

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les droits politiques (bulletins
électoraux)

(Du 5 septembre 2022)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

À la suite de l'examen des résultats des dernières élections cantonales et communales, il apparaît que le nombre de votes nuls a fortement augmenté. La majorité de ces cas sont dus à la possibilité de voter avec plusieurs bulletins. En effet, de nombreuses électrices et de nombreux électeurs ont déposé des bulletins comptant plus de candidat-e-s qu'il n'y avait de sièges à pourvoir. Le Conseil d'État propose donc de supprimer cette possibilité, afin de réduire le nombre de votes nuls.

1. INTRODUCTION

Les électrices et électeurs ont la possibilité de voter avec un ou plusieurs bulletins lors des élections cantonales ou communales, ainsi que pour l'élection des membres du Conseil des États. Ce changement a fait l'objet du rapport de la commission législative 12.161 « Bulletins de vote » et a été adopté par le Grand Conseil le 30 avril 2014. Si les auteurs du projet de loi avaient pour objectif de diminuer le nombre de bulletins nuls en acceptant les votes contenant plus d'un bulletin, tout en encourageant également la participation, force est de constater que l'inverse s'est passé dans les faits. En effet, le nombre de votes nuls a considérablement augmenté lors des dernières élections cantonales 2021 et communales 2020, dans la mesure où des électrices et électeurs ont déposé plusieurs bulletins contenant au total plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir.

Ce constat a fait l'objet d'une interpellation 21.171 « De la démocratie à la réticence ». Dans sa réponse écrite, le Conseil d'État relevait la forte augmentation du nombre de votes nuls, ainsi que les difficultés de dépouillement des votes avec plusieurs bulletins, et s'engageait à adresser un rapport à votre Autorité pour remédier à cette situation.

2. VOTE AVEC PLUSIEURS BULLETINS**2.1. Complexité du vote**

Les électrices et électeurs ont la possibilité de voter pour des candidates et candidats aux élections cantonales et communales avec un seul bulletin imprimé, modifié ou pas, ou un bulletin manuscrit, ou encore avec plusieurs bulletins. Dans ce dernier cas, en plus des motifs de nullité usuels, le nombre de candidat-e-s choisi-e-s ne doit pas dépasser le nombre de sièges disponibles. En effet, lors de l'examen de la validité de tels votes, le bureau de dépouillement ne sait quelles candidates ou quels candidats surnuméraires biffer. Pour cette raison, la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, précise à son article 58a alinéa 1 qu'en cas d'utilisation de plusieurs bulletins, le nombre total des candidat-e-s pour lesquels l'électeur ou l'électrice a voté ne peut être supérieur au nombre de sièges à pourvoir et, qu'à défaut, le vote est nul.

Il est évident que le risque d'erreurs augmente avec le nombre de sièges à pourvoir. S'il est peu vraisemblable de se tromper pour l'élection des membres du Conseil d'État et du Conseil des États, le risque est d'autant plus important lors de l'élection des député-e-s au Grand Conseil ou des membres des Conseils généraux. Au surplus, depuis l'introduction de la circonscription unique, l'électrice ou l'électeur dispose désormais de 100 suffrages pour l'élection au Grand Conseil. La tâche se complique encore lorsque l'électrice ou l'électeur biffe (latoisage) ou ajoute (panachage) des candidat-e-s, même si des mesures d'information sont prises par la chancellerie d'État.

La complexité engendrée par cette possibilité a eu pour conséquence une forte augmentation des votes nuls lors de l'élection du Grand Conseil (970 sur 43'593 bulletins déposés en 2021), dont 680 cas (plus de 70%) représentent des votes avec plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir. Pour comparaison, le nombre de votes nuls se montait à 517 (45'315 bulletins déposés) en 2017 et 328 (40'043 bulletins déposés) en 2013.

