



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les droits
politiques (LDP) (bulletins de vote)**

(Du 12 février 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 30 octobre 2012, le projet de loi suivant a été déposé:

12.161

30 octobre 2012

Projet de loi du groupe socialiste

Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (Bulletins de vote)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du...

décède:

Article premier La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 (état au 5 octobre 2007), est modifiée comme suit:

Art. 26

Bulletins blancs et
bulletins nuls

¹Sont blancs les bulletins qui ne portent le nom d'aucun candidat ou aucune réponse

²Sont nuls:

Lettres a à e inchangées.

La lettre f est supprimée.

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,

L'urgence est demandée.

Développement

La Constitution fédérale, par son article 34, prévoit que le citoyen doit pouvoir librement se faire une opinion sur un sujet et voter librement. Elle garantit notamment qu'un vote exprimé clairement

soit pris en compte, même en l'absence totale de formalisme. Les cantons, quant à eux, mettent en place les modalités de vote.

Or, la loi sur les droits politiques neuchâteloise est vieille. En effet, l'alinéa incriminé date de 1916 (seules quelques retouches stylistiques ayant été apportées dans les versions ultérieures). Dès lors, cet article est aujourd'hui, à notre sens, mal interprété par la chancellerie puisqu'à l'époque, le rapport du Conseil d'Etat expliquait que "enfin, cas plus rares, il faut envisager aussi pour l'électeur la possibilité de se confectionner lui-même un bulletin imprimé au moyen de morceaux de divers bulletins servant au vote et collés ensemble. Il est évident que tout électeur ayant droit à un bulletin, il lui est loisible de s'amuser à une chinoiserie comme celle-ci, l'essentiel est que son bulletin ne soit pas illisible. Autre chose encore, admettra-t-on comme bulletin unique la réunion au moyen de colle, d'une épingle ou d'une agrafe des bulletins des trois partis politiques sur chacun desquels on aurait tracé un nom différent, ce qui représenterait pour l'élection du Grand Conseil à La Chaux-de-Fonds, par exemple, 34 bulletins réunis? On ne peut enlever à un électeur la possibilité d'accorder sa confiance aux candidats des trois partis et on ne peut l'empêcher de se servir pour cela des bulletins mis à sa disposition. Ce sont là des bulletins imprimés multiples"¹

Le groupe socialiste a fait recours à ce sujet, et le refus d'entrée en matière de la chancellerie ne nous a convaincus ni sur la forme ni sur le fond. Néanmoins, la volonté d'éviter de bloquer les institutions nous a poussés à ne pas poursuivre le recours et à modifier plutôt la loi.

En effet, elle n'est aujourd'hui ni cohérente ni conforme à la volonté qu'un vote clair puisse s'exprimer. Premièrement, la loi parle d'"objet", sans préciser s'il s'agit d'une votation ou d'une élection. Deuxièmement, et le procès-verbal de 1916 nous l'explique clairement, la volonté du législateur n'était à l'époque pas d'invalider les bulletins multiples ayant moins ou autant de noms que le nombre de sièges à repourvoir. Finalement, l'incohérence est manifeste, car pour l'élection du Conseil d'Etat, ce mode de vote n'est pas prohibé (!).

En outre, lors de la mise en place du vote par correspondance, le conseiller d'Etat Thierry Béguin répondait au groupe PVS, qui décelait déjà le problème, que celui-ci était réel, problématique mais que la LDP devrait vraisemblablement être entièrement revue à la suite de la nouvelle constitution neuchâteloise. Cela ne fut jamais fait et le problème demeure.

De plus, les taux d'abstention record des dernières élections doivent pousser le législateur à tenter de prendre en compte autant que faire se peut les bulletins qui expriment clairement une opinion. On ne saurait dire qu'un vote n'est pas clair si deux feuilles de deux partis différents expriment moins ou exactement le même nombre de suffrages qu'il y a de sièges disponibles. Evidemment, des suffrages de listes ne peuvent alors pas être répartis, mais les suffrages attribués à des personnes peuvent aisément être attribués.

Finalement, les bureaux électoraux de Val-de-Travers, de Neuchâtel (et peut-être d'autres communes?) ont identifié ce problème et l'ont signalé à la chancellerie cantonale.

Pour toutes ces raisons, il appert que l'article 26, alinéa 2, lettre f, LDP NE devrait être abrogé. En effet, la cautèle de la lettre c est suffisante: tout bulletin qui n'est pas clair doit être invalidé.

