

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à instaurer le vote par correspondance pour l'élection du Président de la République,

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Patrick KANNER, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Jean-Pierre SUEUR, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Didier MARIE, Joël BIGOT, Patrice JOLY, Sebastien PLA, Mme Claudine LEPAGE, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Hervé GILLÉ, Mme Martine FILLEUL, M. Olivier JACQUIN, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Hélène CONWAY-MOURET, M. Rémi CARDON, Mme Corinne FÉRET, MM. Maurice ANTISTE, Jean-Jacques MICHAU, Mmes Sylvie ROBERT, Monique LUBIN, MM. Denis BOUAD, Christian REDON-SARRAZY, Jean-Claude TISSOT, Mmes Michelle MEUNIER, Angèle PRÉVILLE, M. Serge MÉRILLOU, Mmes Isabelle BRIQUET, Nicole BONNEFOY, MM. Gilbert ROGER et Hussein BOURGI,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 stipulait dans le premier alinéa de son article unique que « *seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* ». Cette formule, reprise en partie par l'article 3 de la Constitution de 1958, indique à elle seule combien le vote est déterminant dans notre démocratie parce qu'il s'agit de l'un de nos droits civiques essentiels. C'est d'ailleurs la possibilité de voter pour l'élection du président au suffrage universel qui a transformé l'économie du régime de la 5^{ième} République. La ratification par les Français de cette possibilité en 1962 puis la première élection de 1965 ont donné une nouvelle orientation à notre système politique. Si les dernières années ont montré une progression de l'abstention, les taux de participation qui restent importants à l'élection présidentielle démontrent combien cette échéance est déterminante pour les Français, ce qui implique de pouvoir garantir les conditions de son déroulement, quelles que soient les circonstances.

Or, il n'est pas possible d'exclure le fait que la pandémie de COVID-19 continue à se diffuser après l'année 2020. Or les élections présidentielles de 2022 ne peuvent faire l'objet d'un report puisque cela nécessiterait une révision de l'article 6 de la Constitution. Une telle possibilité est hasardeuse et comporte un risque démocratique. Il est donc impératif de mettre en place des modalités de vote complémentaires de celles qui existent afin de garantir le déroulement dans de bonnes conditions d'un vote que les Français considèrent comme déterminant. La possibilité de vote par correspondance doit être mise en place pour être opérationnelle dans les meilleurs délais.

En effet, le trait distinctif de la période que nous traversons est d'être caractérisée par la multiplication des crises de tout type, ou, de manière plus inédite, par des pandémies comme celle de COVID-19. Cette dernière a très gravement perturbé la vie sociale tout en ayant un impact brutal sur la participation politique, les opérations électorales de 2020 coïncidant avec l'extension de l'épidémie en France : le second tour des élections municipales de 2020 a été inférieur de 20% à celui de 2014.

La pandémie de COVID 19 montre que ce qui était un phénomène conjoncturel peut se transformer en une réalité structurelle. Pour répondre à ce type de défi, il est absolument nécessaire de construire une démocratie résiliente aussi bien dans son fonctionnement quotidien qu'au moment des élections. Il n'est pas possible que la vie démocratique soit suspendue à des événements extérieurs qui viennent priver les citoyens de leur capacité à choisir, simplement parce que des situations exceptionnelles n'auraient pas été prises en compte ou suffisamment anticipées. Si tous les compartiments de la vie sociale peuvent et doivent être adaptés lors de ce type de crise, il en va de même s'agissant de la continuité démocratique.

À cet égard, il faut souligner que même pendant cette période de pandémie un nombre non négligeable de pays ou de territoires ont fait le choix d'un maintien des élections. Parmi eux, certains ont décidé d'adapter les opérations électorales, comme ce fut le cas en Corée du Sud. D'autres, comme l'Allemagne ou encore les États-Unis ont pu bénéficier de la possibilité légale qui préexistait de recourir au vote par correspondance, parfois même, en allant plus loin et en systématisant cette solution. Dans des États fédérés comme la Bavière en Allemagne le vote par correspondance est devenu la seule modalité de vote lors du second tour des élections municipales de mars 2020. De son côté la Caroline de Nord, comme d'autres États américains, a modifié sa législation en mai 2020 afin de faciliter le recours au vote postal pour les élections présidentielles de novembre.

La présente proposition de loi organique vise donc à (re) mettre en place cette modalité de vote en France pour les élections présidentielles.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille rompre avec la dimension symbolique du vote. Il est simplement question dans cette proposition de loi de faire en sorte qu'une solution complémentaire, celle du vote par correspondance, rende plus facile l'exercice du droit de vote, quelles que soient les conditions dans lesquelles un scrutin se déroule. C'est pourquoi le présent texte ne propose pas que le vote par correspondance pour les élections présidentielles devienne systématique. Il s'agit uniquement de répondre à la demande des électeurs qui souhaitent bénéficier de cette possibilité, ce qui permet par ailleurs un meilleur contrôle.

