Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (vote par correspondance)

(Du 5 avril 2006)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le présent rapport a pour principal objet de prévoir que dorénavant l'affranchissement de l'enveloppe de retour dans le cadre du vote par correspondance soit pris en charge par les électrices et électeurs et non par l'Etat comme c'est le cas actuellement. Cette proposition figurait dans le programme de législature (feuille de route). Par ailleurs, le rapport propose de procéder à un toilettage de la loi pour corriger certaines de ses imperfections résiduelles.

I. GÉNÉRALITÉS

Lorsque le vote par correspondance a été institué par votre autorité en juin 2000, vous avez accepté le principe de la prise en charge des frais postaux liés au renvoi des votes par ce mode de faire.

En septembre 2002, lors d'une révision du mode d'organisation des scrutins dans la perspective du vote électronique, vous avez confirmé ce principe par l'adoption de l'actuel art. 10 de la loi sur les droits politiques.

Aujourd'hui, la difficile situation des finances de l'Etat nous incite à revenir sur ce principe ainsi que nous l'avons d'ailleurs mentionné dans la feuille de route de notre programme de législature. En effet, il nous paraît supportable que les électrices et les électeurs prennent en charge l'affranchissement de l'enveloppe de retour.

Etant donné le grand succès rencontré par le vote par correspondance (plus de 95% des votants en moyenne), cette dépense très modique d'un timbre (0,85 ou 1 franc) permettrait cependant une économie d'environ 40'000 francs par scrutin, soit 160'000 à 200'000 francs par année, ce qui n'est pas négligeable.

Cette solution nous paraît d'autant plus admissible que la personne qui ne souhaite pas faire l'acquisition d'un timbre pourra, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui, porter son enveloppe dans la boîte à lettres de son administration communale ou se rendre le dimanche au bureau de vote. Conséquence logique de cette innovation, les votes figurant dans des enveloppes non-affranchies ne seraient plus pris en considération.

D'une rapide étude, il ressort que parmi les cantons de Suisse occidentale qui connaissent le vote par correspondance, les électeurs et les électrices des cantons de Vaud, du Jura et de Fribourg paient le port de l'enveloppe-retour alors que, seul avec Neuchâtel, le canton de Genève prend ce dernier en charge. Quant au canton de Berne, il laisse la liberté aux communes de prendre ces frais de port à leur charge ou non.

Quel sort est réservé aux envois non ou insuffisamment affranchis ? Il varie selon les cantons : Berne et Fribourg refusent de tels envois et les votes ne sont pas pris en considération. Le canton du Jura laisse la liberté aux communes d'accepter de telles enveloppes (et donc de payer le port et la surcharge) ou de les refuser. Dans le canton de Vaud, si l'envoi n'est pas ou insuffisamment affranchi, il est tout de même pris en compte et, dans ce cas, ce sont les communes qui prennent en charge les frais en cause (port + surtaxe).

Pour ce qui nous concerne, nous avons jugé qu'une solution différenciée selon les communes n'était ni possible, étant donné notre système centralisé en matière d'expédition du matériel, ni souhaitable, au regard de l'égalité de traitement qui doit être garanti aux électeurs et électrices neuchâtelois, quelle que soit leur domiciliation dans le canton.

A nos yeux, les envois non-affranchis ou insuffisamment affranchis ne devraient pas être acceptés et dépouillés. Le contraire équivaudrait à refuser toute sanction aux électrices et électeurs qui ne se soumettraient pas à l'obligation d'affranchir le courrier retour. En découleraient des frais pour l'Etat qui devrait se substituer à ces défaillants. Certes, nous objectera-t-on, le nombre d'enveloppes non-affranchies ne sera pas forcément important. Si l'on considère les expériences faites dans les autres cantons, par exemple pour le canton de Vaud qui prend en compte les enveloppes non-affranchies, le pourcentage en ville de Lausanne pour le scrutin du 27 novembre 2005 était de 4,7% des votes par correspondance alors que ce pourcentage n'était que de 0,36% dans le canton de Fribourg où ces votes ne sont pas pris en compte.

