

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de lois

- sur l'exercice des droits politiques
- et modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes
- et modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat
- et abrogeant la loi du 2 juillet 2003 concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats
- et abrogeant la loi du 18 mai 1959 sur les incompatibilités résultant de l'octroi des droits politiques aux femmes

et Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur

- le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires (13_POS_052)
- le postulat Jean-Michl Dolivo et consorts sur le délai de traitement des initiatives (application de l'article 82 de la Constitution vaudoise) (14_MOT_042)
- le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote ! (15_POS_145)
- le postulat Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance (16_MOT_083 ; 17_POS_230)
- le postulat Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire (16_MOT_085 ; 17_POS_230)
- le postulat Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal (16_MOT_086 ; 17_POS_232)
- le postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats (16_MOT_089 ; 17_POS_233)
- le postulat Julien Eggenberger et consorts – Dépouiller par anticipation le vote par correspondance (16_MOT_090 ; 17_POS_234)

- le postulat Claire Richard et consorts – Réduction du temps d’attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités (16_MOT_093 ; 17_POS_235)
- le postulat Serge Melly et consorts – 4 +1 = 0 (16_POS_078)
- le postulat Nicolas RoCHAT Fernandez et consorts – pour une réforme des Conseils généraux (18_POS_032)
- la motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu’une autorité ne soit juge et partie (16_MOT_080)
- la motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers (16_MOT_084)
- la motion Mathieu Blanc et consorts – Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation (17_MOT_108)
- la motion Eric Sonnay et consorts – Des députés qui sont les représentants de l’arrondissement dans lequel ils ont élu domicile (17_MOT_012)
- la motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste – Financement de la politique : pour en finir avec l’obscurantisme vaudois (18_MOT_025)
- la motion Raphaël Mahaim et consorts – Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d’un contre-projet (19_MOT_080)

1. PRÉAMBULE

1.1 Séances

La commission s'est réunie les 4, 11, 19 et 26 mars 2021, le 30 avril 2021, matin et après-midi, les 6, 18 et 20 mai 2021, ainsi que le 11 juin 2021. Elle a siégé à la Buvette du Parlement, rue Cité-Devant 13, à Lausanne, à l'exception de la séance du 18 mai 2021 qui s'est tenue au Swiss Tech Convention Center, rue Louis-Favre 2 à Ecublens.

1.2 Présences

1.2.1 Député.e.s

Présidée par M. Alexandre Démétriadès (excusé le matin du 30 avril), la commission était composée de Mmes Aliette Rey-Marion (excusée le 11 juin), Muriel Thalmann, Dominique-Ella Christin (excusée le 19 mars), Elodie Lopez (dès le 1^{er} mai), ainsi que de MM. Grégory Devaud (qui a présidé la séance du matin du 30 avril), Raphaël Mahaim (excusé le 11 juin), Nicolas Suter (excusé le 20 mai), Jean-Daniel Carrard (excusé les 11 mars, 30 avril après-midi et 11 juin), Jean-Marc Genton, Didier Lohri (excusé les 11 mars et 11 juin), Julien Eggenberger (excusé le 30 avril après-midi), Jean Tschopp, Philippe Ducommun (excusé les 4 et 26 mars, 30 avril, 18 et 20 mai), Pierre-André Romanens (excusé les 19 mars et 20 mai), Yvan Luccarini (excusé les 30 avril et remplacé définitivement par E. Lopez dès le 1^{er} mai).

1.2.2 Remplacement durant les séances

M. Fabien Deillon a remplacé Ph. Ducommun les 4 et 26 mars, 30 avril, 18 et 20 mai, ainsi que A. Rey-Marion le 11 juin ; Mme Pierrette Roulet-Grin a remplacé J.-D. Carrard les 11 mars, le 30 avril après-midi, ainsi que P.-A. Romanens le 19 mars et le 20 mai ; Mme Florence Bettschart-Narbel a remplacé N. Suter le 20 mai et J.-D. Carrard le 11 juin ; Mme Cloé Pointet a remplacé D.-E. Christin le 19 mars ; Mme Rebecca Joly a remplacé R. Mahaim le 11 juin ; Mme Nathalie Jaccard a remplacé D. Lohri le 11 juin ; M. Stéphane Montangero a remplacé J. Eggenberger le 30 avril après-midi ; M. Sébastien Cala a remplacé A. Démétriadès le matin du 30 avril.

1.2.3 Député.e.s concerné.e.s par une ou des réponses à une intervention parlementaire

Pour des raisons d'organisation, la commission a veillé à ce que les député.e.s encore en exercice auquel.le.s le Conseil d'Etat a apporté réponse à une ou plusieurs interventions parlementaires nécessitant un vote du Grand Conseil dans le présent exposé des motifs soit remplacent un.e collègue de leur groupe politique lors d'une séance, soit leur transmettent leur avis. Par ailleurs, la commission a reçu M. Serge Melly, dont le groupe n'est pas représenté dans la commission, lors de sa séance du 18 mai.

1.2.4 Département des institutions et du territoire (DIT)

Le DIT était représenté par sa cheffe, Madame la Conseillère d'Etat Christelle Luisier-Brodard, accompagnée de MM. Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), et Théophile Von Büren, juriste à la DGAIC. Le 19 mars, M. Vincent Duvoisin, directeur des affaires communales et des droits politiques (DGAIC), remplaçait J.-L. Schwaar.

1.2.5 Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par MM. Jérôme Marcel et Cédric Aeschlimann, secrétaires de commission, qui se sont chargés de réunir la documentation, organiser les séances, établir les notes des séances, tenir à jour le tableau des amendements et rédiger une synthèse des travaux de la commission. Qu'ils en soient ici sincèrement remerciés.

1.3 Documentation

Dans le cadre de ses travaux, la DGAIC a remis à la commission les documents suivants :

- Rapport sur les résultats de la procédure de consultation ;
- Comparatif intercantonal des normes en matière de transparence du financement de la vie politique ;
- Version du projet de nouvelle LEDP où étaient signalés en trois couleurs distinctes : les dispositions de la LEDP de 1989 qui n'avaient pas changé ; les dispositions de la LEDP de 1989 dont le contenu reste le même mais dont la place a changé dans la loi ; les articles dont le contenu a été changé sur le fond.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est fixé comme objectif que les débats soient les plus exhaustifs possible lors de ses travaux, pour une plus grande efficacité lors du passage au parlement. Les débats ont été constructifs sur ce projet complexe, qui sous-tend des positions forcément divergentes. La Commission a mené ses travaux dans un état d'esprit de consensus et de recherche du compromis.

En termes de méthode de travail, afin de s'assurer de la cohérence des modifications proposées, la commission a procédé à un examen en deux lectures des projets de loi proposés par le Conseil d'Etat. Dans la mesure du possible, les amendements ont été annoncés à l'avance. Les votes de la deuxième lecture ont fait foi pour le Rapport de la commission. Particularité de cet EMPL, la confidentialité des travaux de commission a été levée concernant la limitation du nombre de mandats (art. 39), ce qui a permis aux membres de la commission de consulter leurs groupes parlementaires sur cette question qui ne figurait pas dans le projet du Conseil d'Etat et n'avait donc pas été mise en consultation.

Une grande partie des articles reprend le système actuel et n'a pas fait l'objet de débat. Cependant, plusieurs modifications importantes ont été apportées au projet du Conseil d'Etat.

La première d'entre-elles concerne l'usage du langage inclusif. Le texte dans son ensemble a été modifié par un amendement de portée générale permettant de couvrir 80% des termes concernés, sans utiliser le point médian ni alourdir le texte. À titre d'exemple, « électeur » a été remplacé par « membre du corps électoral ». La Commission remercie les représentants de l'administration pour leur précieuse collaboration qui a permis de trouver des solutions exemptes de problèmes d'interprétation.

L'article 4, qui concerne l'exclusion du corps électoral des personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale, a été amendé dans la perspective de clarifier les modalités de retrait du droit de vote et de réintégration dans le corps électoral, afin que la disposition constitutionnelle ne soit appliquée que lorsque cela est nécessaire. En effet, le cadre constitutionnel prévoit qu'une personne sous curatelle de portée générale pour incapacité durable de discernement est privée du droit de vote. Le texte a été modifié afin que les Justices de paix indiquent à la Municipalité si les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale sont incapables de discernement de manière durable. Ensuite, les personnes concernées par l'instauration d'une curatelle de portée générale sont cas échéant informées des conséquences en termes de droits politiques. La preuve de capacité de discernement en vue de la réintégration au corps électoral peut être établie au moyen d'un certificat médical.

Tenant compte des impératifs de dépouillement, et sur la base du constat qu'il existe une latitude dans les horaires d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote, ce qui a pour

conséquence une grande diversité d'une commune à l'autre ainsi qu'un manque de clarté, la commission a amendé l'article 20 pour harmoniser l'heure de *fermeture* des bureaux de vote de l'ensemble du canton le dimanche à 11h.

La transparence du financement de la vie politique a largement occupé les travaux de la commission. Celle-ci est parvenue à un consensus sur les dispositions qui régiront les pratiques de la vie politique vaudoise en la matière. Les principales modifications concernent la publication du budget de campagne 30 jours à l'avance lors de votations (art. 25), la publicité, non prévue dans le projet de loi, du montant total des dons reçus, indépendamment de l'identité des donateurs.trices (art. 26), la possibilité pour les communes d'introduire la publicité des dons pour les candidat.e.s au conseil communal (art. 26 al. 4), les règles applicables au Conseil des Etats (art 26a). En outre, le seuil nécessitant la publication de l'identité des donateurs.trices a été ramené à un montant identique de Fr. 5'000.- pour les personnes morales et physiques.

L'article 86 a été amendé pour supprimer la possibilité pour une personne candidate à l'élection au Conseil d'Etat ou à la Municipalité de se porter candidate sur une autre liste. Cet amendement vise à éviter que plusieurs listes contiennent les mêmes candidat.e.s, comme c'est la cas à l'heure actuelle.

Concernant les initiatives en matière cantonale, la commission a adopté plusieurs amendements. Le premier concerne la transmission des initiatives directement au Grand Conseil en l'absence de préavis du Conseil d'Etat transmis dans les délais (art. 122). La commission est également favorable à la convocation des électeurs par le Conseil d'Etat sans que le Grand Conseil ne puisse émettre une recommandation ou opposer un contre-projet à l'initiative si le Grand Conseil n'adopte pas de recommandation dans le délai constitutionnel (art. 122).

Enfin, concernant le fonctionnement des Conseils généraux, le délai d'annonce a été ramené à 30 jours au lieu de 12 semaines pour être admis au Conseil général (art. 5 LC).

La Commission a renoncé à deux modifications majeures, qui ont fait l'objet de débats nourris.

Si la révision de la LEDP était le bon moment pour discuter de la limitation du nombre de mandats électifs (art. 39), la commission n'a pas trouvé de compromis pour aller dans ce sens. Outre le fait que de nombreux commissaires aient estimé que cette question relevait des partis, les débats de la commission ont notamment porté sur le périmètre d'une limitation des mandats (communal, cantonal, délibérant/législatif, exécutif) ainsi que sur les nécessaires mesures d'accompagnement qu'impliqueraient l'introduction d'une telle limitation (dispositions transitoires, définition/calcul d'un mandat, exceptions possibles). La limitation du nombre de mandats des député.e.s ou des conseiller.ères d'Etat, dernière proposition mise au vote de la commission, a finalement été écartée par une majorité de la Commission.

Une autre disposition ayant fait l'objet de débats intenses concerne la possibilité d'introduire un bulletin unique officiel (art. 89) pour les élections à la majoritaire, sur le modèle genevois. La proposition concernait les élections au Conseil d'Etat, au Conseil des Etats et des exécutifs communaux. Ce bulletin unique, où figurent toutes les personnes candidates, qui aurait permis selon ses partisans une simplification importante de la manière de voter dans le canton de Vaud, a également fait l'objet de critiques quant à son orientation « dépouillement » plutôt que « votant.e », et notamment à l'absence de logos distincts et d'informations plus complètes. Si cette proposition a provisoirement convaincu une majorité de la commission, elle a finalement été refusée lors du dernier vote y relatif.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La loi sur l'exercice des droits politiques touche au cœur du fonctionnement institutionnel. La loi actuellement en vigueur a été adoptée en 1989. Ce texte a fait l'objet de plusieurs révisions ponctuelles en lien avec l'évolution de la société, comme le mode d'élection du Grand Conseil (1997), ou la procédure de traitement des initiatives populaires (2013).

Raisons et buts d'une révision totale

La société a changé en 30 ans et la loi doit correspondre à l'évolution du fonctionnement des institutions démocratiques, notamment en matière de transparence financière, d'information des électeurs, de reconnaissance du vote blanc, de fonctionnement des conseils généraux, de protection des données. Elle vise à améliorer les procédures liées à l'organisation des scrutins.

Il s'agit de procéder à une refonte de la systématique de la loi, altérée par la succession des révisions sectorielles, et de répondre à la vingtaine d'interventions parlementaires nécessitant de toucher à la majeure partie des chapitres de la loi.

La révision est totale et aucun objet de la présente réforme n'impose de procéder à une révision constitutionnelle. Seuls la loi et le règlement d'application font l'objet de la révision. Des objets ayant une portée constitutionnelle sont en cours de discussion. Ils sont traités en parallèle et ne sont pas intégrés à la présente révision pour des questions de délais, avec une entrée en vigueur de la LEDP souhaitée en janvier 2022.

Interventions parlementaires déposées qui exigeraient une révision constitutionnelle

<i>Objet parlementaire</i>	<i>Disposition concernée</i>
Postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats (16_MOT_089)	Art. 74 Cst.
Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – Pour une réforme des conseils généraux (18_POS_032)	Art. 142 al. 2 Cst.
Motion Léonore Porchet et consorts – Droit de vote à 16 ans : feu vert pour les jeunes (18_MOT_065)	Art. 74 et 142 Cst.
Motion Hadrien Buclin et consorts – Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques ou de déficience mentale (19_MOT_117)	Art. 74 Cst.
Initiative constitutionnelle Jean-Michel Dolivo et consorts – Introduction de la motion populaire au niveau cantonal (19_INI_013)	Art. 88bis (nouveau)
Initiative Hadrien Buclin et consorts – Faciliter l'accès aux droits politiques communaux pour les étrangères et étrangers (21_INI_1)	Art. 142 Cst.

Principales mesures

La révision introduit des mesures liées à la transparence du financement de la vie politique, au registre des partis politiques, aux principes régissant l'information du Conseil d'Etat dans les campagnes de votation, à la protection accrue des données personnelles des électeurs et électrices, à une meilleure prise en considération du vote blanc, à la lutte contre le « tourisme électoral », à la possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire et à la réforme des conseils généraux.

Financement de la vie politique

Il s'agit du premier grand changement et du plus commenté dans l'EMPL. La Suisse est le seul pays du Conseil de l'Europe à ne pas être dotée de règles en matière de transparence du

financement de la vie politique. Des débats sont en cours au niveau fédéral. Certains cantons (GE, FR, TI, SZ, VS) ont déjà légiféré.

Le but de la réforme est d'assurer une plus grande transparence de la vie politique et de répondre ainsi aux attentes de la population. Il s'agit de renforcer la confiance de la population dans ses institutions et ses élu.e.s. Les questions de transparence financière reviennent de manière récurrente. Il s'agit en particulier de la bonne formation de la volonté du corps électoral, soit pour la population le fait de pouvoir élire et voter en connaissance de cause par rapport à l'ensemble des éléments, et en particulier qui finance. Enfin, il s'agit de prévenir la corruption, même si en Suisse, ces éléments sont assez peu évoqués.

Publication des comptes des partis politiques

Il n'y a pas de système idéal et la solution retenue propose deux volets de la transparence :

- la publication des comptes des partis politiques (annuels et de campagne) ;
- la publication des dons reçus (à partir d'un certain montant)

Concernant la publication des comptes, les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants publient leurs comptes annuels (équilibre, proportionnalité et intérêt public). Les comités de campagne et les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations aux niveaux cantonal et communal dans les communes de plus de 10'000 habitants publient leurs comptes de campagne (associations, groupes, syndicats, etc.) Par souci d'uniformisation, en vue de la transparence souhaitée, le projet prévoit une obligation d'utiliser un modèle de comptes établi par le Département.

Publication des dons reçus

Voici la liste des organisations soumises à la publication des dons :

- Partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les Conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants ;
- Comités de campagne et organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation aux niveaux cantonal et communal dans les communes de plus de 10'000 habitants ;
- Candidat.e.s au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats (l'élection au Conseil national est une élection fédérale) ;
- Candidat.e.s à la Municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants.

El la liste des types de dons faisant l'objet d'une publication :

- Dons des personnes morales s'ils excèdent 3'000.- francs par an (intérêt public accru) ;
- Dons des personnes physiques s'ils excèdent 5'000.- francs par an.

Ces choix reposent sur un équilibre entre l'intérêt public, la proportionnalité et le travail demandé. Les dons se comprennent au sens large, comme les dons en nature, les donations mixtes, les prêts de longue durée sans intérêts, la mise à disposition de salariés, etc. Les dons anonymes sont interdits.

Situation au niveau fédéral

L'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique » a abouti le 10.10.2017. La date de votation demeure inconnue. Un contre-projet indirect est en cours d'élaboration. Le Conseil des Etats et le Conseil national l'ont adopté, avec des

divergences qui doivent encore être résolues. Le Conseil National a modifié plusieurs dispositions, à savoir la limite pour les montants des dons, abaissée de 25'000.- à 15'000.-. Les partis devront annoncer les contributions de leurs élus. Les membres élus du Conseil des Etats seront soumis au principe de transparence.

Registre des partis politiques

La raison d'être de ce registre est de faciliter certaines opérations administratives relatives au dépôt des listes électorales ainsi que des initiatives et référendums.

La solution retenue est analogue à celle prévue au niveau fédéral - le parti doit être une association au sens du Code civil et compter au moins un membre au sein du Grand Conseil ou d'un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitant.e.s.

Information du Conseil d'Etat lors des campagnes de votation

Cette information vise à clarifier les principes de la communication du Conseil d'Etat lors des campagnes de votation et ainsi définir plus précisément sa marge de manœuvre. La solution retenue reprend les principes définis par la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Les interventions du Conseil d'Etat sont licites sur le principe, mais doivent respecter impérativement trois principes : objectivité, transparence et proportionnalité. Ces principes s'appliquent par analogie au niveau communal, la Municipalité étant compétente pour intervenir.

Protection accrue des données personnelles des électeurs et électrices

Cette protection a pour raison d'être d'éviter le profilage politique ou l'utilisation des signatures sous une autre forme, comme cela a été le cas lors de certains référendums (notamment l'utilisation pour déposer une pétition de signatures récoltées pour un référendum n'ayant pas abouti). Ces signatures ne peuvent pas être utilisées pour un autre contexte.

Quatre mesures ont été retenues, à savoir :

- Encadrer le droit de consulter le registre des électeurs et électrices ;
- Obligation du comité de prendre toutes les mesures propres à assurer la confidentialité des données personnelles obtenues dans le cadre d'une récolte de signatures ;
- Interdiction de constituer une base de données à l'aide des informations obtenues dans le cadre d'une récolte de signatures ;
- Obligation du comité de remettre l'ensemble des listes des signatures, quelle que soit l'issue de la procédure.

Meilleure prise en considération du vote blanc

L'objectif est de cesser d'assimiler le vote blanc à un vote nul/non valable alors que le vote blanc constitue une forme d'expression politique.

