



**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 (LDP)**

(Du 6 mai 2015)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La modification de la loi sur les droits politiques qui vous est soumise est une nécessaire adaptation du droit cantonal à la révision de la loi fédérale sur les droits politiques, du 26 septembre 2014. Cette dernière propose des mesures permettant de pallier rapidement certaines des difficultés liées à l'exercice croissant des droits populaires. Seules quelques dispositions cantonales doivent être modifiées concernant avant tout une révision de certains délais prévus par le droit fédéral. Elle oblige également le Conseil d'Etat à modifier le règlement d'exécution de la loi au niveau de l'article sur le contenu de la liste électorale.

Les sujets traités ci-dessous dans la rubrique "Généralités" le sont dans l'ordre adopté par le message du Conseil fédéral suisse, du 29 novembre 2013 (FF 2013 8255). Les commentaires des dispositions cantonales suivent, quant à elles, l'ordre des articles de la loi.

1. GENERALITES

Dans son message, le Conseil fédéral explique que l'introduction du vote des femmes en 1971, l'extension du droit de vote aux Suisses de l'étranger et l'abaissement de l'âge du droit de vote de 20 à 18 ans en 1991 ont fortement contribué à une croissance constante de l'électorat. Le nombre de candidatures et de listes a subi le même essor, de même que l'augmentation des apparentements et des sous-apparentements. En outre, l'évolution récente qu'ont connus le droit du nom, la mobilité et la migration en a considérablement augmenté la complexité. L'amplification de ces objets signifie donc qu'il faut imprimer et envoyer un nombre toujours plus grand de bulletins de vote. L'organisation du renouvellement intégral du Conseil national demande de plus en plus de temps et elle est davantage susceptible de connaître des imprévus. Pour la Chancellerie fédérale et pour de nombreux cantons, les quelques heures à disposition ne suffisent plus pour effectuer le contrôle manuel des listes. En particulier, le Conseil fédéral estime que le risque qu'une double candidature ne puisse plus être repérée et empêchée à temps augmente fortement. L'attribution correcte de toutes les voix aux

différentes listes, et donc le déroulement sans faille du scrutin proportionnel est mis en danger.

C'est pour pallier à ces risques que le gouvernement fédéral a proposé des aménagements urgents du droit relatif à l'élection du Conseil national, favorables à la fois aux partis politiques ainsi qu'aux électrices et électeurs, mais dont la nature est essentiellement technique.

Il a ainsi limité au seul mois d'août précédant les élections le délai pour le dépôt des listes de candidatures au Conseil national. De la sorte, le matériel de vote peut être remis aux électrices et électeurs au cours de la quatrième semaine qui précède le jour de l'élection en lieu et place des dix jours prévus jusqu'ici. Ceci pour que les Suisses de l'étranger soient en mesure d'exercer leur droit de vote mais aussi pour répondre aux attentes des électeurs suisses déplorant de plus en plus que le matériel de vote soit remis plus tard que lors de votations fédérales.

Il a rendu obligatoire l'indication de l'appartenance cantonale des lieux d'origine pour que la citoyenneté suisse des candidats puisse être contrôlée immédiatement et de manière fiable par des moyens électroniques.

Une nouveauté a été introduite par le Conseil fédéral au sujet du recomptage des voix, suite à la mise en œuvre d'une initiative parlementaire Joder à laquelle la Commission des institutions politiques du Conseil national a donné suite. Dans le cas des votations populaires, il n'y a lieu de procéder à un recomptage des voix qu'en présence d'indices probants suggérant une irrégularité.

Le canton de Neuchâtel a déjà pris des mesures tendant à des buts allant dans le même sens, en instituant une pratique qui permet un contrôle des scrutateurs. En principe, un tel contrôle donne l'occasion aux membres de tous les partis représentés au Parlement cantonal de faire connaître leur point de vue au sujet d'éventuelles contestations qui pourraient s'élever. Toutefois, il apparaît qu'adopter en plus les mêmes critères que ceux retenus par la législation fédérale est nécessaire compte tenu du domaine identique régi, à savoir l'aboutissement, en droit fédéral comme en droit cantonal, à un résultat du scrutin obtenu selon des méthodes de contrôles uniformes.

