation reproduisant les dispositions des articles R. 176-4-2, R. 176-4-3 et R. 176-4-6 et invitant l'électeur à s'assurer que les circonstances locales ne risquent pas de faire obstacle à l'acheminement dans les temps de son vote par correspondance sous pli fermé.

(1) Aux côtés des conseils consulaires, l'Assemblée des Français de l'étranger est une instance politique consultative qui représente les Français résidant à l'étranger.

(2) Article L. 330-13 du code électoral.

(3) Selon le rapport d'information n° 240 de François-Noël Buffet, Le vote à distance, quelles conditions ? fait au nom de la commission des Lois du Sénat en décembre 2020, 120 000 électeurs ont « activé » l'option du vote par correspondance lors des élections législatives de 2017, mais seulement un quart d'entre eux ont finalement envoyé un pli à l'administration.

(4) À l'exception de l'élection présidentielle.

(5) Soit près de 10 % des électeurs admis à voter.

Ce matériel est adressé aux électeurs qui en ont fait la demande conjointement aux circulaires et aux bulletins de vote expédiés en application de l'article R. 34.

Article R. 176-4-2

L'enveloppe d'identification revêtue des nom, prénoms et signature de l'électeur et renfermant l'enveloppe électorale contenant le bulletin de vote doit parvenir à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire chargé d'organiser les opérations de vote, au plus tard le vendredi précédant le jour du scrutin, à douze heures (heure légale locale). Dans les circonscriptions électorales d'Amérique, elle doit lui parvenir au plus tard le jeudi précédant le jour du scrutin, à douze heures (heure légale locale).

Article R. 176-4-3

Afin de permettre le contrôle de son identité, l'électeur joint à son enveloppe d'identification une copie d'une des pièces figurant sur la liste prévue au second alinéa de l'article R. 176-1-10.

Article R. 176-4-4

Chaque ambassadeur ou chef de poste consulaire chargé d'organiser les opérations de vote tient un registre du vote par correspondance sous pli fermé, composé de pages numérotées. Il est fait mention au registre des enveloppes d'identification reçues au fur et à mesure de leur arrivée. Sur chaque enveloppe est aussitôt apposé un numéro d'ordre.

Doivent être inscrits au registre sans délai le numéro d'ordre, la date, l'heure d'arrivée de l'enveloppe à l'ambassade ou au poste consulaire concerné, les nom et prénoms de l'électeur, son numéro d'inscription sur la liste électorale et le nom de l'agent ayant procédé à cet enregistrement. Le cas échéant, ce dernier signale les enveloppes d'identification qu'il estime relever des dispositions de l'article R. 176-4-6.

Tout électeur et tout candidat ou son représentant, au sens de l'article R. 176-1-13, peuvent consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

En outre, à la suite d'une expérimentation lors des élections européennes de mai 2019 ⁽¹⁾, le vote par correspondance des détenus ayant conservé la jouissance de leurs droits civiques a été pérennisé pour l'ensemble des scrutins par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ⁽²⁾, à compter du 1^{er} janvier 2021 ⁽³⁾. Cette faculté a ensuite été rendue applicable ⁽⁴⁾ à l'élection présidentielle dont les conditions d'organisation sont régies par les dispositions organiques prévues par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

Lors des élections européennes de mai 2019, 85 % des détenus ayant voté ont eu recours au vote par correspondance.

(1) 4 395 personnes détenues ont pu voter par correspondance, sur les 5 184 détenus admis à voter.

(2) Articles L. 79 et L. 80 du code électoral.

(3) Les détenus n'ont pas pu voter par correspondance lors des élections municipales de 2020.

(4) Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021.

LA PARTICIPATION DES DÉTENUS AUX ELECTIONS

	Votes par procuration	Permissions de sortir	Votes par correspondance	Total	Participation
Élection présidentielle (2017)	853	200	-	1 053	2 %
Élections législatives (2017)	412	113	-	525	1 %
Élections européennes (2019)	110	55	4 395	4 560	8 %

Source : étude d'impact du projet de loi relatif à la vie locale et à la proximité de l'action publique, 2019.

Un taux de participation similaire a été constaté lors des élections régionales et départementales de juin 2021 ⁽¹⁾. La faculté ouverte aux détenus de voter par correspondance lors des élections européennes de mai 2019 et des élections régionales et départementales de juin 2021 a ainsi contribué à multiplier par 4 leur participation électorale par rapport à l'élection présidentielle et par 8 par rapport aux élections législatives.