Les bulletins blancs seront désormais considérés comme des bulletins valablement exprimés, mais ne seront pas pris en compte pour l'établissement des résultats. Lors des élections selon le système majoritaire à deux tours, les bulletins blancs seront pris en compte pour le calcul de la majorité absolue au premier tour et de la majorité relative au second tour.

Lutte contre le « tourisme électoral »

Afin d'éviter que des personnes soient élues dans des communes ou des arrondissements avec lesquels elles n'entretiennent aucun lien concret, le projet propose l'introduction d'une règle interdisant à quiconque d'être inscrit sur une liste électorale déposée dans un arrondissement

électoral dans lequel il n'est pas domicilié (motion (17_MOT_012) Eric Sonnay et consorts – Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile).

Pour les élections cantonales, un candidat devra désormais être domicilié dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel il se porte candidat.

Retrait conditionnel d'une initiative populaire

Le projet intègre la réponse à la motion (19_MOT_080) Raphaël Mahaim et consorts - Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet.

Le comité d'initiative aura ainsi la possibilité de retirer son initiative de manière conditionnelle en cas de contre-projet. Le retrait de l'initiative deviendra effectif lorsque le contre-projet est définitivement adopté et ne peut plus être contesté par la voie judiciaire.

Réforme des Conseils généraux

Plusieurs objets parlementaires ont mis en évidence quelques points sensibles, avec le problème des assermentations opportunistes, l'inadéquation du mode d'élection des autorités communales dans les communes dotées d'un conseil général aux mœurs politiques d'aujourd'hui, marquées par la prééminence du vote par correspondance (postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – pour une réforme des Conseils généraux (18_POS_032) ; postulat Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal (16_MOT_086 ; 17_POS_232) ; postulat Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance (16_MOT_083 ; 17_POS_230).

La procédure d'assermentation dans les conseils généraux sera modifiée avec l'introduction d'un délai d'annonce de douze semaines à l'avance. Une procédure d'exclusion d'un membre d'un Conseil général ayant manqué deux séances consécutives du conseil sans justes motifs sera introduite. Le régime spécial des élections dans les communes dotées d'un conseil général sera supprimé. Les 1^{er} et 2^{ème} tour des élections de la Municipalité et du syndic.que auront lieu des jours distincts, pour permettre une campagne ainsi que le vote par correspondance.

Indication du sexe des candidat.e.s sur les listes électorales

Cette indication est importante, notamment à des fins statistiques, et pour promouvoir l'égalité femme-homme : les candidat.e.s seront encouragé.e.s à fournir cette indication. Il n'y aura néanmoins pas d'obligation légale de renseigner cet élément dans les listes électorales.

La possibilité sera donnée pour les personnes ne se reconnaissant pas dans la binarité des sexes de ne pas remplir cette rubrique. Le Conseil d'Etat étudiera la possibilité pour les personnes non binaires de le signaler au moyen d'une case dédiée.

Conclusions

Le projet a été favorablement reçu lors de la procédure de consultation. Dans les grandes lignes, il ressort de la consultation que les principales mesures disposent d'une bonne assise. Dans le détail, il peut y avoir des divergences sur les modalités.

La révision totale de la LEDP est nécessaire, essentiellement pour des raisons de cohérence et de systématique. Cette révision répond à l'évolution des conceptions du fonctionnement des institutions démocratiques (transparence financière, information des électeurs, reconnaissance du vote blanc, fonctionnement des conseils généraux).

Le canton disposera ainsi d'une loi moderne destinée à faciliter l'exercice des droits politiques par le biais de simplifications administratives (ex : registre des partis politiques). Ce projet de loi répond à une vingtaine d'interventions parlementaires et est également l'un des objectifs du programme de législation 2017-2022 du Conseil d'Etat.

L'objectif est que la loi puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Deux solutions alternatives existent pour atteindre cet objectif, à savoir un vote final du Grand Conseil le 8 juin 2021, ce qui permettrait en cas de référendum, d'organiser une votation le 19.12.2021. Une autre alternative serait un vote final en fin septembre-début octobre 2021, s'il n'y a pas de référendum.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a dans son ensemble salué cette révision qui apporte de nombreux progrès et beaucoup de simplification, notamment pour le corps électoral, les communes et leurs conseils. Concernant les registres ou encore la protection des données, les clarifications sont d'actualité et optimales. Les adaptations et propositions concernant le fonctionnement des conseils sont bienvenues.

L'introduction de règles en matière de transparence de la vie politique est un des points clef de cette révision. Cela est nécessaire pour lutter contre la corruption et répond à l'évolution de la société.

Cette innovation importante est en même temps l'élément le plus clivant du projet de loi ; plusieurs voix sont d'avis qu'il s'agira de travailler dans une perspective constructive. Au stade de la discussion générale, il apparaît que des député.e.s pensent que la distinction entre personnes morales et physiques complexifie le système, et que la question du seuil des montants impliquant une publicité du donateur fera débat lors de l'examen des articles concernés. En outre, des importantes craintes sont soulevées par des député.e.s quant à des flux financiers qui, selon le projet du Conseil d'Etat, ne seraient pas portés à la connaissance du public.

La question de la publication du budget est également mise en avant au stade de la discussion générale : en effet, contrairement aux cantons de Neuchâtel, de Schwytz et du Tessin qui prévoient la publication des budgets de campagnes électorales *ex ante*, le projet de loi prend le parti de ne pas étendre la transparence à la question du budget, en mettant la focale sur des comptes, donc *a posteriori* des campagnes. Plusieurs commissaires relèvent que l'électeur a aussi intérêt à avoir les informations avant, et pas uniquement après, notamment dans le cadre des votations.

Dans un système où les partis et les organisations ont l'obligation de publier leurs comptes et leurs dons, il faudra régler le cas de la personne qui fait campagne seule, pour elle-même et sans parti, et qui s'autofinance. Au risque sinon qu'une personne candidate au Conseil d'Etat ou à un exécutif communal puisse contourner la définition d'un parti ou d'une organisation, et faire campagne sans transparence financière.

Concernant le droit de vote des personnes sous curatelle, même si le cadre constitutionnel est contraignant, un commissaire estime qu'il est possible d'améliorer le projet de loi pour aller vers un système plus juste pour ces personnes. Il s'agit de casser l'automatisme entre instauration d'une curatelle de portée générale et privation du droit de vote, et de limiter ces cas aux situations d'incapacité durable de discernement.

La cheffe du DIT estime que le projet propose des solutions équilibrées. La transparence complète, sans seuil, impliquerait une surcharge administrative démesurée en lien avec l'intérêt public et les objectifs visés que sont la confiance, l'information et la lutte contre la

corruption. Trop augmenter les seuils prévus, qui prennent en considération les scrutins et les élections cantonales, ne permettrait pas de connaître l'origine des dons importants. Elle retient la question intéressante des personnes faisant campagne seules.

Un commissaire regrette que le vote électronique ne soit pas évoqué. Il considère que c'est le bon moment pour aborder cette possibilité. A ce sujet, la cheffe du DIT relève qu'il n'y a à ce jour, et compte tenu de l'absence de garanties quant à la sécurité de tels systèmes, pas une volonté d'aller de l'avant sur cette question pour le Canton de Vaud. Il faut attendre l'évolution de la situation au niveau du pays.

Une commissaire a également relevé que la loi n'a pas été rédigée en utilisant un langage épïcène. S'agissant d'une loi qui concerne les femmes et les hommes, elle estime qu'il faut donner un signal clair.

Enfin, plusieurs commissaires regrettent que les points qui nécessitent une modification constitutionnelle n'aient pas été traités, même s'il y a un délai pour modifier la constitution.

5. LECTURE DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

1.4.1 Vote électronique

Un commissaire trouve regrettable d'abandonner le vote électronique. Il demande des précisions sur cet abandon.

La cheffe du DIT estime que le vote électronique est intéressant. Les moyens techniques et financiers qu'il nécessite sont importants. Le canton de Genève a abandonné son projet en raison des difficultés de développement. Le projet de La Poste connaît de gros problèmes de fiabilité et de sécurité. Il apparaît à la réflexion que le canton n'est pas le bon échelon.

La Confédération a repris ce point et va procéder à des essais pilotes dans certains cantons, dont Vaud ne fait pas partie. Il ne s'agit pas d'une opposition de principe. Une modification de la loi pourra intervenir lorsqu'une solution technique exempte de doutes relatifs à la sécurité des scrutins sera disponible.

D'autres commissaires estiment que le vote électronique n'est pas la panacée. Pour eux, il est fondamental que les membres du corps électoral puissent comprendre le système du début à la fin. Or, l'introduction du vote électronique fait que la compréhension du système se limite à une minorité de personnes qui maîtrisent ces outils, leur fabrication et leur utilisation.

1.4.2 Référendum dans les communes à conseils généraux

Un commissaire regrette que le référendum n'ait pas été retenu dans les communes à conseils généraux. Le référendum permet à la population de se prononcer sur un sujet. Ce d'autant plus que le projet prévoit qu'un citoyen devra s'inscrire 12 semaines avant la séance du conseil. Certes, une inscription au dernier moment sur un sujet sensible peut faire perdre la Municipalité, mais la solution actuelle est à son avis meilleure pour le débat démocratique.

La cheffe du DIT rappelle qu'introduire le référendum dans ces communes nécessiterait une révision constitutionnelle. Sur le fond, dans une commune à conseil général, tout le corps électoral peut participer : la volonté est de ne pas faire de doublon entre le référendum et le conseil général. L'introduction d'un délai de 12 semaines pour participer au conseil vise les votes opportunistes de personnes qui ne viendraient qu'une fois pour un objet particulier.

Un commissaire partage l'avis que le référendum dans un conseil général n'a pas de sens, car tout le corps électoral peut participer à la décision. Mais avec les nouvelles règles de la loi le principe est mis à mal par les délais et un processus d'exclusion. Plus l'accès au conseil

général est restreint, plus le fait de ne pas disposer des outils de la démocratie directe devient délicat. Ces mesures justifiées par quelques cas particuliers vont probablement trop loin.

A contrario, d'autres commissaires relèvent que cette mesure sert justement à éviter les votes d'opportunité. Les citoyens peuvent s'inscrire avant de connaître l'ordre du jour. De plus l'autre objectif de ces modifications est d'avoir un quorum pour les séances suivantes, car cela pose un problème de fonctionnement.

1.5 Résultats de la procédure de consultation

Un commissaire souhaite savoir, notamment concernant les dispositions concernant les conseils généraux, si des groupes de citoyen ont répondu à la consultation, ou si ce sont seulement des Municipalités.

La cheffe du DIT répond que les réponses sont issues de 41 Municipalités. Les documents concernant la consultation ont été remis à la commission.

6. LECTURE ET EXAMEN DES PROJETS DE LOIS

La lecture des articles et des commentaires article par article s'est faite en parallèle.

Vu l'importance de la loi soumise à examen, il a été convenu au début des travaux que la commission effectuerait une deuxième lecture après le premier examen de la loi, notamment afin d'en garantir la cohérence. Sauf cas particulier, le vote de recommandation en conclusion de la deuxième lecture est reporté dans le présent rapport.

6.1 EMPL sur l'exercice des droits politiques

Titre I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1 Champ d'application

Utilisation d'un langage inclusif

La LEDP est une loi fondamentale. Elle doit prendre en compte tout le monde. Or, le projet de loi utilise des formulations non inclusives. A titre d'exemple, le texte présente 64 occurrences du terme « électeur », mentionné uniquement au masculin. Une bonne partie de ces termes peut être remplacée par « corps électoral » ou « membre du corps électoral », des formulations neutres. Il n'y a pas de raison objective de ne pas adapter ces termes.

Le département relève qu'il est nécessaire d'être le plus précis possible pour ne pas ouvrir des questions d'interprétation dans cette loi très technique. La rédaction de la loi a déjà fait l'objet d'une attention particulière dans ce domaine, avec également la préoccupation de sa lisibilité.

Deux approches sont possibles :

- déposer des amendements article par article, avec le risque non seulement de ralentir le travail mais également de générer des problèmes de cohérence ;
- reprendre tous ces éléments en un amendement unique après une relecture de l'ensemble du projet de loi par le service sous l'angle du langage inclusif.

Cette deuxième option étant préférable, deux commissaires ont déposé un amendement de portée générale préparé avec le soutien du département, dont les principaux remplacements de termes sont :

- « électeur » par « membre du corps électoral » ;
- « électeurs » par « corps électoral » ;

- « votant » par « personne qui vote » ;
- « recourant » par « personne recourante » ;
- « candidat » par « personne candidate » ;
- « liste de candidats » par « liste de candidatures » ;
- « élection du Syndic » par « élection à la syndiculture ».

Les modifications proposées par cet amendement sont signalées dans le tableau comparatif par des doubles soulignés (ajouts) et des ~~doubles barrés~~ (suppressions). Il couvre selon ses auteur.e.s 80% des termes concernés, sans utiliser le point médian ni alourdir le texte.

Certains commissaires considèrent que cet amendement ne change pas grand-chose et rappellent la teneur de l’alinéa 3 qui précise qu’« au sens de la présente loi, toute désignation de personne vise indifféremment un homme ou une femme. » Vu que la constitution affirme que tous les êtres humains sont égaux devant la loi, tout est dit et cet amendement ne change pas grand-chose ; par souci de simplicité, il vaut mieux en rester au projet du Conseil d’Etat.

D’autres commissaires notent que pour certaines personnes, la formulation change tout, car elles se sentent intégrées dans la loi, qui émane d’un processus démocratique. Le progrès amené par cet amendement est important et la solution proposée répond à la demande, qui voulait que le texte ne soit pas alourdi. Les formulations retenues ne révolutionnent pas la langue française, c’est une dynamique de compromis, un pas significatif, même si avec cet amendement cette loi n’est pas encore complètement neutre.

Par 11 voix pour, 4 voix contre et aucune abstention, la commission adopte l’amendement visant à introduire le langage inclusif dans la loi.

Les modifications au projet du Conseil d’Etat sont signalées dans le tableau comparatif par des doubles soulignés (ajouts) et des ~~doubles barrés~~ (suppressions).

A l’unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l’art. 1 tel que proposé par le Conseil d’Etat.

Chapitre I Droit de vote

Art. 2 Définition

A l’unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l’art. 2 tel que proposé par le Conseil d’Etat.

Art. 3 Qualité d’électeur

Cet article est le siège de la matière d’interventions parlementaires en cours d’examen qui nécessiteraient une modification constitutionnelle pour entrer en vigueur, concernant notamment le droit de vote des étrangers et le droit de vote à 16 ans.

A l’unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l’art. 3 tel que proposé par le Conseil d’Etat.

Art. 4 Exclusion

Si le cadre constitutionnel prévoit qu’une personne sous curatelle de portée générale pour incapacité durable de discernement est privée du droit de vote, la Commission a décidé de travailler sur les modalités de retrait du droit de vote et de réintégration dans le corps électoral, afin que la disposition constitutionnelle ne soit appliquée que lorsque cela est nécessaire. En effet, de nombreuses curatelles de portée générales ne sont pas décidées pour le motif de l’incapacité durable de discernement.

Alinéa 1 : procédure de privation du droit de vote

Aujourd'hui, lorsque qu'une curatelle de portée générale est instaurée par la Justice de paix, l'information est transmise à la Municipalité de domicile sans donner le motif de la décision. Cela génère de fait de retrait du droit de vote par l'autorité communale. Un problème d'automatisme qui n'a pas lieu d'être et ne devrait pas exister. Raison pour laquelle la Commission a proposé de modifier la disposition légale dans la LEDP, d'une part, et le Conseil d'État a approché l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) pour modifier la pratique en vigueur, d'autre part.

Comme la tenue du registre des électeurs relève de la Municipalité, il importe que cette dernière soit informée des causes de l'instauration d'une curatelle de portée générale. Aussi est-il prévu d'introduire le motif de la décision dans le Registre des mesures de protection tenu par l'OJV, notamment si la personne est ou non incapable durablement de discernement. En quel cas la Municipalité ouvrira une procédure de retrait du droit de vote.

La deuxième mesure prévue est qu'en cas de retrait du droit de vote, l'autorité communale adresse un courrier à la personne concernée avec copie à son curateur, ce qui lui permettra de s'exprimer, voire de protester cas échéant.

Enfin, pour s'assurer qu'il est clair pour la personne concernée que la décision de la Justice de paix a pour conséquence la perte du droit de vote, si l'incapacité durable de discernement est le motif retenu, il sera signalé lors de l'audience à la personne qu'une des conséquences presque automatiques est la privation des droits politiques.

En résumé, les Justices de paix vont préciser dans le dispositif de jugement les motifs de prononciation d'une curatelle de portée générale, ce qui permettra aux communes de se prononcer à leur tour. Pour se prononcer sur le motif, la Justice de paix devra définir si la personne est incapable de discernement, ce qui potentiellement signifie que les expertises devront être complétées en ce sens. La personne concernée devra être informée des conséquences sur les droits civiques.

Avec ces garde-fous supplémentaires, on évite dans une large mesure les cas d'exclusion de personnes sous mesure de curatelle de portée générale pour d'autres motifs que l'incapacité durable de discernement.

Plusieurs commissaires ont salué la bonne volonté du Conseil d'Etat. Cette question des droits politiques est sensible, ce qui plaide pour que la question soit réglée au niveau de la loi. Dès lors, des amendements ont été déposés pour que ces évolutions de la pratique soient introduites dans la loi, et ainsi garantir que la Justice de paix fasse le travail. La cheffe du DIT a signalé que cela pourrait relever du règlement, mais ne voit pas d'objection sur le fond.

Un premier amendement a été déposé à l'al. 1 pour intégrer dans la loi le principe que les Justices de paix indiquent à la Municipalité si les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale sont incapables de discernement de manière durable :

¹ Les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale ou qui sont représentées par un mandataire pour cause d'inaptitude en raison d'une incapacité durable de discernement sont privées du droit de vote. La justice de paix indique systématiquement à la Municipalité si ces personnes sont incapables de discernement de manière durable.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'amendement.

Un deuxième amendement a été déposé pour que les personnes concernées par l'instauration d'une curatelle de portée générale soient cas échéant informées des conséquences en termes de droits politiques :

^{1bis} Avant de rendre sa décision, la justice de paix informe la personne concernée sur les conséquences que peut avoir l'institution d'une curatelle sur ses droits politiques.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'amendement.

Un commissaire s'inquiète des décisions passées. Des personnes ont-elles été privées du droit de vote de manière abusive ? Ne doit-on pas réintégrer automatiquement ces personnes ?

Le directeur général de la DGAIC explique que la procédure de réintégration est utilisée systématiquement par le Service des curatelles et tutelles professionnelles (SCTP), et les curateurs privés reçoivent des instructions à cet égard. Les démarches sont faites systématiquement lorsqu'au vu du dossier il apparaît que la personne n'est pas incapable durablement de discernement et a donc été privée de son droit de vote. Le risque qu'il y ait des personnes sous curatelle de portée générale privées de ses droits politiques pour d'autres motifs que l'incapacité durable de discernement existe mais est réduit à la portion congrue.

Alinéa 2 : moyen de preuve de la capacité de discernement

Lorsque la décision de la Justice de paix a induit une procédure de retrait du droit de vote, la Municipalité se retrouve compétente pour évaluer si les personnes concernées peuvent être réintégrées dans le corps électoral, en prouvant qu'elles sont capables de discernement.

Sur quelles bases les Municipalités vont-elles statuer ? Faut-il une vérification purement formelle (par exemple une simple demande de la personne concernée), ou une vérification matérielle de la capacité de discernement ?

