

## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Isabelle Freymond et consorts - Hausse des bulletins nuls lors des élections communales : quelles causes ? (26\_INT\_24)

#### **Rappel de l'intervention parlementaire**

*Au soir du 8 mars 2026, les premiers résultats des élections des conseils communaux vaudois ont été publiés.*

*À la lecture de ces résultats, on constate que certaines communes présentent un taux particulièrement élevé de bulletins nuls, pouvant atteindre 21,25 %. Si la majorité des communes affiche un taux inférieur à 5 %, plusieurs d'entre elles dépassent néanmoins nettement ce seuil.*

*À titre d'exemples :*

- Ormont-Dessous : 6,81 %
- Arzier-Le Muids : 7,57 %
- Château-d'Oex : 8,72 %
- Forel : 9,19 %
- Montanaire : 10,71 %
- Puidoux : 11,12 %
- Ormont-Dessus : 16 %
- Jorat-Mézières : 21,25 %

*Ces situations concernent des communes de tailles différentes, réparties dans plusieurs districts, et se retrouvent tant dans les communes appliquant un scrutin majoritaire que dans celles élisant leur conseil communal à la proportionnelle.*

*Ces chiffres doivent interpeller. Dans un contexte où la participation électorale demeure souvent relativement modeste, il apparaît d'autant plus important de comprendre les raisons pouvant conduire à un nombre significatif de bulletins invalidés.*

*Au vu de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'État :*

1. *Quelle était la moyenne cantonale de bulletins nuls lors des précédentes élections des conseils communaux ?*
2. *Quelle est la moyenne observée lors du scrutin communal de 2026 ?*
3. *Si une augmentation est constatée, le Conseil d'État peut-il en identifier les causes principales ?*
4. *Le Conseil d'Etat trouve-t-il pertinent d'avoir 2 modes de vote différents entre le Conseil communal à système majoritaire et la municipalité qui peut poser problème entre cocher ou biffer des noms ?*
5. *Lors des dépouillements, la solution des coches ne peut-il pas être une source de manipulation de l'intention de vote ?*
6. *Le Conseil d'État envisage-t-il des mesures visant à réduire le nombre de bulletins nuls, notamment en matière d'information des électeurs ou de simplification des modalités de vote ?*

## Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord qu'il n'existe pas, au sens strict, de « moyenne cantonale » de bulletins nuls pour les élections des conseils communaux. Les élections communales ne constituent pas un scrutin uniforme organisé selon des modalités identiques dans l'ensemble du canton. Elles regroupent au contraire une pluralité de scrutins locaux très différents.

Certaines communes disposent d'un conseil général et n'organisent donc pas d'élection des autorités législatives communales. Comme le rappelle la présente interpellation, parmi les communes dotées d'un conseil communal, certaines élisent leur conseil au système majoritaire, d'autres au système proportionnel. Le nombre de sièges à pourvoir, le nombre de listes déposées ainsi que la présentation concrète du matériel électoral varient considérablement d'une commune à l'autre.

Dans ces conditions, l'établissement d'une moyenne cantonale unique soulève d'importantes difficultés méthodologiques. Une agrégation cantonale serait en outre fortement influencée par les communes les plus peuplées et ne refléterait pas nécessairement les situations observées localement, notamment dans les communes de taille plus modeste.

Pour cette raison, le Conseil d'Etat estime que l'analyse des bulletins nuls doit être menée en tenant compte des caractéristiques propres à chaque type de scrutin et des réalités communales concernées. Afin de mieux comprendre les causes des taux élevés constatés dans certaines communes, la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (ci-après DGAIC) a procédé à des investigations ciblées auprès de 21 communes ayant présenté des taux importants de bulletins nuls lors des élections communales de 2026, en les comparant, lorsque cela était possible, avec les résultats de 2021.

Ces investigations ne constituent pas une enquête statistique représentative de l'ensemble du canton. Elles permettent en revanche d'identifier les motifs concrets de nullité dans les communes les plus concernées.

Les retours des communes font apparaître des tendances convergentes. Les principaux motifs de nullité sont liés à l'introduction simultanée de plusieurs listes dans l'enveloppe de vote, ou à l'introduction du cahier complet de bulletins. Dans les communes à système majoritaire, il s'agit fréquemment de situations dans lesquelles l'électrice ou l'électeur a introduit à la fois la liste imprimée et la liste manuscrite. Dans les communes à système proportionnel, les cas signalés concernent notamment l'introduction de plusieurs listes de parti, de plusieurs listes modifiées ou du cahier complet. Les situations concrètes diffèrent donc selon le mode de scrutin, mais l'erreur récurrente est similaire : plusieurs feuilles sont introduites dans l'enveloppe de vote alors qu'une seule liste doit l'être. Rappelons à cet effet qu'il est précisément indiqué sur le bulletin qu'une seule liste doit être introduite dans ladite enveloppe.

S'agissant des efforts entrepris, le Conseil d'Etat rappelle qu'un important travail de standardisation a été mené ces dernières années. La DGAIC met notamment à disposition des communes des outils permettant de produire des fichiers prêts à l'impression pour les bulletins électoraux. Ces démarches visent à harmoniser la présentation des bulletins et à réduire les risques d'erreur.

Cette standardisation trouve toutefois certaines limites dans le cadre des élections communales. Comme déjà mentionné, les situations communales sont très diverses : nombre de sièges à pourvoir, nombre de listes, type de scrutin, élection de suppléants, liste d'entente communale, présence d'une liste manuscrite, ou encore organisation matérielle retenue localement. Par ailleurs, le produit final remis aux électrices et électeurs dépend aussi de la manière dont les fichiers sont imprimés, assemblés et conditionnés par les communes ou leurs imprimeurs.

1. *Quelle était la moyenne cantonale de bulletins nuls lors des précédentes élections des conseils communaux ?*

Il n'existe pas de taux moyen unique de bulletins nuls pour les élections communales au sens strict, pour les raisons exposées ci-dessus.

Au sein de l'échantillon de 21 communes ayant fait l'objet d'une analyse spécifique, le taux moyen simple de bulletins nuls est passé d'environ 2,6 % en 2021 à environ 10,5 % en 2026.

Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence, dès lors que les communes examinées ont précisément été sélectionnées en raison de leurs taux élevés de bulletins nuls.

En outre, les élections communales se déroulent simultanément dans des communes présentant des tailles, des modes de scrutin et des configurations électorales très différentes. La comparaison directe des taux de bulletins nuls sans tenir compte de ces paramètres présenterait donc un intérêt analytique limité.

Il convient toutefois de relever que la majorité des communes concernées par les élections communales de 2026 présentent des taux de bulletins nuls nettement inférieurs aux situations mentionnées dans l'interpellation.

*2. Quelle est la moyenne observée lors du scrutin communal de 2026 ?*

Cf réponse à la question numéro 1.

*3. Si une augmentation est constatée, le Conseil d'État peut-il en identifier les causes principales ?*

Les investigations menées auprès des communes concernées montrent que les principaux motifs de nullité sont liés à l'introduction simultanée de plusieurs listes ou bulletins dans l'enveloppe de vote ou à l'introduction du cahier complet de bulletins.

Dans les communes à système majoritaire, il s'agit fréquemment de l'introduction simultanée de la liste imprimée et de la liste manuscrite. Dans les communes à système proportionnel, les cas recensés concernent notamment l'introduction de plusieurs listes de partis ou du cahier complet.

