



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur les droits politiques
(Apparentements)**

(Du 27 janvier 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 23 décembre 2022, le projet de loi suivant a été déposé :

23.105

23 décembre 2022

**Projet de loi des député-e-s du Centre et député-e-s POP
sur les droits politiques (LDP) (Apparentement)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...

décède :

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

Art. 87a

Note marginale : Apparentement

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

²L'apparentement doit être indiqué sur la liste et sur les bulletins électoraux reproduisant les listes. Si l'apparentement n'est pas indiqué sur le bulletin, il n'en est pas tenu compte pour le calcul de quorum et la répartition des sièges entre les listes.

³Le sous-apparentement est interdit.

⁴Les listes apparentées sont considérées comme une liste. Les sièges qu'elle obtient sont répartis entre les listes apparentées selon les règles de l'article 60, sauf celles relatives au quorum qui ne s'appliquent pas.

Art. 88g

Note marginale : Renvoi

¹Les articles 47 à 49, 51 et 52, 54, 55, 56 alinéa 2 et 57 à 63 sont applicables par analogie en cas d'élection selon le système de la représentation proportionnelle.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹La présente loi entre en vigueur le lendemain de l'échéance du délai d'annonce préalable de référendum ou, cas échéant, du délai référendaire si les signatures nécessaires n'ont pas été obtenues.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le secrétaire générale,

Première signataire : Nathalie Schallenberg.

Autres signataires : Sarah Blum, Blaise Fivaz, Manon Freitag, Céline Dupraz, Armin Kapetanovic, Michelle Grämiger, Léa Eichenberger, Adriana Ioset, Julien Gressot, Aurélie Gressot, Oskar Favre, Marina Schneeberger, Olivier Beroud.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission législative.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante :

Président : M. Fabio Bongiovanni

Vice-présidente : M^{me} Sarah Pearson Perret

Rapporteur : M. Romain Dubois

Membres : M^{me} Sophie Rohrer (*en remplacement de M^{me} Béatrice Haeny*)

M. Jonathan Gretillat (*en remplacement de M^{me} Karin Capelli*)

M. Grégoire Cario (*en remplacement de M^{me} Estelle Matthey Junod*)

M^{me} Sarah Blum

M^{me} Céline Barrelet

M^{me} Cloé Dutoit

M^{me} Céline Dupraz (*remplacée par M. Julien Gressot à la séance du 24 janvier 2023*)

M. Damien Humbert-Droz

M. Didier Germain

M^{me} Corine Bolay Mercier (*remplacée par M^{me} Sarah Fuchs Rota à la séance du 17 janvier 2023*)

La commission législative, soutenue dans ses travaux par M^{me} Sandrine Wavre, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi les 17 et 24 janvier 2023.

M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du Département de l'économie, de la sécurité et de la culture, ainsi que la cheffe du service juridique, la chancelière d'État et une assistante parlementaire ont participé aux travaux de la commission.

La commission a demandé et obtenu du bureau les procès-verbaux de l'ancienne commission Réforme des institutions afin de s'informer sur ce qui avait été la réelle volonté

des commissaires au moment des travaux. Le bureau n'ayant toutefois pas levé la clause de confidentialité plus largement pour ces procès-verbaux, il n'en sera pas fait mention dans le présent rapport.

M^{mes} Blum et Schallenberger ont défendu le projet de loi.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

4.1. Position de l'auteur du projet

L'auteur du projet de loi rappelle qu'à la suite de la réforme des institutions, la suppression des apparentements pour le Grand Conseil a pour effet secondaire de supprimer les apparentements pour l'élection au Conseil des États, avec effet pour la première fois en 2019. Or, il semblerait que cette suppression n'ait pas été voulue par le Grand Conseil de l'époque et soit une erreur dans le processus parlementaire.

Sur le fond, les groupes signataires expliquent ne pas pouvoir s'accommoder de cette erreur dans la loi, dans la mesure où l'absence d'apparentements pour une telle élection revient à défavoriser largement tous les petits et moyens partis, et ainsi à avoir pour effet que les suffrages accordés à ces partis « ne comptent pas » dans l'élection.

Cette réflexion motive les signataires à traiter ce projet rapidement et au moyen de la procédure d'urgence en commission. En effet, un article de loi présentant manifestement une erreur, qui plus est avec des effets néfastes, doit être corrigé dès que possible et prendre effet pour les prochaines élections fédérales.

4.2. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État se dit ouvert à la discussion sur le fond, le débat ayant été insuffisamment mené en 2017 lors de la modification de la loi ayant conduit à la suppression des apparentements. Il est donc plutôt favorable à ce que l'on reprenne une discussion sur le système majoritaire pour les élections au Conseil des États, mais pas à l'instauration d'un quatrième système électoral au niveau cantonal. Sur la forme, le Conseil d'État estime qu'il est bien trop tard et incorrect envers la population de changer les règles du jeu juste avant une élection. Le débat peut donc être repris, mais pas en vue des élections du Conseil des États d'octobre 2023.