Élection 2021 du Grand Conseil - causes d'annulation	Nb	%
Enveloppe contenant plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir :	680	70.10%
Bulletins ne portant aucun des noms déposés et publiés par la chancellerie d'État :	13	1.34%
Bulletins non officiels, sous réserve des bulletins manuscrits :	11	1.13%
Bulletins remplis ou modifiés autrement qu'à la main :	3	0.31%
Bulletins qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électrice-teur :	34	3.51%
Bulletins portant des signes permettant d'en reconnaître l'auteur-e :	7	0.72%
Bulletins contenant des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin :	26	2.68%
Bulletins ne correspondant pas au nom de l'élection mentionné sur l'enveloppe :	176	18.14%
Autres :	20	2.06%
Total	970	100%

Lors des dernières élections des Conseils généraux en 2020, 431 votes nuls sur 742 (58,09%) comportaient plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir.

Élections 2020 des Conseils généraux - causes d'annulation	Nb	%
Enveloppe contenant plusieurs bulletins et plus de candidat-e-s que de sièges à pourvoir :	431	58.09%
Bulletin ne portant aucun des noms déposés et publiés par la chancellerie d'État :	11	1.48%
Bulletins non officiels, sous réserve des bulletins manuscrits :	2	0.27%
Bulletins remplis ou modifiés autrement qu'à la main :	1	0.13%
Bulletins qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électrice-teur :	37	4.99%
Bulletins portant des signes permettant d'en reconnaître l'auteur-e :	5	0.67%
Bulletins contenant des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin :	42	5.66%
Bulletins ne correspondant pas au nom de l'élection mentionné sur l'enveloppe :	208	28.03%
Autres :	5	0.67%
Total	742	100%

Par ailleurs, la coexistence de deux systèmes lors des élections fédérales ne simplifie pas le vote des électrices et des électeurs, puisque ceux-ci n'ont pas la possibilité de voter avec plusieurs bulletins pour l'élection des membres du Conseil national alors que cette possibilité leur est offerte pour celle des membres du Conseil des États.

A relever encore que cette possibilité n'existe que dans les cantons de Neuchâtel, Fribourg et Uri. Dans le canton de Fribourg, il a été convenu de ne faire aucune publicité sur cette manière de voter, si bien que les électrices et électeurs ne l'emploient pas.

2.2. Complexité du dépouillement

Si les difficultés techniques liées à la numérisation des votes avec plusieurs bulletins ont été surmontées lors des dernières élections communales et cantonales, il n'empêche que le dépouillement de ceux-ci reste techniquement très compliqué. Cela pose des problèmes à deux étapes du processus.

D'abord, le personnel chargé du dépouillement doit veiller à ne pas mélanger malencontreusement les bulletins à l'ouverture des enveloppes de vote. Grâce à la vigilance du personnel concerné et aux mesures prises pour réduire ce risque, cela n'est pas arrivé. Mais il faut néanmoins relever que celui-ci n'est pas nul et que dans un tel cas, il ne serait plus possible de reconstituer les votes des électrices et électeurs et que ceux-ci seraient tous considérés comme nuls.

Ensuite, le contrôle du nombre de candidat-e-s est complexe, tant à l'écran que sur papier, ceci même si le travail est réalisé selon le principe des quatre yeux. Les travaux s'en trouvent ralentis et le risque d'annuler faussement un vote n'est pas inexistant.

2.3. Planification

L'année 2022 est une année sans élection et donne donc la possibilité de revoir la loi en prévision des élections fédérales du 22 octobre 2023. Le Conseil d'État souhaite donc profiter de cette opportunité pour supprimer la possibilité de voter avec plusieurs bulletins lors d'élections cantonales et communales.

Cette pause électorale facilitera également le changement. Il serait en effet plus compliqué de rendre les électrices et électeurs attentifs à une modification de pratique entre deux élections rapprochées dans le temps. Par ailleurs, le temps à disposition permettra de planifier aux mieux la communication et l'information des électrices et électeurs à ce sujet.

3. SYNTHÈSE ET COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Pour la bonne compréhension des modifications proposées ci-après, il est important de définir la notion de bulletin. Le bulletin pour une votation ou une élection est le document officiel imprimé par la chancellerie d'État et transmis avec le matériel de vote. Cela ne peut pas être un document imprimé ou composé par l'électrice ou l'électeur, à l'exception du bulletin manuscrit qui peut être une feuille blanche.

