

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, mesures de publicité)

(Du 20 juin 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport répond à la demande exprimée par votre autorité lors de sa séance du 5 avril 2006 de prolonger le vote par correspondance jusqu'à l'ouverture des bureaux électoraux le dimanche matin.

Par ailleurs, il propose quelques modifications mineures destinées à corriger quelques imprécisions ou défauts actuels de la loi sur les droits politiques.

1. GENERALITES

Lors du débat qui s'est tenu par votre assemblée le 5 avril 2006 à propos de l'affranchissement des enveloppes de vote par correspondance, plusieurs voix se sont élevées, demandant que l'on examine la possibilité d'allonger le délai actuel du vote par correspondance qui est clos le samedi à 12h00. Nous avons accepté de mener cette étude et aujourd'hui sommes en mesure de vous proposer une modification de la loi sur les droits politiques repoussant la clôture de ce vote le dimanche matin avant l'ouverture des bureaux de vote.

En effet, nous avons soumis cette proposition à la chancellerie fédérale qui l'a acceptée ainsi qu'aux communes neuchâteloises. Sur les 47 d'entre-elles qui ont répondu à notre consultation, 41 se sont déclarées favorables à cette prolongation. Les oppositions exprimées par les 6 autres étaient de principe (le dimanche doit rester exclusivement le jour du vote à l'urne) ou d'organisation (vous nous compliquez la vie).

Cependant, le Grand Conseil souhaitant cette innovation et les adhésions communales étant nettement majoritaires, nous pouvons répondre favorablement à votre attente par le présent projet de loi.

Même les lois les meilleures ne sont pas parfaites, c'est pourquoi, à cette occasion, nous corrigeons également quelques imprécisions ou défauts mineurs de la loi sur les droits politiques notamment en formulant mieux certaines de ses dispositions ou en adaptant d'autres à la loi fédérale ou à la récente jurisprudence du Tribunal fédéral. On trouvera

toutes les précisions concernant ce petit "nettoyage" législatif dans les commentaires article par article qui suivent.

2. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

Article 9a

Le nouvel alinéa 3 permet l'harmonisation des délais d'envoi du matériel de vote lorsque des élections ont lieu le même jour que des votations. Cette harmonisation facilite l'envoi de l'ensemble de la documentation relative à une date de scrutin donnée dans un seul courrier, tant pour les élections que pour les objets soumis en votation à dite date.

Article 23

Actuellement, le vote par correspondance n'est possible que jusqu'au samedi précédant le jour du scrutin à douze heures, heure de clôture du vote par correspondance. La pratique enseigne toutefois que certaines enveloppes de transmission sont déposées encore le samedi soir ou le dimanche matin dans les boîtes aux lettres des bureaux communaux. Afin de favoriser tant que faire se peut l'exercice du droit de vote en prenant également en considération les bulletins contenus dans ces enveloppes de transmission, la présente modification propose d'étendre la possibilité de voter par correspondance jusqu'à l'ouverture du bureau de vote. Il appartiendra aux communes d'organiser une dernière levée de leurs boîtes aux lettres à l'heure de l'ouverture du bureau de vote. Le bureau communal veillera à ce que ces votes par correspondance soient enregistrés impérativement avant la clôture du scrutin (soit avant le dimanche à midi, cf. art. 19, al. 2, LDP).

Articles 26a, 26b et 26c

Les dispositions concernant les motifs pour lesquels les votes ne sont pas pris en compte sont regroupées selon une systématique plus claire.

L'article 26a énumère les motifs généraux de non-prise en compte d'un vote. Ces motifs s'appliquent aux deux modes de vote admis (cf. art. 20 LDP) que sont le vote au bureau de vote et le vote par correspondance.

