

Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général en réponse à la motion 01-302 du groupe popecosol relative à l'envoi de la propagande électorale dans l'enveloppe officielle

(Du 26 novembre 2003)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

Votre Conseil a accepté en date du 25 mars 2002, par 17 voix contre 15, une motion amendée, déposée le 3 décembre 2001, au nom du groupe popecosol par M. Sylvain Affolter et consorts, relative à l'envoi de la propagande électorale dans l'enveloppe officielle. Sa teneur est la suivante:

"Le Conseil communal est prié d'étudier les voies et les moyens de soutenir les partis politiques dans leurs tâches lors des élections communales. Le Conseil communal est prié notamment de s'inspirer des pratiques d'autres communes ou cantons, s'agissant de l'envoi de la propagande électorale".

2. Rappel

Le développement écrit de la motion originale précisait: *"A chaque élection ou presque, tout le monde se plaint de la baisse de participation, mais personne ne se soucie de prendre des mesures pour faciliter le travail des partis. Est-il normal qu'un citoyen qui affiche, sur sa boîte aux lettres, «pas de publicité, svp» ne puisse pas prendre connaissance des dépliants électoraux?"*

Les groupements qui ne disposent pas des moyens financiers pour se payer un adressage personnalisé, des gadgets, affiches, encarts ou spots publicitaires, n'ont ainsi aucune chance de se faire connaître auprès de l'électeur moyen.

Encensés partout comme une composante indispensable de la démocratie, les partis politiques ne reçoivent cependant aucun appui officiel. A défaut de les subventionner, il convient au moins de leur faciliter l'accès à l'électorat. Une réglementation ad hoc (cf. la loi bernoise sur les droits politiques et son ordonnance d'application) permet de fixer délais et limites matérielles pour organiser l'opération.

Il serait par ailleurs souhaitable d'associer physiquement quelques représentants des partis au surcroît de travail occasionné par la mise sous pli et l'expédition, la Commune prenant à sa charge les frais d'acheminement."

3. Lors du débat

Dans le cadre de la discussion de cette motion, outre un amendement de forme, le groupe socialiste a souhaité que "*d'autres voies et moyens que ceux utilisés dans le canton de Berne soient examinés*", notamment l'insertion de propagande électorale dans le journal officiel d'information de la Ville, "Neuchâtel, votre ville", voire faire un envoi sous enveloppe qui serait différent de l'enveloppe officielle. Sa porte-parole a, enfin, souhaité une réadaptation des indemnités versées aux partis en application de l'arrêté du Conseil général du 20 août 1990.

Le groupe libéral, lui, a émis des réserves sur la reconnaissance de l'électeur envers la Ville "*si celle-ci accroît encore son déficit pour soulager les partis des tâches qu'ils n'ont pas accomplis jusqu'à présent et qui constitue leurs attributions naturelles*". Il posait également quelques questions relatives au personnel supplémentaire nécessaire pour effectuer le travail de coordination tout en s'interrogeant sur l'opportunité de la caution ainsi apportée par la Ville à des écrits de politique partisane.

"Il ne faut pas confondre autorité politique avec parti politique" soulignait le groupe radical dont le porte-parole poursuivait: "*Un des devoirs des groupes politiques est de garder un œil sur l'activité de l'autorité, voire de dénoncer ses manquements*". "*Il ne faut pas mélanger information et propagande*", concluait-il.

4. Un soutien financier

Rappelons que, par arrêté du 20 août 1990, votre Autorité a accepté le principe d'une indemnisation du travail politique des membres du Conseil général et des commissions, répondant alors positivement aux propositions de la Commission financière. Il en est de même aujourd'hui avec les interrogations du groupe socialiste émises lors de la discussion de la motion objet du présent rapport. Les montants versés ont été adaptés lors de la séance de votre Autorité, par arrêté du 3 février 2003, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003.

Les montants prévus au budget 2004 ont ainsi été augmentés de 50'000 à 80'000 francs.