● *Le vote électronique*

Outre son utilisation dans le cadre des élections professionnelles, le vote électronique est autorisé depuis 2003 pour les élections consulaires et depuis 2009 pour les élections des députés représentant les Français de l'étranger ⁽²⁾.

S'agissant des élections consulaires, cette modalité de vote est très largement préférée au vote à l'urne, en raison des contraintes géographiques qui caractérisent l'organisation de ces scrutins dans certains États. Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, près de 86 % des votants ⁽³⁾ aux élections consulaires du 7 novembre 2021 ont choisi le vote par Internet ⁽⁴⁾.

S'agissant des élections législatives, les électeurs résidant à l'étranger ont pu voter pour la première fois par voie électronique en 2012. Plus de la moitié d'entre eux ⁽⁵⁾ ont choisi de recourir à cette technique. En 2017, le vote électronique n'a pas été mis en œuvre en raison des risques élevés de cyberattaques évalués par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ⁽⁶⁾.

(1) Réponse ministérielle du 16 novembre 2021 à la question écrite n° 40336 de Chantal Jourdan.

(2) Article L. 330-13 du code électoral.

(3) Soit 176 734 votants. Le nombre total de votants s'élève à 205 865, soit environ 15 % des électeurs inscrits.

(4) <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/voter-a-l-etranger/resultats-des-elections/article/elections-consulaires-2021-resultats>

(5) Soit 57,4 % des votants au premier tour et 53,5 % au second tour.

(6) Le vote électronique devrait pouvoir être mis en œuvre lors des élections des députés représentant les Français de l'étranger au printemps 2022, sous réserve de l'homologation de la plateforme de vote.

2. Le dispositif de la proposition de loi

Dans sa rédaction initiale, le présent article vise à autoriser le vote par correspondance par voie postale et électronique pour l'ensemble des électeurs et des scrutins ⁽¹⁾, conformément aux dispositions actuellement prévues par l'article L. 330-13 du code électoral s'agissant des Français de l'étranger. Un décret en Conseil d'État déterminera la procédure applicable. Dans le cadre de l'examen en Commission, votre rapporteur propose de circonscrire le dispositif à la seule faculté de voter par correspondance postale, en excluant ainsi la possibilité de voter par voie électronique.

Le vote par correspondance postale a vocation à être une modalité complémentaire du vote à l'urne. Au-delà d'une souplesse organisationnelle légitime, il s'agit aussi de lutter contre le phénomène abstentionniste, hélas renforcé par la crise sanitaire depuis 2020. Si de nombreux exemples étrangers démontrent la faisabilité et l'utilité de ce dispositif, il convient bien sûr d'appréhender avec attention les enjeux logistiques et institutionnels qu'il soulève.

a. Le vote par correspondance postale : une modalité de vote qui a fait ses preuves à l'étranger

Mis en place dès la fin du XIX^e siècle, le vote par correspondance est notamment autorisé en Suisse, en Islande, au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Allemagne, en Pologne, aux États-Unis et en Australie. Sur le modèle applicable en France entre 1946 et 1975, cette possibilité est limitée à certaines catégories d'électeurs en Irlande, en Espagne, en Autriche, en Lituanie, en Belgique, aux Pays-Bas, et en Slovénie.

(1) À l'exception de l'élection présidentielle dont les règles sont fixées au niveau organique.