Pour la cheffe du DIT, la Constitution vaudoise exige que la personne soit réellement capable de discernement pour pouvoir exercer ses droits politiques : une simple demande de réintégration dans le corps électoral ne vaut pas preuve de la capacité de discernement, même s'il s'agit d'une démarche active, car à aucun moment un examen matériel sur la capacité de discernement n'aurait lieu. Dans les faits, la procédure de réintégration du corps électoral n'implique pas une procédure lourde, cela se passe relativement bien avec les communes. La seule chose qu'elles exigent est un certificat médical – lequel peut être bref. Nous n'avons pas connaissance de cas où une commune aurait refusé une réintégration sur présentation d'un certificat positif.

La discussion met en exergue qu'une simple demande est insuffisante pour réintégrer le corps électoral. Toutefois, il serait utile que les personnes concernées et les Municipalités confrontées à une demande sachent qu'un simple certificat médical est le moyen le plus courant pour que l'exécutif communal prouve que la personne est capable de discernement.

Au vu de la discussion, un commissaire dépose l'amendement suivant :

² Elles peuvent être intégrées ou réintégrées dans le corps électoral, par décision de la Municipalité de leur commune de domicile en prouvant qu'elles sont capables de discernement, en particulier par la production d'un certificat médical.

Il s'agit que les Municipalités s'appuient sur des critères objectifs, et sachent qu'il ne s'agit pas de procéder à des moyens de preuves importants de type expertise psychiatrique.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 4 tel qu'amendé.

Art. 5 Domicile politique

Y a-t-il un lien entre l'art. 5 « domicile politique » et l'art. 58, al. 7 « dépôt des listes » qui stipule qu'« un candidat ne peut être inscrit sur une liste que s'il a élu domicile dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel il se porte candidat » ?

La cheffe du DIT confirme que le domicile politique doit correspondre à la commune dans laquelle l'électeur.trice réside avec l'intention de s'y établir. On ne dissocie pas le domicile politique du domicile civil, tel que défini à l'art. 23, al. 1 du Code civil suisse. C'est le changement opéré par rapport au système actuel, avec la prise en compte de la motion Eric Sonnay concernant la députation : la personne ne peut se porter candidate que dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement où elle a son domicile.

Qu'en est-il des exceptions que le Conseil d'Etat peut prévoir pour les personnes ayant un lien étroit avec une commune autre que leur commune de domicile ?

Le Conseil d'Etat n'entend pas aller au-delà de ce que prévoit l'art. 1 de l'ordonnance sur les droits politiques, à savoir que peuvent se constituer un domicile politique qui ne correspond pas au domicile tel que le définit le droit civil : les personnes sous tutelle, les personnes séjournant à leur lieu de travail durant la semaine, notamment les étudiants, et les époux qui, avec l'accord de leur conjoint, parce que le juge le leur a ordonné ou que la loi les y autorise directement, résident, avec l'intention de s'y établir, ailleurs qu'au domicile du ménage commun. Dans le règlement, le Conseil d'Etat n'entend pas créer de disparités entre les exceptions permises par le droit cantonal et celles prévues par le droit fédéral.

Est-il prévu des exceptions pour des candidat.e.s ayant un ancrage professionnel ou associatif important avec un arrondissement ?

Les exceptions prévues sont rappelées ci-dessus. La notion de domicile est définie par deux critères : l'un objectif relevant de l'établissement (lieu d'habitation), l'autre subjectif, l'intention d'y séjourner durablement (EMS, prisons, etc. ; des endroits où l'on est potentiellement temporairement).

Dans le cadre de l'examen de la motion Eric Sonnay un régime d'exception concernant la possibilité d'avoir un domicile politique dans une commune où un candidat a ancrage professionnel était laissée ouverte.

L'EMPL est explicite quant aux exceptions. Au niveau fédéral les exceptions sont réglées au niveau de l'ordonnance, d'où une difficulté de procéder à un renvoi au code civil. Le Conseil d'Etat ne va pas ajouter d'exceptions dans le règlement.

Qu'en est-il des autres cantons de la possibilité de distinguer domiciles politique et civil ?

Dans les autres cantons, le système qui prévaut actuellement dans le canton de Vaud domine, à savoir qu'on peut être candidat.e dans un arrondissement dans lequel on n'est pas domicilié.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 5 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Art. 6 Registre des électeurs

On lit dans l'EMPL que « sur demande motivée adressée à la Municipalité, les partis pourront se voir accorder l'accès au registre des électeurs, notamment afin mener des actions de sensibilisation auprès de certaines catégories du corps électoral. » D'expérience, les communes exécutent cette disposition de manière disparate. Se pose la question de savoir ce qu'un parti est en droit de demander, quelle est la pratique en matière d'émoluments, et ce qui est prévu pour éviter cette disparité de traitement des partis entre communes.

La cheffe du DIT reconnaît qu'il y a des disparités importantes actuellement. L'objectif est de se doter de dispositions réglementaires qui figent la pratique et permettent de rappeler les principes applicables. La directive qui permet aux partis politiques de se voir octroyer une copie partielle du registre des habitant.e.s (et non du registre des électeur.trices en l'état) précise qu'en vertu du principe de proportionnalité, le parti politique doit explicitement

préciser quelle catégorie de personnes il souhaite contacter. L'idée est de codifier cette directive dans le règlement, et que le registre accessible ne soit plus celui des habitant.e.s mais celui des électeurs.trices. Il est prévu de se coordonner avec les associations de communes et la fâtière des responsables des registres des contrôles des habitants, dans le but de mettre en œuvre une pratique uniforme dans l'ensemble des communes.

La notion de « demande proportionnée » permet une interprétation par les autorités communales. Il faut que ce soit équitable entre toutes les communes.

Il n'est pas possible qu'un parti ait un accès illimité aux données du registre des électeurs : il faudra que cet accès soit lié à une démarche de communication, et seules les données pertinentes seront transmises. Pour des motifs de protection des données personnelles.

Envisage-t-on une transmission électronique des données, qui permettrait un traitement mécanisé de l'envoi, l'impression directe de l'adresse sur les supports, etc. ?

S'agissant des modalités de transmission, à ce stade cela n'est pas tranché : une pesée d'intérêt doit être faite entre la facilité pour les partis d'obtenir et d'utiliser certaines données, et la facilité à les réutiliser, alors que cela est interdit formellement. Ou alors que ce soit associé à des engagements de destruction de données, etc.

Concernant la notion de partis politiques, qui aura accès au registre des électeurs : les partis politiques inscrits au registre ou toute personne ou groupe qui déposerait une liste, voire serait engagé dans une campagne référendaire ou une initiative ?

Toute organisation aura accès au registre, ce n'est pas lié à l'inscription au registre des partis politiques. La notion de parti politique utilisée dans cet article n'est pas liée à une forme juridique : il peut s'agir de groupements locaux ou communaux, sans aucune nécessité d'être constitués en association.

La cheffe du DIT note que les principes d'accès au registre des électeurs.trices sont clairement exprimés dans la loi et l'EMPL :

- pour les personnes, ce sera limité à des fins de vérification de l'exactitude des données inscrites ;
- les partis politiques « bénéficieront d'un droit plus large de consultation du registre des électeurs. Sur demande motivée adressée à la Municipalité, les partis pourront se voir accorder l'accès au registre des électeurs, notamment afin mener des actions de sensibilisation auprès de certaines catégories du corps électoral. [...] La demande du parti politique auprès de la Municipalité s'effectuera par le biais d'un courrier motivé et signé. Les données personnelles qui pourront être transmises seront limitées au prénom, au nom, à l'adresse, à l'année de naissance et au sexe de l'électeur. En vertu du principe de proportionnalité, seules les données effectivement demandées seront transmises dans chaque cas concret. En outre, la Municipalité peut percevoir un émolument. Les obligations qui découlent du droit de la protection des données devront également être observées. Entre autres, les données récoltées ne pourront ainsi ni être transmises à des tiers ni être utilisées à une autre fin que celle annoncée dans la demande d'accès au registre des électeurs. »

La question est bien balisée dans l'EMPL. Le règlement clarifiera les modalités, notamment la notion de proportionnalité (récurrence, motivation de la requête). Il appartient à la Municipalité de vérifier si la demande est motivée, par exemple si elle est en lien avec un objet de votation.

Un commissaire note que l'expression « peuvent avoir accès » n'est pas explicite s'agissant de transmission.

La cheffe du DIT partage cet avis et dépose un amendement visant à modifier l'al. 4, l'idée étant d'axer sur le principe de la transmission, les dispositions réglementaires concrétisant par la suite les modalités de cette transmission :

⁴ Le registre des électeurs ne peut être consulté qu'à des fins de vérification de l'exactitude des données inscrites, sous peine de sanction prévue à l'art. 193 de la présente loi. Sur demande motivée adressée à la Municipalité, les partis politiques peuvent obtenir la transmission des données figurant dans le registre du corps électoral ~~avoir accès au registre des électeurs.~~

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'amendement du CE.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'art. 6 tel qu'amendé.

Art. 7 Contestations

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 7 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Chapitre II Organisation des scrutins

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 8 à 11 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 8 Calendrier

L'alinéa 4 ne concerne pas les référendums intercommunaux, car les référendums en matière intercommunale ont par essence lieu simultanément dans l'ensemble des communes concernées. Il ne s'agit pas d'une addition de scrutins communaux.

Art. 9 Convocation

Art. 10 Autorité compétente

A l'alinéa 1, litt. b), c'est la Municipalité de la commune siège, et non le comité directeur, qui est l'autorité compétente. En effet, si les Municipalités peuvent s'appuyer sur l'administration communale, il est rare que les comités directeurs disposent de la structure nécessaire.

Art. 11 Carte et matériel de vote

Comment est réglée la question d'une personne qui viendrait chercher du nouveau matériel de vote avec une procuration ?

Ce n'est pas possible : le matériel de vote ne peut être obtenu que par le votant en personne, sans exception. Pour une personne incapable de se déplacer, c'est le Bureau qui se déplace.

Art. 12 Délai d'expédition

Un commissaire dépose un amendement visant à supprimer l'inégalité de traitement entre électeurs.trices suisses et étrangers dans les cas de simultanéité entre élection et votation :

² En cas de simultanéité, le délai pour la votation s'applique aussi à l'élection, pour tout le corps électoral, y compris cas échéant pour les électrices et électeurs étrangers. Il peut être dérogé à ce principe.

Il rappelle qu'en 2016 on a constaté des envois différés, ce qui n'a pas été le cas en 2021. On sait que les étranger.e.s votent moins que les Suisses, les élections communales tombent souvent après les relâches, il convient que tout le monde ait le temps de se forger une opinion.

La motion Jean Tschopp déposée en 2016 et intitulée « Renforcer la participation des électeurs étrangers » (16_MOT_084) demande de supprimer cette inégalité de traitement. Elle a d'ailleurs été renvoyée au Conseil d'Etat par une très large majorité du Grand Conseil.

La cheffe du DIT n'a aucune difficulté avec cet amendement, du moment qu'on peut en cas de difficultés techniques déroger à ce principe. Il peut en effet y avoir des problèmes techniques ou d'acheminement au niveau de la Direction des achats et logistique (DAL) qui met sous pli et envoie le matériel, car en cas de scrutins fédéraux, il y a des enveloppes différenciées entre électeurs suisses et étrangers lors des communales. En cas de difficulté technique lors de la mise sous pli, la pratique est de respecter le délai fédéral pour l'envoi aux électeurs.trices suisses. Le matériel obsolète de la DAL va être remplacé, un EMPD vient d'être accepté pour le mettre à niveau, ce qui améliorera significativement la situation. Pour l'essentiel les délais sont garantis.

Par 8 voix pour, 2 contre et 3 abstentions, la commission adopte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art 12 tel qu'amendé.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 13 à 16 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 13 Bureau électoral communal

Les membres du Bureau électoral n'ont pas le droit de prendre part aux opérations de dépouillements auxquelles ils sont candidat.e.s (al. 2). Mais qu'en est-il des proches directs ?

Actuellement il n'y a pas de règles, juste des recommandations. Aucune règle de récusation n'a été prévue pour les conseils, car cela poserait des problèmes d'organisation évidents des bureaux électoraux. De la même manière, dans les petites communes si on étend à ceux qui d'ordinaire doivent se récuser dans les procédures administratives (conjoints, frères et sœurs, etc.), il y a un risque de difficultés, par exemple si le/la président.e du conseil, respectivement du bureau électoral est apparenté à un.e candidat.e à la Municipalité. On part du principe que les gens sauront faire la part des choses et conserver la confidentialité. Un.e candidat.e au conseil peut dépouiller l'élection à la Municipalité.

Les communes ont-elles la possibilité de fixer des standards plus élevés via le règlement communal, notamment dans les grandes communes ?

Cela n'aurait juridiquement aucune portée : les communes n'ont pas la compétence de régler les droits politiques. Toutefois, concernant les personnes convoquées, les communes peuvent s'adresser prioritairement à certaines personnes, mais non pas édicter une règle.

Art. 14 Attributions du bureau électoral communal

Un commissaire estime qu'il faudrait interdire la présence des téléphones portables dans le bureau électoral. Il relève le nombre de photos sur les réseaux sociaux des opérations de dépouillement...

Ce degré de détail ne doit pas être réglé dans la loi, mais au niveau du règlement respectivement des recommandations. Cela relève de la police des opérations. Étant donné que les précisions sur les moyens de communication seront apportées dans le règlement d'application, le commissaire renonce à déposer l'amendement qu'il entendait proposer.

Art. 15 Assistance logistique

Art. 16 Observateurs

Parfois le dépouillement a duré plus longtemps que prévu, et la possibilité de relayer l'observateur a été refusée par la commune. Le règlement peut-il prévoir la possibilité d'un tournus, notamment pour les élections générales.

A l'heure actuelle cela relève de la compétence du bureau électoral communal. On peut prévoir dans le règlement qu'il y a une déléguée par scrutin ainsi que la possibilité qu'il ou elle puisse être remplacé.

Y a-t-il une information pour expliquer aux observateurs ce à quoi ils doivent être attentifs ?

Dans le logiciel Votelec il y a une page d'information à l'intention des observateurs. Une formation à l'intention des bureaux électoraux a été mise en ligne, laquelle peut également être suivie par les observateurs, ce qui leur permettrait de mieux comprendre le système et par conséquent d'avoir plus de sensibilité.

Chapitre III Exercice du droit de vote

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 17 et 18 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 17 Lieu, mode et jour du scrutin

Art. 18 Conditions générales – secret du vote

Art. 19 Vote par correspondance

Un commissaire dépose un amendement visant à ce que l'Etat prenne en charge l'affranchissement du vote par correspondance :

^{1bis (nouveau)} L'affranchissement est pris en charge par l'Etat.

Un tiers des cantons prennent en charge l'affranchissement, soit les cantons de Genève, Argovie, Zoug, Zürich, Obwald, Saint-Gall, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures. Une partie des communes du canton de Fribourg en font de même. Une ville du canton, Prilly, a testé ce dispositif lors des élections et votations du 7 mars 2021.

Les études indiquent qu'il y a une progression du taux de participation lorsque l'affranchissement est pris en charge. De plus, l'acte politique, un des droits les plus fondamentaux, doit être gratuit. Enfin, vu qu'un tiers des cantons offrent cette gratuité, il lui semble que l'égalité de traitement plaide également en faveur de cette disposition.

La cheffe du DIT relève que ce n'est pas la première fois que cette proposition est faite, à laquelle elle est défavorable. En 2016, une motion (16_MOT_088) allant dans le même sens a été refusée. Un sondage auprès des communes vaudoises en 2016 montre qu'entre 80% et 90% des électeurs déposent eux-mêmes leur enveloppe dans la boîte communale : la possibilité d'aller à l'administration communale déposer enveloppe, est largement utilisée. Les coûts engendrés seraient d'environ Fr. 600'000.- par an, ce qui lui paraît disproportionné. Par ailleurs, l'impact sur la participation est très faible là où cette mesure a été prise.

Quelle méthode de calcul aboutit à un coût de Fr. 600'000.- par année. Toutes les personnes qui déposent leur enveloppe à la commune ne l'envoieront pas par la suite par la poste...

Selon les scrutins, entre 450'000 et 500'000 bulletins sont délivrés, avec en principe quatre scrutins par année. Selon le taux de participation, entre 200'000 et 250'000 enveloppes sont retournées. Des expériences notamment à Genève où on a constaté un transfert vers les boîtes postales si elles sont affranchies. On évalue ainsi les coûts postaux entre Fr. 100'000 et Fr. 150'000.- par scrutins. Soit pour quatre scrutins entre Fr. 400'000.- et Fr. 600'000.-

Une commune peut-elle effectuer cette prestation à ses frais, et demander à la DAL de la mettre en œuvre ?

La cheffe du DIT confirme.

La discussion sur cet amendement met en exergue d'un côté que :

- les électeurs disposent de trois semaines pour déposer leur bulletin de vote, on a largement le temps de déposer les enveloppes dans les boîtes communales ;
- la plus-value est minime dans les cantons qui l'ont introduit, alors que le coût est important ;
- se déplacer jusqu'à une boîte ou un bureau de vote fait partie de la vie citoyenne ;
- 80% à 90% des électeurs déposent eux-mêmes leur enveloppe à la commune ;
- le rapport coût-bénéfice de cette mesure pour une participation citoyenne plus élevée n'est pas significatif ;
- les boîtes communales sont ouvertes 7j./7 et 24h./24 ;
- si l'électeur veut affranchir en courrier B, le matériel est remis largement assez à l'avance.

D'autres commissaires relèvent que :

- un affranchissement d'office faciliterait la démarche, avec à la clef des votes qui ne se perdraient plus ;
- un raisonnement purement financier est exagéré, dans un contexte où l'écrasante majorité des électeurs votent par correspondance ;
- on gagnerait un peu de participation avec cette mesure.

Par 7 voix pour, 8 voix contre la commission refuse l'amendement.

Par 12 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions, la commission adopte l'art. 19 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Art. 20 Vote au local de vote

Dans l'inconscient collectif, on peut voter jusqu'à midi. Une possibilité qui figure dans la loi. Mais dans la pratique, il y a une latitude dans les horaires de fermeture des bureaux de vote, ce qui a pour conséquence une grande diversité d'une commune à l'autre. Un commissaire estime qu'il faudrait-il harmoniser l'heure de fermeture dans l'ensemble du canton. Peut-être que la « bonne » heure n'est pas midi mais onze heures, pour des impératifs de dépouillement.

La cheffe du DIT a le sentiment que les citoyen.ne.s savent très bien à quelle heure ferme leur bureau de vote communal. Etant précisé que ce sont les personnes motivées qui vont déposer leur bulletin de vote le dimanche matin, dans un contexte où 95% des gens votent par correspondance. Dans tous les cas il faudrait éviter 12h et favoriser 11h, pour cause d'organisation du dépouillement, dans les grandes communes pour donner des résultats en fin de journée ; dans les petites communes également, car pendant que le bureau est ouvert, des personnes sont mobilisées et ne peuvent pas dépouiller.

Plusieurs commissaires partagent l'avis que beaucoup de gens se trompent car les choses sont confuses, et que l'on peut se permettre de fixer une heure sans porter atteinte à l'autonomie communale. Le cas des personnes ayant changé de communes est mis en avant, comme le fait que cela faciliterait une communication au niveau cantonal de l'horaire de fermeture des locaux de vote et boîtes de vote.

Un commissaire dépose dès lors l'amendement suivant :

³ Les locaux de vote sont obligatoirement ouverts pendant au moins une heure et fermés à 11 ~~12~~ heures ~~au plus tard~~.

La même heure de fermeture est appliquée aux boîtes de dépôt des enveloppes de vote, vu la teneur de l'art. 19, al. 3.