Reste que la réputation du vote par correspondance est historiquement entachée en France. En effet, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral a supprimé cette modalité de vote inscrite dans le code électoral de 1964. Conquête de la Libération, à l'instar du vote par procuration, elle visait à permettre aux personnes valablement empêchées de se rendre aux urnes pour remplir leur devoir de citoyen. Si l'instauration du vote par correspondance résultant de la législation de 1964

général de la fraude électorale, le dispositif de l'époque explique largement ce phénomène, qu'on en juge :

- La demande de l'électeur se faisait sur papier libre sans autres pièces justificatives d'identité ;
- La quasi-intégralité du processus était centralisée dans chaque mairie ;
- Les procédures contradictoires étaient absentes ou quasi-absentes de chacune des étapes du vote par correspondance ;
- Les plis de vote par correspondance demeuraient stockés au bureau de poste destinataire jusqu'au jour du scrutin et il n'y avait pas de sécurisation et de centralisation de ceux-ci ;
- Les procédures de vérification de la légalité du vote (notamment du bulletin de vote) n'existaient pas. L'unique pièce justificative était la carte électorale jointe au bulletin de vote qui était par la suite retournée à l'électeur ;
- L'enveloppe électorale n'était pas scellée ;
- Les enveloppes électorales parvenues hors délai – réputées ne pas être ouvertes - étaient incinérées, sans conservation jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

Pourtant nous ne sommes plus en 1975, ni au XXe siècle... mais bientôt en 2021 et au XXIe siècle. Les procédures de contrôle se sont renforcées avec le temps, les standards internationaux en matière de droit électoral se sont développés et les moyens informatiques qui font désormais notre quotidien offrent des solutions de contrôle et de sécurisation conséquentes. Autrement dit, la France, qui pratique d'ailleurs le vote par correspondance pour les Français établis hors de France, n'est ni sans expérience, ni sans compétence ou expertise pour instaurer cette modalité de vote de manière sécurisée, comme le font tant d'autres démocraties occidentales.

Les expériences étrangères tendent à montrer, d'une part, que la solution du vote par correspondance tend à se développer et que, d'autre part, elle suscite un intérêt croissant des électeurs.

En Allemagne, le vote par correspondance existe depuis 1957 pour tous les niveaux d'élection. Depuis 2008, la procédure n'impose plus d'indiquer de motif pour y recourir. Le nombre de votants par correspondance croît régulièrement. Pour les élections au Bundestag le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance est passé de 8,7 millions en 2002 (18 % des électeurs) à 13,4 millions en 2017 (28,6 %). Au niveau des Länder, le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a tenu des élections municipales les 13 et 27 septembre 2020. Si le taux officiel de participation par vote postal à l'issue du scrutin n'a pas encore été publié certaines agences de presse estimaient qu'il pouvait atteindre un tiers des votes exprimés dans certaines villes.

En Australie, une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016 indiquait une tendance à la hausse du recours au vote postal : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010. Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Le vote par correspondance connu également un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections de mi-mandat de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal¹. Ce score a considérablement cru pour l'élection présidentielle de 2020 avec plus de 65 millions de votes par correspondance recueillis.

En Espagne, même s'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître. Par ailleurs lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures. Ainsi au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016.

En Suisse, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a également fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large.

Au-delà des adaptations techniques nécessaires à la mise en place du vote par correspondance qui sont avant tout des changements d'habitudes (telle la nécessité de systématiser un entre-deux tours de quinze jours), il convient de revenir sur certaines critiques du vote par correspondance qui sont néanmoins régulièrement pointées pour les remettre en perspective et y répondre :

a) S'agissant de la fraude, la plupart des études concluent que le vote par correspondance n'est ni plus ni moins immunisé contre celle-ci que le vote en présentiel. Reste que du point de vue quantitatif, dans les deux cas, les données disponibles démontrent que dans les démocraties occidentales les propensions à la fraude sont extrêmement faibles, certains auteurs parlant même d'un mythe de la fraude électorale. En outre la plupart des études convergent pour conclure que, dans le cas du vote par correspondance, les cas de fraudes massives et organisées sont, sinon impossibles, du moins plus que rares et, de ce fait, aisément décelables. Faudrait-il donc avoir à arbitrer entre une abstention massive et une potentielle fraude marginale que le droit électoral permet de

¹ Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées : cinq États pratiquent le vote postal systématique pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement à chaque électeur inscrit qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comté ; deux tiers des États prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ; enfin, un tiers des États limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique.