LE VOTE PAR CORRESPONDANCE EN EUROPE EN 2020



Source : *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2020.*

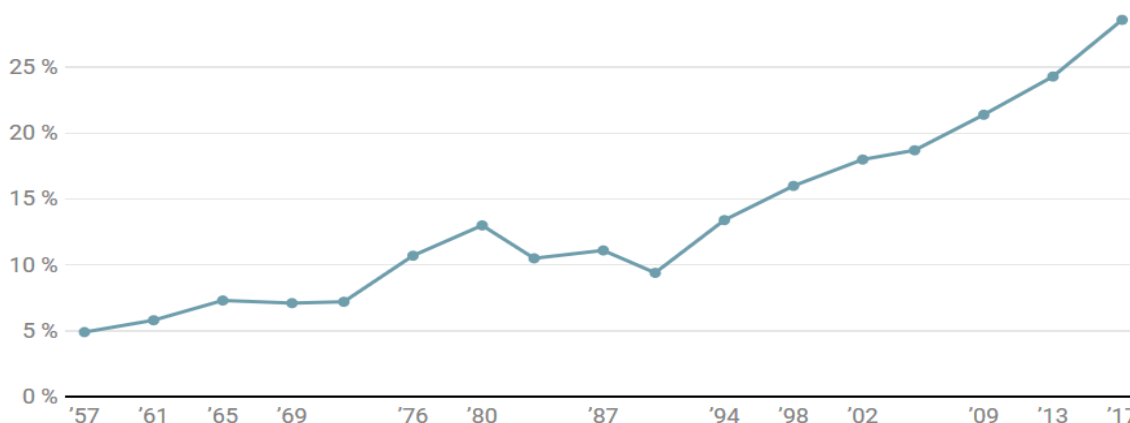
Le succès de cette modalité de vote dans les États qui l’ont autorisée est éprouvé de longue date, en dépit des polémiques infondées ayant émaillé, à l’initiative du Président Donald Trump, le dépouillement du dernier scrutin présidentiel américain. Le vote par correspondance fait l’objet d’une progression constante dans les pays qui l’ont autorisé ou assoupli au cours des dernières décennies. En Australie, 1,2 million de votes par correspondance ont été enregistrés lors des élections fédérales de 2016, soit plus de 8,5 % des votes, contre un peu moins d’un million en 2013. Aux États-Unis, près de 42 % des électeurs, soit 65 millions d’Américains, ont voté par correspondance à l’élection présidentielle de 2020, soit près de trois fois plus qu’en 2016.

Le contexte sanitaire depuis la crise du Covid-19 survenue au printemps 2020 a également accentué cette tendance. En Allemagne, la proportion des votants par correspondance aux élections fédérales, qui s’élevait à 21,4 % en 2009, a atteint le record de 36 % en 2021.

LA PART DU VOTE PAR CORRESPONDANCE LORS DES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG ENTRE 1957 ET 2017

■ Briefwähler 1957 bis 2017

Anteil der Briefwähler an den allen Wählern in Prozent, Bundestagswahlen 1957 bis 2017



Grafik: bpb • Quelle: Der Bundeswahlleiter • Daten • Grafik herunterladen



Source : Deutsche Welle (DW)

Dans sa contribution écrite remise à votre rapporteur à l'issue de son audition, le professeur Romain Rambaud mentionne également le basculement du second tour des élections cantonales à Genève en « tout distanciel » en avril 2020 afin de faire face à la première vague épidémique :

« Cette transformation n'a pas posé de difficultés en Suisse [...] On estime que 90 % des personnes votent par correspondance dans ce pays et, si le droit de vote à l'urne continue à exister, les bureaux de vote ne sont ouverts le jour du vote que durant quelques heures. » ⁽¹⁾

L'adhésion d'une part substantielle voire majoritaire des électeurs au vote par correspondance postale témoigne de leur confiance dans la fiabilité du système électoral. Les irrégularités et fraudes constatées en la matière apparaissent très résiduelles et présentent en tout état de cause un volume semblable à celles détectées lors de votes à l'urne, comme l'a rappelé le Conseil d'État suisse en 2018 : « Compte tenu des contrôles opérés par l'administration, s'il n'est pas possible d'affirmer une absence totale de fraude, en revanche celle-ci est assurément marginale. » ⁽²⁾

(1) Contribution écrite de Romain Rambaud.

(2) Réponse à la question écrite n° QUE 927-A du député suppléant suisse Pierre Bayenet, 5 décembre 2018.

Dans les États qui l'autorisent, le vote par correspondance postale est encadré par des procédures simples afin d'inciter les électeurs qui le souhaitent à y recourir⁽¹⁾. Au cours des années 2000, l'Allemagne a décidé d'assouplir les démarches que les électeurs sont tenus d'accomplir afin de voter par correspondance, en supprimant à cette fin la nécessité de justifier d'un motif légitime. Saisi par un requérant estimant que cette réforme portait atteinte à la sécurité du scrutin, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a rejeté sa demande en considérant que cet assouplissement, d'une part, ne violait pas le principe d'un vote libre, secret et public et, d'autre part, qu'il visait à renforcer la participation électorale et satisfaisait ainsi un objectif d'intérêt général⁽²⁾.