Par 7 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions, la commission adopte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 20 tel qu'amendé.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 21 à 24 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 21 Vote des malades

Une personne hospitalisée hors de sa commune de domicile peut-elle faire valoir cette possibilité ?

Le bureau communal ne va pas se déplacer, mais la personne peut bénéficier d'un envoi de son matériel de vote par la commune au sein de l'établissement : si la personne n'est pas physiquement empêchée de voter, on peut lui transmettre le matériel de vote.

Art. 22 Responsabilité

Art. 23 Votes non pris en compte

Art. 24 Dispositions d'exécution

Chapitre IV Transparence du financement de la vie politique

Ce chapitre concernant la transparence du financement de la vie politique a largement occupé les travaux de la commission. Des discussions intenses ont eu lieu en première lecture et en deuxième lecture du projet de loi qui ont permis à la commission d'atteindre un consensus global sur les questions soulevées par ce nouveau chapitre de la loi régissant la vie politique vaudoise.

Art. 25 Publicité des comptes

Par souci de clarté de lecture, le compte rendu des discussions et décisions de la commission sur cet article est articulé en deux parties :

- amendements adoptés dans le cadre du consensus établi par la commission ;
- amendements non adoptés par la commission.

Amendements adoptés dans le cadre du consensus établi par la commission

Candidatures individuelles tenues de publier leurs comptes de campagne

Les discussions ont mis en exergue un doute concernant le fait que des personnes se présentant à titre individuel à une élection soient soumises aux dispositions de cet article. Afin de lever toute ambiguïté, la cheffe du DIT a dès lors déposé l'amendement suivant :

² Sont tenus de publier leurs comptes de campagne au plus tard 60 jours après le scrutin :

[...]

c. Les personnes et les organisations déposant une liste de candidatures lors d'une élection au niveau cantonal, ainsi qu'au niveau communal dans les communes de plus de 10'000 habitants.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'amendement du CE.

Publication des budgets de campagne de votations

Le projet du Conseil d'Etat ne concerne que la publication des comptes et ne prévoit pas la publication des budgets de campagne avant la tenue du scrutin, contrairement au modèle choisi par plusieurs cantons. Plusieurs commissaires estiment qu'une véritable transparence du financement de la vie politique nécessite la publication des budgets de campagne des partis et comités de campagnes prenant part à des scrutins. S'agissant des campagnes de votations, cette information n'est même pertinente qu'avant le vote dans le contexte de la formation de l'opinion, contrairement aux élections qui sont appelées à se répéter chaque cinq ans.

Un commissaire a dès lors déposé l'amendement suivant :

Art. 25 Publicité des budgets et des comptes de campagne

^{2bis} Les partis politique représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants, les comités de campagnes et organisations (au sens de l'alinéa 2) publient leurs budgets de campagne 30 jours avant le scrutin.

³ Le département établit le modèle de budget et de comptes devant être utilisé pour accomplir les obligations prévues aux alinéas 1, ~~et 2~~ et 2bis.

Le délai de 30 jours correspond au délai d'expédition du matériel de vote au corps électoral lors de votations qui est de quatre semaines avant le scrutin (art. 12, al. 1 lett. a). Il permet également aux organisations et partis politiques d'avoir une vision réaliste des moyens dont ils disposent pour financer leur campagne (à titre d'exemple, l'ensemble des partis, constitués en associations, valident des budgets de campagne en AG bien en amont des élections). Vu la publication a posteriori des comptes, le parti ou le comité de campagne qui sous-estimerait ses dépenses de campagnes perdrait en crédibilité de ce point de vue et aurait peu d'intérêt à le faire. Cette proposition va dans le sens recherché de l'augmentation de la transparence. En outre, cette publication du budget des campagnes électorales *ex ante* correspond au modèle adopté par les cantons de Neuchâtel, de Schwytz et du Tessin.

La cheffe du DIT estime que le but poursuivi par la loi est de connaître la comptabilité d'une campagne, avec des données fiables, ce qui n'est pas le cas avec un budget, un acte prévisionnel. Cette question a fait l'objet de larges discussions au sein du Conseil d'Etat, convaincu qu'il faut se limiter aux obligations qui suivent le scrutin. La transparence doit se baser sur des éléments précis et complets.

La discussion met en exergue qu'il peut y avoir des variations entre le budget et les comptes, à la hausse comme à la baisse. Ces aléas sont connus, et toute la question est de savoir s'il y a un intérêt public à connaître ces informations. C'est pendant les campagnes que l'intérêt médiatique s'éveille, en amont du processus de votation, et une fois les élections terminées, les comptes sont présentés. Ils sont perçus comme une validation de ce qui a été annoncé avec le budget. Cela colle plus à l'intérêt public, avec une logique de transparence dès le début.

D'autres commissaires ne voient pas l'intérêt de demander un budget, car celui-ci fluctue jusqu'au dernier jour. Les entités qui participent à des campagnes de votation (associations, syndicats, organisations patronales, églises, etc.) devraient également annoncer leur budget. Ils estiment que plus on aura une loi claire et sans interprétation, mieux ce sera.

Sur l'éventuel différence entre comptes et budget, certains estiment que cela n'aura aucune conséquence, à part l'aspect moral ou amoral. D'autres relèvent au contraire qu'en l'absence de budget, la publication de comptes montrant des dépenses très élevées d'un comité de campagne serait sans conséquences sur le scrutin, car cette information n'aurait pas fait partie des éléments à disposition pour la formation de l'opinion du corps électoral. L'objectif de publication du budget est en effet de renseigner le corps électoral avant le scrutin.

Quelques commissaires nuancent : dans le cadre d'une votation sur une thématique qui ne se présente qu'une seule fois, il est justifié de connaître les moyens financiers des organisations qui prennent part au débat public. En revanche, dans le cadre des cycles électoraux, les moyens engagés par des partis (qui plus est tenus de publier leurs comptes annuels) et l'origine des dons sont connus sur le long terme ; l'intérêt public est donc moindre de connaître leur budget. L'intérêt public dans une élection se situe plutôt dans la publication du total des montants donnés, des donateurs.trices importants et du registre des intérêts.

Il y a des campagnes coûteuses dans tous les bords politiques. Cette transparence des budgets est particulièrement importante dans le cadre des votations qui ne se présentent qu'une seule fois. C'est dans ce cadre que s'est dessiné un accord au sein de la commission.

Dès lors un commissaire dépose le contre-amendement suivant visant à limiter la publication des budgets de campagnes aux seules votations (et non pas aux élections) :

Art. 25 Publicité des budgets et des comptes de campagne

^{2bis} Lors des votations, les partis politique représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants, les comités de campagnes et organisations (au sens de l'alinéa 2) publient leurs budgets de campagne 30 jours avant le scrutin.

³ Le département établit le modèle de budget et de comptes devant être utilisé pour accomplir les obligations prévues aux alinéas 1, et 2 et 2bis.

Par 5 voix pour l'amendement, 7 voix pour le contre-amendement et 3 abstentions, la commission soutient le contre-amendement qui en limite la portée aux seules votations.

Par 8 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions, la commission accepte le contre-amendement.

Amendements non adoptés par la commission

Publication des comptes de campagne des personnes candidates à une élection

Un commissaire estime qu'outre les partis politiques et les comités de campagnes et organisations prenant part à des campagnes, les personnes candidates elles-mêmes devraient publier leurs comptes de campagne, ceci afin d'éviter que les règles s'appliquant aux partis ne soient contournées par le financement des campagnes des candidat.e.s (qui portent fondamentalement les couleurs des partis). Dès lors il dépose l'amendement suivant à l'alinéa 2 :

² Sont tenus de publier leurs comptes de campagne au plus tard 60 jours après le scrutin :

c. les personnes candidates à l'élection au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats dont le montant de campagne personnel est supérieur à CHF 10'000 ;

d. les personnes candidates à l'élection de la Municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants ;

e. les personnes candidates à l'élection des conseils communaux dans les communes de plus de 10'000 habitants pour autant que leurs dépenses dépassent CHF 10'000.-

La cheffe du DIT relève que cet amendement implique la publicité des comptes de campagne des candidat.e.s, en plus des partis. Or, les candidat.e.s n'ont en général pas de comptabilité de campagne ; aucun canton n'a prévu de règle de ce type, car le travail serait conséquent.

La consolidation n'existe pas de manière systématique et il peut même être contraire à l'idée d'une campagne d'additionner les montants par candidat.e.s de la liste. D'un autre côté, si aucun autre élément n'est fixé, les montants donnés aux candidat.e.s à titre individuel n'apparaissent pas. Selon la majorité, il n'y a pas d'intérêt public à savoir qu'une personne a investi Fr. 500.- pour envoyer des cartes postales, mais il y a en a un pour un candidat qui investit Fr. 20'000.- en son nom personnel.

Par 6 voix pour, 8 voix contre et 1 abstention, la commission refuse l'amendement.

Publication des comptes des partis dans les communes connaissant le système proportionnel

Un commissaire propose que la transparence concerne toutes les communes qui appliquent l'élection au système proportionnel, dans lesquelles il y a des partis et des listes. A son avis, toutes les campagnes sont politisées. Il dépose l'amendement suivant à l'aliéna 1 :

¹ les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes ~~de plus de 10'000 habitants~~ appliquant l'élection au système proportionnel publient leurs comptes annuels au plus tard le 30 juin.

La cheffe du DIT propose de refuser cet amendement : 10'000 habitants renvoie à la notion de ville, où les flux financiers ont tendance à être plus importants. Dans de nombreuses communes entre 3'000 et 10'000 habitants peu politisées, avec des listes d'entente communales, non partisans, il n'apparaît pas pertinent d'imposer ce type de démarches, administrativement lourdes, au regard de l'intérêt public et de la proportionnalité. Ces contraintes peuvent avoir un effet négatif sur les motivations à trouver des candidat.e.s dans des communes peu professionnalisées, reposant sur le système de milice.

Un commissaire estime que cet amendement va ennuyer les communes. Cela pourrait être contreproductif vu la difficulté de trouver des conseillers/ères communaux/ales qui s'affichent dans des partis politiques dans des communes de 3'000 à 4'000 habitant.e.s. Le seuil de 10'000 habitant.e.s correspond à une ville et fait sens dans ce contexte. Un autre commissaire n'est pas convaincu qu'avec un seuil fixé à 3'000 habitants, la plus-value soit spectaculaire pour l'information du corps électoral. A contrario, quelques commissaires estiment que c'est une question de cohérence. Le nœud du problème est la transparence du financement de la vie politique.

Par 3 voix pour, 8 voix contre et 4 abstentions, la commission refuse l'amendement.

Manière de procéder à la comptabilité

Un commissaire estime que vu que les candidat.e.s ne sont pas tenus de publier des comptes, l'article serait vidé de sa substance si chaque candidat d'une liste fonctionnait avec un budget séparé. Il dépose dès lors l'amendement suivant :

³ Le département établit le modèle de comptes devant être utilisé pour accomplir les obligations prévues aux alinéas 1 et 2. Les comptes des campagnes électorales des candidats sont consolidés par liste électorale.

Plusieurs commissaires ne partagent pas l'interprétation de cet amendement : les candidat.e.s à la Municipalité ou au Conseil communal font partie d'un paquet proposé par les partis politiques, à de rares exceptions de personnes indépendantes. Il s'agit d'un travail d'équipe. Pour l'élection à la Municipalité, les candidat.e.s sont soutenus par des partis.

Concernant les dons, avec l'amendement prévu et accepté à l'art 26, al. 1 qui impose de révéler le montant total des dons, si un parti finance ses campagnes par l'intermédiaire de dons perçus par ses candidat.e.s, cela ressortira. Par ailleurs, multiplier des dons inférieurs au seuil de publication du nom des donateurs.trices revient à un abus de droit. Un des moyens de le constater est la symétrie entre les moyens engagés et les actions entreprises. L'intérêt public est lié à la publication des comptes de campagne du parti et non des candidat.e.s.

Par 7 voix pour, 8 voix contre et 0 abstention, la commission refuse l'amendement.

Par 9 voix pour, 5 voix contre et 1 abstention, la commission accepte l'art. 25 tel qu'amendé par la commission.

Art. 26 Publicité des dons

Projet du Conseil d'Etat

Selon le projet présenté par le gouvernement, sont concernés par cette obligation de publicité des dons les partis politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations, les candidat.e.s au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats, ainsi que pour les Municipalités des communes de plus de 10'000 habitants.

Les seuils à partir desquels les dons sont publiés sont fixés à Fr. 3'000.- pour les personnes morales et à Fr. 5'000.- pour les personnes physiques. Cette différence de seuils est justifiée par l'intérêt public supérieur concernant les personnes morales en termes d'information au public. Il est précisé que les cantons ont la compétence de réguler les candidatures au Conseil des Etats.

Pour la fixation des seuils de publication de l'identité des donateurs.trices, deux éléments doivent être pris en compte : il s'agit de données sensibles qui relèvent de la sphère privée, cela nécessite donc un intérêt public assez important pour révéler les noms ; il faut tenir compte des aspects opérationnels et de proportionnalité.

La notion de don est large, intégrant des dons en argent, en nature, en temps de travail. Le travail effectué à titre bénévole en dehors des heures professionnelles n'est pas visé. En revanche, est concerné le travail des personnes qui, dans leur cadre professionnel (organisation patronale ou syndicat par exemple) se voient libérer du temps pour participer à une campagne, pour un candidat ou une votation. Il y a encore les prestations à un prix inférieur que le prix réel, qui correspondent à des dons, ainsi que, par exemple, des prêts sur une durée de 20 ans qui sont également considérés comme des dons. Les cotisations à un parti politique sont également des dons. Les dons anonymes sont interdits.

Publication du montant total des dons perçus

Estimant que l'intérêt premier pour le public est de connaître la volumétrie en matière de dons, un commissaire dépose l'amendement suivant :

¹ Sont tenus de révéler le montant total des dons et l'identité des personnes physiques procédant à un don d'un montant supérieur à 5'000 CHF et des personnes morales procédant à un don d'un montant supérieur à 3'000 CHF en leur faveur

Indépendamment de la question (discutée infra) de la publication de l'identité des gros donateurs, cet amendement permettra de connaître clairement l'ensemble des flux financiers d'une campagne. Il mettra en outre tous les acteurs concernés par cet article sur un pied d'égalité par la publication du montant total des dons perçus. Sans cette disposition, un budget personnel de Fr. 200'000.- d'un candidat, constitué de dons individuels de nombreux.se.s donateurs.trices, en dessous du seuil, ne serait pas public, alors que les comptes d'un parti ayant alloué un budget de campagne de Fr. 50'000.- seraient publics.

Cette solution a l'avantage de fournir un élément qui entrera aisément dans les comptes annuels, et garantit pour le moins que plusieurs dons d'un même donateur apparaissent dans ce montant global. Elle permet en outre de disposer de montants qui constituent des indicateurs intéressants dans la complexité des comptes de campagne.

A l'unanimité des 14 membres présent.e.s, la commission adopte cet amendement.

Suppression de la distinction entre personnes physiques et morales, et fixation du montant à partir duquel l'identité des donateurs.trices est publique

Un commissaire dépose en première lecture l'amendement suivant, car il trouve la distinction entre personnes physiques et morales inadéquate. Il propose de grouper les personnes physiques et morales. Il précise que le montant peut être discuté à part :

¹ Sont tenus de révéler l'identité des personnes physiques ~~procédant à un don d'un montant supérieur à CHF 5'000~~ et des personnes morales procédant à un don d'un montant supérieur à CHF ~~3'000~~ 10'000 en leur faveur :

Plusieurs commissaires sont d'avis que le principe même d'un montant identique pour les personnes morales et physiques est envisageable, à condition qu'on ne procède pas à l'augmentation du seuil le plus élevé fixé par le Conseil d'Etat à Fr. 5000.-

En première lecture, cet amendement a été adopté par 8 voix pour, 6 voix contre et 0 abstentions après avoir été opposés à deux amendements : l'un fixant le montant à Fr. 1'000.- (8 voix contre 1 voix pour et 5 abstentions), l'autre fixant le seuil à Fr. 10'000 pour les personnes physiques et Fr. 1000.- pour les personnes morales (8 voix contre 2 pour et 4 abstentions).

En deuxième lecture, cette question du montant génère de longues discussions. En effet, avec un seuil à Fr. 10'000.-, impliquerait que cette disposition de transparence serait théorique tant de tels dons sont rares. Au final, un commissaire a proposé et obtenu une solution de compromis qui renonce à la distinction entre personnes morales et physiques mais maintient le seuil de Fr. 5'000.- Il a déposé l'amendement suivant :

¹ Sont tenus de révéler le montant total des dons et l'identité des personnes physiques ~~procédant à un don d'un montant supérieur à 5'000 CHF~~ et des personnes morales procédant à un don d'un montant supérieur à CHF ~~3'000~~ 5'000 en leur faveur :

Par 13 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions, la commission accepte l'amendement.

Règles applicables à l'élection au Conseil des Etats

Un commissaire souhaite supprimer le Conseil des Etats du champ de la loi vaudoise. Il dépose en ce sens l'amendement suivant :

¹ Sont tenus de révéler le montant total des dons et l'identité des personnes physiques ~~procédant à un don d'un montant supérieur à 5'000 CHF~~ et des personnes morales procédant à un don d'un montant supérieur à CHF ~~3'000~~ 5'000 en leur faveur :

[...]

c. les candidats à l'élection au Grand Conseil; et au Conseil d'Etat ~~et au Conseil des Etats~~

L'objectif est d'éviter les problèmes d'interprétation au vu de règles qui ne seraient pas les mêmes entre la loi vaudoise et la loi fédérale attendue concernant les personnes ayant reçu des dons pour leur campagne au Conseil national (élection fédérale) et celles ayant reçu des dons pour leur campagne au Conseil des Etats (élection cantonale). Il souhaite que les règles fédérales (non encore arrêtées) pour les conseillers/ères nationaux/ales s'appliquent aux conseillers/ères aux Etats.

La cheffe du DIT relève que, vu l'importance de l'élection au Conseil des Etats, ne pas légiférer en cette matière viderait la loi de sa substance. Le Conseil d'Etat est conscient des difficultés potentielles à différencier ce qui relève des candidatures au Conseil national et au Conseil des Etats, qu'il pourra y avoir des problèmes de cohérence entre droit cantonal et fédéral. Reste qu'il est souhaitable de réguler cette élection fondamentale dans le canton, qui engage des moyens importants. Ce que tous les cantons qui ont légiféré ont fait.

La discussion met en exergue que les législations cantonales s'appliquent pour l'élection au Conseil des Etats. Supprimer l'élection au Conseil des Etats serait problématique, car c'est la plus profilée des élections cantonales en termes de nombre d'élus (respectivement 2 conseillers/ères aux Etats, 7 conseillers/ères d'Etat, 19 conseillers/ères nationaux/ales et 150 député.e.s). L'élection au Conseil des Etats est très personnalisée, ce qui justifie d'autant plus la transparence car le risque augmente dans ce genre d'élections. Sortir les candidat.e.s au

Conseil des Etats du champ d'application de la LEDP irait à l'inverse du but recherché en matière de transparence de la vie politique. De plus, la Confédération ne légifèrera probablement pas concernant l'élection au Conseil des Etats, et dans les cantons ayant légiféré en matière de transparence de la vie politique, l'élection au Conseil des Etats a été intégrée.

La volonté n'est pas d'avoir un manque de transparence sur cette élection, mais une clarté concernant deux élections distinctes réglées aux niveaux cantonal et fédéral. Le but est que l'élection au Conseil des Etats relèvent du même régime que l'élection au Conseil national.

