



## **EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 94 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003**

**et**

## **PROJET DE LOI**

**modifiant celle du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques**

**et**

## **PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

- **sur l'initiative Jérôme Christen et consorts demandant une modification de la Constitution du Canton de Vaud à son article 93 al. 4 visant à préciser le champ d'application du quorum dans le cadre des élections communales et cantonales (22\_INI\_1)**

## 1. RAPPEL DE L'INITIATIVE

*La présente initiative législative constitutionnelle fait suite au récent débat du Grand Conseil vaudois sur la révision de la Loi sur l'exercice des droits politiques. Un amendement visant à considérer que le quorum peut être acquis par des listes apparentées a été refusé par une majorité du parlement au motif que modification de la LEDP proposée en ce sens était inconstitutionnelle.*

*Nous vous proposons, par conséquent d'ancrer dans la Constitution le fait qu'à l'avenir le quorum de 5% peut être obtenu par des listes ou des groupes de listes apparentées.*

### *Motivation du dépôt*

- *cette proposition a été contestée sur la forme, mais pas sur le fond*
- *il y a moins de voix perdues et donc d'électeurs « floués » par des suffrages non attribués. Dans le pire des cas, leurs voix sont attribuées à des listes « cousines ».*
- *la notion de quorum est maintenue pour éviter un éparpillement excessif.*
- *cette mesure dissuadera les petites formations de déposer des listes mixtes qui peuvent perturber le fonctionnement du parlement parce qu'un groupe perd l'accès aux commissions en cours de législature.*
- *le système s'en voit simplifié et plus transparent pour l'électeur.*

### *Conclusion*

*Par ce texte, nous vous proposons donc de modifier l'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud pour permettre la modification de l'art. 61 LEDP. Le texte suivant de correction de la Constitution est proposé :*

*Art. 93 al. 4 nouveau « Les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges ».*

*Le Conseil d'Etat est également chargé de proposer si nécessaire au Grand Conseil la modification de la loi connexe, soit la Loi sur l'exercice des droits politiques de la manière suivante ici suggérée.*

### *Article 61*

- *alinéa 1 : « Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum) » ;*
- *alinéa 2 : « Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages qu'elles qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent ».*

## 2. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

### 2.1 Contextualisation

Pour l'élection du Grand Conseil, le droit en vigueur prévoit que les listes qui ont obtenu moins de 5% des suffrages valablement exprimés ne sont pas prises en compte. Dans ce contexte, les apparentements de listes sont ignorés de telle sorte que deux listes apparentées obtenant ensemble plus de 5% des suffrages ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges. De la même manière, une liste obtenant moins de 5% des suffrages ne sera pas prise en compte quand bien même elle serait apparentée à une autre obtenant le quorum. Ce système est consacré à l'art. 93 al. 4 de la Constitution vaudoise (Cst-VD ; BLV 101.01), respectivement aux art. 73 al. 1 et 75 al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01). Ces règles sont applicables par analogie aux élections des conseils communaux selon le système proportionnel (art. 104 al. 1 LEDP).

Le député Christen propose de réformer ce système, en prévoyant que les listes apparentées doivent être considérées conjointement dans le contexte du calcul du quorum. Cette proposition fait suite aux débats du Grand Conseil relatifs à la récente révision totale de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), lors desquels une proposition analogue de ce même député avait été refusée par une majorité du Parlement. L'inconstitutionnalité de l'amendement proposé fut le principal argument invoqué à son encontre, sans qu'un véritable débat de fond n'ait lieu. Auparavant, une motion comprenant une revendication identique avait déjà été déposée par le député Vert'libéral Régis Courdesse, en 2013 : le Grand Conseil n'était alors pas entré en matière par 76 voix contre 55 et une abstention.

Déposée en janvier 2022, l'initiative Christen a été prise en considération et renvoyée au Conseil d'Etat par le Grand Conseil dans sa séance du 19 décembre 2023, par 72 voix pour et 65 contre. Ce vote a conclu des débats durant lesquels plusieurs arguments de fond se sont opposés ; ceux-ci sont synthétisés ci-après.

Plus récemment, on relève encore que le Grand Conseil a rejeté deux propositions du député Miauton, à savoir une motion visant à supprimer les apparentements (24\_MOT\_16) et une initiative proposant de modifier le quorum en le faisant passer de 5 à 7% (24\_INI\_3).