4.3. Débat général

Dans le cadre des travaux relatifs à la réforme des institutions menés entre 2015 et 2017, la problématique des apparentements a fait l'objet de longues discussions au sein de la commission chargée de l'examen du rapport du Conseil d'État 15.052 y relatif. Dans son premier rapport du 23 février 2016, la commission soutenait la suppression des apparentements pour les élections cantonales, conditionnée à l'adoption d'un nouvel article prévoyant une exception pour l'élection au Conseil des États ainsi que pour les élections communales¹. Lors de son premier passage devant le plénum, le rapport a été renvoyé en commission en vue de l'établissement d'un complément.

Pour une raison que l'on ignore, la question des apparentements lors d'élections au Conseil des États n'a pas été reprise dans le second rapport, du 6 janvier 2017, alors même que la seconde commission renvoie expressément aux travaux de la première commission

¹ « Après étude du service juridique, deux variantes ont été amenées à la commission, la première consiste à introduire une exception pour ne pas modifier l'élection du Conseil des États, mais modifier les scrutins communaux et la deuxième maintenant les apparentements et le quorum à 10% pour les élections communales et pour l'élection au Conseil des États. Cette dernière solution permettrait de consulter les communes avant modification, ce d'autant plus que le prochain scrutin communal concerné n'aura lieu que dans quatre ans et que les modifications concerneraient les législatifs et les exécutifs communaux. Au final, la commission propose d'adopter la 2^e variante, soit modifier le scrutin cantonal uniquement, par 7 voix contre 4 et 4 abstentions. »

pour les points qui ne sont pas rediscutés dans ses travaux². Cette question a donc été oubliée par la commission et n'a pas été débattue en plénum. Il est à relever que même dans le VoteInfo soumis à la population avant le vote sur la réforme des institutions, la suppression des apparentements pour le Conseil des États n'est tout simplement pas évoquée.

Le groupe LR n'est pas convaincu que l'absence de discussion sur ce point relève d'une erreur et émet l'hypothèse qu'elle pourrait être plutôt due à une omission volontaire. Il s'oppose de toute façon à rouvrir ce débat de manière expresse et préférerait débattre plus largement du système électoral appliqué à l'élection au Conseil des États. Le groupe LR s'est ainsi toujours montré plus favorable à l'application d'un système majoritaire qu'au système proportionnel, et ce déjà avant l'élection de 2019. L'utilisation de l'urgence pour traiter ce projet de loi est critiquée, en ce sens que les prochaines élections fédérales auront lieu dans environ neuf mois et que les préparatifs ont déjà débuté dans les partis. Certains partis ont d'ailleurs d'ores et déjà défini leur stratégie et choisi leurs candidats sur la base de la législation existante. Il est finalement annoncé à la commission que les commissaires de ce groupe utiliseront tous les moyens à disposition pour combattre le projet de loi et en retarder son entrée en vigueur si les auteurs du projet de loi maintiennent la volonté de le voir entrer en vigueur pour les élections fédérales de cet automne. À cet effet, un rapport de minorité n'a d'emblée pas été exclu.

Les groupes VertPOP et socialiste estiment, quant à eux, qu'une erreur a été commise et qu'il est primordial d'y remédier, sans laisser perdurer une situation injuste. Il est rappelé qu'une majorité des membres de la commission Réforme des institutions, et par extension du Grand Conseil, ne désirait pas supprimer les apparentements pour les élections au Conseil des États. Cette décision n'a effectivement aucune pertinence sur le fond. Cette élection ayant lieu au système proportionnel pour deux sièges, la disparition des apparentements a pour effet une élévation drastique du quorum naturel³, pouvant facilement atteindre entre 30% et 40% des suffrages. En d'autres termes, tous les partis ayant des pourcentages de suffrages plus bas que les deux plus grands partis voient leurs suffrages simplement perdus. Cette situation pourrait également amener deux partis représentant ensemble moins d'un quart de la population à siéger au Conseil des États en cas de grande dispersion de voix. Un rapport de la Chancellerie fédérale souligne d'ailleurs bien la nécessité des apparentements dans ce genre de constellation⁴.

Les groupes VertPOP et socialiste relèvent qu'il n'y a pas d'enjeux électoraux, chaque parti pouvant s'apparenter librement et en profiter à l'avenir. Il est enfin rappelé que la suppression des apparentements pour le Grand Conseil avait été initiée justement parce que l'introduction d'une circonscription unique permettait de réduire nettement le quorum naturel. Il serait donc paradoxal que la même réforme ait comme effet d'augmenter drastiquement ce quorum pour une autre élection n'ayant même pas fait l'objet d'une discussion approfondie. Un commissaire relève enfin qu'on peut se demander si cette suppression des apparentements pour le Conseil des États respecte la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui interdit d'introduire des quorums naturels de plus de 10% lors de révisions du droit électoral⁵.

Le groupe VertLibéral-Le Centre est partagé face à cette problématique.

² « Ces modifications législatives reprennent également les travaux précédents sur la modification du nombre total de député-e-s, sur la durée de la législature, sur le quorum et sur la suppression des apparentements. Après discussions au sein des groupes parlementaires, les commissaires sont d'avis que ces modifications devraient rencontrer un large consensus au sein du plénum. Ils proposent donc un quorum légal à 3%, un nombre de député-e-s réduit à 100 et la suppression des apparentements. Les arguments avancés sont inchangés par rapport aux premiers travaux et nous renvoyons donc le lecteur au premier rapport de la commission. »

³ Pourcentage de suffrages nécessaires pour prétendre à un siège.

⁴ [Comparaison des systèmes électoraux proportionnels, Berne 2013](#)

⁵ ATF 131 I 74.

Le groupe UDC rejoint la majorité en ce qui concerne l'analyse de fond et la nécessité de réintroduire les apparentements aux États, mais juge que cette loi ne devrait pas entrer en vigueur avant les prochaines élections fédérales.

4.4. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée par 8 voix contre 4.

5. EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

Amendements du groupe LR

Art. 87a : Le sous-apparement est autorisé.

Vote : Par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, l'amendement **est refusé**.

Art. 3 : La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Vote : Par 6 voix contre 5 et 2 abstentions, l'amendement **est refusé**.

Le groupe LR a proposé deux amendements aux articles 87a LDP et 3 de la loi de révision. Il propose d'autoriser le sous-apparement. Le sous-apparement fait sens pour le groupe LR, notamment dans les cas de listes de jeunes. Le Conseil d'État précise à ce sujet que l'introduction de sous-apparements compliquerait fortement le dépouillement et demanderait un grand travail informatique, avec les coûts qui s'y rapportent. La majorité, bien qu'ayant de la sympathie pour les sous-apparements, refuse l'amendement en se ralliant aux motifs exposés par le Conseil d'État et jugeant qu'il est pertinent, dans le cadre d'une correction d'erreur, d'en revenir au système tel qu'il prévalait.

L'amendement à l'article 3 propose une entrée en vigueur de la loi au plus tôt au 1^{er} janvier 2024, ceci afin d'éviter l'application de la modification aux prochaines élections fédérales. Cet amendement est refusé par la majorité de la commission, qui juge qu'il n'y a aucune raison de laisser persister une situation erronée et injuste.

En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur, la chancellerie d'État précise qu'afin de tenir compte de l'éventuelle utilisation du délai référendaire, le projet de loi doit impérativement être adopté lors de la session de février afin de pouvoir entrer en vigueur en vue des élections fédérales de 2023. La majorité de la commission souhaitant une telle entrée en vigueur, elle suggérera au bureau de décider un traitement prioritaire de cet objet au plénum.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

(art. 160, al. 1, let. d, OGC)

Ce projet de loi n'a aucune incidence sur le personnel de l'État. Étant donné qu'il repose sur le système qui avait cours auparavant, en dehors de l'année 2019, il suffira de retourner au système informatique précédent. Le projet n'engendrera donc pas de nouvelles dépenses significatives.

7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI (art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants.

8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES (art. 160, al. 1, let. f, OGC)

Le projet de loi soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR (art. 160, al. 1, let. g, OGC)

Le projet de loi soumis est conforme au droit supérieur.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES (art. 160, al. 1, let. j, OGC)

Le projet de loi n'a ni de conséquences économiques, sociales ou environnementales, ni de conséquences pour les générations futures.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP (art. 160, al. 1, let. b^{bis}, OGC)

Le projet de loi n'a aucune conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

12. CONCLUSION

Par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

À l'exception de l'abstention formulée par les quatre député-e-s du groupe LR, la commission a adopté le présent rapport par courrier électronique, sans opposition, le 27 janvier 2023.

Conformément à l'article 166 OGC, la commission législative demande au bureau du Grand Conseil de bien vouloir traiter avec urgence ce rapport, en l'inscrivant à l'ordre du jour de la session de février 2023.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

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

Neuchâtel, le 27 janvier 2023

Au nom de la commission législative :

<i>Le président,</i>	<i>Le rapporteur,</i>
F. BONGIOVANNI	R. DUBOIS

Loi modifiant la loi sur les droits politiques (LDP) (Apparentements)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 27 janvier 2023
décède :

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

Apparentements

Art. 87a (nouveau)

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

²L'apparement doit être indiqué sur la liste et sur les bulletins électoraux reproduisant les listes. Si l'apparement n'est pas indiqué sur le bulletin, il n'en est pas tenu compte pour le calcul de quorum et la répartition des sièges entre les listes.

³Le sous-apparement est interdit.

⁴Les liste apparementées sont considérées comme une liste. Les sièges qu'elle obtient sont répartis entre les listes apparementées selon les règles de l'article 60, à l'exception de la lettre a (quorum).

Art. 88g, al. 1(nouvelle teneur)

¹Les articles 47 à 49, 51 à 52, 54, 55, 56 al. 2 et 57 à 63 sont applicables par analogie en cas d'élection selon le système de la représentation proportionnelle.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le/la président-e, Le/la secrétaire général-e,