Dans le canton de Neuchâtel, dans la mesure où l'affranchissement de l'enveloppe-retour était jusqu'ici pris en charge par l'Etat, il y a lieu d'imaginer que le nombre d'envois non-affranchis demeurerait important sans sanction.

Que deviendront ces enveloppes ? Stockées par La Poste, elles seront remises après le scrutin à la chancellerie qui se chargera de détruire ce matériel. Ainsi, le secret du vote sera en toute circonstance préservé.

Au surplus, nous profitons de cette modification de loi pour procéder à un toilettage et ainsi permettre de réparer certains oublis, voire de corriger certaines erreurs.

II. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Titre
La présente modification offre l'occasion de compléter formellement le titre de la loi par le sigle "LDP", déjà largement répandu et fréquemment utilisé en pratique pour faire référence à la loi.

Article 10, alinéas 3 et 4
Par cette modification, l'Etat renonce à la prise en charge par l'Etat des frais postaux occasionnés par le renvoi des votes par correspondance. Cette modification est en relation avec celle apportée à l'article 23, auquel nous renvoyons pour le surplus.

Article 11, alinéa 3
Cette disposition est précisée pour tenir compte de la possibilité d'élire le Conseil communal par le peuple, introduite par la modification du 19 juin 2001. A l'instar de ce qui est prévu pour l'élection générale du Conseil général, les électrices et les électeurs seront convoqués par le Conseil d'Etat lors de l'élection générale des Conseils communaux par le peuple.

Article 14, alinéa 1
Comme pour l'article 11, alinéa 3, le texte est complété pour tenir compte de la possibilité nouvelle d'élire le Conseil communal par le peuple. Comme cela est déjà le cas pour toute élection générale du Conseil général, les membres des bureaux seront aussi convoqués par la chancellerie d'Etat, conformément à l'alinéa premier, lors de l'élection générale des Conseils communaux par le peuple. Pour les autres scrutins communaux (votations communales, élections complémentaires au Conseil général ou au Conseil communal), les bureaux sont convoqués par le Conseil communal conformément à l'alinéa 2.

Article 23, alinéas 3 à 6
En relation avec la modification de l'article 10, le projet qui vous est soumis prévoit que l'électrice ou l'électeur qui entend recourir aux services de La Poste pour transmettre son vote par correspondance au bureau communal est désormais tenu de s'acquitter du prix de ce service en affranchissant son envoi selon les tarifs postaux en vigueur. Ce mode de faire est d'ores et déjà connu de plusieurs cantons voisins, dont Berne, Jura et Fribourg. En cas de non-affranchissement ou d'affranchissement insuffisant, le bureau communal refuse l'envoi. Par voie de conséquence, les votes contenus dans ces envois refusés ne seront pas pris en considération, faute d'être parvenus au bureau communal.

Article 38, lettre b
Le texte est complété par la mention du Conseil communal, puisque cette autorité peut maintenant être élue par le peuple.

Article 44, lettre a
La modification proposée vise à combler une lacune logique dans l'énumération des opérations menant à la répartition des sièges du Grand Conseil entre les districts. A la date de son adoption, le 17 octobre 1984, l'article 44 avait la teneur suivante (cf. RLN XI 90, 98):

> **Art. 44** La chancellerie d'Etat répartit les sièges du Grand Conseil entre les districts sur la base du recensement cantonal qui précède immédiatement l'élection, selon les règles suivantes:
>
> a) Le chiffre de la population de résidence du canton est divisé par 116. Le résultat, arrondi au nombre entier immédiatement supérieur, est le quotient. Chaque district reçoit autant de sièges que le chiffre de sa population de résidence contient de fois le quotient;
> b) Si tous les sièges ne sont pas répartis, le chiffre de la population de résidence de chaque district est divisé par le nombre plus un des sièges qu'il a déjà obtenus. Un siège est attribué au district qui a obtenu le plus fort quotient. L'opération est répétée tant qu'il reste des sièges à répartir. En cas d'égalité de quotient pour le dernier siège, le sort décide.