régler lors des contentieux ? Par ailleurs, les modalités techniques mises en œuvre dans les pays qui utilisent déjà le vote par correspondance ont singulièrement évolué dans le temps et permettent à la fois une meilleure traçabilité du vote et des contrôles améliorés qui garantissent la transparence de la procédure.

b) Certains évoquent la faillibilité du service postal. Or, dans l'hypothèse où La Poste serait l'opérateur chargé de l'acheminement des plis, on peut se référer aux propos de la Cour des comptes soulignant plutôt la fiabilité de la Poste : « pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires² », assurant ainsi ses missions de prestataire du service universel postal.

c) L'un des autres points évoqués concerne celui de l'orientation partisane des votes par correspondance, c'est-à-dire de la faculté de celui-ci à bénéficier à certaines tendances politiques au détriment d'autres. Il faut ici excepter le cas très particulier de la présidentielle américaine de 2020 durant laquelle le vote par correspondance a été dénoncé par le président américain sortant qui a de fait transformé le vote par correspondance en un objet politique de campagne. La plupart des études disponibles, notamment les plus récentes, font surtout ressortir le fait que, de manière globale, le vote par correspondance ne profite pas à une couleur politique plus qu'à une autre, pas plus qu'il n'accroît la participation au profit d'une tendance politique et au détriment d'une autre.

d) D'autres critiques mettent l'accent sur les pressions qui peuvent s'exercer sur l'électeur, soulignant le risque d'un « vote familial » en cas de vote par correspondance. Ces arguments sont recevables. L'histoire de la construction sociale du vote est une lente évolution vers, à la fois la standardisation des moyens matériels qui concourent à celui-ci (bulletins, enveloppes...), et la rationalisation du lieu dans lequel il se déroule à travers, notamment, l'utilisation de l'urne et de l'isoloir. Toutes ces évolutions sont autant d'éléments qui ont fait en sorte que l'acte de vote devienne un acte personnel par lequel l'électeur s'abstrait des liens sociaux, professionnels et familiaux dans lesquels il s'inscrit. Reste que si le souci de « vote familial » qui traduit les pressions des proches vis-à-vis de l'électeur putatif est légitime, il convient cependant de souligner que ce type de problématiques ne peut pas non plus être totalement écarté lors du vote en présentiel (ou par procuration), le poids de la famille ou d'autres liens pouvant ne pas être négligeable.

e) D'autres études soulignent à juste titre la dynamique du choix électoral et la possibilité pour l'électeur de voir son choix évoluer dans le temps. De plus en plus d'électeurs font leur choix dans la semaine qui précède l'élection, voire le jour même du scrutin. Afin de répondre à cette problématique, la présente proposition de loi suggère que les votes par

² Cour des comptes. « Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre. ». Rapport public annuel 2020, février 2020.

correspondance reçus ne soient comptabilisés qu'à la fin du processus de vote, de telle façon qu'un électeur qui aurait changé d'avis, entre le moment où il a envoyé son vote et le scrutin à proprement parler, puisse venir voter en présentiel le jour de l'élection, rendant caduc son choix initial fait par correspondance.

f) Enfin d'autres travaux mettent l'accent sur le fait que « l'émotion » ressentie au moment de l'élection serait moins forte par le biais d'un vote par correspondance que par un vote en présentiel. Si cet argument est également recevable, il n'en demeure pas moins que le vote par correspondance peut aussi, par la facilité qu'il représente, permettre un acte de vote qui n'existerait pas par ailleurs. On peut considérer que même si celui-ci serait émotionnellement moins « rémunérateur » qu'un vote en présentiel, il apporte néanmoins plus de satisfaction que le fait de ne pas voter du tout.

Reste que le vote par correspondance comporte également des avantages induits :

a) Il demeure plus « personnel » que le vote par procuration. Il faut en effet se rappeler que dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le sien. Par ailleurs la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance.

b) Dans les études menées le vote par correspondance, voire sa généralisation, est régulièrement accompagné d'une augmentation de la participation qui concerne tous les groupes d'électeurs et particulièrement les plus jeunes et les moins diplômés.

c) Dans des périodes comme celle que nous traversons le vote par correspondance procure la garantie de pouvoir maintenir les échéances démocratiques en assurant une participation satisfaisante. En ce sens, il contribue à la sincérité du scrutin qui implique une égalité devant celui-ci et donc, la possibilité pour chacun de prendre part au vote. En outre, en limitant le risque de déficit de participation, il préserve la légitimité des élus.