En outre, de nombreuses organisations internationales telles que l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)⁽³⁾, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et le Comité des droits de l'Homme de l'ONU considèrent que le vote par correspondance représente une technique de vote répondant aux standards démocratiques, sous réserve du respect des principes nécessaires afin de garantir la sincérité du scrutin.

Dans son rapport publié en 2020, l'OSCE précise en effet que « *le vote par correspondance peut être un moyen efficace de renforcer l'accès au vote ; cependant, cela requiert notamment d'établir de solides garde-fous pour lutter contre des possibles manipulations et de bénéficier d'un service de distribution postale fiable.* »⁽⁴⁾

b. Des enjeux logistiques et institutionnels à appréhender avec rigueur

Utilisé depuis 2012 par les électeurs lors des élections législatives des représentants des Français de l'étranger, le vote par correspondance postale a pu se heurter à des difficultés administratives induites par la complexité de la procédure en vigueur, comme l'a souligné en 2019 notre collègue Frédéric Petit, député de la 7^e circonscription des Français établis à l'étranger :

« [...] *Les demandes de mise en place d'un meilleur système de vote, moins complexe et moins coûteux, reviennent une nouvelle fois. Sur le site du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, il est même admis que les procédures de vote par correspondance peuvent être longues et sujettes aux aléas de l'efficacité des services postaux selon les endroits où les citoyens se situent.*

(1) Voir l'étude comparée figurant en annexe du rapport d'information de François-Noël Buffet, Le vote à distance, quelles conditions ? fait au nom de la commission des Lois du Sénat en décembre 2020.

(2) Cour constitutionnelle allemande, 9 juillet 2013.

(3) La France n'en fait pas partie.

(4) OSCE, Alternative voting methods and arrangements, 2020, p. 11.

Dans une démocratie exemplaire comme la France, ces aléas ne sauraient être tolérés. » ⁽¹⁾

Ces critiques ne remettent pas en cause le bienfondé du vote par correspondance mais la rigidité parfois excessive de ses conditions d'application, à l'instar du système de triple enveloppe ⁽²⁾ prévu par l'article R. 176-4-1 qui a donné lieu à de nombreuses irrégularités au cours des scrutins précédents. En 2017, 25 % des plis envoyés par correspondance n'ont finalement pas été pris en compte en raison de la constatation lors du dépouillement d'irrégularités relatives à la composition des enveloppes.

Le rapport remis par Jean-Louis Debré au Premier ministre en novembre 2020 sur le report des élections régionales et départementales de 2021 souligne les risques contentieux qui en découlent :

« Ce taux élevé de votes non pris en compte et d'irrégularités est l'un des motifs qui a conduit le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 2017-5052 AN du 2 février 2018, à décider de l'annulation de l'élection législative de 2017 dans la 5^{ème} circonscription législative (Espagne, Portugal, Monaco, Andorre). En outre, en l'état du droit, les électeurs qui choisissent de voter par correspondance mais dont le vote par correspondance ne sera pas pris en compte du fait d'une erreur de leur part n'en seront pas informés, sauf vérification par un tiers des listes d'émargement le jour du scrutin. » ⁽³⁾

Votre rapporteur considère que le succès du vote par correspondance observé à l'étranger dépend à la fois de la simplicité et de la solidité des procédures qui l'encadrent. Il convient d'en anticiper l'organisation au regard du nombre d'acteurs intervenant dans le processus ⁽⁴⁾, certains d'entre eux étant de surcroît soumis à de strictes contraintes de délai. L'électeur intéressé est tenu d'« activer » l'option du vote par correspondance, recevoir le matériel de vote, utiliser correctement les enveloppes fournies et procéder à l'envoi postal dans des délais permettant la réception des plis, leur sécurisation et leur dépouillement le jour du scrutin.

Afin de limiter les sources d'erreurs ou d'oubli, la procédure applicable doit faire l'objet d'une information précise de l'ensemble des électeurs. Contrairement au système existant entre 1946 et 1975, elle doit permettre de contrôler l'identité des votants, en exigeant l'envoi d'une copie de la pièce d'identité, d'un formulaire signé par l'électeur et d'un justificatif de domicile correspondant à l'adresse à laquelle le matériel de vote a été préalablement envoyé.

(1) Question écrite n° 18867 de Frédéric Petit, 16 avril 2019.

(2) Une enveloppe contenant le bulletin de vote, une enveloppe contenant les justificatifs d'identité et une enveloppe d'expédition contenant les deux premières.