Dès lors, le député à l'origine de l'amendement complète son amendement par un second amendement consistant un à la création d'un article 26a (nouveau) qui renvoie au régime auquel est soumis l'élection au Conseil national. En l'absence de dispositions fédérales, les articles 25 et 26 de la loi vaudoise s'appliqueraient.

Art. 26a Règles applicables à l'élection au Conseil des Etats

¹ Les dispositions liées à la transparence de la vie politique applicables à l'élection au Conseil national s'appliquent par analogie à l'élection au Conseil des Etats.

² En l'absence de dispositions fédérales en la matière, les art. 25 et 26 de la présente loi s'appliquent.

Par 8 voix pour, 7 voix contre et aucune abstention, la commission adopte l'amendement visant à supprimer les candidat.e.s au Conseil des Etats du champ de l'art. 26 et créer un art. 26a renvoyant pour ces candidat.e.s au régime fédéral.

Possibilité d'appliquer cet article pour les candidat.e.s au conseil communal

Un commissaire souhaite étendre le champ de cet article aux personnes candidates au conseil communal des communes de plus de 10'000 habitants.

La cheffe du DIT est défavorable à cet ajout, pour des raisons de proportionnalité : il s'agirait en effet de contrôler les 2700 candidat.e.s aux élections dans les conseils communaux de communes de plus de 10'000 habitants.

La discussion met en exergue que :

- contrôler tous les candidatures à l'élection au conseil communal des communes de plus de 10'000 habitants est aller trop loin ;
- il faut donner la possibilité aux communes de le faire mais non le prévoir au niveau du canton, lesquelles communes, cas échéant assumeront le contrôle ;
- il faudrait que la loi cantonale prévoie cette possibilité.

Une base légale étant nécessaire, le commissaire dépose un amendement visant à créer un alinéa 4 nouveau ayant la teneur suivante :

^{4 (nouveau)} Les communes peuvent appliquer le présent article pour les personnes candidates au conseil communal.

Par 11 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions la commission adopte l'amendement.

Publication des dons avant le jour du scrutin (amendement refusé par la commission)

Un commissaire a déposé un amendement visant à la publication des dons trois semaines avant le jour du scrutin :

² Les personnes qui bénéficient d'un don au sens de l'alinéa 1 dressent une liste nominative des donateurs comprenant notamment le montant des dons perçus. Les personnes astreintes à la publication des comptes annuels ou de campagne au sens de l'article 25 joignent la liste des

donateurs en annexe. Les autres personnes remettent la liste des donateurs au département dans un délai de 60 jours. Les dons liés à une votation sont publiés 3 semaines avant le jour du scrutin.

Si en matière d'élection, la récurrence des échéances peut justifier qu'on puisse se suffire de comptes délivrés après les votations, en matière de votations cette problématique est particulièrement pertinente en matière de transparence de la vie démocratique.

La cheffe du DIT est défavorable à cet amendement, notamment vu la facilité de détourner le dispositif (promesse de don et versement deux semaines avant la votation), sans compter que les informations seraient par nature partielles.

Les commissaires favorables à cet amendement relèvent que :

- en matière de votation, si l'information intervient après le scrutin, on rate l'objectif de la transparence du financement de la vie politique ;
- nul n'a la prétention qu'on pourra mettre en œuvre une parfaite transparence : des personnes passeront entre les mailles du filet ;
- cet amendement est proportionné dans un contexte où la campagne de votation démarre très tôt avec le vote par correspondance ;
- certaines votations cantonales représentent des enjeux importants (soins dentaires, logement, salaire minimum, etc.)

A contrario, d'autres commissaires relèvent que :

- la facilité de détourner le dispositif, alors qu'il faut tant que possible éviter toute interprétation possible de la loi ;
- il faudrait donc tellement circonscrire le problème pour éviter les abus (promesses de dons notamment) que le mécanisme serait par trop complexe ;
- les organismes et les personnes qui s'impliquent de manière significative en font la publicité, ce qui par nature est transparent : on sait qui soutient quoi ;
- trois semaines avant le scrutin est de fait trop tard pour une partie du corps électoral.

Par 7 voix pour, 8 voix contre et aucune abstention, la commission refuse l'amendement.

Définition de la personne morale poursuivant un but d'utilité publique (alinéa 3)

Un commissaire demande si le « parti politique » entre dans la définition de « personne morale poursuivant un but d'utilité publique », dès lors qu'un donateur pourrait de cette manière faire un don sans être connu.

Le directeur général de la DGAIC explique qu'il s'agirait d'un abus de droit. Le commentaire de l'EMPL précise que le versement doit être fait à des « personnes morales poursuivant un but d'utilité publique, telles qu'elles sont définies à l'art. 90 al. 1 let. g de la loi sur les impôts directs cantonaux ».

La commission décide de préciser au rapport que les partis politiques sont exclus des personnes morales auxquelles les dons anonymes interdits peuvent être reversés, ainsi que toutes les personnes morales qui participent à la campagne ou élection concernée.

La cheffe du DIT note qu'il est difficile de contrôler les dons en cascade. Si un syndicat ou une association des ami.e.s d'un.e candidat.e finance une campagne politique, c'est ce syndicat ou cette association qui apparaît dans les donateurs.trices, pas les donateurs.trices du syndicat. C'est sur la durée que les comparaisons seront pertinentes.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'art. 26 tel qu'amendé.

Art. 26a Règles applicables à l'élection au Conseil des Etats

L'amendement adopté à l'art. 26 a retiré l'élection au Conseil des Etats du champ d'application de la loi vaudoise, mais introduit par amendement un article 26a ayant la teneur suivante :

Art. 26a Règles applicables à l'élection au Conseil des Etats

¹ Les dispositions liées à la transparence de la vie politique applicables à l'élection au Conseil national s'appliquent par analogie à l'élection au Conseil des Etats.

² En l'absence de dispositions fédérales en la matière, les art. 25 et 26 de la présente loi s'appliquent.

Pour mémoire, l'idée est que la réglementation soit la même tant pour les candidat.e.s vaudois aux élections au Conseil des Etats qu'au Conseil National. Aux dernières nouvelles, l'Assemblée fédérale va voter le contre-projet indirect à l'initiative populaire pendant « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique ». Si l'initiative est acceptée, le contre-projet ne rentrera pas en vigueur, et une loi d'application devra être élaborée. Il y a donc encore une certaine incertitude. Au cas où les dispositions fédérales ne concerneraient que les élu.e.s au Conseil national ou au Conseil des Etats, et non leur élection, la loi cantonale s'appliquera pour les campagnes électorales du Conseil des États.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'art. 26a tel qu'amendé.

Art. 26b Publicité des revenus des élus (amendement refusé par la commission)

Un commissaire dépose un amendement visant à introduire un nouvel article :

26b (nouveau) Publicité des revenus des élus

¹ Sont tenus de révéler de publier la liste des revenus issus de leur mandat électif ainsi que des mandats attribués en raison de leur fonction avant le 30 juin :

a. les membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats

b. les membres de la Municipalité

c. les membres du conseil communal dans les communes de plus de 10'000 habitants

Il estime que les revenus que les élu.es tirent de leurs activités politiques font partie de la transparence de la vie politique. Si le revenu de base est public (décret sur les indemnités des députés au Grand Conseil, règlement sur la rémunération des membres de la Municipalité...), il y a de plus en plus de revenus annexes. Un municipal peut être membre d'associations intercommunales dont une partie font l'objet d'une rémunération. Dans un souci de transparence, il serait souhaitable de publier ces revenus.

Ces éléments ne tombent pas sous le coup de la LInfo, car ce sont des revenus privés bien qu'obtenus dans le cadre d'une fonction publique.

La cheffe du DIT estime que cela ne relève pas de la LEDP, mais plutôt de la Loi sur le Grand Conseil, de la Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat ou de la Loi sur les communes. Car on parle de l'activité durant la législature et non de l'exercice des droits politiques. Concernant le Conseil d'Etat, les revenus accessoires sont interdits. Concernant les communes, les pratiques sont différenciées ; en général, la Commission de gestion est informée de revenus perçus liés à la fonction.

Le cœur du problème posé par cet amendement est de savoir ce qui est lié à la fonction d'un municipal : des nominations de municipaux dans des conseils d'administration ne sont pas forcément *es* fonction. Est-ce lié à la formation ? Aux connaissances personnelles ? A la fonction ? Lorsque les statuts d'un établissement prévoient qu'une commune dispose d'un siège, cela est lié à la fonction et, selon les communes, conservé ou reversé, mais cela est publié. En revanche si un municipal est au conseil d'administration de l'entreprise familiale, ce n'est pas public. Une telle disposition ne simplifierait pas forcément la question.

Certains commissaires estiment qu'il serait intéressant de prévoir une disposition qui englobe les communes. Décréter le principe que les revenus liés à une fonction publique sont publiés est dès lors la solution la plus adéquate, selon des modalités à définir, en termes de crédibilité et de transparence.

D'autres sont dubitatifs quant à la manière dont cet amendement se croiserait avec les règlements communaux à géométrie variable. Pour eux, la LEDP n'est pas le siège de la matière, et cet amendement met à mal l'autonomie communale, chaque commune étant libre de s'organiser en la matière. Enfin, il y a un flou sur la notion de « mandats attribués en raison de leur fonction », dont la frontière est difficile à déterminer.

Par 6 voix pour, 8 voix contre et une abstention, la commission refuse l'amendement visant à créer un nouvel article 26b « Publicité des revenus des élus ».

Art. 27 Accès aux informations

La LInfo prévoit le principe de gratuité et permet sous condition la perception d'un émolument, notamment lorsque la réponse à la demande nécessite un travail important, en cas de demandes répétitives ou lorsqu'une copie est demandée (art. 11 LInfo). Si une personne souhaite simplement consulter des données car elle a des difficultés avec l'informatique, il semble délicat de lui demander un émolument. Or, la manière dont est rédigé cet article donne le sentiment que la seule manière de consulter ces informations est sur Internet. La perception d'un émolument pour les autres manières de consulter péjore les personnes qui n'ont pas accès à Internet, ou de manière peu aisée (fracture ou illettrisme numérique).

Un commissaire dépose dès lors l'amendement suivant :

¹ Les informations qui doivent être rendues publiques en vertu des articles 25 et 26 doivent être adressées au département par les personnes visées par ces dispositions. Le département contrôle les données reçues et les met à disposition du public notamment sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud. ~~Il fournit, sur demande et contre émolument, une version papier.~~

Cela explicite le fait que les données sont accessibles d'une autre manière, par exemple dans les préfectures. Il est bien précisé qu'une demande d'émolument, par exemple en cas de fourniture d'une copie, est possible.

La cheffe du DIT relève que l'EMPL fait référence à l'art. 11 LInfo. Lors de la rédaction de cet article, l'on a considéré que du moment que des éléments étaient publiés sur Internet cela ne demande pas de compétences particulières pour y accéder, et que la solution proposée était donc proportionnée. Toutefois, pour des personnes ayant des difficultés d'accès à Internet, la consultation sans frais sur place est envisageable. Le Conseil d'Etat explicitera dans le règlement où et sous quelle forme cette consultation est possible, en dehors du site internet de l'Etat, par exemple au département ou dans les préfectures.

*Par 14 voix pour, aucune voix contre et une abstention, la commission accepte l'amendement.
A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'art. 27 tel qu'amendé.*

Chapitre V Registre des partis politiques

Art. 28

Les effets de ce registre sont le remplacement des parrains au cas où il s'agit de désigner des viennent ensuite, ainsi que de se substituer au comité d'initiative. On retrouve ces éléments aux articles 83, al. 5 « Vacance de siège pendant la législature » et 123, al. 2 « Retrait de l'initiative ». Ce registre ne sera pas exhaustif (possibilité d'être radié ou de ne pas y figurer).

Un commissaire demande si, lorsqu'un parti cantonal est au registre, toutes les sections qu'il reconnaît sont automatiquement incluses dans le registre.

La cheffe du DIT explique que cette option a été analysée mais s'est avérée complexe à vérifier et mettre en œuvre. Le parti cantonal peut représenter la section locale pour inscrire une liste électorale à une élection communale. Dans ce cas de figure, il aurait également le rôle de parrain en cas de viennent ensuite.

Un commissaire est surpris de l'imposition d'une forme juridique particulière. Il estime en effet qu'il n'y a pas de raison de limiter l'accès à ce registre. Dès lors il serait favorable à supprimer l'al. 2 lett. a et dépose formellement l'amendement suivant :

- ² Un parti politique peut se faire officiellement enregistrer par le département à condition :
- a. ~~qu'il revête la forme juridique d'une association au sens des articles 60 à 79 du code civil suisse;~~

Il rappelle que les parrains ont actuellement le rôle de désigner les viennent ensuite lorsqu'il n'y a plus de personnes sur les listes : le fait que ce soit une association ne garantit à son sens rien de plus.

La cheffe du DIT estime au contraire qu'il faut s'assurer du processus décisionnel lorsque le parti enregistré agit comme comité d'initiative ou personne morale désignant des viennent ensuite. Ce que la forme juridique de l'association garantit.

Par 2 voix pour, 12 voix contre et une abstention, la commission refuse l'amendement.

Un commissaire trouve dommage que les partis n'ayant pas d'élus au Grand Conseil ou dans les communes de plus de 10'000 habitants ne puissent s'inscrire au registre, il dépose dès lors l'amendement suivant :

- ² Un parti politique peut se faire officiellement enregistrer par le département à condition :
- [...]
- b. qu'il compte au moins un de ses membres au sein du Grand Conseil ou au sein d'un conseil communal ~~d'une commune de plus de 10'000 habitants~~ élu sur l'une de ses listes.

Vu que seuls les partis cantonaux ou les grandes sections locales sont appelés à s'inscrire dans le registre des partis, on se trouvera dans une situation où des partis cantonaux déposeront des listes dans les communes, notamment de moins de 10'000 habitants.

Un commissaire relève que l'utilité du registre est d'apporter de la clarté dans le débat politique et d'identifier les principaux acteurs actifs sur le territoire cantonal. Un autre que c'est une affaire de curseur. Le but est de faciliter la vie politique, il propose d'en rester à la proposition du Conseil d'Etat et de voir à l'usage.

Par 2 voix pour, 11 voix contre et 2 abstentions, la commission refuse l'amendement.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 28 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Titre II RÈGLES PARTICULIÈRES AUX VOTATIONS

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 29 à 32 tels que proposés par le Conseil d'Etat, avec un amendement de plume à l'art. 29 (suppression du terme « gommée » à l'al. 1, lett. c).

Art. 29 Matériel officiel

Un amendement de plume à l'al. 1, lett. c :

- c. une enveloppe de vote ~~gommée~~ destinée à contenir les bulletins de vote (un au maximum par scrutin en cours).

Il y a en effet un certain temps que les enveloppes de vote ne sont plus « gommées » ...

Art. 30 Brochure explicative

Actuellement le texte précise que la brochure contient, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités. Cela laissait penser qu'en plus de l'avis des autorités et du comité, d'importantes minorités, comme des syndicats ou des organisations patronales, pouvaient faire figurer un argumentaire, ce qui n'a jamais été l'idée. Le département s'est basé sur le texte de la loi fédérale, car l'avis d'importantes minorités ne doit pas être un argumentaire qui figure en annexe des autres argumentaires. C'est un élément que le Conseil d'Etat est tenu de mentionner dans ses propres explications. Cette modification a été effectuée à l'alinéa 2 dans un but de clarification.

Concernant l'alinéa 3, le raisonnement à l'origine était que le terme « égal » est plus strict et rigide, laissant entendre la nécessité d'une égalité parfaite en termes de signes. Le terme « similaire » est plus souple et laisse plus de marge de manœuvre. Parfois, il n'est pas nécessaire d'avoir autant de signes pour les comités par rapport aux autorités. Il y a eu un recours dans lesquels des justiciables avaient compté le nombre de signes entre les argumentaires. La Cour constitutionnelle avait indiqué qu'il ne fallait pas aller jusqu'à ce point. Ainsi, visuellement, cela doit être comparable, mais si l'argumentaire du Conseil d'Etat comporte 10 à 15 signes de plus, cela ne viole pas ce principe.

Au sujet de l'alinéa 4, la marge de manœuvre n'est pas abolie pour les communes. La Municipalité est responsable de l'édition de la brochure explicative, tout en étant tenue de respecter les principes des 3 premiers alinéas. Ces principes découlent de l'art. 34 al 2 Cst. Cette disposition, rédigée de manière très vague, a fait l'objet de nombreuses jurisprudences du TF. Ainsi, l'autorité doit respecter les principes de la liberté de vote, dont les questions en lien avec l'objectivité. La marge de manœuvre des communes est donc plutôt circonscrite par la jurisprudence du TF.

Une commissaire demande dans quel ordre figurent les recommandations des groupes politiques représentés au Grand Conseil. Elle souhaite que ces recommandations soient représentées dans l'ordre d'importance desdits groupes.

La cheffe du DIT explique que c'est d'ores et déjà l'usage en vigueur. Il n'est pas nécessaire de faire un amendement, éventuellement cela peut relever du règlement.

Art. 31 Information des électeurs

Une commissaire explique que des projets pilotes ont été menés, notamment à Sion, consistant à compléter la brochure explicative avec une explication rédigée par un panel de citoyens représentatifs, sans recommandation de vote, sous la gestion de la commune ou du département concerné. Cela vise à améliorer la participation, en se forgeant une opinion et en comprenant mieux l'objet de la votation. Le feuillet utilisé à Sion était un élément

supplémentaire, à part. Il ne faisait pas partie du texte officiel de la brochure explicative. Cet essai pilote a été évalué, et montre que la population a trouvé ce feuillet très utile.

La commissaire demande si l'art. 31 permettrait au canton de Vaud s'il le désirait de mener un essai pilote tel que cela a été fait à Sion.

La cheffe du DIT confirme.

Art. 32 Exercice du droit de vote

Art. 33 Dépouillement

Alinéa 1

A l'heure actuelle, de nombreuses communes commencent le dépouillement avant la clôture du scrutin. Or, le texte proposé indique qu'il devrait avoir lieu après la clôture du scrutin. Pour coller à la pratique, un commissaire dépose donc un amendement suivant :

¹ ~~Après la clôture du scrutin,~~ Le jour du scrutin, le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins de vote.

La cheffe de département confirme que cette formulation colle à la pratique.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

Alinéa 2

Avec l'alinéa 2, le Conseil d'Etat peut autoriser les bureaux communaux des communes de plus de 10'000 habitants à commencer le dépouillement la veille du jour du scrutin. Seuls certains types de scrutins devraient obtenir une autorisation du Conseil d'Etat.

La cheffe de département indique que cette proposition peut amener un plus pour la démocratie et faciliter le travail de l'ensemble des personnes qui procèdent au dépouillement, pas uniquement pour des questions de délais, mais aussi pour éviter du travail de nuit. Elle est consciente des questions de sécurité et de préservation du secret du vote, un objectif prioritaire. Les dispositions d'exécution permettent de cadrer et de sérier les opérations, avec des cautèles par rapport au secret, et des sanctions prévues le cas échéant.

Un commissaire s'inquiète du risque de fraude, notamment avec les moyens de communication actuels. Comment garde-t-on le secret lorsqu'on commence un jour avant ?

La cheffe du DIT répond que cela dépend des opérations qui sont autorisées. Le contrôle de la validité d'une carte prend du temps dans une ville, et n'a aucune influence sur le scrutin lui-même, car cela ne comporte pas d'information liée au résultat. Ces précisions figureront dans le règlement et le Conseil d'Etat va limiter les opérations possibles la veille du scrutin.

