

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.155 vom 5. Juni 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-06-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.155

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.155 du 5 juin 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.155 del 5 giugno 2012

Regeste

L'article 56 LDP dispose que chaque électeur vote en utilisant un bulletin sans le modifier, ou un bulletin qu'il a modifié, ou un bulletin manuscrit sur lequel il inscrit les noms des candidats. En présence de ce texte clair qui concerne le système proportionnel qui prend en compte les suffrages nominatifs et les suffrages complémentaires obtenus par les listes, il n'est pas arbitraire de déclarer nuls les bulletins qui figurent en plusieurs exemplaires dans une enveloppe de vote. Il résulte aussi de la volonté du législateur que seul le recto d'un bulletin préimprimé peut être utilisé pour ajouter des candidats d'un autre parti (panachage). Cette pratique facilite le dépouillement des résultats et n'est pas constitutive d'une restriction inadmissible de l'électeur qui peut, en utilisant un bulletin manuscrit, accorder autant de suffrages qu'il y a des sièges à pourvoir.

Volltext

A.

Par arrêté du 15 février 2012, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté de convocation des électrices et électeurs pour l'élection des Conseils généraux et des Conseils communaux le 13 mai 2012. Cette élection intervenait pour la période administrative 2012 ■ 2016. L'arrêté fut publié notamment dans la Feuille officielle n° 8 du 24 février 2012. Outre des dispositions générales, il traitait de l'élection du Conseil général et du Conseil communal en particulier du contenu des listes électorales, du nombre des membres à élire et du système électoral.

B.

Lors du dépouillement des bulletins électoraux à l'issue du scrutin, un certain nombre d'invalidations de ces derniers a été opéré par les bureaux de dépouillement de certaines communes. Parmi ces dernières figure celle de X. dont le bureau de dépouillement aurait, lors des opérations conduisant au résultat du scrutin, annulé en particulier des bulletins de vote auxquels ont été ajoutés, selon les recourants, au verso des noms de candidats sous forme manuscrite sans que le nombre total de candidats n'excède le nombre de sièges à pourvoir, de même que des bulletins de vote transmis dans des enveloppes contenant plusieurs bulletins et dont le nombre total de candidats n'excède pas le nombre de sièges.

C.

Par mémoire du 19 mai 2012, les recourants entreprennent cette décision auprès de la chancellerie d'Etat. Ils demandent que l'invalidation des bulletins de vote et des suffrages opérés par le bureau de dépouillement dans les cas mentionnés ci-dessus soit annulée, que les bulletins et les suffrages soient déclarés valables et par conséquent qu'ils soient pris en compte dans l'établissement du résultat de l'élection, et, partant qu'un nouveau résultat qui

en tient compte soit établi. A l'appui de leur recours, ils invoquent en bref les motifs suivants:

S'appuyant sur la disposition de la Constitution fédérale qui stipule que la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté (article 32, al. 2 Cst), les recourants estiment dans un premier temps que la volonté de l'électeur est suffisamment reconnaissable s'il complète une liste au verso de celle-ci ou s'il insère plus d'une liste dans une enveloppe pour autant que le nombre total de candidats n'excède pas le nombre de sièges à repourvoir. Dans cette éventualité, ils reconnaissent, cas échéant, que certains suffrages restants ne peuvent pas être accordés à une liste plutôt qu'à une autre mais soutiennent, pour les deux hypothèses évoquées, que les candidats inscrits sont de manière certaine le fruit de la volonté politique de l'électeur. En n'accréditant pas cette thèse, l'autorité inférieure fait preuve de formalisme excessif.

Puis, en analysant les causes de nullité des bulletins figurant dans la loi sur les droits politiques, ils considèrent que les cas d'invalidation discutés ne s'y trouvent pas mentionnés et qu'une base légale nécessaire fait donc défaut pour les sanctionner. S'appuyant sur les dispositions légales traitant de la nullité des bulletins, ils tentent de démontrer que la manière de voter des électeurs dont les bulletins ont été annulés atteste leur volonté de manière si claire qu'une annulation ne saurait se justifier. Ils invoquent encore certains principes d'interprétation des normes juridiques ainsi que les travaux préparatoires de la LDP pour en inférer que le comportement des électeurs dont les bulletins ont été annulés ne consiste qu'en une erreur qui ne saurait remettre en cause la clarté de leur volonté. Enfin, ils estiment que le fait de déclarer nuls d'autres bulletins que ceux multiples qui excèdent le nombre de candidats à élire contrevient au principe de la proportionnalité.

D.

Par courrier du 21 mai 2012, la chancellerie d'Etat a demandé à la commune intimée de lui remettre en même temps que ses observations tous les cas nuls de bulletins multiples et tous les cas nuls de bulletins invalidés en raison de l'inscription manuscrite de candidats faite au verso de ceux-ci, ainsi qu'un carnet de bulletins électoraux de chaque élection.

E.

Les observations du Conseil communal de X., du 23 mai 2012 rectifient certaines allégations du recours et mentionnent que le bureau de dépouillement n'a pas annulé des bulletins de vote comportant des noms inscrits au verso : ces derniers n'ont simplement pas été pris en considération conformément aux instructions émanant de la chancellerie d'Etat. Quant aux bulletins multiples non identiques, leur nullité a été constatée en application de l'article 56, al.2 LDP. L'application de la disposition de l'article 26 al.2 LDP conduit elle aussi au même résultat, à savoir la nullité des bulletins multiples s'ils ne sont pas identiques. X. précise encore que les instructions de la chancellerie d'Etat ont été respectées et rappelle que sur la question des votes annulés, une interpellation au Grand Conseil et une réponse du Conseil d'Etat ont déjà donné lieu à discussion en 2004. Le Conseil communal conclut au rejet du recours.

Considérant en droit:

1.

Selon l'article 134 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, toutes contestations relatives à l'organisation du scrutin, aux élections et votations populaires, ainsi qu'aux initiatives populaires et aux demandes de référendum dans le canton et les communes peuvent être portées devant la chancellerie d'Etat par la voie de la réclamation lorsque les griefs invoqués concernent la chancellerie d'Etat et par la voie du recours dans les autres cas.

Aux termes de l'article 136 LDP, le recours ou la réclamation à la chancellerie d'Etat doivent être interjetés dans les six jours qui suivent la découverte des motifs du recours ou de la réclamation, mais au plus tard six jours après la publication des résultats de la votation ou de l'élection.

Interjeté le 19 mai 2012, les recours interviennent dans les six jours dès la connaissance des résultats dans la commune concernée. Par ailleurs, les recourants sont inscrits dans le registre électoral de la commune de X. si bien que leurs recours sont recevables.

S'agissant d'une identité de faits de même nature juridique, qui concerne le même objet, les recours de M. A. et B. justifient la jonction des causes et le prononcé d'une seule et même décision.

2.

Il convient d'examiner en premier lieu le sort des bulletins multiples figurant dans l'enveloppe de vote, eu égard à la garantie des droits politiques expressément mentionnée à l'article 34, alinéa 1 Cst. Selon l'alinéa 2 du même article, cette garantie protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

Le droit à la liberté de vote garantit à toute personne qui jouit des droits politiques "la faculté d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral" (ATF 123 I 63,71). La liberté de vote ■ ou la garantie des droits politiques ■ implique toute une série d'exigences et de principes concrets qui lient les autorités dans le but de garantir ce double objectif, et qui se rapporte à la préparation, au déroulement et à la constatation des résultats des scrutins (Aubert ■ Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, p. 306). Ce dernier point vise en particulier le droit au respect des règles de procédure qui est en première ligne défini par le droit cantonal. C'est lui qui définit notamment les modalités de vote, le système électoral, les délais à respecter. Or, la violation ■ volontaire ou involontaire ■ de ces dispositions procédurales risque d'avoir une influence sur le résultat de la votation ou de l'élection et de porter ainsi atteinte à la liberté de vote (Auer ■ Malinverni ■ Hottelier, Droit Constitutionnel Suisse vol. 1, n° 885).

3.

Selon l'article 56 LDP, chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir dans son collège électoral. Le cumul des suffrages n'est pas admis (al. 1). Chaque électeur vote en utilisant, à son choix: a) un bulletin sans le modifier; 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); 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.

La loi doit être interprétée en première ligne d'après sa teneur littérale. Si le texte n'est pas tout à fait clair et permet diverses interprétations, il faut alors rechercher sa portée véritable en prenant en considération tous les éléments d'interprétations, notamment le but, le sens et

les jugements de valeur sur lesquels se fonde le texte. Le sens attribué à une norme dans son contexte joue aussi un rôle important. On ne peut s'écarter, exceptionnellement, d'un texte clair, dont la teneur n'est pas équivoque et ne crée pas de malentendu, que s'il existe des motifs pertinents d'admettre que le texte ne reflète pas le sens véritable de la disposition. De tels motifs peuvent ressortir de la genèse de la disposition, de son fondement ou de son but, ou encore de sa relation avec d'autres prescriptions (ATF 133 III 497, consid. 4.1 ■ JT 2008, p. 186).

En l'espèce, l'article 56 LDP précité parle bien de l'utilisation d'un bulletin et non de deux ou de trois. L'analogie faite par les recourants avec l'article 78 LDP qui traite de l'élection du Conseil d'Etat est hors de propos: dans ce dernier cas, il s'agit d'une élection selon le système majoritaire. Dans ce système, seuls comptent les suffrages nominatifs en faveur des candidats. La liste imprimée sur laquelle ceux-ci figurent n'a aucune incidence sur le résultat de l'élection. Pour l'élection au système proportionnel, on prend en considération les suffrages nominatifs et les suffrages complémentaires obtenus par les listes, pour attribuer à chaque parti ou groupement détenteurs d'une liste un nombre de sièges qui seront occupés dans une deuxième répartition aux candidats désignés. En effet, si l'on est en présence d'un effet de liste, ce ne sont pas uniquement les suffrages obtenus par les divers candidats qui sont déterminants pour l'attribution des sièges, mais l'addition des voix de plusieurs candidats, voire les voix accordées en bloc à un ensemble de candidats, de telle sorte que les suffrages exprimés pour l'un d'entre eux peuvent bénéficier à d'autres. L'effet de liste est encore concrétisé par le fait que l'on attribue les mandats en premier lieu à la liste, et ensuite seulement aux candidats. Les systèmes majoritaires de listes ne connaissent jamais d'effet de liste (Pierre Garrone, L'élection populaire en Suisse p. 163). Cela signifie qu'il n'est pas possible de déposer plusieurs listes sans compromettre l'application du système. Dans le cas d'espèce, il n'y a pas lieu de s'écarter de la teneur littérale de l'article 56 LDP qui est un texte clair. On relèvera que cette question avait déjà été soulevée par le biais d'une interpellation au Grand Conseil le 29 juin 2004 et qu'une réponse circonstanciée lui a été donnée le 1er septembre de la même année (BGC 2004-2005 Tome 2, p. 456 et Tome 3, p. 856).

L'article 26, lettre f LDP qui déclare nuls les bulletins qui figurent à plusieurs exemplaires dans une enveloppe à moins qu'ils soient identiques figure dans le chapitre "résultats", qui s'applique à toutes les consultations électorales : il est une conséquence ■ la sanction ■ de l'article 56 qui contient la règle fondamentale de l'exercice du droit de vote en matière d'élection. Il faut tenir compte de cette disposition en premier lieu pour appliquer en second lieu la sanction de l'article 26 LDP qui est la nullité.

4.

Les recourants ne sauraient se prévaloir de la jurisprudence publiée au RDAF 2004 I 588 (ATF 1P.537/2002 du 14 janvier 2003). Dans cette affaire, il s'agissait d'une élection complémentaire au système majoritaire et d'une erreur évidente : un bulletin vierge avait été inséré dans une enveloppe en sus d'un bulletin imprimé. Le bulletin vierge n'avait aucun effet juridique ni aucune incidence sur le résultat du vote, tandis que dans la présente affaire, il y a des noms de candidats qui, s'ils étaient pris en considération, auraient des effets éventuels sur le résultat du scrutin.

5.

Les recourants demandent à ce que soit annulée la décision du bureau de dépouillement d'invalider les bulletins de vote auxquels ont été ajoutés au verso des noms de candidats

sous forme manuscrite, sans que le nombre total de candidats n'excède le nombre de sièges à pourvoir. Or, la commune n'a pas procédé ainsi. Il convient en revanche d'examiner si le fait de n'avoir pas pris en considération les noms manuscrits figurant au verso des bulletins imprimés doit être sanctionné.

Selon l'article 8, alinéa 4 LDP consacré à l'impression des bulletins au sein du chapitre "organisation des scrutins", les bulletins électoraux (s.e. imprimés) comportent à la suite de la liste des candidats un espace libre équivalent au cinquième de leur surface. La version originale du projet de loi ajoutait "afin de permettre aux électeurs de les modifier ou de les compléter". La décision de renvoyer le projet de loi à la commission législative a été acceptée (BGC 1982-1983 Vol. 148 II p. 1594,1678). Dans son rapport du 24 août 1984, cette dernière rappelle qu'un amendement parti C. visait à réduire de 20% à 10% la surface à laisser libre sur les bulletins électoraux pour améliorer la lisibilité des bulletins alors que les adversaires de l'amendement souhaitaient au contraire maintenir une plus grande surface à la disposition de l'électeur. Au vote, les deux propositions ont récolté le même nombre de voix. Un autre amendement proposé en cours de débat a été accepté à l'unanimité, à savoir la suppression à l'alinéa 4 des mots "afin de permettre aux électeurs de les modifier ou de les compléter", cette possibilité "allant de soi puisque le panachage est expressément prévu aux articles 56 et 78 nouveaux" (BGC 1984-1985 Vol. 150 I p. 1048). Il ressort de la discussion en second débat que l'enjeu était pour le parti C. de permettre à l'électeur d'ajouter le nom de quelques candidats qui ne figurent pas déjà dans la liste, alors que pour les représentants du D., il s'agissait de ne pas réduire la place sur les bulletins D. sur lesquels les électeurs de ce parti pourraient porter les candidats C. (sic). L'amendement tendant à réduire l'espace libre des bulletins au dixième de leur surface a été refusé par 43 voix contre 28 (BGC 1984-1985 cité, p. 1158).

Il résulte ainsi clairement que la volonté du législateur était de limiter, sur les bulletins imprimés, le choix des candidats à ceux pouvant figurer au recto des bulletins et qu'ainsi seul cet espace était réservé à cette fin. De plus, selon l'article 11 alinéa 2 du règlement d'exécution de la LDP, du 17 février 2003, la chancellerie d'Etat établit des directives en matière de présentation des bulletins de vote et des bulletins électoraux afin de permettre notamment une mise sous pli et le dépouillement par des moyens électroniques. L'article 45, alinéa 3 du même texte invite les Conseils communaux à adresser à la chancellerie d'Etat les () bulletins électoraux agrafés aux enveloppes de vote. Ces éléments sont rappelés en page 5 des instructions de la chancellerie d'Etat pour les bureaux électoraux, de dépouillement et les commissions de répartition électorale des communes appliquant le système de la représentation proportionnelle. A l'évidence, l'agrafage des enveloppes de vote se fait au dos (verso) des bulletins électoraux. Cette pratique qui vise à sauvegarder tout le suivi de l'élection facilite aussi grandement le dépouillement.

Un tel procédé ne restreint pas de manière inadmissible la liberté de choix de l'électeur puisqu'il peut, en utilisant un bulletin vierge, manuscrit, accorder autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir. Le recours sera en conséquence rejeté.

6.

Selon l'article 40, alinéa 2, lettre b de la LPJA, le recours qui a un effet suspensif peut en être dépourvu si l'autorité de recours le décide en raison d'un intérêt public important. En l'espèce, il est d'intérêt public que les autorités communales puissent se réunir et fonctionner selon le calendrier prévu sans être paralysées par des questions procédurales. C'est la raison

pour laquelle l'effet suspensif sera retiré à un éventuel recours contre la présente décision.

Par ces motifs, la chancellerie d'Etat,

décide:

1. Les causes de M. A. et M. B. sont jointes.
2. Les recours sont rejetés dans toutes leurs conclusions.
3. Il est statué sans frais ni dépens.
4. L'effet suspensif attaché à un éventuel recours contre la présente décision est retiré.

Neuchâtel, le 5 juin 2012

Séverine Despland

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.