Signataires: B. Hurni, T. Huguenin-Elie, M. Béguelin, S. Latrèche, M. Docourt Ducommun, C. Bertschi, Ph. Loup, M. Bise, A. Blaser et A. Houlmann.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission législative qui en a accepté l'urgence lors de sa séance du 15 novembre 2012.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Yvan Botteron
Vice-président: M. Thomas Perret
Rapporteur: M. Armand Blaser
Membres: M. Philippe Bauer
M. Francis Monnier

¹Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil du 3 novembre 1916, p. 117

M. Marc-André Nardin
M. Pascal Sandoz
M^{me} Caroline Nigg Wolfrom
M^{me} Veronika Pantillon
M. Michel Bise
M^{me} Christine Fischer
M. Mario Castioni
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 11 décembre 2012 et 24 janvier 2013. Elle a adopté le présent rapport lors de sa séance du 12 février 2013.

La chancière d'Etat et le chef du service juridique a.i. ont participé aux travaux de la commission. M. Baptiste Hurni a défendu le projet.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

4.1. Discussion sur l'urgence

Après brève discussion, l'urgence est acceptée par 10 voix contre 4.

4.2. Position de l'auteur du projet

Celle-ci est exprimée dans le développement – rappelé ci-dessus – du projet de loi. L'auteur insiste sur la nécessité qu'un droit politique garanti par la Constitution fédérale, lorsqu'il s'exprime par le biais d'un vote clair, ne soit pas invalidé en raison de l'utilisation de bulletins multiples

4.3. Position du Conseil d'Etat

Au nom du Conseil d'Etat, la chancière d'Etat rappelle que la loi neuchâteloise consacre le principe du vote avec un seul bulletin. Toutefois, une exception a été admise dans la première moitié des années 1980. Constatant un certain nombre d'annulations pour cause de bulletins multiples dans l'élection au Conseil d'Etat, le Grand Conseil a introduit dans la loi sur les droits politiques la possibilité de voter avec plusieurs bulletins, pour autant que le nombre de candidats ne dépasse pas cinq. Cette innovation n'a pas eu que des effets positifs, dans la mesure où faisant coexister deux manières différentes de voter, elle a incité un certain pourcentage d'électeurs et d'électrices à voter également dans des scrutins à la proportionnelle au moyen de plusieurs bulletins.

En 1999, la question de l'annulation pour cause de bulletins multiples est donc à nouveau apparue mais cette fois-ci pour l'élection au Conseil national, élection se déroulant selon le système de la représentation proportionnelle. Ainsi, vu la particularité du canton qui accepte les bulletins multiples pour l'élection au Conseil d'Etat et étant donné que le canton de Neuchâtel dispose d'un nombre égal de sièges (cinq) au Conseil national, la Confédération a admis une certaine souplesse en autorisant les bulletins multiples également pour cette élection fédérale.

Toutefois, cette souplesse sera supprimée par la Confédération dès les prochaines élections fédérales et la loi fédérale devra être ainsi strictement respectée (vote avec un seul bulletin). La Confédération souhaite par ce biais éviter les inégalités de traitement

pour un électeur qui pourrait voter d'une certaine manière dans un canton et différemment dans un autre canton.

De plus, il est précisé que, au sein des services concernés de la Confédération, ces derniers ne sont pas favorables à l'emploi des bulletins multiples, pas plus qu'à l'idée d'appliquer les règles d'une élection au système majoritaire pour une élection au système proportionnel. De leur avis, admettre les bulletins multiples augmente le risque d'erreurs de dépouillement, voire de manipulations et va induire d'autres cas d'annulation tels que les candidats en surnombre. Il est indispensable qu'un système électoral ne prête à aucune confusion. Ce raisonnement préoccupe de manière générale aussi le Tribunal fédéral.

D'autre part, il est à noter qu'entre fin 2000 et début 2001, la commission législative, puis le Grand Conseil, se sont déjà penchés sur la même question pour parvenir, après une étude approfondie, à la conclusion qu'il n'était pas possible d'autoriser les bulletins multiples pour une élection à la proportionnelle pour des raisons techniques liées au dépouillement (attribution des suffrages complémentaires et conséquences pratiques pour les partis, soit perte de report de voix) et parce que cela ne parviendrait pas à diminuer le nombre de votes annulés (d'autres cas d'annulation surgiraient).

