

Delémont, le 24 avril 2018

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE REVISION PARTIELLE DE LA LOI SUR LES DROITS POLITIQUES

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la loi sur les droits politiques¹. Celui-ci comporte différents aspects, dont l'adaptation du calendrier des élections à celui prévu par le droit fédéral. Il contient également une disposition légale qui doit permettre l'introduction du vote électronique lors des scrutins populaires. Un renforcement du contrôle des opérations de vote, notamment par correspondance, est proposé. Par ailleurs, le projet contient une norme mettant en œuvre la motion acceptée par le Parlement visant à restreindre l'accès des candidats au second tour de l'élection au Gouvernement. Enfin, quelques adaptations éparses sont proposées afin de tenir compte d'évolutions jurisprudentielles ou d'améliorer certains points de procédure.

Adaptations liées au nouveau calendrier des élections

Les délais en matière de dépôt des candidatures au Conseil national et de remise du matériel de vote aux électeurs ont été avancés dans la loi fédérale sur les droits politiques², dont la modification est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2015. L'objectif était de permettre notamment aux électeurs vivant à l'étranger de pouvoir voter, ceux-ci recevant jusque-là en effet souvent trop tard le matériel de vote. La loi fédérale sur les droits politiques prévoit désormais que l'électeur doit recevoir son enveloppe électorale entre la quatrième et la troisième semaine précédant l'élection, soit dans un délai identique à celui applicable aux votations fédérales. Le délai prévu par la loi fédérale pour le dépôt des candidatures au Conseil national est désormais fixé à un lundi du mois d'août qu'il revient au droit cantonal de fixer.

Jusqu'à présent, les électeurs recevaient leur matériel de vote au plus tard dix jours avant l'élection et les candidatures devaient être déposées à la Chancellerie d'Etat au plus tard le lundi de la sixième semaine précédant l'élection. Cela correspondait à une date comprise entre le 7 et le 13 septembre. La proposition qui vous est soumise consiste à avancer ce délai dans une période comprise entre le 25 et le 31 août. Cette nouvelle disposition devrait également permettre aux électeurs jurassiens de voter par correspondance avant les vacances scolaires d'automne. Au-delà de l'adaptation des délais pour l'élection du Conseil national, il est plus généralement proposé, dans un souci d'unification, d'adopter, pour les élections et votations cantonales et communales, les mêmes délais

¹ RSJU 161.1.

² RS 161.1.

que ceux applicables aux élections et votations fédérales. Cette harmonisation est nécessaire au regard des années où les élections fédérales ont lieu simultanément aux élections cantonales ou communales.

Introduction du vote électronique

La Confédération souhaite accélérer l'introduction du vote électronique dans les cantons, et cela en dépit du lancement au niveau fédéral d'une initiative visant à instituer un moratoire sur l'introduction du vote électronique. Dans cette optique et conformément à l'axe 4 de son programme de législature mettant l'accent sur la transition numérique, le Gouvernement a pris l'option de mettre ce mode de vote à la disposition des électeurs jurassiens. La modification de l'article 4 permettra à la Chancellerie d'Etat d'avoir accès au registre des électeurs informatisé des communes. Celle-ci pourra utiliser les données dans le cadre de l'organisation des scrutins. L'harmonisation des registres constitue un prérequis pour assurer le bon fonctionnement du vote électronique. Actuellement, l'exportation des registres peut déjà s'effectuer par transfert électronique sécurisé. Les communes qui ne sont pas dotées d'un logiciel compatible peuvent le faire manuellement au moyen d'un tableau de données via une plateforme sécurisée.

L'introduction de l'article 18a, complété par une disposition transitoire (art. 115a), pose les fondements nécessaires à la mise en place du vote électronique. Il permet de passer par la première phase recommandée par la Confédération au cours de laquelle seuls les Suisses de l'étranger pourront voter de manière électronique. Le Gouvernement pourra élargir progressivement le vote électronique aux catégories d'électeurs et déterminer les objets concernés (art. 115a) durant la période d'introduction du vote électronique. L'objectif sera d'élargir rapidement ce mode de vote aux électeurs résidant dans le canton. Les premiers votes électroniques pourraient avoir lieu au plus tôt courant 2019. La nouvelle disposition fixe les exigences à respecter conformément au droit fédéral. Il s'agit de la garantie du contrôle de la qualité d'électeur, du secret du vote et du dépouillement de la totalité des suffrages. Tout risque d'abus doit être écarté (art. 18a, al. 2).

Le système qui sera choisi devra garantir la vérifiabilité universelle dans le but futur d'étendre le vote électronique à l'ensemble de la population. Les coûts d'utilisation par électeur en seront ainsi réduits. Cela signifie premièrement que le votant doit recevoir la preuve que son vote a été correctement enregistré par le système (vérifiabilité individuelle). En second lieu, les vérificateurs doivent recevoir la preuve attestant que les résultats ont été établis correctement. Ils doivent évaluer cette preuve au cours d'un processus observable. Pour ce faire, ils doivent utiliser des dispositifs techniques indépendants et séparés du reste du système. En d'autres termes, les vérificateurs doivent pouvoir s'assurer que le vote de l'électeur a bien été pris en compte sans savoir ce qu'il a voté (vérifiabilité universelle). Différentes mesures devront également être mises en place pour s'assurer que l'électeur ne vote qu'une fois, soit électroniquement, soit à l'urne ou encore par correspondance. Le Gouvernement pourra prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires en matière technique, de contrôle et de sécurité (art. 18a, al. 4).

Renforcement des moyens de contrôle de l'exercice du droit de vote

Le nouvel article 24a doit permettre de renforcer les contrôles lors de scrutins. Il fait notamment suite aux postulats N° 321, 322 et 324 déposés après les élections communales de 2012. Concrètement, cette disposition habilite le Gouvernement à prendre différentes mesures ciblées en fonction des circonstances, par voie d'ordonnance, pour l'ensemble des scrutins, ou de décision, pour un vote en particulier. Elles donnent de nouveaux outils de surveillance aux autorités concernées, en permettant par exemple de recourir à des observateurs lors de certains scrutins. Le but est d'améliorer les contrôles afin de garantir le bon déroulement des opérations, notamment lors du vote par correspondance.

En revanche, le Gouvernement est d'avis qu'il ne faut pas prévoir expressément, dans la loi, que des bulletins écrits de la même main sont nuls. Il a pris cette option eu égard à la décision de la juge administrative statuant sur le recours déposé lors des élections communales à Delémont en octobre 2017. Un tel problème peut aussi se produire lors de l'exercice du vote à l'urne. Cette mesure supplémentaire entraînerait un travail significatif pour le bureau électoral. Ce motif de nullité ne figure du reste pas dans la législation fédérale ni dans celle d'autres cantons.

Restriction de l'accès des candidats au second tour de l'élection au Gouvernement et aux élections communales selon le système majoritaire

Le Parlement a accepté le 21 décembre 2016 la motion N° 1155 qui tendait à restreindre l'accès au second tour de l'élection du Gouvernement afin d'éviter de convoquer le corps électoral lorsqu'un candidat qui n'a réalisé qu'un faible score au premier tour décide de maintenir sa candidature. Il est ainsi proposé de prévoir un quorum, fixé à cinq pour cent, qu'il s'agit de réaliser lors du premier tour pour pouvoir se présenter au second. La nouvelle règle s'applique aussi aux élections communales se déroulant selon le système majoritaire.

Autres modifications

L'article 31, lettre b, fixe la date de référence pour calculer la répartition des sièges au Parlement. Cette date est avancée d'une année de manière à pouvoir disposer de chiffres officiels définitifs. Les chiffres définitifs de l'année qui précède l'élection du Parlement ne sont en effet connus que trop tardivement pour que le Gouvernement puisse arrêter la répartition.

Certains ajustements sont par ailleurs proposés sur le plan de la procédure à la lecture de la doctrine publiée en la matière³. Deux dispositions sont ainsi revues afin d'élargir la qualité pour recourir (art. 108, al. 2, et 112, al. 2).

Le présent projet comporte enfin une modification de l'article 44a du Code de procédure administrative⁴ rendant inapplicable la suspension des délais (féries) en matière de droits politiques, en raison de la célérité qu'il convient de pouvoir garantir dans les processus électoraux ou de votation.

Consultation

La consultation restreinte auprès des communes et des partis représentés au Parlement a duré du 2 juin au 31 août 2017. Le Tribunal cantonal a pris position sur des points de procédure. Les quelques réponses arrivées en septembre ont aussi été prises en compte. 38 communes et quatre partis ont retourné le questionnaire. Les modifications de la loi proposées sont globalement bien acceptées, à l'exception de la possibilité accordée au Gouvernement de demander une participation financière des communes au vote électronique. 22 communes et les quatre partis sont favorables à l'introduction du vote électronique. Seules cinq petites communes ne sont pas favorables au vote électronique par crainte des coûts supplémentaires à leur charge. La majorité des communes (22) et deux partis sont contre une participation financière demandée aux communes. Ils avancent qu'il faut tenir compte de ce qu'elles prennent déjà en charge et que l'introduction du vote électronique ne devrait pas alourdir leur part. Les communes souhaitent être associées au processus et attendent des précisions. La possibilité, et non l'obligation, donnée au Gouvernement de solliciter financièrement les communes n'a obtenu que peu de soutien. Malgré cela, le Gouvernement souhaite maintenir l'article 18a, alinéa 3 pour les raisons expliquées ci-après.

³ Jean MORITZ, La garantie des droits politiques dans le canton du Jura et dans ses communes, Revue jurassienne de jurisprudence 2013, pages 13 et suivantes.

⁴ RSJU 175.1.

La proposition de calquer le calendrier des élections sur celui du Conseil national est bien accueillie. Seuls trois communes et un parti y sont défavorables. L'argument avancé est la crainte de difficultés supplémentaires, pour les partis, à trouver des candidats durant la période estivale. L'introduction de nouveaux moyens de contrôle des scrutins est bien accueillie, seules cinq communes jugeant les dispositions actuelles suffisantes. Enfin, le seuil de cinq pour-cent des suffrages à obtenir lors du premier tour d'une élection majoritaire pour pouvoir se présenter au second est plébiscité, quatre communes souhaitant même qu'il soit fixé à dix pour-cent.

Par rapport au texte mis en consultation, trois modifications ont été apportées. La première est d'ordre formel et concerne l'article 18a, alinéa 1, qui est complété par l'ajout de l'article 115a à titre de disposition transitoire. La deuxième modification voit l'article 24a (anciennement 21a), alinéa 2, lettre c, supprimée, étant jugée non nécessaire. La troisième porte sur une modification non prévue initialement de l'article 108, alinéa 3, à savoir la manière de calculer le délai de recours devant la Cour constitutionnelle.

Au surplus, le rapport de consultation est consultable sur la page <http://www.jura.ch/l dp>

Incidences du projet

Le financement de la solution de vote électronique sera à charge du Canton et sera soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du budget annuel. Les frais de fonctionnement sont estimés à maximum 345'000 francs pour la période 2019-2021. Le Gouvernement souhaite maintenir la possibilité qu'une partie des coûts découlant du vote électronique puisse être mise à charge des communes (art. 18a, alinéa 3). En outre, l'informatisation et l'harmonisation des registres électoraux impliquent une mise à jour des logiciels communaux qui ne seraient pas encore adaptés, à la charge des communes. Comme indiqué plus haut, il reste possible pour les communes sans logiciel de gestion communale d'envoyer un fichier dans un format informatique standard, à l'instar de ce qui se pratique pour la transmission des données au registre cantonal des habitants. Etant donné que les communes assument actuellement la majeure partie des coûts d'organisation des scrutins (mise sous pli et envoi du matériel de vote), l'introduction du vote électronique et les changements qu'il impliquera donnent l'opportunité de discuter et peut-être de revoir la participation des communes et de l'Etat. Après concertation avec les communes, les modifications de répartition des coûts pourront être intégrées dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur les droits politiques⁵. A moyen ou long terme, la suppression du papier devrait permettre des économies, notamment au niveau des frais de port. La Confédération a lancé le processus pour modifier les bases légales dans ce sens. De plus, l'organisation de scrutins communaux par la voix électronique sera possible. Une participation financière de la part des communes paraît par conséquent pleinement justifiée.

L'avancement à la fin du mois d'août du délai de dépôt des candidatures aura des conséquences pour les partis en matière d'organisation et de préparation des élections. La recherche de candidats devra être anticipée.

⁵ RSJU 161.11.

Il est pour le surplus renvoyé aux commentaires de détail contenus dans les tableaux comparatifs annexés.

Pour les motifs qui précèdent, le Gouvernement invite le Parlement à adopter les textes législatifs figurant en annexe au présent message.

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Annexes : - modification partielle de la loi sur les droits politiques ;
- tableau comparatif relatif à la modification de la loi sur les droits politiques ;
- modification partielle du Code de procédure administrative.