### 2.2 Arguments de fond

Le fait de ne pas prendre en compte les apparentements dans le calcul du quorum, solution proposée par le droit actuel, se justifie à plusieurs égards. En effet, il convient de souligner, de manière générale, que le quorum légal a pour fonction de tempérer quelque peu le système d'élection selon le système proportionnel, qui poursuit le but de permettre à toutes les forces politiques en présence d'obtenir une représentation parlementaire. Appliqué avec trop de radicalité, ce système peut aboutir à une situation où la multiplication des partis représentés suscite l'apparition de majorités parlementaires composites et fluctuantes, posant d'importants problèmes de prévisibilité et donc de gouvernabilité dans la gestion des affaires publiques. Dans ce contexte, le quorum permet que seuls les partis jouissant d'une audience certaine dans la population puissent accéder au Grand Conseil, ce qui permet l'émergence de blocs parlementaires plus uniformes. En favorisant l'accès des plus petites formations politiques à l'enceinte parlementaire, l'initiative du député Christen ne manquerait pas d'augmenter le risque que les problèmes évoqués ci-dessus surviennent plus fréquemment.

Parmi les principaux arguments pouvant plaider en faveur de cette initiative, on mentionne en premier lieu le fait que la prise en compte des apparentements dans le calcul du quorum permet de diminuer le nombre de voix perdues des suffrages non attribués. Cette mesure donnerait une alternative aux petites formations qui doivent aujourd'hui présenter des listes communes en raison de la non-prise en considération des apparentements lors du calcul du quorum. De telles listes communes, outre le fait d'être peu lisibles et de manquer de transparence, peuvent perturber le fonctionnement du Grand Conseil. Comme l'expérience récente l'a encore montré, si les élus sur une liste commune ne font ensuite pas partie du même groupe politique, la démission d'un élu peut modifier l'équilibre des groupes au point que l'un d'entre eux pourrait soudainement être empêché d'être représenté en commission si son nombre de membres devait passer en-dessous de cinq (cf. art. 32a LEDP). De plus, le fait que les apparentements ne soient pas pris en compte pour le calcul du quorum peut dissuader les électeurs de donner leurs suffrages aux plus petites formations politiques. Le quorum, dont l'objectif est de limiter la dispersion de la représentativité au sein du parlement, peut ainsi voir son effet renforcé par le phénomène du « vote utile », qui dissuade *de facto* les électeurs à soutenir les petits partis.

### **2.3 Situation dans les autres cantons**

La plupart des autres cantons romands, à savoir les cantons de Neuchâtel, de Fribourg, du Valais et du Jura, n'autorisent pas les apparentements entre listes, si bien que l'on ne peut pas les comparer au canton de Vaud s'agissant de la prise en compte des apparentements pour l'obtention du quorum. En revanche, le Canton de Genève autorise les apparentements et a opté pour un régime similaire à celui actuellement en vigueur dans le Canton de Vaud, puisque les apparentements ne sont pas pris en compte dans l'application du quorum. Le Canton de Vaud serait donc le seul à les prendre en considération.

Le quorum de 5% prévu par le droit vaudois se situe dans la moyenne des autres cantons. Le quorum est de 3% à Neuchâtel, 7% à Genève et 8% en Valais. Il constitue également la moitié du maximum toléré (10%) par la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Fribourg, Berne et le Jura n'ont en revanche pas institué de quorum légal. Cela ne signifie cependant pas que n'importe quelle formation politique peut accéder au Parlement à l'aide d'un score électoral insignifiant. A ce propos, il est rappelé que la taille des arrondissements et le nombre de sièges à pourvoir influe grandement sur les possibilités d'accès au Parlement des petits partis. Un nombre peu important de sièges à pourvoir dans un arrondissement crée un quorum de fait – aussi appelé « quorum naturel » – relativement élevé, ce qui empêche les petites formations politiques d'entrer au Parlement.

### **2.4 Modifications légales**

A des fins d'économie de procédure, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de se prononcer d'ores et déjà sur les modifications idoines de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01). Il s'agit en l'occurrence de réviser les art. 73 et 75 qui rappellent le quorum de 5% de l'art. 93 de la Constitution, respectivement pour les arrondissements non subdivisés et subdivisés. Ces deux dispositions constituent les pendants de l'art. 61 de l'ancienne loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (aLEDP).

Il est proposé que ces deux articles disposent expressément qu'il soit tenu compte des apparentements des art. 65 et 66 LEDP. Moyennant le renvoi de l'art. 104 al. 1 LEDP, le régime serait similairement modifié pour les élections des conseillers communaux dans les communes qui connaissent le système proportionnel. Il demeure au surplus nécessaire de prévoir une entrée en vigueur conditionnelle, en exprimant que celle-ci est subordonnée à l'acceptation par les membres du corps électoral de la modification de l'article 93, alinéa 4, de la Constitution.

### **2.5 Conclusion**

Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 94 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003. Il ne formule pas formellement de recommandation de vote sur cette initiative constitutionnelle. La question du quorum et des apparentements soulève, en effet, des questions fondamentales relatives à la composition et au fonctionnement du Grand Conseil et il revient donc à celui-ci de se prononcer en premier lieu sur cette réforme en tenant compte des enjeux qui en découlent, notamment en termes démocratiques.

Le Conseil d'Etat relève que le droit en vigueur donne lieu à une représentation parlementaire équilibrée, le chiffre de 5% retenu par le constituant apparaît raisonnable et pondéré, se situant dans la moyenne des autres cantons et bien en-deçà de la limite fixée par le Tribunal fédéral.

Par la même occasion, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil un projet de loi modifiant les art. 73 et 75 de loi sur l'exercice des droits politiques ; étant souligné que ces modifications de la loi ne sauraient être adoptées qu'en cas d'adoption concomitante du projet de décret ordonnant la convocation des membres du corps électoral.

L'éventuelle adoption de la présente initiative par le peuple dépend en premier lieu de la célérité avec laquelle le Grand Conseil la traitera. Dans l'hypothèse où la présente initiative serait soumise au vote au plus tard le 28 septembre 2025, les modifications préconisées pourraient entrer en vigueur et être appliquées pour les élections des conseils communaux élus selon le système proportionnel lors des élections communales générales de 2026.

### **3. CONSEQUENCES**

#### **3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

La modification de l'art. 93 al. 4 de la Constitution, telle que demandée par cette initiative, requiert des modifications correspondantes des articles 73 al. 1 et 75 al. 1 LEDP. Il est proposé que ces modifications légales soient adoptées par le Grand Conseil – le cas échéant – en parallèle de la modification constitutionnelle (cf. *supra*, ch. 2.4).

#### **3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

La prise en compte des apparentements dans le cadre du calcul du quorum rendrait nécessaire des développements informatiques pour adapter le logiciel dédié à la gestion des scrutins. Il est estimé que ces dépenses de mise en œuvre avoisineraient 50'000 francs.

La réforme proposée pourrait induire une augmentation du nombre de listes déposées. Pour les élections du Grand Conseil, on évalue que les frais d'impression et de logistique augmentent d'environ 3'000 francs pour chaque liste supplémentaire ; ces frais étant entièrement pris en charge par le canton pour les élections générales cantonales (cf. art. 45 al. 2 let. b LEDP).

#### **3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

Néant.

#### **3.4 Personnel**

Néant.

#### **3.5 Communes**

La réforme proposée s'appliquerait également aux élections selon le système proportionnel dans les communes vaudoises. Elle est susceptible d'induire une augmentation du nombre de listes et il peut en découler une augmentation – modérée – de la charge de travail supportée par les communes pour l'organisation des élections et le dépouillement.

#### **3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

#### **3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA**

Néant.

#### **3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)**

Néant.

#### **3.10 Incidences informatiques**

Néant, à l'exception des éléments indiqués au chapitre 3.2.

#### **3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **3.12 Simplifications administratives**

Néant.

#### **3.13 Protection des données**

Néant.

### **3.14Autres**

Néant.

#### **4. CONCLUSION**

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. d'adopter le projet de décret du 26 février 2025 ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 94 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ;
2. d'adopter le projet de loi du 26 février 2025 modifiant les articles 73 et 75 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques.

# **PROJET DE DÉCRET**

## **ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution cantonale du 14 avril 2003**

### **du 26 février 2025**

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Le corps électoral cantonal est convoqué par arrêté du Conseil d'Etat aux fins de répondre à la question suivante :

Acceptez vous la modification suivante de la Constitution cantonale du 14 avril 2003 :

Article 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

Al. 1 à 3 : sans changement

Al. 4 : Les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

#### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

#### **Art. 3**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

# PROJET DE LOI

## modifiant celle du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques du 26 février 2025

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

*décrète*

### **Article Premier**

<sup>1</sup> La loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme il suit :

#### **Art. 73 Quorum**

<sup>1</sup> Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

<sup>2</sup> Ces listes ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

#### **Art. 75 Quorum**

<sup>1</sup> Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée les listes ou les groupes de listes conjointes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables pondérés émis dans l'arrondissement (quorum).

#### **Art. 73 Sans changement**

<sup>1</sup> Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes ou groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli au moins 5% du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

<sup>2</sup> Ces listes ou groupes de listes ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

#### **Art. 75 Sans changement**

<sup>1</sup> Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée les listes ou groupes de listes apparentées ou conjointes qui n'ont pas recueilli au moins 5% du total des suffrages valables pondérés émis dans l'arrondissement (quorum).

<sup>2</sup> Ces listes ou ces groupes de listes conjointes ainsi que les suffrages qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en considération dans les opérations qui suivent.

<sup>2</sup> Ces listes ou groupes de listes apparentées ou conjointes ainsi que les suffrages qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en considération dans les opérations qui suivent.

## **Art. 2**

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Son entrée en vigueur est subordonnée à l'acceptation par le corps électoral de la modification de l'article 93 de la Constitution cantonale du 14 avril 2003, telle que soumise au vote populaire le...

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.