Dans son message, le Conseil fédéral reconnaît que pour certains cantons, dont celui de Neuchâtel, la campagne électorale sera prolongée par les mesures prises, et, par conséquent plus coûteuse. Mais il oppose à cet inconvénient le fait que les élections sont principalement faites pour les électeurs et ceux-ci étant de plus en plus nombreux à se plaindre d'avoir reçu leur matériel électoral trop tard, on ne peut ni douter de l'existence de la demande d'un allongement du temps de réflexion nécessaire à la formation de la volonté des électeurs, ni contester la légitimité de cette demande (Feuille Fédérale 2013 p. 8298, 8299).

A noter finalement que cette révision de la loi fédérale sur les droits politiques entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2015, par conséquent après les élections fédérales de cet automne.

2. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Art. 9a

Lors de l'introduction de l'article 9a traitant de l'envoi du matériel de vote, le 4 septembre 2002, le Conseil d'Etat indiquait déjà dans son rapport au Grand Conseil, du 26 juin 2002, que le délai d'envoi du matériel de vote respecte les délais fixés par la Confédération en

matière d'élection et de votations. Il n'y a pas lieu de fixer d'autres délais sur le plan cantonal et communal, l'unicité de ces délais permettant une simplification dans l'organisation des scrutins (rapport 02.020 in BGC 2002 vol. 168 I p. 1225, 1235).

Or, la loi fédérale est modifiée dans ses articles 33, alinéa 2 (établissement et remise des bulletins électoraux par les cantons dans l'élection selon le système proportionnel) et 48 (remise du bulletin électoral dans l'élection selon le système majoritaire) en ce sens que les délais de remise de ces bulletins par les cantons ont été modifiés depuis la précédente adaptation, ainsi que le mentionne l'introduction au présent rapport.

La conséquence majeure de cette modification réside dans le fait d'avancer d'une semaine la remise du matériel de vote lors d'élections. Les cantons sont dès lors contraints de remettre un jeu complet de tous les bulletins électoraux aux électrices et aux électeurs, au plus tôt quatre semaines, mais au plus tard trois semaines avant le jour fixé pour l'élection. Ce nouveau délai correspond à celui des votations.

Ces nouveaux délais entraînent une modification de l'article 9a, alinéa 2, lettres a et b. En revanche, le délai de dix jours prévu pour la distribution du matériel de vote pour l'organisation d'un second tour doit rester inchangé. Il s'agit en conséquence de le mentionner expressément. De plus, et puisque les délais prévus pour les votations et les élections sont identiques, l'alinéa 3 de l'article 9a doit être abrogé et l'ordre des alinéas 4 et 5 adapté.

Art. 27, al. 4

L'article 27 est consacré au procès-verbal du scrutin et aux mentions qui doivent y figurer. Il décrit aussi les règles qui établissent le résultat d'une élection et le sort des bulletins blancs et des bulletins nuls. C'est dès lors en complétant cet article qu'il faut préciser que le recomptage des voix ne peut s'imposer que sous certaines conditions, en particulier lorsque des irrégularités se sont produites et que le résultat des élections est très serré. Le nouvel alinéa 4 reprend en l'adaptant la terminologie employée par la loi fédérale à son article 13, alinéa 3.

Art. 45, al. 1, 50, al. 1, 51, al. 2, 52, 53, al. 2, 54, 68, 73, 74, al. 2, 75, 76, 88, al. 1, 88b, al. 2, 88c, al. 1 et 94, al. 3

L'application des délais de l'article 9a, au niveau cantonal, pour l'envoi du matériel de vote entraîne comme conséquence une adaptation des délais pour le dépôt des listes de candidatures, ceci afin d'éviter des chevauchements dans l'organisation des élections. En effet, il faut ajouter aux quatre semaines imposées par le droit fédéral au minimum une semaine pour l'édition des bulletins électoraux et la mise sous pli du matériel de vote. Par ailleurs, cette modification est aussi l'occasion de standardiser au niveau cantonal les échéances pour le dépôt des listes, les apparentements, le retrait des candidatures et la mise au point des listes, que ce soit pour l'élection au Grand Conseil (art. 45, 50, 51, 52, 53 et 54), pour l'élection au Conseil d'Etat (art. 68, 73, 74, 75 et 76), pour l'élection au Conseil des Etats (art. 88, 88b et 88c) ou pour les élections communales (art. 94). Ces articles subissent en conséquence aussi les modifications nécessaires.

3. CONSEQUENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ETAT ET FINANCIERES

Le projet est sans conséquence sur le personnel de l'Etat.

L'unicité des délais de distribution du matériel de vote entre les votations et les élections permettra de réaliser des économies en cas d'organisation d'une élection simultanément à une votation, ce qui aujourd'hui ne se pratique pas.

4. REFORME DE L'ETAT

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

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le vote à la majorité simple est requis.

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

Neuchâtel, le 6 mai 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 mai 2015,
décète:

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

Art. 9a, al. 2, let. a et b; al. 3 abrogé, al. 4 et 5

²Le matériel de vote doit parvenir aux électrices et électeurs des communes:

- a) pour les élections et les votations fédérales, cantonales et communales au plus tôt quatre semaines mais au plus tard trois semaines avant le jour fixé pour l'élection ou pour la votation;
- b) pour l'organisation d'un second tour de scrutin: dix jours au plus tard avant le scrutin.

³*Alinéa 4 actuel.*

⁴*Alinéa 5 actuel.*

Art. 27, al. 4 (nouveau)

⁴Un résultat très serré n'impose le recomptage des voix que s'il a été rendu vraisemblable que des irrégularités se sont produites et que leur nature et leur ampleur ont pu influencer notablement le résultat.

Art. 45, al. 1

¹Pour chaque district, les listes des candidates et des candidats doivent être déposées à la chancellerie d'Etat au plus tard à midi le lundi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 50, al. 1

¹Deux ou plusieurs listes peuvent être apparentées par une déclaration écrite concordante de leur mandataire faite à la chancellerie d'Etat au plus tard jusqu'au lundi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 51, al. 2, première phrase

²La chancellerie d'Etat invite, s'il y a lieu, la candidate ou le candidat à opter pour une liste au plus tard jusqu'au vendredi à midi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 52

Toute électrice ou tout électeur proposé comme candidate ou candidat peut décliner sa candidature par une déclaration écrite adressée à la chancellerie d'Etat au plus tard jusqu'au vendredi à midi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 53, al. 2, première phrase

²Sous réserve des candidatures en surnombre, le mandataire de la liste peut remplacer les candidatures biffées par la chancellerie d'Etat au plus tard jusqu'au mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 54

La chancellerie d'Etat publie dans la Feuille officielle et sur le site Internet de l'Etat les listes définitives pourvues de leur dénomination et du numéro d'ordre qu'elle leur attribue, au plus tard le vendredi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 68, première phrase

Les listes des candidates et des candidats doivent être déposées à la chancellerie d'Etat au plus tard à midi le lundi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 73

L'électrice ou l'électeur proposé comme candidate ou candidat peut décliner sa candidature par une déclaration écrite, adressée à la chancellerie d'Etat au plus tard jusqu'au vendredi à midi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 74, al. 2

²La ou le mandataire de la liste peut la corriger au plus tard jusqu'au mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 75, première phrase

Si une candidate ou un candidat devient inéligible entre le mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection et la clôture du scrutin, l'élection est annulée et reportée.

Art. 76

La chancellerie d'Etat publie dans la Feuille officielle et sur le site Internet de l'Etat les listes définitives pourvues de leur dénomination et du numéro d'ordre qu'elle leur attribue, au plus tard le vendredi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 88, al. 1

¹Les listes des candidates et des candidats doivent être déposées à la chancellerie d'Etat au plus tard à midi le lundi de la huitième semaine qui précède l'élection.

Art. 88b, al. 2

²La personne considérée comme mandataire de la liste peut la corriger au plus tard jusqu'au mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 88c, al. 1

¹Si une candidate ou un candidat devient inéligible entre le mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection et la clôture du scrutin, l'élection est annulée et reportée.

Art. 94, al. 3 et 4, première phrase

³L'électrice ou l'électeur proposé comme candidate ou candidat peut décliner sa candidature par une déclaration écrite au plus tard jusqu'au vendredi à midi de la huitième semaine qui précède l'élection.

⁴La ou le mandataire de la liste peut remplacer la candidature déclinée au plus tard jusqu'au mercredi à midi de la septième semaine qui précède l'élection.

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, La secrétaire générale,