Le texte de la lettre *a)* a été modifié par la loi du 23 janvier 2001 portant révision de la loi sur les droits politiques (nombre minimal de députés par district), qui a introduit la teneur actuelle de cette disposition:

a) Le chiffre de la population de résidence du canton est divisé par 116. Le résultat, arrondi au nombre entier immédiatement supérieur, est le premier quotient. Chaque district dont le chiffre de la population est inférieur à 8 fois ce premier quotient, obtient 8 sièges et ne participe plus à la répartition des sièges restants;

On observe que, dans sa version actuelle, le texte ne traite que de l'attribution des sièges aux districts pouvant se prévaloir du nombre minimal de députés. Il omet toutefois une étape logique préalable, qui est la répartition des 115 sièges entre les districts en fonction de leur population. La présente modification vise à (ré)introduire cette étape du processus de répartition des sièges.

Le texte connaît aussi une modification pour préciser la manière de calculer le premier quotient. Nous renvoyons à ce propos au commentaire de l'article 60, alinéa 1, lettre b.

Article 60, alinéa 1, lettre b
Pour obtenir le quotient électoral qui déterminera le nombre de sièges attribués aux listes dans la première répartition, le texte actuel prévoit d'*arrondir* au nombre entier immédiatement supérieur le résultat d'une première division (nombre total des suffrages valables divisé par le nombre de sièges à attribuer plus un). Cette rédaction peut engendrer des difficultés lorsque le résultat de la division est un nombre entier. Dans un tel cas, il ne peut en effet pas être arrondi. Pourtant, à le reprendre tel quel pour en faire le quotient électoral, il se pourrait qu'on doive attribuer plus de sièges qu'il n'y en a. Pour pallier cette difficulté, le projet de loi propose non plus d'arrondir le résultat de la première division, mais de retenir comme quotient électoral le nombre entier immédiatement supérieur à ce résultat. C'est du reste la solution adoptée par le législateur fédéral (art. 40 de la loi fédérale sur les droits politiques; modification du 18 mars 1994, RO 1994 2414 2422; FF 1993 III 405).

Article 80, alinéas 2 et 3
Le délai actuel de deux semaines s'avère insuffisant pour l'organisation d'un nouveau scrutin, raison pour laquelle il est étendu à trois semaines. Il est aussi utile de prévoir expressément le recours au tirage au sort en cas de nouvelle égalité. Si la probabilité d'une telle issue doit être considérée comme très faible pour l'élection du Conseil d'Etat, cette précision peut s'avérer utile puisque ces dispositions sont également applicables, par analogie, à l'élection des Conseils communaux par le peuple (cf. renvoi de l'art. 95c).

Article 82, alinéa 2
Par une modification du 3 décembre 2001, le Grand Conseil a porté de quinze à trois le nombre de signatures nécessaires à l'appui des listes de candidats, notamment pour l'élection au Conseil d'Etat (art. 69). L'article 82 règle la question des candidatures pour le second tour de l'élection au Conseil d'Etat. Il exige quinze signatures, tout en faisant référence à l'article 69. Le projet de loi vise à unifier le nombre de signatures nécessaires pour déposer une liste de candidats. En effet, il n'y a aucune raison d'exiger, pour le second tour de l'élection au Conseil d'Etat, un nombre de signatures supérieur à celui requis pour le premier tour. On peut parler d'un oubli auquel il s'agit maintenant de remédier.

Article 84, alinéas 2 et 3
Il s'agit d'introduire, pour l'élection du Conseil d'Etat au second tour, le mécanisme permettant de départager les candidats en cas d'égalité de suffrages pour le dernier siège. La procédure est la même que celle prévue pour le premier tour, en cas d'égalité des suffrages pour le dernier siège (art. 80).