Notons encore que pour les élections cantonales 2009, le pourcentage de bulletins nuls est relativement bas, soit 0,70% pour l'élection du Grand Conseil (1,00% en 2005) et 0.50% pour l'élection du Conseil d'Etat (0,76% en 2005). La proportion de bulletins annulés pour cause de bulletins multiples se situe en 2009 à 0,43% et 0,31% respectivement pour l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Paradoxalement, on peut constater, même si le taux est faible, qu'il subsiste des annulations pour cause de bulletins multiples pour l'élection au Conseil d'Etat, alors même que les bulletins multiples sont admis. Il s'agit ici de bulletins multiples avec des candidats en surnombre (pour cinq sièges !).

En conclusion, une modification de la loi cantonale sur les droits politiques n'offre pas de garantie de résoudre la problématique à l'échelle cantonale et communale et déplacera dans tous les cas la problématique au niveau des élections fédérales.

En effet, l'élection au Conseil des Etats est régie par le droit cantonal et se déroulait jusqu'en 2007 au système majoritaire donc avec la possibilité de voter avec plusieurs bulletins, les règles de l'élection au Conseil d'Etat s'appliquant par analogie. Dès 2011, cette élection se déroule selon le système proportionnel donc avec un seul bulletin comme le prévoit la loi cantonale actuelle. Avec la proposition du groupe socialiste, il serait donc possible d'utiliser plusieurs bulletins pour l'élection au Conseil des Etats, au contraire de l'élection au Conseil national. Le risque de confusion pour les électeurs entre ces deux élections est à prendre en considération.

4.4. Débat général

Les membres de la commission sont partagés quant au projet de loi mis en débat.

Une majorité pense que la loi doit être rédigée pour respecter prioritairement la volonté des électeurs et qu'il n'est par conséquent pas admissible d'invalider un vote clairement exprimé. En 1997, par exemple, 170 votes ont été annulés aux élections cantonales en raison d'utilisation de bulletins multiples. Régulièrement, des bureaux électoraux signalent la problématique avec le souhait que des solutions soient apportées pour les élections suivantes. Même si une modification de la loi cantonale sur les droits politiques ne peut pas changer les règles applicables en matière d'élections fédérales, ce serait au moins une amélioration appréciable pour les élections cantonales et communales.

Une minorité craint qu'un changement de système n'appelle encore d'autres propositions au détriment d'un mode d'élections qui se doit d'être clair et sans équivoque. Elle

souhaiterait mettre l'accent, avant tout, sur un renforcement de l'information adressée à l'électorat en mentionnant par exemple, sur l'enveloppe même, que celle-ci ne peut contenir qu'un bulletin sous peine d'invalidation du vote.

Le débat montre aussi que, en cas d'utilisation de bulletins multiples, avec un nombre total de personnes figurant sur l'ensemble des listes inférieur au nombre maximum autorisé, il y aura perte de suffrage pour les partis, les suffrages complémentaires n'étant pas attribués.

4.5. Projet proposé par la commission

Comme exprimé par la chancellerie d'Etat, l'article 26, dont la modification est appelée par le projet de loi, est inscrit dans un chapitre qui a trait à la « validation des résultats ».

La commission législative fait sien l'argument qu'une modification de l'article 56 de la loi qui règle la « manière de voter » est plus appropriée. A cet effet, après consultation du service juridique, elle adresse au Grand Conseil son propre projet de modification de la loi sur les droits politiques.

Au vote, le projet de loi de la commission est accepté par 9 voix contre 4.

5. CONCLUSION

Par 14 voix sans opposition, la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 12 février 2013.

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

Neuchâtel, le 12 février 2013

Au nom de la commission législative:

Le président,
Y. BOTTERON

Le rapporteur,
A. BLASER

**Loi
portant révision de la loi sur les droits politiques (LDP)
(bulletins de vote)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 12 février 2013,
décède:

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

Art. 26, al. 2, lettre f

²Sont nuls:

f) dans le cadre d'une votation, ceux qui, sur le même objet, figurent à plusieurs exemplaires dans une enveloppe, à moins qu'ils ne soient identiques. Dans cette dernière éventualité, un seul bulletin est considéré comme valable.

Art. 56, al. 2

²Chaque électeur vote en utilisant, à son choix:

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

Art. 58a (nouveau)

Utilisation de
plusieurs bulletins

¹En cas d'utilisation de plusieurs bulletins, le nombre total des candidats pour lesquels l'électeur a voté ne peut être supérieur au nombre de sièges à pourvoir dans son collège électoral. A défaut, le vote est nul.

²Les suffrages non utilisés sont blancs.

³Un seul bulletin nul, en application des causes de nullité prévues à l'article 26, rend le vote nul.

Art. 59, al. 2 (nouveau)

²Plusieurs bulletins valables contenus dans une enveloppe sont assimilés à un seul bulletin lors du dépouillement.

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,