Alinéa 3

Les mesures de sécurité sont définies à l'alinéa 3 et seront précisées dans le règlement. Les moyens de contrôle comportent des mesures pour garantir le secret. En plus des mesures relevant du cadre réglementaire, il y a aussi celles qui sont de la compétence du bureau, sous l'égide du préfet, qui peut effectuer des surveillances.

Un commissaire considère que le terme anticipé est de trop et dépose un amendement :

³ Toutes les mesures utiles doivent être prises pour garantir le secret du dépouillement ~~anticipé~~ jusqu'à la clôture du scrutin ; les résultats du dépouillement anticipé doivent être tenus secrets et ne peuvent être divulgués hors du local de dépouillement.

La cheffe du DIT partage l'avis que le terme « anticipé » peut être supprimé.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

Alinéa 4

Le cas des petites communes est particulier, car dans les communes à conseil général, le dépouillement anticipé est exclu jusqu'à la clôture du scrutin, notamment pour éviter les problèmes et les contestations en cas de résultats serrés.

Afin de bien clarifier que dans les communes à conseil général, le dépouillement ne débute qu'à la clôture du scrutin, un commissaire dépose un amendement :

⁴ Dans les communes à conseil général, tout dépouillement ~~anticipé d'un~~ avant la clôture du scrutin communal est exclu.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 34 tel qu'amendé par la commission.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 34 à 38 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 34 Bulletins blancs

Art. 35 Bulletins nuls

Art. 36 Établissement des résultats

Art. 37 Procès-verbal

Art. 38 Votations cantonales et fédérales

Titre III RÈGLES PARTICULIÈRES AUX ELECTIONS

Chapitre I Dispositions générales

Art. 39 Durée des mandats

Un commissaire estime qu'il faut profiter de la révision de la LEDP pour discuter de la limitation du nombre de mandats électifs, par exemple à trois, maximum quatre. Etant précisé, avec confirmation du département, qu'il n'y a pas besoin de réviser la Constitution pour cela.

Selon lui, dans une société qui évolue, limiter le nombre de mandats serait un signal fort. Cela permettrait de mieux transmettre les informations dans les communes, en évitant les ruptures. Cela permettrait également de clarifier les règles du jeu, en précisant que tout mandat a un terme, avec une date butoir. Il s'agirait de vivifier la démocratie.

La cheffe de département indique que la question de la durée peut se poser globalement ou sectoriellement pour certains mandats, communaux ou cantonaux, de petites ou grandes communes, législatifs ou exécutifs. Une proposition de ce type avait été faite au Conseil d'Etat qui l'a refusée en arguant que c'était une décision qui revenait aux partis. Elle précise que le mandat au Conseil des Etats n'est pas traité dans cet article.

La discussion a été nourrie sur cette question. Parmi les arguments politiques, en faveur ou en défaveur de cette idée, citons pêle-mêle :

- La politique n'est pas un métier et consiste en des mandats : il est sain que le pouvoir soit limité dans le temps.
- Limiter le nombre de mandats permettra de faire de la politique avec plus d'énergie, en évitant l'inertie.
- L'absence de limites n'oblige pas les partis à se renouveler.

- Il appartient aux partis politiques de limiter les mandats.
- D'expérience, les dérogations sont octroyées régulièrement au sein des partis qui pratiquent la limitation des mandats. Ces limitations sont plutôt des invitations morales.
- En fin de compte, le choix revient au citoyen qui s'exprime par son vote.
- Les personnes intéressées par la politique qui commencent très jeunes vont se retrouver à terminer leur carrière très tôt.
- Dans les petites communes, les municipaux, voire les syndic.que.s, font facilement plus de trois législatures, et personne ne s'en plaint.
- Une limitation des mandats va poser de gros problèmes dans les petites communes.

La discussion a également mis en exergue des questions techniques à résoudre :

- En cas de déménagement, la durée des mandats repart-elle de zéro ?
- Si une personne est élu.e en cours de législature, comptabilise-t-on ce mandat dans le total de mandats permis ? Et dans l'affirmative, à partir de quel moment de la législature le mandat serait comptabilisé (1/2, 1/3, 1/4 de la législature, etc.) ?
- Comment comptabiliser les législatures lorsqu'un.e municipal.e devient syndic.que, ou inversement ?
- Faut-il prévoir des régimes d'exception lorsque l'on peine à trouver des personnes candidates ?
- Quelle instance pourrait trancher si un système de dérogations est mis en place ?
- Comment est réglé le cas particulier des fusions de communes ?

Amendement de première lecture

En première lecture, un commissaire dépose l'amendement suivant :

¹ Tous les mandats durent cinq ans et sont renouvelables deux fois. La limitation des mandats ne concerne pas les conseils communaux.

Il propose une exception pour les conseils communaux, tenant compte de la difficulté accrue de trouver de la relève. Les conseils généraux ne font pas l'objet de mandats.

Par 7 voix pour, 7 voix contre et 0 abstention, la commission refuse l'amendement, avec voix prépondérante du président de séance.

Plusieurs commissaires souhaitent évoquer la question dans leurs groupes politiques respectifs en vue de la seconde lecture, même si cela comporte des risques quant à la confidentialité. Il s'agit d'un sujet nouveau qui n'a pas été traité dans la consultation.

Par 7 voix pour, 5 voix contre et 2 abstentions, la commission valide le principe que les membres de la commission peuvent consulter leurs groupes politiques.

Discussions au sein des groupes politiques entre les deux lectures

Voici la proposition d'amendement remise par un commissaire en vue des discussions au sein des groupes politiques respectifs des membres de la commission :

¹ Tous les mandats durent cinq ans et sont renouvelables deux fois. Il n'y a pas de limitation de mandat pour le conseil communal.

^{1bis} Une personne élue à la syndiculture après avoir accompli au moins une législature à la Municipalité peut accomplir quatre mandats au maximum, que ce soit à la Municipalité ou à la syndiculture.

^{1er} Les personnes en place qui ont déjà accompli au moins un mandat au sein de la Municipalité ou en tant que syndic au moment d'une fusion de communes peuvent accomplir au maximum quatre mandats, ce qui comprend ceux accomplis au sein de l'ancienne et de la nouvelle commune.

² En cas d'élections complémentaires, les mandats expirent à la fin de la législature.

Dans le groupe PLR, la discussion a mis en exergue que cette thématique est de la responsabilité des partis qui décident, ou non, de faire figurer cette question dans leurs statuts, cas échéant d'accorder, ou non, des dérogations. Il n'y a dès lors pas lieu d'inscrire une telle limitation dans la loi. Dans notre système démocratique, la sanction électorale prime. Pour les mandats dans les organes délibérants, une telle limitation relève de la fausse bonne idée. Parallèlement, la proposition de limiter le renouvellement aux seuls exécutifs a soulevé la problématique des municipaux dans les communes, avec la fonction de syndic.que et le cas des fusions de communes. Concernant le Conseil d'Etat, la question semble plus simple, mais il serait surprenant de ne limiter à trois mandats que ces seuls mandats.

Dans le groupe UDC, l'opposition à cette proposition a été unanime.

Le groupe EP a décidé de ne pas soutenir cette proposition, car les petits partis politiques ont moins de réserves de personnes engagées ou de personnalités prêtes à siéger dans les institutions démocratiques. Cette disposition peut créer des difficultés pour assurer la relève.

Le groupe V'L arrive aux mêmes conclusions, à savoir ne pas soutenir cet amendement. Le peuple a toujours la possibilité de ne pas réélire une personne.

Le groupes VER estime que si le peuple est souverain, les mécanismes électoraux offrent une prime au sortant. Il serait démocratique de poser des règles dans la loi pour favoriser la relève, comme cela a pu être fait en matière de parité sur les listes électorales. Sur le fond le groupe a de la sympathie pour l'amendement, le débat est juste. Dans les règles en vigueur dans les partis politiques, la possibilité de dérogation existe, par une décision de l'assemblée générale par exemple. Mais dans un régime légal, la dérogation est difficile à organiser faute d'instance légitime pour l'accorder. Une limitation à quatre mandats pourrait être proposée ; cela peut paraître long mais fixerait une forme de limite globale. Il est apparu que de nombreuses personnes seraient concernées, ce qui joue un rôle dans le débat.

Le groupe SOC est largement favorable à cette proposition. Principalement parce que le renouvellement en politique est non seulement sain, mais également souhaitable. Il s'agit bel et bien de mandats et non de métiers, sans compter qu'une personne peut se présenter à d'autres échelons (législatif, exécutif ; communal, cantonal, fédéral). Cette disposition obligerait les partis à préparer la relève, dans un contexte où l'expérience s'acquiert et où le système électoral offre indéniablement une prime au sortant. De manière plus générale, au bout de quinze ou vingt ans, une certaine inertie se met en place. La politique est un sujet trop important pour ne pas renouveler les élu.e.s et enrichir le débat. S'agissant de la responsabilité des partis, qui est réelle, il faut admettre que ceux qui limitent les mandats sont pénalisés face aux autres partis, alors qu'il est possible d'introduire une disposition dans la loi garantissant une certaine égalité de traitement.

Amendement de deuxième lecture

Le commissaire à l'origine des amendements modifie sa proposition au regard de deux problématiques : celle des personnes qui se présentent à la Municipalité dans le but de viser à la syndiculture, et celle des petites communes qui rend difficile une règle unilatérale et identique. Les disparités entre communes compliquent l'adoption de règles sur la limitation des mandats. Il dépose finalement cet amendement :

¹ Tous les mandats durent cinq ans. Les mandats pour le Conseil d'Etat et pour le Grand Conseil sont renouvelables deux fois.

^{1bis} Un mandat est comptabilisé dans les limitations mentionnées à l'alinéa 1 uniquement s'il a été assumé pendant les trois quarts de sa durée.

De cette manière, seuls le Grand Conseil et le Conseil d'Etat seraient concernés. Un nouvel alinéa donne une règle en cas d'entrée en cours de législature.

Un commissaire estime judicieux d'avoir soustrait les communes à l'amendement. Il serait favorable en cas d'introduction d'une telle disposition à laisser la possibilité aux communes de décider si elles souhaitent introduire une telle règle.

Un commissaire relève que la réflexion doit encore faire son chemin dans les groupes politiques. Une commissaire favorable à une limitation des mandats note le manque de flexibilité (absence de dérogations possibles) et est sensible à l'argument des petits partis qui font état d'une difficulté éventuelle en matière de relève.

Par 6 voix pour, 9 voix contre et aucune abstention, la commission refuse l'amendement.

Par 10 voix pour, 0 voix contre et 5 abstentions, la commission adopte l'article 39 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 40 à 45 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 40 Élections tacites

Art. 41 Consultation des listes

Art. 42 Affichage dans le local de vote

Art. 43 Matériel officiel

Art. 44 Frais d'impression des bulletins électoraux

Art. 45 Suffrages

Art. 46 Dépouillement

Cet article doit être adapté en fonction des amendements adoptés à l'article 33. La cheffe du DIT dépose dès lors un amendement à l'alinéa 1 :

¹ ~~Après la clôture du scrutin,~~ Le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins électoraux.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

La cheffe du DIT dépose un amendement technique à l'alinéa 2 :

² L'article 33, ~~alinéas 2 à 6,~~ est applicable par analogie.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

Une commissaire constate des pratiques différentes d'une commune à l'autre sur la validité des bulletins électoraux. Comment améliorer cette situation ?

La cheffe de département répond que le département est à disposition pour les applications, ainsi que les préfets, pour harmoniser les pratiques et répondre à des questions spécifiques. Des informations sont échangées avec les bureaux, de même que des formations dispensées.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'art. 46 tel qu'amendé.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 47 à 50 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 47 Bulletins blancs

Art. 48 Bulletins nuls

Art. 49 Établissement des résultats

L'alinéa 3 élargit la portée du vote blanc d'une manière plus significative. Les bulletins blancs seront désormais également pris en compte pour l'établissement de la majorité relative au second tour, et non plus uniquement pour le calcul de la majorité absolue au premier tour comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cela n'aura aucune incidence directe sur l'issue du scrutin, puisque ce sont toujours les mêmes candidat.e.s qui seront élus. En revanche, le pourcentage de voix obtenu par rapport au nombre total de suffrages valablement exprimés sera minoré par le nombre de bulletins blancs exprimés. Ceci contribuera à donner une vision plus précise et nuancée du résultat de l'élection.

Art. 50 Tirage au sort

Le bureau électoral cantonal est constitué au sein de la DGAIC, selon l'art. 10 al. 2 LEDP. Le règlement précise les compétences et les attributions de ce bureau électoral.

Chapitre II Élection du Grand Conseil

Section I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 51 à 57 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 51 Système électoral

Art. 52 Arrondissements électoraux

Art. 53 Arrondissements subdivisés

Art. 54 Attribution des mandats aux arrondissements

Art. 55 Attribution des mandats aux sous-arrondissements

Art. 56 Bureau d'arrondissement non subdivisé

Art. 57 Bureau d'arrondissement subdivisé

Art. 58 Dépôt des listes

Un commissaire dépose un amendement à l'alinéa 1 :

¹ Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal du chef-lieu d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) au plus tard le lundi de la ~~septième~~ huitième semaine qui précède l'élection à 12h00 précises.

L'organisation des élections en 2021 a montré qu'il est difficile de tenir le délai actuel de sept semaines entre le dépôt des listes, leur publication et leur impression. Il propose d'allonger ce délai d'une semaine pour soulager les services concernés. Plusieurs communes ont fait part de leur malaise et des risques d'erreurs.

Le directeur général de la DGAIC confirme que cela laisserait un peu plus de marge de manœuvre pour traiter, notamment, de la mise au point des listes et des recours contre les éventuelles listes refusées. Il faut aller très vite à cause des délais d'impression. Une semaine supplémentaire donne un peu plus d'air.

Par 12 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention, la commission accepte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 58 tel qu'amendé.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 59 à 62 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 59 Contenu des listes

Art. 60 Signatures multiples et retrait de la signature

Art. 61 Candidatures multiples

Art. 62 Retrait/ajout d'une candidature

Art. 63 Mise au point des listes

L'al. 1 fait l'objet d'une correction de plume (suppression du chiffre 18 figurant pas erreur).

Vu l'amendement accepté à l'art. 58, le Conseil d'Etat propose un amendement technique :

⁶ Aucune modification ne peut être apportée aux listes de candidats après le vendredi de la ~~septième~~ huitième semaine qui précède l'élection.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission accepte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 63 tel qu'amendé.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 64 à 71 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 64 Apparemment dans les arrondissements non subdivisés

Art. 65 Apparemment dans les arrondissements subdivisés

Art. 66 Publication des listes

Art. 67 Défaut de liste

Art. 68 Manière de voter

Art. 69 Suffrages biffés

Art. 70 Suffrages complémentaires

Art. 71 Procès-verbal du bureau électoral communal

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 72 à 84 tels que proposés par le Conseil d'Etat (une correction de plus à l'art. 83).

**Section II RÉPARTITION DES SIÈGES
DANS LES ARRONDISSEMENTS NON SUBDIVISÉS**

Art. 72 Quorum

Art. 73 Règle de répartition

**Section III RÉPARTITION DES SIÈGES
DANS LES ARRONDISSEMENTS SUBDIVISÉS**

Art. 74 Quorum

Art. 75 Principes de répartition des sièges

Art. 76 Pondération

Art. 77 Répartition des sièges

Art. 78 Transferts de sièges

Section IV DÉSIGNATION DES ÉLUS ET DES SUPPLÉANTS

Art. 79 Règle d'attribution

Art. 80 Sièges en surnombre

Section V OPÉRATIONS POSTÉRIEURES À LA RÉPARTITION DES SIÈGES

Art. 81 Procès-verbal du bureau d'arrondissement

Art. 82 Publication des résultats

Section VI VACANCE DE SIÈGE ET ÉLECTION COMPLÉMENTAIRE

Art. 83 Vacance de siège pendant la législature

À la suite d'un cas où le bureau du conseil n'a pas vérifié de manière explicite que les viennent-ensuite avaient renoncé à siéger, et où la personne valablement désignée selon le résultat des élections n'a pas été contactée, un commissaire est d'avis que la loi devrait être plus précise et que le refus de siège devrait être explicite, avec un document écrit. Il est aussi nécessaire d'insister sur la responsabilité du bureau. Il dépose un amendement à l'alinéa 2 :

² Le bureau proclame élu le premier suppléant éligible de la même liste ; si ce dernier refuse le siège de manière explicite ou que le bureau est dans l'incapacité de le contacter, le suppléant qui suit prend sa place.

La cheffe de département confirme que la responsabilité revient au bureau et non au parti. Un suppléant est inscrit au rôle des électeurs et devrait donc avoir une adresse, même s'il peut être injoignable. Elle propose de clarifier ces questions via le règlement de la LEDP.

Le député retire son amendement vu l'engagement de la cheffe de département d'intégrer cette problématique dans le règlement.

En réponse à une question, il apparaît que si la recherche des six signataires de la première liste prévus à l'al. 4 pose problème (déménagement, décès, etc.), une élection complémentaire est nécessaire. Ces cas sont très rares. La raison d'avoir six signataires de la liste d'origine est de s'assurer, en cas de siège vacant et lorsqu'il n'y a pas de suppléant, que les personnes qui parrainent la liste cautionnent que la personne est en phase avec la liste à laquelle le siège revient. L'élection complémentaire permet de s'en assurer de manière directe.

Une correction de plume : le renvoi de l'alinéa 3 concerne l'art. 58 al 6 7.

Art. 84 Election complémentaire

Chapitre III Élection du Conseil d'État

Art. 85 Système électoral

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'article 85 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Art. 86 Dépôt des listes

Un commissaire note qu'avec le système actuel, un parti peut présenter les mêmes candidatures sous des appellations distinctes (les jeunes, les femmes, les sortants...), ou une alliance de partis les mêmes candidatures sur plusieurs listes (du parti A, du parti B...) ce qui à son sens les favorise en donnant plus de visibilité à ces personnes candidates.

Il dépose dès lors un amendement visant à exclure la possibilité pour les personnes candidates l'élection au conseil d'Etat et à la Municipalité de figurer sur plusieurs listes :

Art. 86 Dépôt des listes

[...]

~~² Avec l'accord des mandataires et des personnes candidates, les listes peuvent porter les noms des personnes inscrites sur d'autres listes.~~

Avec cet amendement, comme les candidat.e.s ne pourraient plus figurer sur plusieurs listes, les partis qui ont un accord électoral ne pourraient présenter qu'une seule liste commune.

Il déposera dans la foulée l'amendement suivant à l'art. 87 :

Art. 87 Renvoi

¹ Les articles 59, alinéa 2, 60, 61, 62, 63 sont applicables, le département étant compétent pour prendre des décisions.

² Les listes doivent comporter l'appartenance politique des personnes candidates.

A l'art. 87, le renvoi à l'art. 61 confirme cette disposition, et le nouvel alinéa 2 impose d'informer le corps électoral de l'appartenance politique des personnes figurant sur la liste électorale. Cela permet d'éviter le cas de listes communes où on ne sait pas quel candidat se présente pour quel parti, contrairement à la pratique actuelle où les premiers de la liste sont les candidat.e.s du parti en tête de liste.

Un commissaire s'interroge sur la plus-value du point de vue de l'électeur d'un tel système. Une autre estime que cela clarifierait le système des élections à la majoritaire : avec le système actuel les électeurs ne se rendent pas compte qu'ils votent pour des listes comportant des personnes appartenant à des candidat.e.s d'autres partis.

Pour la cheffe du DIT, il s'agit plus d'une restriction pour le parti et les personnes candidates que pour le membre du corps électoral, lequel a toujours le choix de son vote.

Pour l'élection à la Municipalité sur les listes d'entente, très souvent les personnes ne mettent pas leur appartenance politique.

Le directeur général de la DGAIC précise qu'on pourrait mentionner « sans parti », « indépendant » ou « sans appartenance politique » pour les personnes qui ne sont pas membres d'un parti politique. Dans une élection communale, l'appartenance peut être « entente villageoise » par exemple, y compris si le candidat est par ailleurs membre d'un parti sous la bannière duquel il se présente à d'autres élections.

L'adoption de l'amendement à l'art. 86 est nécessaire pour introduire le bulletin unique officiel, amendement qu'un autre commissaire dépose à l'art. 89.

Par dix voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, la commission adopte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 86 tel qu'amendé.

Art. 87 Renvoi

Un commissaire dépose l'amendement annoncé lors de la discussion sur l'article précédent :

Art. 87 Renvoi

¹ Les articles 59, alinéa 2, 60, 61, 62, 63 sont applicables, le département étant compétent pour prendre des décisions.

² Les listes doivent comporter l'appartenance politique des personnes candidates.

Par dix voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, la commission adopte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 87 tel qu'amendé.

Art. 88 Publication des listes

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 88 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Art. 89 Manière de voter

Un commissaire dépose un amendement visant à introduire dans le canton de Vaud le bulletin unique officiel pour les élections à la majoritaire, sur le modèle genevois. Seraient concernées les élections au Conseil d'Etat, au Conseil des Etats et des exécutifs communaux.

¹ Le membre du corps électoral vote en utilisant le bulletin unique officiel.

² Le bulletin unique présente chaque liste avec les personnes candidates qui y figurent. L'ordre d'apparition des listes sur le bulletin unique est déterminé par le numéro d'ordre qui leur est attribué conformément à l'article 63 alinéa 1. Le règlement fixe pour le surplus la présentation du bulletin.

³ Le membre du corps électoral attribue ses suffrages aux personnes candidates en apposant une croix dans la case figurant à côté de leur nom. Il peut également voter pour une personne éligible, mais non candidate, en utilisant la rubrique du bulletin dédiée à cet effet.

⁴ Les bulletins comprenant des suffrages surnuméraires sont nuls.

Selon le même commissaire, le bulletin unique où figurent tous les personnes candidates serait une simplification importante de la manière de voter.

Avec une liste unique, la dénomination des partis politique apparaît, mais non les logos des partis (pas de couleur spécifique). Le positionnement sur la liste unique dépendrait d'un tirage au sort. Le vote serait simplifié car l'électeur ne devrait qu'ajouter une croix à côté des candidat.e.s pour lequel il vote. Le rajout de personnes non-candidates à la main est possible. Un bulletin est nul s'il y a plus de croix et de noms ajoutés que de personnes à élire, notamment.

Il ne serait plus nécessaire de consulter plusieurs listes, avec à la clef une économie de papier et une simplification d'édition du livret d'élection. Ce système simplifierait le dépouillement (utilisation de machines). Les alliances perdurent, lesquelles peuvent apparaître ensemble sur la liste unique. Ce système ayant été testé à Genève à satisfaction, le canton ne ferait pas office de pionnier.

Un commissaire rappelle que cet amendement est une reprise de la Motion Nicolas Croci Torti et consorts - Réviser la LEDP afin d'introduire le bulletin unique lors des élections à la majoritaire (16_MOT_096), qui avait été refusée par le Grand Conseil en 2016. La disparition quasi complète de l'identité des partis est un des arguments qui avait été mis en avant contre cette proposition.

Lors de la discussion, il est rappelé que pour le Grand Conseil et les conseils communaux, les listes vont perdurer ; il n'y aura donc pas vraiment de simplification pour les membres du corps électoral. Certes, la distinction entre élection à la proportionnelle, où le vote est peu individualisé, et élection à la majoritaire très personnalisée, irait bien avec cette proposition. Mais si l'objectif est la simplification pour l'électeur.trice (et non l'administration ou le bureau électoral), plusieurs estiment que le vote est plus clair avec des logos distincts, et des informations plus complètes. Autrement dit, le bulletin genevois a été pensé pour un tri à la machine avec des croix à mettre dans des cases, il est plus orienté « dépouillement » que « votant ». C'est peut-être plus simple pour l'électeur.trice, mais la place ne permet de faire figurer sur le bulletin qu'une information de base assez maigre.

Un commissaire s'interroge : En cas de candidatures avec beaucoup de candidat.e.s, à l'instar des récentes élections à la Municipalité de Vevey, comment s'y prendra-t-on ? Une page ? deux pages ? recto ? recto-verso ? Et si l'on a rempli une croix mais que l'on change d'avis en avançant, comment faire ? Enfin, avec les vieilles habitudes ancrées, il y aura celles et ceux qui bifferaient les candidat.e.s non souhaité.e.s mais omettraient les croix, que fera-t-on ? Pour lui c'est une fausse bonne idée. Le système actuel a fait ses preuves. Ce n'est pas le mode de vote qu'il faut changer, mais renforcer l'information aux électeurs.

A contrario, d'autres commissaires estiment que ce système simplifie la compréhension par rapport à la situation actuelle avec des bulletins ou des personnes apparaissent sur différents bulletins de vote.

Cette manière de voter avec un bulletin unique encouragera des électeurs à mettre le nombre de croix maximum disponible, ce qui affaiblira le principe du choix d'une équipe qu'on soutient. Au point qu'un commissaire s'interroge si cette manière de voter ne pourrait pas favoriser les partis dits du centre en poussant les électeurs à faire usage de tous leurs votes ; tendance constatée à Genève lors des dernières élections. Ce qui fait dire à une autre commissaire que ces changements influenceront sur la manière de voter, qu'elle souhaiterait disposer d'études et d'évaluations des effets de tels changements avant de se prononcer.

La cheffe du DIT note qu'il sera difficile d'avoir des éléments supplémentaires à ceux dont on dispose aujourd'hui. La seule information factuelle concerne le nombre de bulletins nuls : en 2017 à l'élection du conseil d'Etat vaudois, il y a eu 1,98% de bulletins nuls ; en 2018 à l'élection du conseil d'Etat genevois, il y a eu 1,52%.

Par 7 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention, la commission refuse l'amendement avec voix prépondérante du président.

La cheffe du DIT rend attentif au fait qu'il faut disposer des moyens de dépouillement adaptés en cas d'introduction de ce système, ce qui serait impossible pour les prochaines élections cantonales. Au cas où l'amendement sur le bulletin unique officiel refusé en commission devait être déposé et adopté par le plénum, le rapporteur déposera au nom de la commission l'amendement suivant :

Art. 194bis Disposition transitoire

¹ L'article 89 entre en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Dans l'intervalle, l'article 72 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 reste applicable.

Par 8 voix pour, 7 voix contre et 0 abstention, la commission accepte l'art. 89 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 90 à 96 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 90 Procès-verbal

Art. 91 Désignation des élus

Art. 92 Second tour

Art. 93 Dépôt des listes pour le second tour

Art. 94 Candidatures au second tour

L'al. 1 est une reprise de la loi actuelle. Est-ce que cet article n'est pas trop contraignant ?

La cheffe du DIT explique qu'il s'agit d'éviter que des personnes se maintiennent au second tour de l'élection au Conseil d'Etat alors qu'elles n'ont pas obtenu 5% des suffrages ou que des personnes qui ne se sont pas présentées au premier tour puissent se présenter au second.

Cette disposition a été introduite suite à l'élection complémentaire de 2003 provoquée par la démission de Philippe Biéler. Au second tour de cette élection complémentaire, François de Siebenthal s'était présenté sous la bannière « le défi vaudois » alors que « Marc-Etienne Burdet » de la même liste n'avait obtenu que 2,63% des suffrages au premier tour. Imposant par la même la tenue d'un second tour.

Art. 95 Désignation des élus

Art. 96 Vacance de siège pendant la législature

Chapitre IV Election des membres vaudois du Conseil des États

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 97 à 100 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 97 Système électoral

Art. 98 Dépôt des listes

Art. 99 Vacance de siège pendant la législature

Art. 100 Incompatibilités

Chapitre V Elections communales

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 101 à 104 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 101 Calendrier

Art. 102 Système électoral

Le seuil de 3000 habitants prévu à l'alinéa 1 découle de l'art. 144, al. 3 Cst-VD.

Il arrive que les deux candidat.e.s au premier tour le soient à nouveau au second, découlant du système à la majorité absolue qui tient compte des votes blancs et des voix éparses. Cela découle de l'art. 149, al. 1 et 2 Cst-VD qui veut que l'élection de la Municipalité comme du/de la syndic.que se fasse selon le système majoritaire à deux tours. Modifier ce système ne permettrait plus aux partis de changer de candidat entre deux tours.

Art. 103 Renvoi

Art. 104 Compétence du bureau électoral communal

Art. 105 Dépôt des listes

Un commissaire dépose l'amendement suivant :

¹ Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal au plus tard le lundi de la ~~huitième~~ septième semaine qui précède l'élection à 12 heures précises. En cas de second tour, les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal au plus tard le mardi de la troisième semaine précédant le second tour à 12 heures précises.

Cet amendement est le pendant au niveau communal de l'amendement adopté à l'art. 58.

A l'unanimité des 14 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'amendement.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 105 tel qu'amendé.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 106 à 109 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 106 Élection du syndic

Art. 107 Suppléants du conseil communal dans le système proportionnel

La disposition à l'alinéa 3 ne vise que les cas où il doit y avoir une élection complémentaire, soit parce qu'on est dans le cas d'une élection majoritaire et qu'il n'y a plus de viennent-ensuite, soit parce que les parrains de la liste ne parviennent pas à repourvoir le siège dans le délai imparti. La cooptation est possible jusqu'au dernier moment.

Art. 108 Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire

Actuellement il y a un minimum de 7 suppléants pour les conseils de 25 à 45 membres ; 9 dans ceux de 46 à 70 membres et 11 au-delà. Le Conseil d'Etat propose d'augmenter leur nombre car il y a des situations où les listes de suppléants s'épuisent trop rapidement.

Un commissaire relève que l'al. 2 permet aux communes de fixer un nombre supérieur de suppléants à élire, dès lors il estime que seules les communes confrontées à des difficultés devraient élire autant de suppléant. Il dépose l'amendement suivant :

¹ Les suppléants à élire dans les communes à conseil communal élu au système majoritaire sont au nombre d'au moins :

- a. 12 dans les conseils jusqu'à 55 ~~45~~ membres ;
- b. 18 en cas d'effectif supérieur à 55 ~~45~~ membres.

La cheffe du DIT est favorable à en rester à la proposition du Conseil d'Etat, car dans les faits les communes ne font pas usage des possibilités de l'al. 2. Dès lors on se retrouve dans l'obligation d'organiser des élections complémentaires.

Par 3 voix pour, 5 voix contre et 6 abstentions, l'amendement est refusé.

Art. 109 Dépôt des listes en cas d'élection complémentaire

Titre IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Section I RÈGLES DE PROCÉDURE

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 110 à 121 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 110 Annonce de l'initiative

Art. 111 Examen préliminaire

Art. 112 Validité de l'initiative

Il est précisé que le délai à l'art. 112, al. 2 est en général assez bref car tout le monde a intérêt à ce que le processus de validation soit rapide. On pratique d'ordinaire avec un délai de 20 à 30 jours, libre au comité d'initiative de répondre plus vite, respectivement de demander un délai, par exemple s'il doit mandater un conseil pour examiner la question sous l'angle juridique. Ce n'est pas un délai légal mais fixé par l'autorité qui est susceptible d'être prolongé si nécessaire.

Art. 113 Publication

Art. 114 Gratuité

Art. 115 Autorisation de la récolte des signatures

Art. 116 Listes de signatures

La loi stipule que le membre du corps électoral doit écrire à la main et de façon lisible son nom et ses prénoms, et signer de sa main. Si un greffe constate que des noms sont remplis par une même écriture mais avec des signatures différentes, est-ce nul ou est-ce toléré ?

La cheffe du DIT relève que dans ces cas c'est nul : le principe veut que chacun doit remplir ses informations personnellement. On ne peut savoir ce qu'il en est derrière une liste où il y a la même écriture : c'est une règle qui permet d'éviter des abus. Il est important que chaque personne fasse la démarche pour elle-même, il serait compliqué d'ouvrir la voie à un système où seule la signature différente est prise en compte. Enlever ce seul critère de la même écriture pour invalider une signature créerait un risque de manipulation du processus démocratique.

Comment on gère-t-on la situation dans les EMS par exemple ?

Cela est prévu à l'al. 3 : « Le membre du corps électoral incapable d'écrire peut faire inscrire son nom sur la liste par un autre membre de son choix. » Dans la charte des EMS une clause traite de cette question des abus et des manipulations de documents officiels, comme du vote.

Art. 117 Dépôt des listes de signatures

Art. 118 Attestation

Art. 119 Délai de transmission

Art. 120 Défauts de l'attestation

Art. 121 Aboutissement

Art. 122 Transmission au Grand Conseil

Le Grand Conseil ne peut pas délibérer d'une initiative avant que le Conseil d'Etat la lui transmette. Or, le délai de 15 mois plus les 6 mois de prolongation possibles ne laissent plus que 3 mois au Grand Conseil pour débattre d'une initiative car l'art. 82, al. 1 Cst-VD prévoit que l'initiative est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. Ne serait-il pas possible que le Grand Conseil délibère avant la transmission par le Conseil d'Etat ?

La cheffe du DIT explique que le Grand Conseil examine l'initiative une fois que le Conseil d'Etat la transmet avec un rapport circonstancié. Il faut un certain temps pour analyser une initiative. La prolongation prévue à l'al. 3 est une demande que le Grand Conseil peut refuser. Le débat ne sera que de meilleure qualité si l'analyse technique et l'avis politique du gouvernement peut se faire dans de bonnes conditions.

Un commissaire relève que dans les situations où le Conseil d'Etat ne respecte pas les délais, le Grand Conseil est peu armé pour agir. Ne devrait-on pas prévoir que si le Conseil d'Etat ne transmet pas de préavis au Grand Conseil dans ces divers délais (15 et 27, respectivement 21 et 33 mois), le Grand Conseil serait automatiquement saisi ? Il y a un intérêt à connaître l'avis du gouvernement mais, en matière de droits populaires, c'est avant tout le peuple face à lui-même.

Dans le nouveau dispositif le Conseil d'Etat est en effet amené à trancher sur la validité juridique en amont (art. 112), dès lors il connaît le texte. Pourquoi donc ne pas prévoir un système de transmission automatique au parlement quand le délai est passé, comme cela se fait au niveau fédéral, ce qui n'arrive jamais car l'exécutif ne veut pas être exclu du débat.

La cheffe du DIT réitère qu'il y a un intérêt à ce que le Grand Conseil soit nanti de l'avis du Conseil d'Etat, des éléments juridiques, ainsi que des éléments techniques, factuels, considérants de mise en œuvre, comparaisons intercantionales, etc. qui permettent au Grand Conseil de disposer des éléments utiles à sa prise de position. Les délais proposés dans le projet de loi ne sont pas exagérés, notamment dans le cadre de l'élaboration d'un contre-projet. La question de savoir si, en cas de non-respect de ces délais par le Conseil d'Etat, l'initiative est transmise au Grand Conseil n'a pas été discutée au Conseil d'Etat, et mettrait la pression sur le gouvernement.

Un commissaire dépose deux amendements, sous la forme de deux nouveaux alinéas 4 et 5 ayant la teneur suivante :

⁴ En l'absence de préavis transmis dans les délais, l'objet est directement transmis au Grand Conseil.

⁵ Si le Grand Conseil n'adopte pas de recommandation dans le délai prévu par l'article 82 de la Constitution, le Conseil d'Etat ordonne la convocation des électeurs sans que le Grand Conseil puisse émettre une recommandation ou opposer un contre-projet à l'initiative.

Un commissaire estime que si le Conseil d'Etat est à l'aise avec les délais proposés, il est à l'aise avec la proposition figurant à l'al. 4. En revanche, il n'est pas favorable à ce que le Grand Conseil se mette la pression à lui-même, et est dès lors défavorable à l'al. 5.

La cheffe du DIT estime complexe la proposition de l'al. 5 : il y a parfois des nécessités de procéder à une nouvelle consultation, des cas particuliers. Souhaite-t-on réellement se retrouver dans ce cas de figure ?

Le directeur général de la DGAIC explique qu'une analyse du délai de traitement des initiatives a montré qu'à l'exception d'une initiative sur le lundi de Pentecôte, qui a entraîné pour des raisons obscures, on ne dépasse le délai tout au plus de trois ou quatre mois, souvent dans le but de faire coïncider la votation avec des scrutins fédéraux ou cantonaux existant.

La situation liée à l'initiative Sauvez Lavaux, qui a nécessité un délai de deux ans pour examiner sa validité, est réglée vu que la question de la validité est dorénavant traitée en amont du processus.

Le président met au vote l'amendement suivant :

⁴ En l'absence de préavis transmis dans les délais, l'objet est directement transmis au Grand Conseil.

La cheffe du DIT se déclare ouverte à cet amendement.

Par 7 voix pour, 0 voix contre et 8 abstentions, la commission accepte l'amendement.

Le président met au vote l'amendement suivant :

⁵ Si le Grand Conseil n'adopte pas de recommandation dans le délai prévu par l'article 82 de la Constitution, le Conseil d'Etat ordonne la convocation des électeurs sans que le Grand Conseil puisse émettre une recommandation ou opposer un contre-projet à l'initiative.

La constitution donne les délais pour soumettre une initiative. La loi actuelle n'organise pas le respect de ces délais.

La cheffe du DIT estime qu'une pesée d'intérêt doit se faire entre le respect des délais et le fait que la population soit nanti de l'avis des autorités. Dans le jeu institutionnel, le fait de voter sur une initiative sans recommandation du parlement n'est pas anodin. Le Conseil d'Etat est d'avis que le Grand Conseil doit pouvoir donner une recommandation ou proposer un contre-projet, ce qui prime sur le délai.

Des commissaires remarquent que cette disposition induira une modification des priorités dans l'agenda du Conseil d'Etat. Le Grand Conseil va également vouloir se prononcer avant, avec une pression de temps.

Par 9 voix pour, 5 voix contre et 1 abstention, la commission accepte l'amendement.

Par 12 voix pour, 0 voix contre et 3 abstentions, la commission accepte l'art. 122 tel qu'amendé par la commission.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 123 et 124 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 123 Retrait de l'initiative

Art. 124 Modalités du retrait

Section II FORMES D'INITIATIVE EN MATIÈRE CANTONALE

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 125 à 131 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 125 Initiative tendant à la révision totale de la Constitution

Art. 126 Initiative rédigée de toutes pièces tendant à la révision partielle de la Constitution

Art. 127 Initiative conçue en termes généraux tendant à la révision partielle de la Constitution

Art. 128 Initiative législative rédigée de toutes pièces

Art. 129 Initiative législative conçue en termes généraux

Art. 130 Initiative visant à l'ouverture de négociations en vue de la conclusion, révision ou dénonciation d'un traité ou concordat

Art. 131 Mode de scrutin en cas de contre-projet

Chapitre II Référendum en matière cantonale

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 132 et 133 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 132 Référendum obligatoire

Art. 133 Référendum facultatif

Chapitre III Initiative en matière communale

Section I INITIATIVE GÉNÉRALE

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 134 à 149 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 134 Principe et objet

Art. 135 Exceptions

Art. 136 Unité de rang, de forme et de matière

Art. 137 Forme

Art. 138 Annonce de l'initiative

Art. 139 Examen préliminaire

Art. 140 Autorisation de récolte

Art. 141 Nombre de signatures

Art. 142 Signatures

Art. 143 Dépôt des listes de signatures

Art. 144 Attestation

Art. 145 Aboutissement

Art. 146 Transmission au conseil

Art. 147 Initiative réglementaire rédigée de toutes pièces

Art. 148 Initiative conçue en termes généraux

Art. 149 Retrait de l'initiative

Section II INITIATIVE EN MATIÈRE DE FUSION DE COMMUNES OU DE MODIFICATION DU TERRITOIRE

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 150 à 153 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 150 Objet

Art. 151 Aboutissement et vote du peuple

Art. 152 Effets

Art. 153 Renvoi

Chapitre IV Initiative en matière intercommunale

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 154 à 158 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 154 Principe et objet

Art. 155 Exceptions

Art. 156 Nombre de signatures

De combien de jour dispose-t-on pour la récolte de signatures au niveau intercommunal ? Ne devrait pas être un peu plus long qu'en matière communale pour les initiatives et les référendums car cela demande plus d'organisation au niveau intercommunal.

