



Rapport de la commission législative au Grand Conseil

concernant

le projet de loi Christian Piguet 00.143, du 21 juin 2000, portant révision de la loi sur les droits politiques (bulletins multiples)

(Du 20 mars 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

I. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 21 juin 2000, M. Christian Piguet a déposé le projet de loi suivant:

00.143

21 juin 2000

Projet de loi Christian Piguet

Loi portant révision de la loi sur les droits politiques

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative,

décède :

Article premier L'article 26, alinéa 2, lettre *h*, de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifié comme suit :

Art. 26 ² ...

h) ceux qui, sur le même objet, figurent à plusieurs exemplaires dans une enveloppe, à moins qu'ils ne soient identiques, *auquel cas un seul bulletin est considéré comme valable, ou à moins que, pour les bulletins électoraux, le nombre total des candidats des listes ne dépasse pas le nombre de sièges à repourvoir, les suffrages non utilisés n'étant pas comptés (suffrages blancs)*. Les dispositions sur l'élection du Conseil d'Etat demeurent réservées.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Cosignataires: F. John, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, E. Augsburg, C. Gehringer, F. Portner, C. Stähli-Wolf, L. Boegli, A.-V. Ducommun et A. Bringolf.

Ce projet de loi a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission législative, en présence de M. Alain Bringolf remplaçant M. Christian Piguet, du chancelier d'Etat et du chef du service juridique, a traité de cet objet lors de ses séances des 27 octobre et 30 novembre 2000, puis du 20 mars 2001 pour l'adoption du rapport.

Après être entrée en matière et avoir demandé un nouveau projet de loi au service juridique, elle a préféré le statu quo et vous propose de ne pas entrer en matière, car la situation actuelle est finalement la moins mauvaise solution.

III. DÉVELOPPEMENT DU PROJET DE LOI

M. Alain Bringolf se réfère à la motivation écrite jointe au projet de loi dont la teneur est la suivante :

Cette proposition a pour but de ne pas tenir pour nul un vote somme toute logique d'une personne, qui au lieu de remplir une liste manuscrite, ou d'ajouter 10 ou 20 noms à une liste de parti (souvent, il n'y a pas assez de place pour davantage que 5 noms), met deux bulletins de partis différents dans l'enveloppe, tout en ayant vérifié que le nombre de personnes sur les deux listes ne dépasse pas le nombre de sièges à repourvoir.

Cela paraît si simple et si évident, et pourtant son vote est considéré comme nul, alors que, tout le monde l'admettra, son intention est très claire et ne pose aucun problème, si ce n'est qu'à l'article 26, alinéa 2, lettre h, on dit que c'est nul.

Notre proposition a pour but de ne pas devoir considérer un tel vote comme nul. La proposition est de considérer que ce vote est similaire à déposer une liste manuscrite qui, elle aussi, ne doit pas contenir davantage de noms que de sièges à repourvoir. De manière identique, les suffrages de partis sont perdus si le total des noms sur les listes comprend moins de noms que de sièges à repourvoir.

Cette proposition est donc logique : considérer un tel vote, qui n'est pas du tout ambigu, comme valable.

Et pour simplifier la démarche, assimiler plusieurs bulletins dans une seule enveloppe comme une liste manuscrite et appliquer le même traitement à ces listes qu'à une liste manuscrite.

Lors du dépouillement, s'il y a plusieurs listes dans une enveloppe, il faudra donc les agraffer ensemble, les baptiser « liste manuscrite », et compter les seules voix nominatives ; les suffrages de partis étant perdus.

Nous ne voyons donc aucune difficulté pour le dépouillement.

IV. POINT DE VUE DU CONSEIL D'ÉTAT

Au nom du Conseil d'Etat, le chancelier rappelle que la loi neuchâteloise consacre le principe du vote avec un seul bulletin. Une exception a été admise il y a une quinzaine d'années pour l'élection au Conseil d'Etat ; il est possible de voter au moyen de plusieurs bulletins pour autant que le nombre des candidats dans l'enveloppe ne dépasse pas le nombre de sièges à repourvoir.

Il se réfère aux procès-verbaux des dernières élections communales et indique qu'au total, 500 bulletins ont été annulés par le fait de bulletins multiples, ceci essentiellement dans les villes ; cela représente 1% du nombre de bulletins rentrés.

Il signale toutefois que lors des élections de 1997, pour l'élection au Grand Conseil, 170 bulletins avaient été annulés pour cause de bulletins multiples alors que 160 bulletins avaient également été annulés pour l'élection au Conseil d'Etat où les bulletins multiples sont admis.

Le chancelier insiste sur le fait que la loi doit être claire et précise et que l'on ne peut pas créer un flou juridique en tolérant certaines situations dans les directives données aux bureaux de vote. Une telle situation donnerait lieu à des risques de recours et d'invalidation du scrutin par la Chancellerie fédérale.

Le Conseil d'Etat n'est donc pas convaincu que le projet de loi Christian Pignet puisse être accepté, car la possibilité de voter avec plusieurs bulletins pourrait être la source de nouvelles erreurs.

V. DISCUSSION GÉNÉRALE

De manière générale, la commission s'est montrée favorable à l'idée de diminuer les causes d'annulation des votes des citoyens. La formule idéale consisterait à ne pas encourager le vote par bulletins multiples, mais à simplement corriger les erreurs – probablement involontaires – des électeurs qui font l'utilisation de bulletins multiples.

Toutefois, si la commission s'est montrée favorable à cette idée, elle a sérieusement craint les nouvelles causes d'annulation et les risques de complication qui pourraient découler de cette reconnaissance du vote avec bulletins multiples.

Certains commissaires auraient souhaité que l'on puisse admettre la validité des votes avec bulletins multiples en les tolérant sans que cela soit un nouveau mode de voter « officiel ».

Malheureusement, force est de constater que dans notre ordre juridique, si l'on autorise une manière de voter, elle doit être clairement signalée à l'électorat et c'est à ce niveau que des risques d'erreurs peuvent survenir.

Le *Vot'info* renseigne sur les causes d'annulation et si le vote avec bulletins multiples est désormais autorisé, le *Vot'info* devrait inévitablement expliquer que le vote avec plusieurs bulletins est possible.

Le vote avec bulletins multiples comporte un gros inconvénient ; la perte des suffrages complémentaires attribués aux partis qui, pour des raisons pratiques et évidentes, ne devraient plus être attribués si l'on utilise les bulletins de plusieurs partis.

Les commissaires ont néanmoins souhaité trouver une formule qui permette d'aller dans le sens de la proposition Christian Pigué mais qui évite les inconvénients mentionnés ci-devant.

L'entrée en matière a donc été acceptée par 7 voix contre 2 et le service juridique a été prié d'établir un autre projet de loi.

VI. PROJET DE LOI DU SERVICE JURIDIQUE

Le service juridique a élaboré le projet de loi suivant :

Article premier La loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

PREMIÈRE VARIANTE :

Art. 26 ²...

h) ceux qui, lors de votations et concernant le même objet, figurent à plusieurs exemplaires dans une enveloppe de vote, même s'ils sont identiques.

DEUXIÈME VARIANTE :

Art. 26 ² ...

h) ceux qui, lors de votations et concernant le même objet, figurent à plusieurs exemplaires dans une enveloppe de vote, à moins qu'ils ne soient rigoureusement identiques. Dans ce cas, un seul bulletin est considéré comme valable. Les dispositions sur l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat demeurent réservées.

Art. 56 ² Chaque électeur vote en utilisant, à son choix :

- a) un ou plusieurs bulletins imprimés sans les modifier ;*
- b) un ou plusieurs bulletins imprimés qu'il a modifiés de sa main en biffant le nom de candidats (latoisage) ou en inscrivant le nom de candidats d'autres listes (panachage) ;*
- c) un ou plusieurs bulletins manuscrits sur lesquels il a inscrit les noms de candidats et, le cas échéant, attribué les suffrages restants à la liste de son choix.*

³ *En cas d'utilisation par l'électeur de plusieurs bulletins :*

- a) le nombre total des candidats pour lesquels il a voté ne peut en aucun cas être supérieur au nombre de sièges à repourvoir dans son collège électoral. Si tel est le cas, le vote est nul ;*
- b) les suffrages non utilisés ne sont pas comptés (suffrages blancs) ;*
- c) les bulletins de la même liste, pour autant qu'ils soient rigoureusement identiques, forment ensemble un seul bulletin valable ; si tel n'est pas le cas, le vote est nul ;*
- d) un seul bulletin nul, en application des causes de nullité prévues à l'article 26 de la présente loi, rend nul le vote.*

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle est soumise à l'approbation de la Chancellerie fédérale.

³ Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Le chef du service juridique explique que l'introduction du vote généralisé par correspondance mettra une famille en possession de plusieurs bulletins de vote identiques qui pourront être introduits dans une seule enveloppe. Il a donc proposé, pour les votations, deux variantes à l'appréciation politique de la commission.

La première variante prévoit l'annulation d'un vote comportant plusieurs bulletins, même identiques, dans une seule enveloppe.

La deuxième variante l'admet pour autant que les bulletins de vote soient identiques et la loi considère alors qu'un seul bulletin est valable.

Il est précisé que ces variantes concernent les votations alors que le projet de loi Christian Pigué concerne tant les votations que l'élection au Grand Conseil.

En ce qui concerne les élections au Grand Conseil, le chef du service juridique a donc proposé de modifier l'article 56 de la loi sur les droits politiques qui se situe dans le titre II de la loi, titre qui traite des élections, avec son chapitre 2 qui traite en particulier de l'élection du Grand Conseil.

L'article 56, alinéa 2, du projet du service juridique offre la possibilité d'utiliser plusieurs bulletins et l'alinéa 3 règle les conséquences de l'utilisation de plusieurs bulletins.

A noter que cette même problématique est réglée à l'article 78, pour l'élection au Conseil d'Etat, à l'article 88, qui renvoie à l'article 78, pour le Conseil des Etats, alors que le droit fédéral s'applique pour l'élection au Conseil national.

Quant aux élections communales, les articles 92 et 93 de la loi renvoient aux dispositions applicables par analogie à l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, selon le mode d'élection retenu, qu'il s'agisse du système proportionnel ou du système majoritaire à un tour.

VII. DISCUSSION DE DÉTAIL

A l'unanimité des 12 membres présents, la commission accepte la variante 2 de l'article 26, alinéa 2, lettre *h* (projet du service juridique), estimant qu'il convient de confirmer la pratique actuelle qui consiste à valider des bulletins qui figurent à plusieurs exemplaires dans une enveloppe, pour autant qu'ils soient identiques.

L'article 56, alinéa 2, lettre *b*, paraît compliqué à un commissaire qui ne comprend en outre pas l'utilité de la lettre *c*, car il ne peut y avoir qu'un seul bulletin manuscrit.

Le problème principal qui préoccupe plusieurs commissaires consiste en la perte des suffrages complémentaires attribués aux partis que le projet de loi du service juridique ne résout pas. Or, si le vote avec bulletins multiples se généralise, les conséquences pourraient être importantes sur le résultat du vote.

Ainsi, comme le démontrent les statistiques pour l'élection au Conseil d'Etat qui autorise l'usage de bulletins multiples, les causes d'annulation sont tout aussi élevées que si l'usage des bulletins multiples est interdit comme c'est actuellement le cas pour l'élection au Grand Conseil. Si l'on ajoute à cela la perte des suffrages complémentaires pour les partis, on comprend l'embaras de la commission qui a préféré, au projet du service juridique, le projet de loi Christian Pigué, par 5 voix sans opposition. Mais ce dernier a été finalement refusé par 8 voix contre 2, le statu quo étant maintenu, les éléments mentionnés dans la discussion générale ayant prévalu.

VIII. CONCLUSION

Après bien des hésitations, la commission ne peut pas vous recommander d'entrer en matière sur le projet de loi Christian Piguet, car sa simplicité ne peut être admise dans notre ordre juridique. Le projet du service juridique qui officialise le vote avec bulletins multiples a l'inconvénient de provoquer d'autres risques d'annulation tout aussi importants que ceux que l'on connaît actuellement.

En plus, dans les deux cas, la perte des suffrages complémentaires aux partis n'est pas satisfaisante.

Il convient donc d'espérer que les électeurs feront preuve de discipline et feront attention à la mention qui figure sur l'enveloppe et qui précise qu'elle ne doit contenir qu'un seul bulletin.

La commission législative a adopté le présent rapport lors de sa séance du 20 mars 2001, à l'unanimité des 12 membres présents.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 20 mars 2001

Au nom de la commission législative :

Le président, *Le rapporteur,*

W. WILLENER L. AMEZ-DROZ