Article 89
Sous l'égide de l'ancienne législation, les membres du Conseil national étaient indemnisés par la Confédération, tandis qu'il appartenait aux cantons d'indemniser les membres du Conseil des Etats. L'article 89 concrétisait la manière dont étaient indemnisés les députés neuchâtelois au Conseil des Etats. Cette disposition n'a toutefois plus sa raison d'être depuis la modification du 21 juin 2002 de la loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (RS 171.21). En effet, cette modification met désormais à charge de la Confédération l'indemnisation des membres de l'Assemblée fédérale, qu'ils siègent au Conseil national ou au Conseil des Etats. Dès lors que, en vertu de cette nouvelle disposition légale, les membres du Conseil des Etats sont indemnisés par la Confédération, le projet prévoit l'abrogation de l'article 89.

Article 116, alinéa 2
Par l'adjonction des termes "ainsi que la liste des membres du comité d'initiative", cette modification vise à harmoniser les exigences de publication pour qu'elles soient les mêmes, qu'il s'agisse d'une initiative populaire en matière communale ou en matière cantonale (art. 99, al. 3).

III. CONCLUSIONS

En conclusion, nous vous recommandons d'adopter le présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 avril 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Loi
portant modification de la loi sur les droits politiques
(vote par correspondance)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 avril 2006,

décrète:

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

Titre

Loi sur les droits politiques (LDP)

Art. 10, al. 3 et 4

[3]Les frais postaux liés au renvoi des votes par correspondance sont à la charge de l'électrice ou de l'électeur qui recourt aux services postaux.

[4]*Abrogé*

Art. 11, al. 3

[3]Toutefois, le Conseil d'Etat convoque les électrices et les électeurs pour l'élection générale des Conseils généraux et celle des Conseils communaux par le peuple.

Art. 14, al. 1

[1]La chancellerie d'Etat convoque les membres des bureaux deux semaines avant le jour du scrutin en matière fédérale, cantonale ainsi que pour l'élection générale des Conseils généraux et celle des Conseils communaux par le peuple.

Art. 23, al. 3 et 4, 5 et 6 (nouveaux)

[3]L'enveloppe de transmission est adressée au bureau communal.

[4]En cas d'envoi par la poste, l'électrice ou l'électeur affranchit l'enveloppe de transmission selon les tarifs postaux en vigueur. Le bureau communal

refuse les enveloppes de transmission renvoyées par la poste et qui ne sont pas ou pas suffisamment affranchies.

[5]L'enveloppe de transmission doit parvenir au bureau communal au plus tard le samedi précédant le jour du scrutin à 12 heures, heure de clôture du vote par correspondance et son enregistrement doit intervenir au plus tard avant l'ouverture du bureau de vote.

[6]Alinéa 4 actuel

Art. 38, let. b

b) la commune pour l'élection du Conseil général et du Conseil communal.

Art. 44, let. a

a) Le chiffre de la population de résidence du canton est divisé par 116. Le nombre entier immédiatement supérieur au résultat obtenu constitue le premier quotient. Chaque district reçoit autant de sièges que le chiffre de sa population de résidence contient de fois ce premier quotient. Chaque district dont le chiffre de la population est inférieur à 8 fois ce premier quotient, obtient 8 sièges et ne participe plus à la répartition des sièges restants;

Art. 60, al. 1, let. b

b) *(1re phrase inchangée)* Le nombre entier immédiatement supérieur au résultat obtenu constitue le quotient électoral.

Art. 80, al. 2, 3 (nouveau)

[2]En cas d'égalité des suffrages pour le dernier siège, un nouveau scrutin, trois semaines au plus tard après le premier, départage les candidats.

[3]En cas de nouvelle égalité des suffrages, le sort décide.

Art. 82, al. 2

[2]*(1re phrase inchangée)* Si elles figurent sur une nouvelle liste, celle-ci doit être signée par trois électeurs au moins, conformément aux articles 69 et 70.

Art. 84, al. 2 et 3 (nouveaux)

[2]En cas d'égalité des suffrages pour le dernier siège, un nouveau scrutin, trois semaines au plus tard après le premier, départage les candidats.

[3]En cas de nouvelle égalité des suffrages, le sort décide.

Art. 89

Abrogé

Art. 116, al. 2

[2]Si la liste satisfait aux conditions légales, le Conseil communal publie sans retard dans la Feuille officielle le titre et le texte de l'initiative, ainsi que la liste des membres du comité d'initiative.

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

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*