Le juriste DGAIC note le renvoi de l'art. 157, al. 5 à l'art. 143, soit un délai de trois mois.

La cheffe du DIT estime que le processus est le même qu'au niveau communal, c'est plus une question de nombre de signatures que de délai, car le délai est celui attribué à la récolte.

Le 15% d'électeurs s'applique-t-il à la population concernée par l'association intercommunale.

La cheffe du DIT confirme, il n'y a pas de double majorité (commune et population).

Art. 157 Renvoi

Art. 158 Fédérations et agglomérations

A quelle loi ou définition renvoie le terme d'agglomération figurant dans cet article ?

Cela n'a rien à voir avec la notion d'agglomération en matière d'aménagement du territoire ou de LATC. Dans la LEDP, cette notion renvoie aux articles 128g et ss. de la Loi sur les communes (LC). L'agglomération doit dès lors se comprendre ici comme une des formes de collaborations intercommunales prévue à l'art. 107a LC, à côté notamment de l'entente intercommunale, de l'association de communes et de la fédération de communes. A ce jour, il n'existe aucune agglomération au sens de la LC dans le canton de Vaud.

Chapitre V Référendum en matière communale

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 159 à 164 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 159 Objet

Art. 160 Référendum relatif au budget

Art. 161 Affichage

Art. 162 Annonce de la demande

« La demande de référendum doit être annoncée par écrit à la Municipalité. » La demande envoyée par courriel, qui peut arriver à l'extrême limite du délai, est-elle recevable ?

Le juriste DGAIC répond que la forme écrite comprend en effet et le courrier et le courriel.

Une commissaire demande que cela soit précisé au règlement pour éviter la polémique.

Art. 163 Dépôt des listes de signatures

Art. 164 Aboutissement

Chapitre VI Référendum en matière intercommunale

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 165 à 170 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 165 Principe et objet

Art. 166 Publication

Art. 167 Annonce de la demande – délai référendaire

Art. 168 Attestation et transmission

Art. 169 Scrutin

Art. 170 Fédérations et agglomérations

En réponse à une question, la cheffe du DIT confirme qu'à ce jour, il n'existe aucun conseil d'agglomération dans le canton de Vaud au sens de l'art. 128h de la Loi sur les communes.

Titre V VOIES DE DROIT ET DISPOSITIONS PÉNALES

Chapitre I Voies de droit

Section I RECOURS

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 171 à 186 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Sous-Section I Recours au Conseil d'État ou au Grand Conseil

Art. 171 Principe

Art. 172 Qualité pour agir

Art. 173 Délai

Art. 174 Dépôt du recours

Art. 175 Mémoire

Art. 176 Effet suspensif et mesures provisionnelles

Art. 177 Instruction

Art. 178 Frais et dépens

Art. 179 Décisions

Art. 180 Renvoi

Sous-Section II Recours à la Cour constitutionnelle

Art. 181 Principe

Art. 182 Qualité pour agir

Art. 183 Délai de recours

Art. 184 Mémoire de recours

Art. 185 Instruction

Art. 186 Arrêt

Section II RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS RELATIVES A LA VALIDITÉ D'UNE INITIATIVE POPULAIRE

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 187 à 192 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 187 Principe

Art. 188 Qualité pour agir

Art. 189 Délai de recours

Art. 190 Mémoire de recours

Art. 191 Instruction

Art. 192 Arrêt

Chapitre II Dispositions pénales

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 193 et 194 tels que proposés par le Conseil d'Etat, avec une correction de plume à l'art. 193.

Art. 193 Dispositions applicables

Une commissaire relève une erreur de plume à l'al. 1 lett. b :

- b. les présidents de bureau électoral communal qui n'exécutent pas ponctuellement leur ~~50~~ obligation de transmettre les résultats à l'autorité compétente ;

Art. 194 Dénonciation

Titre VI DISPOSITIONS FINALES

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte les art. 195 et 196 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

Art. 195 Abrogation

Art. 196 Entrée en vigueur

Vote final sur le projet de Loi sur l'exercice des droits politiques

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte le projet de Loi sur l'exercice des droits politiques tel qu'il ressort de son examen.

6.2 EMPL modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

Article 1a Conditions pour se doter d'un conseil communal ou général

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 1a tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 5 Qualité

Plusieurs commissaires relèvent que 12 semaines avant la séance du conseil général, l'ordre du jour n'est pas encore connu, ce qui pose problèmes dans les communes concernées car il n'y a, conformément à la Constitution, pas de possibilité de référendum, et donc suppression *de facto* d'un droit que tou.te.s les citoyen.ne.s possèdent dans les autres communes. Ils s'interrogent sur la pertinence de cette mesure, notamment d'un délai si long.

La cheffe du DIT rappelle que cette proposition fait suite au postulat Nicolas Rochat-Fernandez. Il s'agit d'une pesée d'intérêt entre le droit de chaque citoyen de participer au Conseil général et les situations de venues en masses à une séance du Conseil général lors de la discussion sur des objets polémiques. Si une personne est intéressée de manière globale à participer au Conseil général, elle peut le faire en tout temps dès le début de législature. Le but est d'avoir un délai qui ne permet pas de connaître l'ordre du jour. Par ailleurs, elle note que la Constitution ne permet pas d'introduire le référendum dans ces communes.

La discussion met en exergue que :

- il faudrait, une fois l'ordre du jour connu, pouvoir se préparer à l'afflux de personnes, cas échéant ;
- il n'y a pas d'obligation de publication de l'ordre du jour, et la convocation a lieu cinq jours au minimum avant la séance ;
- l'ordre du jour est connu relativement tardivement, en moyenne une dizaine de jours avant la tenue de la séance du conseil général ;
- mais les sujets clivants sont connus en amont dans les villages, rien n'empêche de se faire assermenter à l'avance si on change les règles du jeu ;
- introduire le droit de référendum dans ces communes n'est pas souhaitable (doublet avec le conseil général) et nécessiterait une réforme de la constitution.

Plusieurs commissaires se montrent défavorables à introduire ce délai et ont le sentiment qu'on ne peut mener la révision que l'on voudrait dans le cadre constitutionnel en vigueur. D'un autre côté, le conseil général connaît un quorum, ce qui peut le rendre inopérant si beaucoup de monde vient à une seule séance, ce qui n'est pas souhaitable.

Plusieurs commissaires partagent l'opinion qu'il n'est pas problématique de ne pas connaître l'ordre du jour pour intégrer le conseil général : on participe à un organe démocratique pour lui-même, pas pour un objet. L'argumentation de l'EMPL est convaincante s'agissant de l'objectif d'éviter des assermentations pour des votes de pur intérêt. De ce point de vue un délai permettant de sécuriser la situation est une bonne chose. Mais il conviendrait de raccourcir ce trop long délai de 12 semaines à un délai plus court, indépendamment de la publication de l'ordre du jour.

Un commissaire souhaite trouver un terrain d'entente pour maintenir cette disposition et dépose donc l'amendement suivant :

³ ~~L'électeur~~ Le membre du corps électoral qui souhaite être admis au conseil général doit s'annoncer au bureau du conseil au moins 30 jours ~~douze semaines~~ avant la séance durant laquelle il prêtera serment en début de séance.

Une commissaire estime important que les personnes qui souhaitent participer puissent le faire en ayant connaissance de l'ordre du jour. Elle dépose donc le contre-amendement suivant :

³ ~~L'électeur~~ Le membre du corps électoral qui souhaite être admis au conseil général doit s'annoncer au bureau du conseil au moins 4 jours ~~douze semaines~~ avant la séance durant laquelle il prêtera serment en début de séance.

Par 8 voix pour, 7 voix contre et 0 abstention, la commission choisit le délai de 30 jours.

Par 13 voix pour, 2 voix contre et 0 abstention, la commission accepte l'amendement (délai de 30 jours).

Par 10 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, la commission accepte l'art. 5 tel qu'amendé.

Article 6

Dorénavant, un membre du conseil qui manque deux séances consécutives est réputé démissionnaire. Cela permet de résoudre les problèmes de quorum qui peuvent advenir à la suite de séances où beaucoup de personnes ont été assermentées (menées). Une personne réputée démissionnaire peut revenir à la séance suivante.

Par 12 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions, la commission accepte l'art. 6 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 94 Règlements communaux

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 94 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2 de la loi modifiante (art. d'exécution)

L'article d'exécution ayant été oublié, la correction est apportée au tableau comparatif.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 2 de la loi modifiante.

Vote final sur la Loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte le projet de loi modifiant la loi sur les communes tel qu'il ressort de son examen.

6.3 EMPL modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat

Article 79

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 79 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2 de la loi modifiante (art. d'exécution)

L'article d'exécution ayant été oublié, la correction est apportée au tableau comparatif.

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte l'art. 2 de la loi modifiante.

Vote final sur la Loi modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission adopte le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat tel qu'il ressort de son examen.

7. RECOMMANDATION D'ENTREE EN MATIERE

A l'unanimité des 15 commissaires présent.e.s, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet exposé des motifs et projets de lois.

8. RAPPORTS DE CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

8.1 Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires (13_POS_052)

Position du postulant

La représentante du postulant relève que le Conseil d'Etat a pris en considération les préoccupations du postulant. La réponse le satisfait et son groupe invite la commission à accepter cette réponse.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.2 Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts sur le délai de traitement des initiatives (application de l'article 82 de la Constitution vaudoise) (14_MOT_042)

Position du postulant

La représentante du motionnaire relève que le Conseil d'Etat n'a pas répondu aux préoccupations soulevées par le motionnaire, qui se déclare moyennement satisfait de ce rapport. Lors des discussions en commission, et avec les amendements de l'art 122, ces préoccupations ont *in fine* pu être prises en compte. Elle s'abstiendra sur ce rapport.

Vote de recommandation

Par 11 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.3 Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote ! (15_POS_145)

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.4 Postulat Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance (16_MOT_083 ; 17_POS_230)

Position de la postulante

La motionnaire a fait part de sa position par écrit. L'auteure de la motion transformée en postulat est entièrement satisfaite de la réponse du Conseil d'Etat. Celui-ci s'est rallié à ses propositions et les a intégrées au projet de modification de la LEDP. La postulante accepte donc volontiers la réponse du Conseil d'Etat à son intervention et l'en remercie.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.5 Postulat Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire (16_MOT_085 ; 17_POS_230)

Vote de recommandation

Par 10 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.6 Postulat Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal (16_MOT_086 ; 17_POS_232)

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.7 Motion transformée en postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

Position du postulant

S'agissant d'une motion déposée en mars 2016, transformée en postulat puis pris en considération le 24 janvier 2017, le motionnaire s'étonne que le Conseil d'Etat se contente de

déposer un rapport intermédiaire en 2021. C'est trop long. Il entend qu'une modification de la Constitution est nécessaire, mais espère vivement que les vaudois de l'étranger pourront participer aux prochaines élections au Conseil des Etats.

Position du Conseil d'Etat

La cheffe du DIT prend note de la demande du motionnaire

Vote de recommandation

Il s'agit d'un rapport intermédiaire. La commission n'a pas à se prononcer à son sujet.

8.8 Postulat Julien Eggenberger et consorts – Dépouiller par anticipation le vote par correspondance (16_MOT_090 ; 17_POS_234)

Position du postulant

Le postulant se déclare satisfait de ce rapport.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.9 Postulat Claire Richard et consorts – Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités (16_MOT_093 ; 17_POS_235)

Position de la postulante

La motionnaire a fait part de sa position par écrit. Elle remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse détaillée et étayée. La postulante a notamment pris note des arguments utilisés pour justifier le refus de sa proposition :

- Le délai entre le 1^{er} tour des Municipalités et conseils communaux et le 2^{ème} tour pour la syndiculture doit être d'au minimum 9 semaines pour tenir compte des délais d'impression, d'envoi, de recours éventuels, etc. ;
- La volonté de diminuer ce temps d'attente imposerait de ne pas tenir compte de l'envoi du matériel pour les votations fédérales, ce qui aurait d'importants impacts organisationnels, logistiques et politiques.

La postulante a aussi pris note d'autres avantages supposés de la formule actuelle, essentiellement organisationnels pour les bureaux électoraux ou les élus eux-mêmes (transmission des dossiers, délais de dédit professionnel, etc.). Elle a également pris acte de la modification de la LEDP visant à officialiser une période d'élection potentielle plus large, « durant le premier semestre » de l'année et non plus seulement « au printemps », ce qui pérennisera assurément l'organisation découlant des points précédents.

Si la postulante comprend bien une partie de ces arguments, elle regrette que ceux-ci ne reflètent pas forcément toutes les réalités du terrain. Ainsi, force est de constater que la majorité des municipaux ainsi que les conseillers/ères communaux/ales sont élus sous la neige, en février ou mars, et qu'ils prennent leur fonction dans la canicule le 1^{er} juillet... Ce temps d'attente de quatre mois en moyenne peut être source d'impatience ou de démotivation pour certains élus, et n'est pas favorable à une atmosphère sereine dans des Municipalités parfois chahutées par les élections, avec des espoirs déçus et des rivalités à contenir pendant... un tiers d'année.

La postulante se rend aux arguments du Conseil d'Etat et accepte à contrecœur sa réponse.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.10 Postulat Serge Melly et consorts – 4 +1 = 0 (16_POS_078)

Position du postulant

Le postulant se déclare déçu de la réponse du Conseil d'Etat, qui lui donne l'impression de « botter le problème en corner », en répondant que l'on risque de complexifier le dépouillement, et de compliquer les instructions. Il considère que c'est justement par rapport aux instructions que sa commune a eu un problème en 2016, l'instruction invitant le citoyen à mettre tous les bulletins dans la même enveloppe. Or pour l'élection à la Municipalité, il s'agit justement de ne pas mettre tous les bulletins dans l'enveloppe. S'il y a deux listes pour les municipaux, il faut bien prendre les candidat.e.s d'une liste pour les mettre sur l'autre. Les explications en 2016 n'ont pas suffi et ont conduit à 37% de bulletins nuls, alors que l'intention même de l'électeur était connue. Le même phénomène a eu lieu en 2021, avec 3 listes qui comportaient une personne. Des électeurs ont à nouveau mis plusieurs bulletins dans la même enveloppe. S'il comprend les hésitations du Conseil d'Etat, il estime qu'il faut prévoir des solutions dans ces circonstances.

Sur les listes incomplètes, il propose par exemple de faire figurer la numérotation, et les traits tillés, afin que l'électeur puisse compléter la liste avec le nom de son choix et n'ait pas l'idée de rajouter une autre liste. En procédant de cette manière, on montre à l'électeur qu'il peut compléter la liste. La préfecture avait réagi négativement à cette idée. Il regrette que son postulat ait été écarté de l'EMPL.

Position du Conseil d'Etat

La cheffe de département remarque que le système a fait ses preuves dans une large majorité de cantons où des études comparatives ont été menées. Les communes rencontrant des problèmes sont des cas particuliers.

Adopter un bulletin multiple poserait des difficultés en termes d'instructions de vote et de dépouillement. Elle n'est ainsi pas favorable à cette solution. D'autres discussions sont menées à l'heure actuelle sur le nombre de bulletins.

La proposition évoquée par rapport à la présentation du bulletin, avec des traits tillés pourrait cependant être imaginée sans changement légal.

Discussion générale

Une commissaire témoigne d'un problème similaire dans sa commune. Les électeurs ne lisent pas assez attentivement les instructions.

Un commissaire retient que le principal argument du Conseil d'Etat est de dire que si l'on ouvre la brèche de la possibilité de mettre plusieurs bulletins, l'on craint d'avoir encore plus de déchets qu'avec le système actuel, en complexifiant le dépouillement. Mais selon lui, les électeurs peuvent compter les voix, et avec une Municipalité à 5, il sera rare d'avoir plus que 5 noms dans l'enveloppe. Il ne trouve pas que le risque soit élevé d'avoir plus de noms que de sièges. Et si c'est le cas, alors le vote sera effectivement nul. Actuellement, on annule un vote alors que la volonté de l'électeur est claire.

Le directeur général de la DGAIC remarque que pour une Municipalité, on peut voter pour des non candidat.e.s. On peut aussi mettre plus de noms que de candidat.e.s sur le bulletin et biffer. S'il y a la possibilité de mettre plusieurs bulletins, on ne sait pas ce que l'on doit

compter et/ou biffer s'il y a trop de suffrages, et cela rend le dépouillement compliqué. Le message est simple avec un seul bulletin pour l'élection. C'est aussi le cas pour le législatif. Si on sort de cette logique, il est d'avis que ce sera la porte ouverte à toutes les dérives. Il peut entendre que l'électeur ne lit pas les instructions, mais il est relativement simple de comprendre qu'il n'y a qu'un seul bulletin.

Le postulant rappelle que les traits tillés existent déjà sur les bulletins blancs. Le nombre de traits tillés correspondant au nombre de sièges, personne n'est obligé de remplir toute la feuille. Il estime que ce serait une bonne formule, qui permettrait de compléter au lieu d'empiler. Il invite le Conseil d'Etat à réfléchir à cette proposition.

Vote de recommandation

Par 11 voix pour, 0 contre et 3 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.11 Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – pour une réforme des Conseils généraux (18_POS_032)

La commission a adopté une disposition qui va dans le sens du postulat.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.12 Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie (16_MOT_080)

Position du motionnaire

La représentante du motionnaire relève que le Conseil d'Etat a pris en considération les préoccupations du motionnaire. La réponse le satisfait lui et son groupe ; elle invite la commission à accepter cette réponse.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.13 Motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers (16_MOT_084)

Position du motionnaire

La commission a modifié l'article 12, al. 2 et l'expérience des élections communales a montré qu'il était possible d'envoyer le matériel de vote de manière simultanée aux électeurs étrangers et suisses, y compris lors de votations fédérales. Il remercie la commission et le Conseil d'Etat et espère que cette modification sera adoptée par le plénum.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.14 Motion Mathieu Blanc et consorts – Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation (17_MOT_108)

L'article 73 a été modifié dans le sens de cette motion.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.15 Motion Eric Sonnay et consorts – Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile (17_MOT_012)

Position du motionnaire

Le représentant du motionnaire indique qu'il est satisfait de la réponse du Conseil d'Etat et du plébiscite lors de la consultation. Il propose de l'adopter tel quel.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.16 Motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste – Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois (18_MOT_025)

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

8.17 Motion Raphaël Mahaim et consorts – Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet (19_MOT_080)

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le Rapport du Conseil d'Etat.

Nyon, le 22 juillet 2021

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriades