



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
au postulat de la commission "Contrôle des habitants"
09.174, du 20 octobre 2009, "Faciliter l'exercice des droits
politiques"

(Du 28 novembre 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

1.1. Postulat

Le 3 novembre 2009, votre Autorité a accepté par 91 voix contre 11 le postulat de la commission "Contrôle des habitants" 09.174, dont nous rappelons la teneur ci-après:

09.174

20 octobre 2009

Postulat de la commission "Contrôle des habitants"
Faciliter l'exercice des droits politiques

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité, en matière cantonale et fédérale, sous réserve du droit fédéral, d'une validation cantonale des signatures déposées pour les initiatives et les référendums, ainsi que pour le dépôt des listes électorales.

1.2. Dispositions légales cantonales et fédérales

La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, prévoit que l'électeur peut soutenir une initiative, un référendum ou une liste de candidats pour une élection. Pour cela, il doit apposer de sa main lisiblement sur la liste ses nom, prénoms, date de naissance et adresse, et signer. Conformément à l'article 102 LDP, le Conseil communal atteste que les signataires sont électrices ou électeurs en matière cantonale. L'attestation est refusée lorsque le signataire ne peut pas être identifié, lorsque celui-ci n'est pas électeur de la commune ou lorsqu'il a signé plusieurs fois une même initiative ou un même référendum. Dans ce dernier cas, une seule signature est attestée.

En matière de droit fédéral sur les initiatives, les référendums et les élections, l'attestation des signatures incombe également aux entités désignées par le droit cantonal, soit dans le canton de Neuchâtel aux communes (article 62 de la Loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976).

1.3. Comparaison intercantonale

Les dispositions susmentionnées sont reprises dans la grande majorité des cantons limitrophes et romands, puisque à l'exception du cas particulier du canton de Genève, les communes des cantons du Jura, Vaud, Fribourg, Valais et Berne attestent toutes de la qualité d'électrices et d'électeurs des signataires des initiatives, référendums et listes de candidats.

2. ATTESTATION CANTONALE DES SIGNATURES

2.1. Registre des électrices et électeurs

Le processus actuel de contrôle des signatures découle non seulement des dispositions légales susmentionnées, mais aussi de l'application de l'article 6 LDP. Celui-ci indique que chaque commune tient un registre des électrices et des électeurs, qui y sont inscrits d'office lorsqu'ils remplissent les conditions légales ou lorsqu'il est établi qu'ils les rempliront le jour du prochain scrutin. De surcroît, chaque commune possède un règlement déléguant cette compétence au Conseil communal, qui la délègue ensuite au contrôle des habitants.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que lors de la mise sur pied de la nouvelle organisation des scrutins dans le cadre du développement du vote par correspondance généralisé et des tests de vote électronique, il a déjà été mentionné que "le futur registre central (s.e. cantonal) sera en quelque sorte la réunion des registres actuels (s.e. communaux) et sa mise à jour continuera à être le fait des communes, qui enregistrent les mutations dans leur population. Ces dernières gèrent de manière continue l'ensemble des données du registre des électeurs dans leur système d'informations. Cette gestion ne subit aucun changement par rapport à la gestion actuelle. En effet, seule la commune a les compétences pour traiter les dossiers des droits électoraux des citoyens domiciliés dans la commune ou des Suisses de l'étranger. Cette dernière remarque signifie bien que ce nouveau système implique que l'ensemble des communes doit gérer un registre des électeurs complet" (BGC 2002, Vol 168 I p. 1225 et suivantes).

L'Etat de Neuchâtel ne dispose donc pas d'une telle base de données. Pour cette raison, 30 jours ouvrables avant chaque élection ou votation, la chancellerie d'Etat demande par écrit à chaque commune d'établir un registre électoral spécifique au scrutin.

Par conséquent, tout changement dans le sens de la demande du postulat devrait être accompagné d'un transfert technique.

2.2. Contrôle des signatures

A cette question de la gestion d'une base de données, il convient de mettre aussi en évidence le travail conséquent fait par les communes pour attester les signatures. Pour information, l'attestation est accordée lorsque le signataire est inscrit dans le registre des électeurs le jour où la liste des signatures a été présentée pour attestation. Lorsque le service refuse l'attestation, il doit en indiquer le motif en recourant à l'une des formules suivantes: illisible; non identifiable; signature donnée plusieurs fois; signatures de la même main; signature non manuscrite; n'est pas inscrit; absence de signature manuscrite; date de naissance erronée.

Le travail de contrôle est donc conséquent. Il doit être mis en relation avec le nombre de signatures à récolter, qui est au niveau cantonal de 4.500, 6.000 ou 10.000 signatures selon qu'il s'agisse d'un référendum ou d'une initiative législative, d'une initiative demandant la révision partielle ou complète de la Constitution, ainsi qu'avec le délai pour déposer un référendum ou une initiative, soit respectivement nonante jours et six mois dès la publication de l'annonce dans la Feuille officielle. Aujourd'hui, la répartition du contrôle entre les différentes communes permet non seulement d'examiner rapidement les listes de signatures, mais aussi d'effectuer un travail de qualité.

La centralisation à l'Etat de ce contrôle ne pourrait donc se faire sans ressources humaines supplémentaires, dont l'engagement sur appel dépendrait du type d'initiative et du nombre de référendums ou d'initiatives durant l'année. A cette problématique s'ajoute celle de la qualité du travail, que du personnel engagé de cas en cas ou sur appel, ne serait certainement pas à même de garantir.

2.3. Délai

Il est relevé que le système actuel d'attestation des signatures donne satisfaction et fonctionne parfaitement. En effet, il permet de répondre aux nombreuses sollicitations durant l'année sans retard et avec précision.

Cela n'est pas forcément le cas lorsque le système est centralisé. Il peut être vite engorgé par le nombre de signatures à attester. L'ASIN s'est récemment fait l'écho de ce problème dans le cadre de la récolte de signatures contre les accords fiscaux (RUBIK) et a relevé, plus particulièrement, le cas du canton de Genève qui a délivré près de 1'500 signatures en retard.

2.4. Fusion des communes

Dès 2009, le processus de fusion des communes a débuté avec la création des communes de Val-de-Travers et de La Tène. Celui-ci s'est poursuivi en 2011 avec les votations sur les conventions de fusion d'Auvernier, Bôle et Colombier et des communes du Val-de-Ruz, à l'exception de Valangin. Ainsi, dès le 1er janvier 2013, trente-sept communes au lieu de soixante-deux avant 2009 constitueront le territoire neuchâtelois. Par ailleurs, ce processus ne saurait être terminé à l'heure où il est question d'autres projets de fusions.

En l'occurrence, ces diverses fusions ont aussi pour conséquence de simplifier la récolte des attestations des listes de signatures des initiatives et des référendums, puisque le nombre d'autorités compétentes s'est considérablement réduit depuis 2009.

3. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ETAT ET FINANCIÈRES

La centralisation du contrôle des signatures des électrices et électeurs n'est pas sans conséquence sur l'engagement de personnel, comme cela a déjà été relevé. Si le contrôle d'une signature peut paraître simple, cela n'est pas le cas lorsque les informations sont difficiles à lire ou partiellement inexactes. Il faut donc compter, au minimum, en moyenne une minute de travail par signature, soit plus de 11 jours de travail pour une initiative législative et plus de 23 jours pour une initiative constitutionnelle.

A ces dépenses supplémentaires, il faut ajouter l'ensemble des coûts informatiques pour centraliser la gestion des registres électoraux. Compte tenu de la complexité de l'analyse, les coûts des développements n'ont à ce stade pas été évalués.

4. RÉFORME DE L'ETAT

Le projet est sans incidence sur la réforme de l'Etat.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat est d'avis que le postulat de la commission "Contrôle des habitants" 09.174, "Faciliter l'exercice des droits politiques" doit être rejeté dans la mesure où la centralisation de l'attestation des signatures des initiatives et référendums ou à l'appui des listes de candidats a pour conséquence d'augmenter considérablement les charges de fonctionnement de l'Etat sans pouvoir garantir un travail plus efficient.

Dans ces conditions, il vous demande de classer ce postulat.

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

Neuchâtel, le 28 novembre 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND