



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Collomb Eric

2019-GC-187

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 19 novembre 2019, les députés Pierre Mauron et Eric Collomb constatent qu'il ressort des chiffres livrés par la Chancellerie d'Etat concernant l'élection au Conseil des Etats du 10 novembre 2019, un nombre important de bulletins nuls. Il y en aurait eu 2328 sur 76 441 bulletins rentrés (3.04 %), avec un total de 73 546 bulletins valables. En Valais, et surtout dans le canton de Berne, la proportion de bulletins nuls au 2^e tour du Conseil des Etats serait beaucoup plus faible : 554 sur 328 623 bulletins rentrés (0.16 %).

Selon les députés, beaucoup de bulletins de vote auraient été déclarés nuls parce qu'ils contenaient notamment, dans la même enveloppe, deux listes différentes contenant chacune un nom. Les députés Pierre Mauron et Eric Collomb estiment à cet égard que par exemple, lorsqu'il y a deux sièges à repourvoir et qu'un électeur manifeste clairement sa volonté d'élire deux personnes en insérant dans l'urne deux listes distinctes contenant chacune un nom, il s'agirait d'admettre que cet électeur a valablement exprimé son choix et a attribué un suffrage à chacune des deux personnes dont il a inséré la liste.

Afin d'éviter des résultats éventuellement faussés lors des prochaines élections selon le système majoritaire, ils demandent au Conseil d'Etat de modifier la LEDP et de l'adapter afin que, lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul. Ils suggèrent aussi que des solutions pratiques adoptées dans d'autres cantons soient examinées (par exemple : liste avec tous les noms, à cocher, ou liste à remplir à la main).

II. Réponse du Conseil d'Etat

a) Origine des dispositions relatives aux bulletins en plusieurs exemplaires

La question des listes électorales insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe avait déjà préoccupé le législateur en 2001 au moment de l'élaboration de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1). Une des raisons en était que les membres des bureaux électoraux, mais aussi les autorités, souhaitaient disposer de règles claires au sujet des bulletins et listes pouvant ou non être déclarés nuls. A l'époque, il avait de ce fait été prévu à l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP que « *sont déclarées nulles, les listes qui sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe* ». Une règle similaire était prévue à l'art. 23 al. 2 let. i) LEDP pour les bulletins de vote.

Ces articles avaient, dès 2001, été exécutés comme suit par le Conseil d'Etat à l'art. 17 du règlement du 10 juillet 2001 d'exécution de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP, RSF 115.11) : « ¹ Lorsque plusieurs bulletins ou listes insérés dans une même enveloppe sont identiques, un seul est validé et les exemplaires surnuméraires sont déclarés nuls. ² Lorsque plusieurs bulletins ou listes insérés dans une même enveloppe ne sont pas identiques, tous les exemplaires sont déclarés nuls ». Ces précisions apportées dans le règlement d'exécution en 2001 étaient conformes au souci exprimé par la commission d'experts durant les travaux préparatoires du projet de loi. Il avait en effet été admis, en substance, que si plusieurs exemplaires étaient identiques, la volonté de l'électeur était évidente, mais que tel ne pouvait pas être le cas s'ils étaient différents. Comme dans ce dernier cas il était impossible de déterminer la volonté claire de l'électeur, tous les exemplaires ne pouvaient qu'être déclarés nuls.

En 2014, dans le cadre d'une révision de la LEDP, il avait été constaté que ni l'article 23 al. 2 let. i LEDP (bulletins blancs et nuls), ni l'article 24 al. 2 let. k (listes électorales en blanc ou nulles) ne prévoyaient, contrairement à l'art. 17 REDP, de distinction de traitement pour le cas où les exemplaires (listes électorales ou bulletins de vote) étaient identiques ou ne l'étaient pas. Cette apparente contradiction entre la loi et le règlement causait parfois des problèmes de compréhension pour les membres des bureaux électoraux. Toutefois, dès lors que ces derniers mettaient en œuvre la solution, précise, prévue depuis 2001 à l'art. 17 REDP, et que celle-ci convenait depuis de nombreuses années, il a été proposé en 2014 au Grand Conseil de corriger la situation, en faisant coïncider les articles 23 al. 2 let. i LEDP et 24 al. 2 let. k LEDP au texte et à la pratique posés par l'article 17 REDP. C'est la raison pour laquelle la formule « qui ne sont pas identiques » a été rajoutée à ce moment-là au texte légal. L'art. 24 al. 2 let. k LEDP (qui concerne les listes électorales) a donc, en l'état, la teneur suivante : *Sont déclarées nulles les listes qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe, ne sont pas identiques.* L'art. 23 al. 2 let. i LEDP (qui concerne les bulletins de vote) a subi une adaptation dans le même sens.

b) Expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur ou de l'électrice

L'article 34 al. 2 Cst. a pour objet la garantie des droits politiques, laquelle protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. De cette garantie découle notamment le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral. Il en découle le droit à une exécution régulière du scrutin ainsi que le droit à un décompte exact et précis des voix. En particulier, l'autorité chargée du dépouillement est tenue de procéder aux diverses opérations de tri du matériel de vote, de qualification des bulletins et de décompte des suffrages avec soin et conformément aux dispositions applicables. L'art. 34 Cst. impose (aussi) une obligation de résultat, s'agissant de l'exactitude du scrutin, mais ne prescrit aucune procédure particulière s'agissant des opérations de dépouillement. Il appartient d'abord au droit cantonal de définir la nature et l'ampleur des vérifications à effectuer dans le cadre du dépouillement (cf. ATF 141 I 221 et les références citées). A cet égard, et selon la doctrine (cf. « Droit constitutionnel suisse », Thürer / Aubert / Müller, Schulthess, Zürich 2001, p. 360, ch. 38) « *Ce sont d'abord les règles cantonales qui fixent la manière de remplir les bulletins, les cas de nullité, la tenue du procès-verbal du dépouillement, la manière de comptabiliser les bulletins, leur conservation, la publication officielle du résultat et la représentation des partis au sein du bureau de vote [...]* ».

Il ressort de ce qui précède, que la nécessité d'établir l'expression fidèle et sûre de la volonté de l'électeur ou de l'électrice procède d'un ensemble de règles qui vont de la manière de remplir les bulletins à la publication officielle du résultat, en passant par la détermination des résultats. De ce fait, si, comme le relèvent à juste titre les motionnaires, la prise en compte de la volonté claire de chaque votant apparaît primordiale, la *manière* dont cette volonté doit être exprimée pour être prise en compte peut être cadrée par des exigences formelles, si celles-ci permettent d'aboutir à un résultat qui, globalement, représente l'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral.

c) **Edicter des règles claires et éviter la prolifération d'exceptions**

Dans le cas particulier cité par les motionnaires, à savoir (par exemple) une élection selon le système majoritaire pour deux sièges avec trois candidats, la détermination de la volonté des électeurs et électrices qui glissaient deux bulletins différents dans l'enveloppe était limpide. Dans de telles circonstances, les règles de forme simples et claires, voire un peu schématiques, comme peut-être les articles 23 al. 2 let. i LEDP et 24 al. 2 let. k LEDP, peuvent être remises en question.

Il convient toutefois de se rappeler que l'on n'édicte pas des lois pour chaque cas particulier. Pour obtenir une action de vote facile et un dépouillement conforme, le Conseil d'Etat est d'avis que les règles de forme relatives à l'action de vote elle-même, mais aussi à la prise en compte des votes, doivent être simples, claires, et contenir le moins possible d'exceptions. Cela implique de ne pas légiférer pour chaque cas particulier. Le but consiste donc non seulement à pouvoir orienter facilement le votant ou la votante dans son processus de vote, mais également les membres des Bureaux électoraux lorsqu'ils procèdent au dépouillement. A défaut, le corps électoral et les Bureaux électoraux ne s'y retrouveront pas et le risque d'inégalité de traitement entre deux bureaux de vote deviendrait plus important avec un risque d'erreurs et de recours.

Les motionnaires demandent que la règle de l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP selon laquelle « *sont déclarées nulles, les listes qui sont insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe* » soit adaptée afin que (par exemple), lors de toutes les élections majoritaires, le bulletin de vote d'un électeur qui aurait clairement manifesté sa volonté sur deux listes distinctes soit considéré comme valable et non déclaré nul. Suivre l'exemple donné par les motionnaires reviendrait à créer un cas particulier uniquement pour les élections au scrutin majoritaire concernant deux sièges.

- Afin d'éviter une telle exception, puis une prolifération d'exceptions car chaque exception engendre d'autres problématiques, le Conseil d'Etat s'est d'abord demandé s'il ne serait pas préférable d'aller plus loin que ce que demandent les motionnaires, en ne limitant pas l'exception proposée à titre d'exemple aux élections selon le système majoritaire qui ne concernent que deux sièges, mais en l'admettant pour toutes les élections selon le système majoritaire.