Art. 26 al. 2 let. f (nouvelle teneur)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Bulletins blancs et nuls Art. 26 ¹Sont blancs les bulletins qui ne portent le nom d'aucun candidat ou aucune réponse. ²Sont nuls: a) les bulletins qui n'ont pas été imprimés spécialement pour le scrutin par la chancellerie d'Etat ou le Conseil communal, sous réserve des bulletins électoraux manuscrits; b) ceux qui sont remplis ou modifiés autrement qu'à la main; c) ceux qui n'expriment pas clairement la volonté de l'électeur; d) ceux qui portent des signes permettant d'en reconnaître l'auteur;	

e) ceux qui contiennent des mentions injurieuses ou étrangères au scrutin;	
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.	f) 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.

L'article 26 définit les bulletins nuls par l'énumération des types de cas. La disposition concerne à la fois les votations et les élections. La modification proposée rend le vote avec plusieurs bulletins nul, à moins que ces derniers ne soient identiques. Pour rappel, les bulletins remplis ou modifiés autrement qu'en biffant et en inscrivant les noms des candidat-e-s à la main sont nuls, de sorte qu'un bulletin ne saurait notamment être confectionné au moyen de plusieurs listes collées ensemble (cf. art. 26 al. 2, let. b, en lien avec l'art. 56 al. 2, let. b et c). De surcroît, en collant plusieurs listes ensemble, le vote devrait désormais également être considéré comme nul, car il s'agirait de bulletins multiples (art. 26 al. 2 let. f).

Art. 56 al. 2 let a), b) et c) (nouvelle teneur) – Élection au Grand Conseil

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Manière de voter Art. 56 ¹Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir. Le cumul des suffrages n'est pas admis. 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.	a) un bulletin imprimé sans le modifier, ou ; b) un bulletin imprimé qu'il a modifié de sa main en biffant le nom de candidats (latoisage) ou en inscrivant le nom de candidats d'autres listes (panachage), ou ; c) un bulletin manuscrit sur lequel il a inscrit le nom de candidats et, le cas échéant, attribué les suffrages restants à la liste de son choix.

Au chapitre de l'élection du Grand Conseil, l'article 56 précise la manière de voter. La possibilité de voter avec plusieurs bulletins est supprimée.

Article 58a (abrogation)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Utilisation de plusieurs bulletins Art. 58a ¹En cas d'utilisation de plusieurs bulletins, le nombre total des candidat-e-s pour lesquels l'électeur ou l'électrice a voté ne peut être supérieur au nombre de sièges à pourvoir. 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.	Abrogé

L'article est abrogé, dans la mesure où il ne règle que des cas d'utilisation de plusieurs bulletins. Conformément à l'actuel article 58 alinéa 2, le nom des candidat-e-s en surnombre est biffé, à commencer par les derniers inscrits.

Article 59 al. 2 (abrogation)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Procès-verbal du scrutin Art. 59 ¹Après la clôture du scrutin, les bureaux de dépouillement établissent et communiquent à la chancellerie d'Etat: a) le nombre des électrices et électeurs, y compris celui des Suissesses et des Suisses de l'étranger; b) le nombre total des bulletins déposés dans les urnes, celui des bulletins blancs, celui des bulletins nuls et celui des bulletins valables; c) le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat de chaque liste (suffrages nominatifs); d) le nombre de suffrages non nominatifs obtenus par chaque liste (suffrages complémentaires); e) le total des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires obtenus par chacune des listes (suffrages de liste); f) <i>abrogée</i>; g) le nombre de suffrages blancs; h) les causes principales d'annulation des bulletins; i) l'ensemble des données statistiques requises par la chancellerie d'Etat. ²Plusieurs bulletins valables contenus dans une enveloppe sont assimilés à un seul bulletin lors du dépouillement.	²Abrogé

L'alinéa 2 est supprimé, dans la mesure où il ne sera plus possible de voter avec plusieurs bulletins.