(3) Rapport de Jean-Louis Debré au Premier ministre, précité, p. 48.

(4) Communes, électeurs, sociétés de routage, services postaux.

Il convient aussi de fixer des délais garantissant l'envoi du matériel de vote aux électeurs volontaires suffisamment en amont de l'élection. Cette condition suppose à son tour d'améliorer la fiabilité des « bases adresses » des électeurs inscrits au répertoire électoral unique (REU) ⁽¹⁾. Auditionné par votre rapporteur, le groupe La Poste a fait état d'un taux de plis non distribués (PND) lors de l'envoi des documents de propagande électorale compris habituellement entre 7 % et 9 %. Selon La Poste, 1 300 communes ont cependant présenté un taux de PND supérieur à 10 % lors des dernières élections régionales et départementales.

En outre, suivant l'exemple du Liechtenstein ⁽²⁾, il est nécessaire de fixer une date limite à l'envoi des votes par correspondance afin de garantir leur réception au plus tard la veille du scrutin, et ainsi faciliter le déroulement des opérations de dépouillement à l'issue de celui-ci. Un dispositif numérique de suivi des plis pourrait également être mis en œuvre afin de garantir leur traçabilité et d'informer l'électeur de leur bonne réception avant le scrutin. À cette fin, La Poste émet l'idée de transmettre aux électeurs concernés un QR code personnalisé lors de l'envoi du matériel de vote.

Si les contraintes de délais apparaissent aisément surmontables s'agissant du premier tour de scrutin, elles semblent plus problématiques en ce qui concerne le second tour, celui-ci survenant seulement une semaine après le premier, à l'exception de l'élection présidentielle pour laquelle l'entre-deux tours s'étend sur deux semaines. Dans l'objectif de sécuriser au maximum l'acheminement en temps utile des votes postaux, il serait opportun d'étendre la durée de l'entre-deux tours d'une à deux semaines, à l'image des règles déjà applicables aux élections des représentants des Français de l'étranger.

La conservation des plis envoyés par les électeurs constitue aussi un enjeu à prendre en compte pour préserver la sincérité du scrutin. Leur stockage dans les bureaux de poste, ou dans les locaux des mairies et des préfectures, alimenterait des soupçons quant aux manipulations éventuelles dont ils pourraient faire l'objet. La conservation des bulletins de vote au sein des tribunaux judiciaires, des commissariats ou casernes de gendarmerie satisferait l'exigence de transparence et d'impartialité attachée à la procédure.

(1) Créé par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 et le décret n° 2018-343 du 9 mai 2018, le répertoire électoral unique (REU) permet la mise à jour à l'échelle nationale des listes électorales à l'initiative, d'une part, des communes qui procèdent aux inscriptions et radiations des électeurs, et d'autre part, de l'INSEE, sur la base des informations transmises par l'administration. Afin d'assurer une meilleure gestion du processus électoral et la fiabilisation des listes, le REU s'est ainsi substitué à la juxtaposition des 35 500 fichiers tenus indépendamment par chaque commune. Élaboré et géré par l'INSEE, le dispositif garantit l'unicité d'inscription de tout électeur et permet la prise en compte des demandes d'inscription jusqu'à six semaines avant le scrutin.

(2) Les votes postaux doivent être réceptionnées au plus tard par les autorités compétentes l'avant-veille du scrutin à 17 heures.

Enfin, conformément à la jurisprudence constitutionnelle ⁽¹⁾, il serait également nécessaire de permettre aux électeurs qui ont déjà voté par correspondance de voter à l'urne le jour du scrutin. Le cas échéant, le vote par correspondance qui devrait être versé dans l'urne à l'issue des opérations de vote ne serait pas pris en compte, l'électeur ayant déjà signé la liste d'émargement lors de son vote « en présentiel ». Ce mécanisme permettrait très simplement d'éviter un double vote tout en garantissant la possibilité pour l'électeur ayant voté par correspondance de changer d'avis jusqu'au dernier moment ⁽²⁾, à condition de se déplacer physiquement au bureau de vote le jour du scrutin.