D'emblée, force est de constater qu'une telle option ne serait pas gérable pour les Bureaux électoraux, chargés eux aussi d'établir la volonté correcte du corps électoral. Comment assurer un dépouillement correct avec par exemple, pour les élections des conseils communaux, sept ou neuf bulletins dans la même enveloppe ? Qu'en serait-il, au surplus, si une partie des bulletins introduits dans l'enveloppe sont modifiés, et d'autres ne le sont pas ? Qu'en serait-il donc des risques d'erreur dans les décomptes, notamment encore si sur de tels bulletins des noms, imprimés et/ou écrits à la main, apparaissent plusieurs fois ?

Le Conseil d'Etat estime de ce fait qu'en étendant la proposition des motionnaires à toutes les élections selon le système majoritaire, l'effet obtenu serait celui d'augmenter le risque d'erreur dans les dépouillements.

- En outre, si l'on ne devait admettre la motion, ainsi que le demandent les motionnaires, que pour les élections selon le système majoritaire, même seulement pour deux sièges, cela aurait pour conséquence que le votant ou la votante pourrait glisser dans l'enveloppe autant de bulletins qu'il y a de sièges, mais ne pourrait pas en faire de même pour les élections (peut-être simultanées) selon le système proportionnel, car cela entraînerait (encore) la nullité de son vote.

En substance donc, si l'électeur ou l'électrice devait se retrouver confronté le même jour à deux scrutins qui se dérouleraient selon des règles différentes pour la même « action » (p. ex dans le canton de Fribourg : les élections du Conseil des Etat selon le système majoritaire et celles du Conseil national selon le système proportionnel), il risquerait fortement de se tromper dans son mode de procéder.

Encore une fois, cela peut avoir au final une influence non seulement sur l'expression de sa volonté, mais aussi sur celle, globale, du corps électoral.

- Enfin, le Conseil d'Etat s'est aussi posé la question de savoir si la règle contestée ne devrait pas être tout simplement abrogée. Ce faisant, les membres du corps électoral auraient alors la possibilité de glisser autant de bulletins qu'ils le voudraient dans les enveloppes de vote, que l'on soit en présence d'une élection selon le système majoritaire ou proportionnel.

Les inconvénients de ce système pour une élection selon le système majoritaire à plus de deux sièges ont été relevés plus haut.

S'agissant de ceux relatifs au système proportionnel, ils sont décuplés, non seulement pour le votant, mais aussi pour les membres des Bureaux électoraux. Les problématiques qui se poseraient alors concerneraient essentiellement la difficulté à traiter des bulletins multiples sous l'angle de la provenance des suffrages : à qui attribuer les suffrages complémentaires éventuels ? Puisqu'il serait dès-lors nécessaire de considérer les listes comme « une seule liste » quel entête choisir ? Que faire, enfin, en cas de candidats excédentaires sur les listes ? C'est d'ailleurs certainement pour ce type de motifs que lors des élections du Conseil national, la Chancellerie fédérale informe les électrices et électeurs, dans sa notice explicative (cf. p. ex. la notice explicative 2019 de la Chancellerie fédérale pour l'élection du Conseil National 2019) qu'ils et elles ne doivent insérer qu'un seul bulletin dans l'enveloppe électorale.

De ce fait, dans le cas où, par exemple, une élection cantonale ou communale se déroulant selon le système proportionnel établi par la LEDP devait avoir lieu en même temps que l'élection (selon le système proportionnel) du Conseil national, deux règles différentes relatives à l'introduction des bulletins dans l'enveloppe électorale devraient coexister. L'une, cantonale, qui permettrait d'y mettre plusieurs bulletins, et l'autre, prescrite par la Chancellerie fédérale, qui permet de n'en placer qu'un.

Autant de risques d'erreur que le Conseil d'Etat estime préférable, là aussi, de ne pas provoquer en adaptant la loi par une simple abrogation de l'art. 24 al. 2 let. k) LEDP. Il note

en outre à ce sujet que la Chancellerie fédérale a effectué une enquête il y a deux ans afin de savoir si des cantons autorisaient tout de même les bulletins multiples pour l'élection au Conseil national : la réponse a apparemment été unanime. Aucun canton ne semble l'autoriser pour les motifs précités.

En substance donc, que ce soit pour les élections selon le système majoritaire ou le système proportionnel, admettre des bulletins multiples augmente le risque d'erreurs de dépouillement, voire de manipulations et induirait d'autres cas d'annulation, tels que les candidats en surnombre. S'agissant spécifiquement encore de l'élection selon le système proportionnel, le Conseil d'Etat estime qu'il ne doit pas être possible d'autoriser les bulletins multiples pour des raisons techniques (à savoir des problèmes d'attribution des suffrages complémentaires ce qui engendrerait des conséquences pratiques pour les partis et groupements politiques, soit des pertes de report de voix) et parce que cela ne permettrait pas de diminuer le nombre de votes annulés, puisque d'autres cas d'annulation surgiraient.

d) Situation dans le canton de Neuchâtel

Confronté à des questionnements similaires, le Canton de Neuchâtel a introduit la possibilité d'insérer plusieurs listes électorales dans l'enveloppe de vote depuis le 1^{er} septembre 2014, à la suite d'une modification de sa législation. Tout comme c'est le cas de la présente motion, l'objectif était de limiter les bulletins nuls. Depuis l'introduction de ces mesures, selon la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, notamment :

- le nombre de cas nuls n'a pas diminué ;
- les travaux de dépouillement manuel sont plus complexes et, par conséquent, plus lents ;
- la numérisation des bulletins étudiée est rendue très difficile car techniquement, elle suppose la séparation des bulletins contenus dans la même enveloppe.

De ce fait, selon la Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel, l'objectif principal des partis politiques neuchâtelois qui était celui de favoriser le vote et d'éviter les annulations dans les cas où la volonté de l'électrice ou de l'électeur est claire, n'est pas atteint. Pour l'élection du Conseil d'Etat neuchâtelois, qui est la seule élection selon le système majoritaire dans ce canton, le nombre de bulletins nuls est par ailleurs resté stable.

e) Incidences pratiques

Ainsi que cela a déjà été relevé précédemment, du point de vue de l'électeur ou de l'électrice, il convient de veiller à ce que le processus de vote soit compréhensible. Le fait de ne pas introduire des exceptions pour chaque cas particulier va dans le sens d'une législation compréhensible, et par là-même, facilement applicable pour toutes et tous. Dans ce sens, il est nécessaire de prendre en compte la difficulté de rendre intelligible pour tout un chacun une différence entre ce qui est autorisé dans le cadre d'une élection majoritaire (plusieurs bulletins autorisés dans l'enveloppe de vote) et ce qui ne l'est pas dans une élection proportionnelle (un seul bulletin autorisé dans l'enveloppe de vote). Pour diminuer le nombre d'erreurs et de bulletins nuls, il faut aussi que le matériel fourni soit ergonomique et que son utilisation soit intuitive.

Plutôt que d'introduire la possibilité d'utiliser des bulletins multiples pour un seul type d'élection majoritaire, qui risque de faire apparaître d'autres problèmes, et qui ne semble par ailleurs pas plus garantir la juste prise en compte de la volonté des électeurs ou des électrices dans le processus

global de vote et d'établissement des résultats, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut chercher d'autres solutions susceptibles de résoudre le problème soulevé dans la présente motion.

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que, tenant compte de l'évolution de la technique, la Chancellerie d'Etat est d'ores et déjà engagée dans un projet de développement du scannage des bulletins de vote et dans un second temps, de scannage des listes électorales. Le principe du bulletin à cocher, à l'étude, permet de limiter les risques d'erreur dans de très nombreux cas, à l'exception des élections sans dépôt de liste. Ce principe du bulletin à cocher doit néanmoins encore faire l'objet d'une étude plus poussée afin de définir la ligne à adopter dans le cas d'une élection avec de très nombreux sièges à repourvoir (Conseils généraux) ou des élections avec un nombre important de candidats (Conseil national, Conseils généraux).

A court terme, une mesure simple et rapide envisageable, qui plus est conforme à la loi actuelle, serait celle de rappeler de manière claire sur l'enveloppe de vote (au recto ainsi qu'au verso) que cette dernière ne doit contenir qu'un seul bulletin de vote ou une seule liste. Pour rappel, chaque liste électorale produite par l'Etat, informe déjà les électeurs et électrices qu'il faut « *N'insérer qu'une seule liste dans l'enveloppe de vote* ». Il est rappelé une nouvelle fois que les élections n'intervenant que tous les 4 à 5 ans, il est important de disposer de règles claires, faciles à communiquer et à comprendre et surtout identiques, quel que soit le type de scrutin : élection majoritaire, élection proportionnelle, votation et surtout de règles qui soient identiques aussi pour des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux.

De ce fait, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà chargé la Chancellerie d'Etat de mettre en œuvre, à bref délai, les mesures adéquates permettant de limiter le nombre de listes nulles en renforçant la communication sur les listes et les enveloppes. A moyen terme, le Conseil d'Etat estime aussi que des possibilités nouvelles offertes par des listes imprimées différentes de celles actuellement utilisées permettraient de régler le problème à satisfaction en prenant en compte, notamment, la solution de scannage des bulletins de vote et/ou des listes électorales en cours d'analyse. Le cas échéant, si la solution proposée devait impliquer une modification de la LEDP, ce qui ne semble a priori pas être le cas, il agira en conséquence.

f) Proposition du Conseil d'Etat

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.

17 août 2020