*4. Le Conseil d'Etat trouve-t-il pertinent d'avoir 2 modes de vote différents entre le Conseil communal à système majoritaire et la municipalité qui peut poser problème entre cocher ou biffer des noms ?*

Le Conseil d'État relève que les modalités de vote applicables à l'élection des conseils communaux et des municipalités découlent de logiques électorales distinctes. Les adaptations introduites par le Grand Conseil dans le cadre de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques s'agissant de l'élection des municipalités répondaient à des objectifs de simplification et d'uniformisation du matériel électoral. A noter que l'introduction du bulletin unique pour les élections à la municipalité a permis l'implémentation de scanners facilitant le travail de dépouillement dans de nombreuses communes. En outre, contrairement à ce qu'on pouvait craindre, ce nouveau mode de faire n'a pas en soi engendré plus de bulletins nuls, les électrices et électeurs en ayant rapidement compris le principe.

Les investigations menées dans le cadre de la présente interpellation ne permettent pas d'établir que l'existence de modalités de marquage différentes constitue en elle-même la cause principale de l'augmentation des bulletins nuls observée dans certaines communes. Les motifs de nullité recensés concernent principalement l'introduction simultanée de plusieurs bulletins ou listes dans l'enveloppe de vote, et ne procèdent donc pas d'une confusion entre l'élection à la municipalité et celle du conseil.

Le Conseil d'État demeure néanmoins attentif à la compréhension du matériel électoral par les électrices et électeurs et poursuivra son analyse dans le cadre des travaux d'amélioration du matériel de vote et, surtout, d'information à la population.

*5. Lors des dépouillements, la solution des coches ne peut-il pas être une source de manipulation de l'intention de vote ?*

Le Conseil d'État ne dispose d'aucun élément permettant de considérer que le système des coches introduit pour l'élection des municipalités crée un risque particulier de manipulation de l'intention de vote. On rappelle à cet égard que le système de coches existe désormais dans un grand nombre de communes pour les votations, sans que cela pose de problèmes particuliers.

Les opérations de dépouillement sont réalisées par les bureaux électoraux conformément aux prescriptions légales et sous le contrôle des membres du bureau. Le choix de l'électeur résulte d'un marquage explicite sur le bulletin et les investigations menées dans le cadre de la présente interpellation n'ont mis en évidence aucune difficulté particulière liée à l'interprétation des coches.

6. *Le Conseil d'État envisage-t-il des mesures visant à réduire le nombre de bulletins nuls, notamment en matière d'information des électeurs ou de simplification des modalités de vote ?*

Le Conseil d'État poursuivra les travaux déjà engagés en matière de standardisation du matériel électoral.

Premièrement, les instructions destinées aux électrices et électeurs devront être simplifiées et davantage centrées sur le principal motif de nullité observé. Une réflexion sera menée afin de déterminer si certaines informations peuvent être allégées ou reformulées au profit d'un message plus direct et plus visible rappelant qu'une seule liste doit être introduit dans l'enveloppe de vote.

Deuxièmement, une réflexion devra être menée sur le livrable final remis aux électrices et électeurs, notamment sur la manière dont les listes sont assemblées et présentées. Des pistes telles que des feuilles déjà détachées ou un conditionnement limitant le risque d'introduire plusieurs feuilles dans l'enveloppe pourront être examinées avec les communes.

### Conclusion

Les investigations menées montrent que la très grande majorité des électrices et électeurs remplissent correctement leur bulletin et respectent les consignes qui leur sont adressées. Elles mettent toutefois en évidence une erreur récurrente liée à l'introduction de plusieurs listes dans l'enveloppe de vote alors qu'une seule liste doit y être déposée.

Au vu de ce constat, le Conseil d'État poursuivra les travaux déjà engagés visant à améliorer la lisibilité des instructions et l'ergonomie du matériel électoral remis aux électrices et électeurs. Les pistes identifiées s'inscrivent dans la continuité des démarches de standardisation déjà entreprises et seront examinées en collaboration avec les communes afin de réduire autant que possible ce type d'erreurs lors des prochains scrutins.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 septembre 2026.

La présidente :

Le chancelier :

*C. Luisier Brodard*

*M. Staffoni*