L'article 26b énumère les motifs de non-prise en compte du vote qui sont propres au vote par correspondance. La lettre a est le corollaire de l'obligation selon laquelle l'électeur doit glisser dans l'enveloppe de transmission non seulement son enveloppe de vote mais encore sa carte de vote (art. 23, al. 2 LDP). A défaut de carte de vote, il n'est pas possible d'identifier l'électeur ni de vérifier sa qualité d'électeur, de sorte que son vote ne peut pas être pris en compte. La lettre b reprend la lettre a de l'actuel article 26a. S'il est nécessaire que l'enveloppe de vote soit accompagnée de la carte de vote, cette condition n'est pas suffisante. Encore faut-il que la carte de vote soit munie de la signature de l'électeur et de sa date de naissance.

La *lettre c* répond à une problématique issue de l'introduction de l'affranchissement des enveloppes de transmission par l'électeur. Il arrive que par souci d'économie, plusieurs électeurs – par exemple les membres d'une même famille – glissent leurs enveloppes de vote ainsi que leur carte de vote dans la même enveloppe de transmission. Parfaitement

admissible, cette façon de faire soulève toutefois la question du sort à réserver à ces votes en cas d'irrégularité. Il se peut en effet qu'il manque une carte de vote dans l'enveloppe de transmission, ou qu'une des cartes de vote ne contienne pas les indications requises par la loi (signature, date de naissance). Il est évident que l'enveloppe de vote correspondant à la carte de vote absente ou irrégulièrement remplie ne peut pas être prise en compte. La difficulté réside toutefois dans l'impossibilité de déterminer avec certitude de quelle enveloppe de vote il s'agit, parmi celles contenues dans l'enveloppe de transmission. En désigner une au hasard serait arbitraire et contraire à la Constitution fédérale (art. 34). La seule réponse conciliable avec l'obligation de garantir l'expression fidèle et sûre de la volonté des électeurs consiste à ne prendre en compte aucune des enveloppes de vote contenues dans l'enveloppe de transmission considérée. Il faut remarquer que les électeurs peuvent aisément se prémunir contre une telle conséquence en prêtant l'attention requise lorsqu'ils remplissent la carte de vote et lorsqu'ils mettent leurs enveloppes de vote et leur carte de vote dans l'enveloppe de transmission.

C'est le lieu de souligner qu'il n'est en aucun cas admissible d'ouvrir une enveloppe de vote dans l'intention d'y trouver une carte de vote qui manquerait dans l'enveloppe de transmission, et ce même en présence d'indices pouvant mener à penser que la carte de vote s'y trouverait. L'ouverture d'une telle enveloppe serait manifestement contraire au principe du secret du vote (art. 25 LDP) et serait passible de sanctions pénales (art. 138 LDP, art. 283 Code pénal suisse).

Article 31, alinéa 1

La modification du code pénal suisse du 13 décembre 2002, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a supprimé la peine accessoire de l'article 51 CP (incapacité d'exercer une charge ou une fonction). En conséquence, la première partie de la phrase est obsolète et peut être supprimée.

Article 101

La nouvelle teneur précise que l'électeur doit indiquer sa date de naissance, et non plus seulement son année de naissance. Cette précision permet d'harmoniser l'article 101 avec les autres dispositions de la LDP qui mentionnent la date de naissance (art. 21 et 23) ainsi qu'avec le droit fédéral (cf. art. 22 et 61 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976). Elle permet aussi une identification plus rapide de l'électeur dans le cadre de l'attestation des signatures (art. 102 LDP).

Articles 112 et 126

La loi actuelle n'impose pas que le texte des actes soumis à votation soit remis aux électeurs avec le matériel de vote. Les articles 112 et 126 exigent uniquement que des exemplaires de l'initiative – et le cas échéant, du contre projet – ou de l'acte soumis au référendum soient mis à la disposition des électeurs à la chancellerie d'Etat et dans les communes.

Dans une affaire neuchâteloise tranchée en mars 2006 (arrêt du 8 mars 2006 dans les causes 1P.376/2005 et 1P.614/2005), le Tribunal fédéral a retenu que les mesures de publicité prévues par la législation cantonale sont insuffisantes pour garantir dans tous les cas le respect de l'obligation découlant de l'article 45 de la Constitution neuchâteloise et de l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale, en vertu desquels les autorités sont tenues de fournir aux citoyens une information complète et objective concernant les objets sur lesquels ils sont appelés à se prononcer. Tirant les conséquences de cette

jurisprudence, le projet prévoit que les textes soumis à votation font dorénavant partie du matériel de vote envoyé aux électeurs, à la manière des brochures "Explications du Conseil fédéral" remises à l'occasion des votations fédérales.

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

Neuchâtel, le 20 juin 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, Le chancelier, F. CUCHE J.-M. REBER

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 20 juin 2007,

décrète:

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

Art. 9a, al. 3 et 4, 5 (nouveau)

³Le délai prévu pour les votations s'applique aussi aux élections lorsqu'elles ont lieu le même jour que des votations.

⁴Alinéa 3 actuel

⁵Alinéa 4 actuel

Art. 23, al. 3, 5 et 6

³L'enveloppe de transmission est adressée au bureau communal, qui met à la disposition des électrices et des électeurs une boîte aux lettres de taille appropriée pour le dépôt des enveloppes de transmission, accessible à toute heure.

⁵L'enveloppe de transmission doit parvenir au bureau communal avant l'ouverture du bureau de vote et son enregistrement doit intervenir avant la clôture du scrutin.

⁶Le bureau communal ouvre l'enveloppe de transmission. Il atteste alors la qualité d'électrice ou d'électeur du votant et dépose les enveloppes de vote, après les avoir timbrées, dans une urne scellée spécialement destinée au vote par correspondance.

Non-prise en compte d'un vote 1. En général

Art. 26a

Ne sont pas pris en compte les bulletins électoraux ou de vote non contenus dans une enveloppe et tous autres documents étrangers au vote trouvés dans les urnes.

Art. 26b (nouveau)

2. Dans le vote par correspondance

Ne sont pas prises en compte:

- a) les enveloppes de vote qui ne sont pas accompagnées d'une carte de vote:
- b) les enveloppes de vote accompagnées d'une carte de vote ne contenant pas la signature et/ou la date de naissance;
- c) les enveloppes de vote contenues dans une enveloppe de transmission contenant un nombre de cartes de vote dûment complétées (signature et date de naissance) inférieur au nombre d'enveloppes de vote correspondantes;
- d) les enveloppes de transmission qui parviennent au bureau communal après l'ouverture du bureau de vote.

Art. 26c (nouveau)

3. Dans le vote au bureau de vote

Ne sont pas prises en compte les enveloppes de vote non timbrées découvertes dans l'urne du bureau de vote.

Art. 31. al. 1

¹Les électrices et les électeurs de nationalité suisse sont éligibles dans la circonscription électorale où ils sont électeurs.

Art. 101, al. 1

¹L'électeur doit apposer de sa main lisiblement sur la liste ses nom, prénoms, date de naissance et adresse, et signer.

Art. 112, al. 2

²Le texte de l'initiative et, le cas échéant, du contre-projet sont envoyés aux électrices et électeurs avec le matériel de vote.

Art. 126, al. 2

²Le texte de l'acte soumis au vote populaire est envoyé aux électrices et électeurs avec le matériel de vote.

Coordination avec d'autres actes

Loi sur l'éligibilité des étrangers en matière communale, du 31 janvier 2007

Quel que soit l'ordre dans lequel la loi sur l'éligibilité des étrangers en matière communale ou la présente loi entrent en vigueur, à l'entrée en vigueur de la seconde de ces lois ou à leur entrée en vigueur simultanée, l'article 31, alinéa 1, de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, a la teneur suivante:

Art. 31, al. 1

¹Les électrices et les électeurs de nationalité suisse sont éligibles dans la circonscription électorale où ils sont électeurs. Sont également éligibles, en matière communale, les électrices et électeurs étrangers.

- Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.
- **Art. 3** ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,