En dernier lieu, votre rapporteur considère que l'introduction du vote par correspondance implique de sensibiliser les personnels des bureaux de vote aux bonnes pratiques inhérentes à la gestion de ces plis afin de garantir le bon déroulement du processus électoral.

c. Une solution pertinente et respectueuse des principes sur lequel repose le vote dans le but de stimuler la participation électorale, notamment en période de crise sanitaire

La présente proposition de loi ne vise pas à « dépeussier » nos modalités de vote mais poursuit l'objectif de renforcer la participation électorale, à l'épreuve d'un abstentionnisme désormais structurel contre lequel l'ensemble des responsables politiques prétendent vouloir lutter. Le vote par correspondance constitue précisément l'une des réponses susceptibles d'être mise en œuvre.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 68-513 AN du 19 décembre 1968 : « Considérant que tout électeur admis à voter par correspondance peut renoncer au bénéfice de ce mode de votation et se rendre, le jour du scrutin au bureau de vote, pour exercer son droit de vote ; que, par suite, la circonstance que les époux Roussier, admis à voter par correspondance, n'aient pas exercé ce droit, mais aient voté dans l'un des bureaux de vote de Vienne le 30 juin 1968, ne saurait entacher leur vote d'irrégularité. »

(2) Des événements survenus à la fin de la campagne électorale mais postérieurs à l'envoi postal du vote justifient en effet la possibilité, pour les électeurs qui le souhaitent, de modifier leur vote. En outre, la possibilité de voter à l'urne après avoir activé l'option du vote par correspondance se justifie dans l'hypothèse où l'électeur concerné n'a pas reçu le matériel de vote en temps utile.

Publié en décembre 2021, le rapport d'information de notre collègue Stéphane Travert visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale préconise ainsi d'expérimenter le vote par correspondance lors des prochaines élections locales ⁽¹⁾ :

Rapport d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, décembre 2021

« Aussi, la mission considère que le vote par correspondance doit pouvoir faire l'objet d'une réflexion renouvelée s'incarnant dans des expérimentations locales, en s'appuyant sur les expériences nationales et étrangères, afin de ne pas s'arrêter aux difficultés posées par cette modalité de vote mais plutôt de chercher de manière lucide et volontariste à les résoudre.

Proposition n° 8 : Expérimenter le vote par correspondance [...] lors de prochaines élections locales ou de référendums d'initiative locale, dans les communes volontaires. »

Il apparaît paradoxal de déplorer l'érosion constante de la mobilisation citoyenne lors des élections et de refuser par principe d'adapter nos modalités de vote, ce qui semble pourtant indispensable afin de combattre efficacement ce phénomène préjudiciable à notre vie démocratique.

L'impact positif du vote par correspondance sur la participation a été observé à plusieurs reprises. Deux études scientifiques américaines ont ainsi montré l'existence d'une corrélation certes limitée mais réelle entre l'introduction du vote par correspondance et la hausse de la participation électorale ⁽²⁾.

En Californie, l'introduction du vote postal en 2016 a participé à l'augmentation de la participation aux élections générales, celle-ci s'élevant à 30 % en 2014 puis à 50 % en 2018 ⁽³⁾. En Bavière, l'organisation du second tour des élections locales d'avril 2020 en « tout distancié » du fait de la crise sanitaire a même permis d'augmenter la participation de 4,2 points par rapport à 2014. Confronté lui aussi à la première vague de l'épidémie de covid-19, notre pays reportait simultanément le second tour des élections municipales en juin 2020 sans autoriser le vote par correspondance, ce qui a débouché sur un record d'abstention ⁽⁴⁾.

(1) Rapport d'information n° 4790 (XV^e législature) de Stéphane Travert, visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, 8 décembre 2021, pp. 44 et 45.