Les indemnités suivantes sont dès lors versées aux groupes ou partis représentés au Conseil général:

- Chaque groupe reçoit une somme annuelle de 3'000 francs;
- Cette contribution est complétée par le versement d'une indemnité annuelle de 250 francs pour chaque élu;
- Tout membre du Conseil général reçoit une indemnité de présence de 50 francs pour chaque séance. De même, les membres du Bureau du Conseil général et des Commissions internes reçoivent une indemnité identique. Les personnes chargées de présider et celles chargées de rédiger un rapport écrit reçoivent, elles, une double indemnité;
- De plus et jusqu'à ce jour, un montant forfaitaire de 2'000 francs est attribué au groupe qui assume la présidence durant une année administrative, afin de participer aux frais de la manifestation organisée en l'honneur de la personne élue pour diriger les séances du Parlement communal. Le budget 2004 prévoit une adaptation de ce montant à 2'500 francs.

Par ailleurs, l'administration remet gratuitement une fois par année et sur étiquette, la liste des membres du corps électoral aux partis politiques qui en font la demande. Toutes prestations complémentaires étant bien entendu effectuée contre paiement.

Contrairement au contenu de la motion traitée qui posait la question de savoir s'il est normal qu'un citoyen qui affiche, sur sa boîte aux lettres, "pas de publicité, svp" ne puisse pas prendre connaissance des dépliants électoraux, le bureau d'adresses offre la possibilité, pour les envois non adressés des partis en période électorale, de choisir entre une distribution toutes boîtes aux lettres ou une distribution ne touchant pas les boîtes aux lettres affichant l'autocollant "pas de publicité, svp".

Notons enfin que dans le cadre de la convention liant notre Ville à la Société générale d'affichage, des emplacements gratuits, situés sur le territoire communal, sont mis à disposition des partis à l'occasion des élections.

5. Procédure actuelle

Aucune disposition n'est aujourd'hui prévue dans la loi neuchâteloise sur les droits politiques concernant l'envoi de la propagande électorale. L'article 9 concernant le matériel de vote ne précise en effet rien à ce sujet. Il stipule: *"le matériel de vote se compose d'une enveloppe de transmission contenant les bulletins électoraux ou de vote, les enveloppes de vote, la documentation relative au scrutin ainsi qu'une carte de vote indiquant les noms et prénoms de l'électrice ou de l'électeur, son adresse, la date du scrutin et les emplacements nécessaires pour l'apposition de la signature et l'indication de sa date de naissance"*.

Il est, de plus, difficile de dire si la propagande peut être considérée comme matériel de vote. Rien n'est précisé à ce sujet dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant révision de la loi sur les droits politiques du 26 juin 2002 (rapport 02.020).

Enfin, le sujet de la propagande électorale dans l'enveloppe officielle n'a pas non plus été abordé lors de la session du Grand Conseil, du 4 septembre 2002, concernant le projet de loi précité.

Quant à la Constitution cantonale, elle précise uniquement à son article 45 que: *"avant les votes populaires, les autorités donnent une information suffisante et objective sur les objets qui y sont soumis."*

6. Aspects juridiques

6.1. Le droit fédéral

La loi fédérale sur les droits politiques ne parle pas de la problématique de l'envoi de propagande électorale. Cependant, certains points sont tout de même précisés:

- Art. 83 *"le droit cantonal s'applique dans la mesure où la présente loi et les prescriptions d'exécution de la Confédération ne contiennent pas d'autres dispositions. La loi fédérale d'organisation judiciaire est réservée."*
- Art. 8 alinéa 2 *"les électeurs peuvent voter par correspondance dès qu'ils ont reçu les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote."*
- Quant à l'article 11 alinéa 3, il relève que *"les électeurs reçoivent au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation et au plus tard trois semaines avant cette date, les documents qui, au regard du droit cantonal, leur permettent d'exprimer valablement leur vote (bulletin de vote, carte de légitimation, enveloppe électorale, timbre de contrôle, estampille, etc.)."*

On constate alors à la lecture de ces articles que les cantons sont relativement libres pour ce qui concerne l'envoi des documents de vote.

6.2. La doctrine et la jurisprudence

La doctrine et la jurisprudence ne donnent que des informations générales sur le sujet de l'envoi de la propagande électorale.

Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, volume 1, L'Etat, Berne 2000, pages 260, 285, 289-290 apportent les éléments suivants sur le sujet:

"Sous réserve des quelques obligations que leur impose la Constitution fédérale, les cantons sont libres de définir les titulaires, l'étendue et les modalités de l'exercice des droits politiques.(...) Les votations et les élections populaires se déroulent donc selon une procédure qui est en première ligne définie par le droit cantonal. C'est lui qui définit notamment les modalités de vote, le système électoral, les délais à respecter.(...)"

En matière d'élection, l'intervention des autorités en faveur de candidats est en principe inadmissible. Elles n'ont pas ici à fournir des informations. Le Tribunal fédéral a, par exemple, annulé une élection pour laquelle une commune avait décidé de financer les annonces des candidats officiels des partis, à l'exclusion des candidats indépendants (ATF 113 la 291, JT 1989 I 262). Cette affaire a donné l'occasion au Tribunal fédéral de préciser que la liberté de vote garantit aussi le droit, pour chaque citoyen éligible, de pouvoir se présenter à l'élection avec les mêmes chances que les autres."

Un autre auteur, Piermarco Zen-Ruffinen (L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral, page 355; in: Droit constitutionnel suisse, Daniel Thürer, Jean-François Aubert, Jörg Paul Müller, Zürich 2001), précise que: *"L'autorité doit être neutre; toute intervention de sa part dans la campagne électorale est en principe exclue. Elle n'a pas à conseiller le corps électoral, comme dans les votations, et encore moins à l'influencer; il lui est interdit de favoriser, même indirectement, des intérêts partisans. Une intervention peut, tout au plus, entrer en considération si elle paraît indispensable pour garantir la libre formation de la volonté de l'électorat, comme la rectification d'informations manifestement fausses au sujet d'un candidat, quand elle est pratiquement seule à pouvoir l'apporter. L'autorité doit alors adopter une attitude neutre, objective, et non partisane."*

La jurisprudence sur laquelle se base cette argumentation précise encore dans l'AFT 124 I 55, JT 2000 I 322, considérant 2a que: *"En ce qui concerne plus particulièrement les élections, la jurisprudence exclut, par principe, toute intervention des autorités dans la campagne électorale ou dans le processus de formation de l'opinion. En cas d'élections, les autorités n'ont pas d'intérêts publics à défendre et il ne leur incombe pas de donner des explications."*

Il faut empêcher que dans une campagne électorale, l'Etat ne se mette, même de façon indirecte, au service d'intérêts partisans; l'autorité doit se comporter de façon politiquement neutre et il ne faut pas qu'on puisse l'identifier à certains groupements ou à certaines tendances.

La jurisprudence a fait la distinction entre une véritable intervention de la collectivité dans la campagne électorale, et une intervention indirecte, sous la forme de mesures de soutien d'aides.

Ces mesures sont, en règle générale, indispensables jusqu'à un certain point, afin que les élections puissent se dérouler de façon ordonnée. il faut cependant que leur influence, dans la formation et l'expression de la volonté des électeurs, soit neutre et qu'elle ne favorisent ni ne désavantagent des candidats individuels ou des partis. Ces mesures doivent par ailleurs être compatibles avec le principe selon lequel la libre volonté des électeurs doit être exprimée de façon fidèle et sûre."

Il nous semble que ce qu'il faut avant tout retenir de la doctrine et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, c'est l'importance de traiter les partis sur un pied d'égalité lors de soutien à ces derniers sous quelque forme que ce soit.

7. Et ailleurs?

7.1. Canton de Berne

Le Canton de Berne, dans sa loi sur les droits politiques, consacre trois articles au document de propagande électorale, à savoir les articles 77b, c et d. Ces articles prévoient que les documents de propagande électorale sont envoyés aux électrices et électeurs, au frais des communes, qui reçoivent dans certaines circonstances des subventions de l'Etat art. 77b al.2. Depuis 1991, les communes ont l'obligation d'envoyer ces documents. Le droit bernois, modifié depuis, prévoyait que les communes envoyaient sous pli séparé les documents de propagande électorale. Ce pli séparé devait permettre de bien faire ressortir la différence entre les documents de propagande et le matériel électoral officiel, notamment la carte de légitimation. Cependant, depuis 1995, la carte de légitimation, qui seule est déterminante pour la participation des élections, se trouve dans une pochette transparente collée sur l'enveloppe réponse. C'est pour cette raison que la loi actuelle, l'art. 77b al. 1 (teneur du 10 mars 1997), ne prévoit plus que les communes doivent envoyer sous pli séparé les documents de propagande.

7.2. Canton de Vaud

Pour ce qui est du Canton de Vaud, il est clairement précisé à l'art. 19 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques qu'il est interdit de joindre au matériel officiel du matériel de propagande ou étranger à l'objet des scrutins en cours.

7.3. Canton du Jura

Les partis politiques n'ont pas la possibilité d'envoyer la propagande partisane dans l'enveloppe officielle. L'enveloppe de vote par correspondance contient uniquement les cartes de légitimation, les bulletins officiels de vote et le message aux citoyens.

7.4. Villes et communes

Les Villes de Bellinzone, Yverdon-les-Bains, La Chaux-de-Fonds, Le Locle ne permettent pas l'envoi de propagande partisane dans l'enveloppe officielle.

Sous des formes différentes, les Villes de Delémont, Soleure, Bienne et Lausanne connaissent aujourd'hui cette pratique :

A l'occasion des votations communales uniquement, la Ville de Lausanne envoie avec l'enveloppe officielle, une feuille A4 recto-verso avec l'avis des différents partis sur l'objet soumis au référendum communal. Les frais d'impression sont pris en charge par la Ville.

De son côté, la Ville de Delémont permet aux différents partis de regrouper la propagande partisane dans une seule enveloppe (distincte de l'enveloppe officielle) à l'occasion des élections communales uniquement. Les enveloppes et les frais de port sont payés par la ville tandis que les partis fournissent la propagande partisane mettent leurs membres à disposition pour la mise sous pli.

Enfin, les villes de Bienne et Soleure offrent la possibilité d'envoyer de la propagande partisane dans l'enveloppe officielle à l'occasion de toutes les élections. Le matériel de propagande doit être fourni par les partis et respecter le format A5.

8. Combattre l'abstentionnisme: mesure d'hier et de demain

8.1. Vote par correspondance

Un changement important dans la manière de voter est intervenu en 2001 dans le canton de Neuchâtel. Jusqu'ici on votait en principe en se rendant au local de vote. On pouvait aussi voter de façon anticipée ou par correspondance, mais uniquement sur demande dans ce sens-là. Depuis le 1^{er} janvier 2001, par décision du Grand Conseil neuchâtelois, le vote par correspondance est généralisé pour tous les scrutins.

Désormais, pour voter, il n'est plus besoin de se rendre au Bureau électoral. Le matériel de vote est envoyé directement à domicile entre 10 et 20 jours avant le scrutin pour les élections et dans le courant de la 4^{ème} semaine précédant le scrutin pour les votations. Le vote par correspondance n'est pas une obligation, mais une possibilité. Cependant, plus de 95 % des votants choisissent généralement de voter par correspondance. Le taux de participation a considérablement progressé passant, en moyenne, d'un taux de 33% pour l'ensemble des scrutins à un taux de l'ordre de 50%.

8.2. Vote électronique

Neuchâtel ayant été nommé canton pilote dans la mise en place du vote électronique, au même titre que Genève et Zurich, les citoyens du Canton de Neuchâtel disposeront d'une forme de vote supplémentaire pour exprimer leur opinion lors d'une votation ou d'une élection. Ils pourront exercer leurs droits politiques par le biais d'internet.

De par son côté pratique et moderne, le vote électronique pourrait bien, à terme, s'avérer être une forme de vote appréciée des citoyens puisque elle leur permettra d'exercer leurs droits de vote partout dans le monde et à n'importe quelle heure du jour et de la nuit.

Cependant, si on en croit le rapport du Conseil fédéral sur le vote électronique, du 9 janvier 2002, *"l'impact de vote électronique sur la participation électorale dépendra largement de la manière dont le vote par Internet sera organisé et de la confiance que la population accordera à la capacité des autorités de maintenir le secret des données électroniques saisies."* le professeur Wolf Linder, *"estime à moins de 2 % l'augmentation du taux de participation qui pourrait résulter de l'instauration du vote électronique."*

9. Position du Conseil communal

9.1. Sur le plan pratique et technique

La mise en place de la nouvelle organisation des scrutins sur le plan cantonal a nécessité l'établissement de standards à respecter pour permettre l'envoi de l'enveloppe officielle conformément aux dispositions réglementaires. L'envoi doit répondre ainsi à un certain nombre de contingences (format, épaisseur, etc) de façon à permettre une telle expédition.

La coordination liée à la récolte des documents nécessaires serait de nature à allonger les délais.

De plus, l'envoi de propagande électorale dans l'enveloppe de vote lors des élections communales serait à la charge des communes comme le prévoit d'ailleurs l'alinéa 5 de l'article 10 de la loi neuchâteloise sur les droits politiques.

Ce type d'envoi pourrait également augmenter considérablement le volume de l'enveloppe ce qui n'irait pas sans poser de problèmes.

L'organisation de l'envoi de propagande électorale est donc délicate à mettre en place. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Canton de Berne dans ses dispositions légales concernant l'envoi de propagande électorale consacre la plupart des articles à l'organisation proprement dite.

On le voit, les seules contraintes techniques et administratives, bien que complexes, ne sont pas de nature à faire obstacle à cette demande.

9.2. Sur le plan du principe

Notre opposition au but poursuivi par les motionnaires s'explique cependant clairement et avant tout par une question de principe.

Joindre dans un même envoi des documents officiels et de propagande partisane n'est pas sans inconvénients dans la mesure où un risque de confusion peut exister quant aux documents reçus. Qu'est-ce qui est officiel? Qu'est-ce qui ne l'est pas? Il s'agit donc de marquer clairement la différence.

Une telle expédition entraînerait inévitablement une certaine censure sur les partis en plus des normes techniques auxquelles ils seraient soumis. L'autorité pourrait-elle se permettre, le cas échéant, de distribuer de la propagande injurieuse, contraire aux mœurs ou prônant des attitudes illégales ou pouvant être considérées comme telles. Qu'on le veuille ou non, l'autorité serait conduite à effectuer un contrôle sur le matériel à distribuer.

Appartient-il par ailleurs aux autorités, quelles qu'elles soient, de se substituer aux partis politiques pour une part non négligeable de leur campagne électorale dans le but d'une hypothétique augmentation de la participation au vote? Nous ne l'estimons pas. D'autres moyens existent, selon nous, pour soutenir les partis, quand bien même nous sommes d'avis que le problème de leur financement doit être traité de façon cohérente, mais également de manière séparée à l'examen de la motion qui nous occupe aujourd'hui.

Pour les mêmes raisons et par souci de neutralité, le Conseil communal ne souhaite pas répondre positivement à la demande d'insertion de propagande électorale dans le journal officiel d'information de la Ville "Neuchâtel votre ville" devenu entre-temps "Vivre la Ville".

Nous sommes d'avis que ces propositions ne sont pas adaptées à la nouvelle procédure en matière d'organisation de scrutins entrée en vigueur en mai 2003.

En revanche, et afin de soutenir les efforts des partis, nous sommes disposé, lors des années d'élections communales, à verser à chaque parti ayant déposé une liste, une subvention extraordinaire de l'ordre de 2'000 francs, représentant le coût de distribution, dans toutes les boîtes aux lettres et toutes les cases postales de notre ville, d'un courrier non adressé n'excédant pas un poids de 50 grammes.

Cependant, compte tenu de la situation financière à laquelle nous sommes confronté actuellement, nous renonçons à engager ce montant pour l'année 2004, l'application de cette décision de principe étant ainsi reportée, et mise en oeuvre lorsque les conditions, notamment financières, seront réunies.

10. Conclusion

Faute de base légale, la doctrine et la jurisprudence commandent une position de réserve des autorités dans son intervention envers le corps électoral. Nous réitérons donc ici notre opposition au mélange des genres, à fondre en quelque sorte l'information institutionnelle sur les règles du fonctionnement démocratique, d'une part et d'autre part, la propagande partisane.

Enfin, nous laissons le soin à votre Autorité d'examiner l'opportunité de proposer d'autres mesures appropriées aux pratiques de la vie politique locale, outre l'adaptation des montants versés au titre des jetons de présence.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de prendre acte du présent rapport d'information et de classer ainsi la motion no 256.

Neuchâtel, le 26 novembre 2003

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Antoine Grandjean

Rémy Voirol