Article 78 al. 1 et 4 (nouvelle teneur), 5 (abrogation) – Élection au Conseil d'État

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Manière de voter Art. 78 ¹Chaque électeur dispose de cinq suffrages qu'il exprime en utilisant un ou plusieurs bulletins: a) imprimé sans modification; b) imprimé qu'il a modifié de sa main en: – biffant le nom de candidats; – inscrivant le nom de candidats d'autres listes;	Art. 78 ¹Chaque électeur dispose de cinq suffrages qu'il exprime en utilisant un seul bulletin :

c) manuscrit où il a inscrit les noms de candidats. ²L'électeur ne peut donner qu'un suffrage à chaque candidat. Les suffrages supplémentaires sont biffés. ³Le suffrage donné à une personne qui n'est pas candidate est nul. ⁴S'il n'y a qu'un bulletin dans l'enveloppe, le nom des candidats en surnombre est biffé à commencer par les derniers inscrits. ⁵S'il y a plusieurs bulletins dans l'enveloppe et que les candidats sont en surnombre, le vote est nul.	⁴Le nom des candidats en surnombre est biffé à commencer par les derniers inscrits. ⁵Abrogé
---	---

Au chapitre de l'élection du Conseil d'État, l'article 78 traite de la manière de voter. La possibilité de voter avec plusieurs bulletins doit être supprimée (alinéa 1), l'alinéa 4 adapté et l'alinéa 5 abrogé. L'alinéa 4 concerne les cas de surnombre alors que l'alinéa 2 traite des cas où le même nom figure plusieurs fois sur le bulletin (suffrages multiples).

3. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

La suppression des bulletins multiples simplifiera le vote, ce qui participera à l'augmentation de la participation.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les changements proposés n'ont pas d'incidence financière pour l'État.

5. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Les changements proposés n'ont pas d'incidence sur le personnel de l'administration cantonale.

6. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

La simplification des travaux de dépouillement des élections permettra de réduire le nombre d'électrices et d'électeurs convoqués pour ces travaux ou, avec le même effectif, de rendre les résultats plus rapidement.

7. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES

La suppression des bulletins multiples simplifiera le vote, ce qui participera à l'augmentation de la participation.

8. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR DU PROJET

L'approbation fédérale devra être demandée conformément à l'article 91 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption du présent projet de loi est soumise à la majorité simple des votant-e-s (art. 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012.

10. RÉFÉRENDUM FACULTATIF

Le projet de loi est soumis au référendum facultatif.

11. CONCLUSION

La modification de la loi sur les droits politiques opérée en 2014 n'a pas répondu à l'objectif escompté de diminuer le nombre de votes nuls. C'est même l'effet inverse qui s'est produit. Le Conseil d'État se doit donc de créer des conditions cadres simplifiant l'acte de vote. La possibilité de ne voter qu'avec un seul bulletin y contribuera. Elle permettra à l'avenir de réduire le nombre de votes nuls par la possibilité de biffer les éventuelles candidatures surnuméraires et par une harmonisation de la manière de voter entre tous les types de scrutins. Finalement, le travail de dépouillement effectué en sera simplifié et allégé pour les communes.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 septembre 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur les droits politiques

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du xx 2022,
décrète :*

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

Art. 26, al. 2, lettre f

²Sont nuls :

- f) 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 bulletin imprimé sans le modifier ou;
- b) un bulletin imprimé qu'il a modifié de sa main en biffant le nom de candidats (latoisage) ou en inscrivant le nom de candidats d'autres listes (panachage) ou;
- c) un bulletin manuscrit sur lequel il a inscrit le nom de candidats et, le cas échéant, attribué les suffrages restants à la liste de son choix.

Art. 58a

Abrogé

Art. 59, al. 2

²*Abrogé*

Art. 78 al 1, 4 et 5

¹Chaque électeur dispose de cinq suffrages qu'il exprime en utilisant un seul bulletin :

⁴Le nom des candidats en surnombre est biffé à commencer par les derniers inscrits.

⁵*Abrogé*

Art. 3 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

La secrétaire générale,