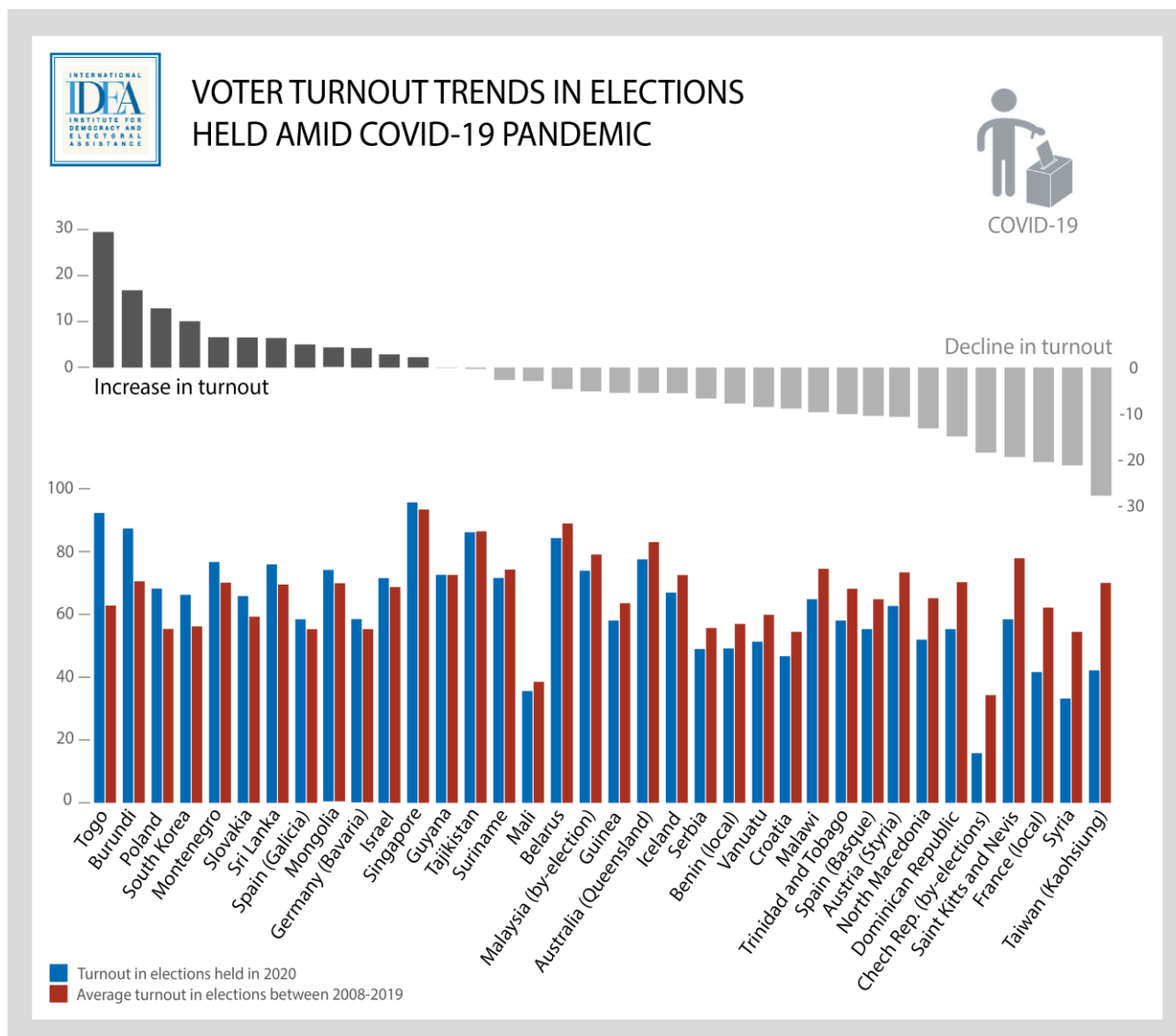
(2) Roger Larocca, John S. Klemanski, « U.S. State Election Reform and Turnout in Presidential Elections », *State Politics & Policy Quarterly*, mars 2011 et Alan S. Gerber, Gregory A. Huber et Seth J. Hill « Identifying the Effect of All-Mail Elections in Turnout : Staggered Reform in the Evergreen State », *Political Science Research and Methods*, juin 2013.

(3) <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2018-general/sov/04-historical-voter-reg-participation.pdf>

(4) 41,86 % de participation au second tour des élections municipales du 28 juin 2020.

En 2020, la France est ainsi le troisième État dans le monde à avoir subi la plus forte baisse de la participation électorale.

PARTICIPATION ÉLECTORALE LORS DES SCRUTINS ORGANISÉS LORS DE LA CRISE SANITAIRE



Source : International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 30 septembre 2020

Alors que la pandémie de covid-19 n'est pas terminée et que nul ne peut anticiper l'évolution du contexte sanitaire, l'introduction du vote par correspondance permettrait non seulement aux électeurs qui le souhaitent, notamment les personnes vulnérables, d'accomplir individuellement leur devoir civique sans se déplacer au bureau de vote mais faciliterait aussi la participation de tous ceux qui n'habitent pas de façon effective et permanente la circonscription électorale dans laquelle ils sont inscrits ⁽¹⁾. La France étant l'un des rares États démocratiques à ne pas disposer d'une procédure d'inscription automatique sur les

(1) Les travaux menés par Céline Braconnier font apparaître un nombre d'électeurs « mal-inscrits » s'élevant à environ 7,6 millions, dont 43 % de jeunes majeurs.

listes électorales ⁽¹⁾, le vote par correspondance postale représente ainsi le meilleur palliatif possible pour les 7,6 millions d'électeurs « mal-inscrits » ⁽²⁾ qui, selon les travaux menés par la professeure Céline Braconnier auditionnée par votre rapporteur, présentent un taux d'abstention aux élections trois fois supérieur à la moyenne.

Au-delà des évidents enjeux logistiques et institutionnels qu'il convient de prendre en compte, le vote par correspondance fait également l'objet de deux critiques qui ne reposent, à ce jour, sur aucun élément susceptible de les objectiver.

D'une part, le refus du vote par correspondance motivé au nom de l'attachement aux principes traditionnels du vote apparaît paradoxal voire infondé. En effet, le vote par procuration heurte plus frontalement le caractère personnel et secret du vote que le vote par correspondance, l'électeur étant contraint de divulguer son choix à une personne tierce, sans pour autant que le respect de son vote par celle-ci soit absolument garanti. Le risque d'un vote « sous influence » existe tout autant s'agissant du vote par procuration, qui a d'ailleurs été facilité lors des scrutins locaux de 2020 et 2021 à la faveur de la crise sanitaire. La possibilité pour un même mandataire de détenir une double procuration ⁽³⁾, la suppression de l'exigence de justifier d'un motif pour lequel l'électeur ne peut se déplacer aux urnes et la dématérialisation partielle de la procédure grâce au téléservice « Ma procuration » n'ont pas soulevé d'objections majeures, alors même que ces assouplissements constituent une évolution notable de l'acte de vote. Votre rapporteur s'étonne ainsi de l'existence d'un « deux poids deux mesures » par lequel le vote par procuration serait naturellement exempt des critiques qui ne manquent pas d'être adressées au vote par correspondance.

En outre, le vote par procuration n'est pas en soi exempt de fraudes électorales ⁽⁴⁾. Enfin, le conservatisme exprimé par certains responsables politiques en la matière n'est pas partagé par les Français dont une large majorité, selon deux enquêtes d'opinion réalisées en novembre 2020, approuve la possibilité de voter par correspondance, ce qui révèle aussi la confiance des citoyens dans cet outil au regard de l'impératif de sincérité de scrutin.

Selon l'institut IFOP, 57 % des électeurs sont favorable au vote par correspondance ⁽⁵⁾. L'institut Harris Interactive évalue cette proportion à 72 % ⁽⁶⁾.

D'autre part, l'estimation du coût afférent à la possibilité de voter par correspondance semble pour le moins imprécise, tant il dépend des modalités

(1) À l'exception des jeunes majeurs qui ont accompli les démarches de recensement citoyen.

(2) Dont 43 % de jeunes majeurs, selon les chiffres communiqués par Céline Braconnier.

(3) Cette possibilité n'a pas été pérennisée pour les prochains scrutins présidentiel et législatifs.

(4) Conseil d'État, élections municipales de Propriano, 16 juin 1986 et Conseil constitutionnel, décision n° 88-1093 AN du 25 novembre 1988.

(5) <https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2020/11/117717-R%C3%A9sultats.pdf>

(6) https://harris-interactive.fr/opinion_polls/les-francais-et-le-report-des-elections/

pratiques de sa mise en œuvre⁽¹⁾. Celles-ci pourraient d'ailleurs utilement s'appuyer sur l'envoi postal des documents de propagande électorale et des potentialités offertes par la dématérialisation des procédures administratives, s'agissant par exemple de la formalisation du choix de l'électeur de voter par correspondance.

*

* *

Article 2 **Gage financier**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi a pour objet de compenser la charge éventuelle qui pourrait résulter, pour l'État, de la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 1^{er}. Il prévoit, à cette fin, la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

(1) Auditionnés par votre rapporteur, les services du ministère de l'Intérieur ont évalué le coût global à environ 70 millions d'euros par tour de scrutin. Le groupe La Poste a précisé ne pas être mesure de confirmer ou d'infirmer cette estimation.