Cette proposition de loi organique s'articule avec la proposition de loi ordinaire n° 126 (2020-2021) déposée le 14 novembre 2020, visant à mettre en place le vote par correspondance pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires de M. Éric Kerrouche. L'article unique étend donc les dispositions de l'article 3 de loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 à la Section 4 du code électoral relative au vote par correspondance qui serait créée par la proposition de loi ordinaire précitée et dont le schéma récapitulatif est annexé. Compte tenu du contexte pour les Français établis hors de France, le vote par correspondance les concernant exige un traitement spécifique.

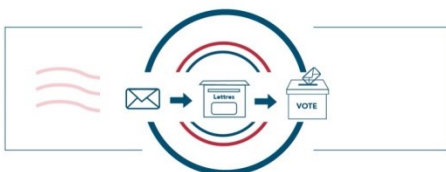
La mise en place du vote par correspondance tel qu'il est conçu dans la proposition de loi précitée ne constitue pas une remise en cause du rituel républicain que constitue le vote. Elle ne plaide pas pour un basculement vers un système de vote par correspondance systématique mais se présente avant tout comme un moyen de consolider notre démocratie et, du même coup, de la rendre résiliente dans des périodes extra-ordinaires.

Si la démocratie ne peut en aucune façon se réduire au vote, sans vote il n'y a pas de démocratie. De la même façon qu'il y a une continuité du service public, il doit y avoir une continuité démocratique.

En outre certaines innovations utilisées à l'étranger – par exemple la possibilité de suivre en direct le cheminement de son bulletin de vote en ligne - peuvent venir compléter la tradition de vote ancrée par la mise en place d'une nouvelle scénographie de la démocratie pendant plusieurs semaines et devenant ainsi une nouvelle forme d'incitation au vote.

Il n'est plus excusable de devoir interrompre le cours de la démocratie aujourd'hui. L'imprévisibilité, et donc l'impréparation ne sont plus des arguments recevables. Il convient de sortir de l'improvisation permanente, de faire preuve d'anticipation et d'innovation, et, enfin, de ne pas conditionner la démocratie à des contraintes financières.

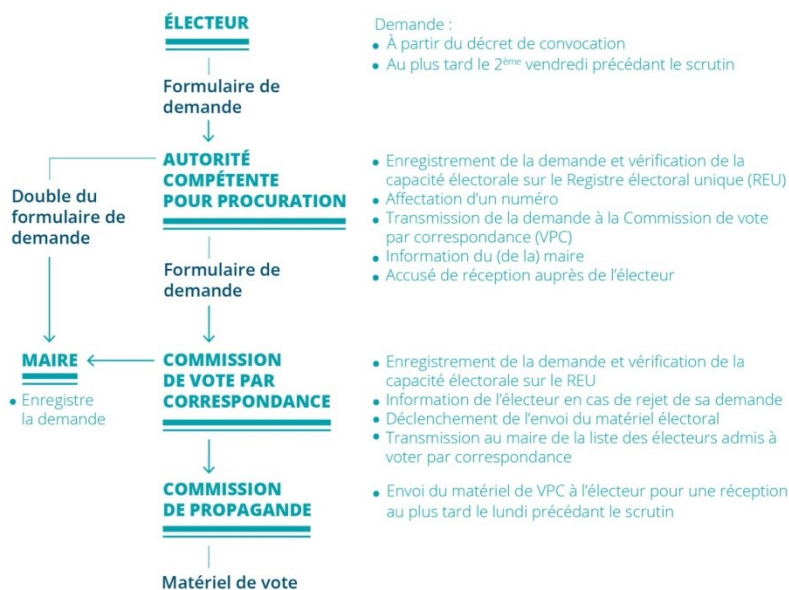
VOTE | PAR CORRESPONDANCE



PROPOSITION DE LOI
d'Éric Kerrouche
sénateur des Landes

COMMENT ÇA FONCTIONNE ?

1 DEMANDE



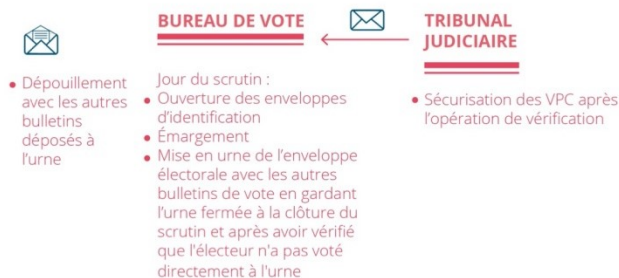
2 VOTE PAR CORRESPONDANCE



3 VÉRIFICATION



4 OPÉRATION DE VOTE



**Proposition de loi organique visant à instaurer le vote par correspondance
pour l'élection du Président de la République**

Article unique

- ① I. – 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, la référence : « L. 78 » est remplacée par la référence : « L. 84-12 ».
- ② II. – Un décret pris en Conseil d'État fixe les modalités d'application du I.
- ③ III. – La présente loi organique entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 15 juin 2021.