



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE DECRETS

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 74 et 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur la 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 » (16_MOT_089 ; 17_POS_233)**
- **sur la motion Hadrien Buclin et consorts « Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques » (19_MOT_117)**

et

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

- **sur l'initiative Hadrien Buclin et consorts « Faciliter l'accès aux droits politiques communaux pour les étrangères et étrangers » (21_INI_1)**
- **sur l'initiative populaire cantonale « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici »**

1. PREAMBULE

La composition du corps électoral constitue un enjeu fondamental dans tout système démocratique. La délimitation des personnes pouvant participer aux élections et aux votations impacte en effet directement la représentativité des candidats élus et, plus généralement, la légitimité des résultats des scrutins.

La Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD ; RSV 1.1) dispose que font partie du corps électoral cantonal les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton qui sont âgés de dix-huit ans révolus et qui ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'incapacité durable de discernement (art. 74, al. 1 Cst-VD). Quant au corps électoral communal, il est également composé des personnes étrangères domiciliées dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et qui sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins (art. 142 Cst-VD). Ces différents principes sont repris et précisés aux articles 3 et 4 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01).

Le présent exposé des motifs et projets de décrets porte sur des modifications constitutionnelles qui redessinaient à différents égards les contours du corps électoral vaudois aux niveaux cantonal et communal. Il fait suite à trois interventions parlementaires déposées par Stéphane Montangero et consorts (16_MOT_089 ; 17_POS_233) et par Hadrien Buclin et consorts (21_INI_1 et 19_MOT_117), ainsi qu'à l'initiative populaire « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici » du comité d'initiative AG!SSONS.

En lien avec les interventions parlementaires susmentionnées, l'acceptation des trois premiers projets de décrets par le Grand Conseil aurait pour effet de soumettre au peuple des modifications constitutionnelles qui, respectivement, ouvriraient le droit de vote des Vaudois-e-s de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats, garantiraient le droit de vote à toutes les personnes durablement incapables de discernement et raccourciraient les délais d'attente des étrangers vivant dans le canton pour l'exercice des droits politiques communaux. Les trois objets qui composent ces projets de décrets sont fondamentalement indépendants les uns des autres, raison pour laquelle ils doivent faire l'objet de trois scrutins séparés. La garantie des droits politiques (art. 34, al. 2 de la Constitution fédérale [Cst. féd. ; RS 101]) protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Cela implique notamment que le corps électoral ne soit pas appelé à se prononcer sur plusieurs objets à la fois, sans rapport intrinsèque entre eux. Il doit au contraire être libre d'accepter ou de refuser chacun d'entre eux.

De plus, le Conseil d'Etat a récemment constaté l'aboutissement de l'initiative populaire « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici ». Cette initiative demande d'inclure dans le corps électoral cantonal les personnes étrangères domiciliées dans le canton qui ont leur domicile légal en Suisse depuis dix ans au moins et dans le canton depuis trois ans au moins ; c'est-à-dire aux mêmes conditions que celles prévues par le droit en vigueur à l'endroit des droits politiques communaux. Pour des raisons d'économie de procédure et compte tenu de la forte connexité de cette initiative populaire avec l'initiative parlementaire susmentionnée d'Hadrien Buclin et consorts (21_INI_1), le Conseil d'Etat présente également son préavis ainsi qu'un projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur cette initiative populaire.

2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION TRANSFORMEE EN POSTULAT STEPHANE MONTANGERO ET CONSORTS AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE – POUR QUE TOUS-TES LES VAUDOIS-ES, Y COMPRIS LES VAUDOIS-ES DE L'ETRANGER, PUISSENT ELIRE LES CONSEILLERS (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

2.1 Rappel de la motion transformée en postulat

Les Suisses de l'étranger représentent ce que l'on nomme usuellement la 5^{ème} Suisse. Les Vaudoises et Vaudois de l'étranger qui sont environ 16'000 à être inscrit-e-s pour participer aux scrutins fédéraux en Suisse et élire les membres du Conseil national, n'ont en revanche pas la possibilité de participer, dans le canton de Vaud, à l'élection pour le Conseil des Etats.

La législation fédérale stipule que les Suisses ou Suissesses de l'étranger ne peuvent participer à l'élection du Conseil des Etats que si le droit cantonal le prévoit expressément. Or plusieurs cantons octroient ce droit aux Suisses ou Suissesses de l'étranger, à l'instar de Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Soleure, Schwytz et Tessin. Vaud et Valais sont ainsi les seuls cantons de Suisse romande à ne pas accorder le droit de vote pour le Conseil des Etats.

Il nous apparaît qu'un canton aussi ouvert et progressiste que notre canton de Vaud se devrait de rejoindre les cantons qui octroient ces droits aux membres de la 5^{ème} Suisse, afin qu'elles et ils puissent ainsi contribuer à l'élection des deux chambres fédérales. En conséquence, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi au Grand Conseil pour introduire ce droit en faveur des Vaudoises et Vaudois de l'étranger.

Lors des travaux parlementaires, plusieurs commissaires ont exprimé des réserves sur la forme de cette intervention parlementaire. Ils n'ont pas souhaité discuter d'une modification constitutionnelle avant qu'une réflexion poussée ne soit menée. Dans ce contexte, le motionnaire a accepté de transformer son texte en postulat afin que cette problématique soit intégrée dans le processus de réflexion globale de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques. Le Grand Conseil a accepté à l'unanimité la prise en considération de la motion transformée en postulat et son renvoi au Conseil d'Etat.

Dans un autre contexte, il sied de relever que l'initiative Alexandre Berthoud et consorts intitulée « Pour plus de démocratie pour les Vaudoises et Vaudois de l'étranger ! » a récemment été soutenue par plus de vingt membres du Grand Conseil et qu'elle sera en conséquence renvoyée à une commission. Le Conseil d'Etat constate que l'objet, le but et la portée de cette initiative sont très similaires à ceux de la motion transformée en postulat de Stéphane Montangero et consorts. A ce stade, cette initiative est entre les mains du Grand Conseil et n'appelle pas d'autres commentaires.

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

2.2.1 Contexte

A l'occasion des travaux législatifs relatifs à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEDP, le Conseil d'Etat a rendu un premier rapport intermédiaire sur ce postulat (cf. 20_LEG_79, p. 61 s.). Non sans rappeler que les Vaudois de l'étranger sont des citoyens suisses et vaudois à part entière et en considérant aussi la situation dans les autres cantons, le Conseil d'Etat n'a alors pas formulé d'opposition de principe à cette réforme. Le cas échéant, le vote des Vaudois de l'étranger devrait s'effectuer selon les modalités du vote par correspondance, la solution du vote électronique n'étant pas encore suffisamment aboutie, notamment sur le plan de la sécurité informatique.

Pour le Canton de Vaud, 23'300 électeurs résident à l'étranger avec le droit de vote au niveau fédéral et seraient donc concernés par cette modification constitutionnelle. Près de la moitié de ces personnes, soit environ 10'000 personnes, résident en France. En outre, près de 6'000 personnes sont réparties entre plusieurs pays d'Europe voisine (dans l'ordre décroissant : Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie, Portugal, Belgique, Pays-Bas et Autriche). Une proportion non négligeable des Vaudois de l'étranger, soit environ 2'600 personnes, résident en Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada). Pour l'élection du Conseil national en 2023, le taux de participation des Vaudois de l'étranger s'est élevé à 16,99%.

À l'heure actuelle, treize cantons octroient totalement ou partiellement le droit de vote aux Suisses de l'étranger. Dix d'entre eux leur confèrent le droit de vote pour l'ensemble des scrutins cantonaux (Berne, Schwyz, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, Grisons, Tessin, Neuchâtel, Genève et Jura) et trois limitent leur participation à

l'élection du Conseil des Etats (Zurich, Argovie et Bâle-Ville). Treize cantons excluent totalement les Suisses de l'étranger du corps électoral cantonal (Lucerne, Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Thurgovie, Vaud et Valais).

2.2.2 Arguments de fond

La question du droit de vote des Suisses de l'étranger au niveau cantonal voit s'affronter deux conceptions différentes de la citoyenneté : une conception fondée sur le critère de la nationalité (conception nationale) et une conception s'appuyant sur le critère de la résidence durable (conception territoriale).

Selon la première conception, datant de l'émergence du suffrage universel au XIX^{ème} siècle, le droit de vote doit être réservé aux citoyens d'un Etat en raison des liens d'attachement et de loyauté que crée le principe de nationalité. Une nation est alors considérée comme une communauté de destin appelée à perdurer dans le temps, soudée par un héritage collectif fait de traditions, de pratiques et d'expériences vécues. Une telle perspective légitime l'idée que seuls les membres de la communauté nationale prennent part aux décisions qui président à son avenir. Cette conception nationale de la démocratie justifie l'octroi des droits politiques à l'ensemble des ressortissants de l'Etat considéré, qu'ils soient établis ou non sur le territoire national. La citoyenneté active a notamment pour but d'affirmer et de renforcer le lien d'appartenance des nationaux à leur Etat. Cette conception est ainsi fondée sur un lien étroit entre nationalité et citoyenneté. L'octroi du droit de vote des Suisses de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats s'intègre pleinement dans les lignes de cette doctrine.

Selon la conception dite territoriale de la démocratie, d'apparition plus récente, le droit de prendre part aux décisions politiques doit revenir en premier lieu aux personnes qui subiront les conséquences des lois votées dans le processus démocratique. Les titulaires privilégiés des droits politiques devraient donc être les personnes qui résident de manière durable sur le territoire de l'Etat où s'appliqueront les lois adoptées. Les tenants d'une telle position sont en général favorables à l'octroi du droit de vote aux ressortissants étrangers – après une certaine durée de résidence –, la situation des nationaux expatriés leur semblant moins primordiale. Appelée à statuer sur cette dernière question, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'était pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme – notamment à l'art. 3 du protocole additionnel n°1 CEDH – de priver les expatriés du droit de vote.

Les deux conceptions susmentionnées peuvent se combiner sans contradiction majeure car elles ont toutes deux leurs raisons d'être. Un Etat peut ainsi octroyer le droit de vote à l'ensemble de ses ressortissants – quel que soit leur lieu de résidence – afin notamment d'affirmer ce lien d'appartenance à la communauté nationale, tout en incluant certains résidents au sein du corps électoral pour que les destinataires des normes puissent participer à leur procédure d'adoption. Cette double inclusion est propre à renforcer la légitimité des décisions démocratiques.

Lors des débats relatifs à l'adoption de l'actuelle Constitution cantonale, la question de l'ouverture du droit de vote aux personnes résidant à l'étranger avait été posée, mais écartée par l'Assemblée constituante, celle-ci ayant privilégié le principe de territorialité. Néanmoins, les éléments suivants plaident en faveur d'une ouverture du droit de vote des Vaudois de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats :

- Comme déjà relevé, les Suisses de l'étranger peuvent élire les membres du Conseil national. Il fait ainsi sens qu'ils puissent également participer à l'élection des membres du Conseil des Etats, soit de la seconde Chambre composant le législatif fédéral. Certes, l'élection du Conseil des Etats relève des cantons, mais elle vise finalement à composer une autorité fédérale.
- Dès lors que l'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure de la Suisse et surveille les relations avec l'étranger (art. 166 al. 1 de la Constitution fédérale), la politique étrangère de la Confédération ne manque pas de concerner et d'impacter la situation des ressortissants suisses établis à l'étranger. Il apparaît donc légitime que ceux-ci puissent concourir à l'élection des membres des deux chambres du Parlement.
- Le raisonnement susmentionné s'impose d'autant plus que l'attachement des Suisses de l'étranger à leur pays d'origine demeure souvent très marqué. L'octroi du droit d'élire les membres du Conseil des Etats est de nature à renforcer ce lien, lequel est parfois moins évident avec le canton auquel ils sont rattachés, ce d'autant plus que ledit rattachement repose parfois sur des critères très formels, tel le lieu d'origine. Cela explique que l'on puisse opérer une distinction entre l'ouverture du droit de vote pour l'élection du Conseil des Etats et celle relative aux scrutins cantonaux.

La question de l'éligibilité au Conseil des Etats des Vaudois de l'étranger est plus délicate. On relève d'abord que ces citoyens ont pleinement les droits politiques en matière fédérale et qu'ils peuvent, en conséquence, notamment être élus au Conseil national (cf. art. 136 de la Constitution fédérale). On note aussi que, dans le canton, le droit d'élire et celui d'être élu ne sont jamais dissociés. Dans ce cadre, le fait d'octroyer aux Vaudois de l'étranger l'éligibilité au Conseil des Etats comporterait l'avantage de la cohérence. Pour autant, on peut estimer qu'un

mandat électoral au Conseil des Etats nécessite un lien de rattachement fort avec le canton représenté, qui passe par l'élection d'un domicile sur le territoire concerné. Dans ce sens et à titre d'illustration, l'art. 52 de la Constitution genevoise dispose qu' « en cas d'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats, les personnes domiciliées à l'étranger sont tenues de prendre domicile dans le canton ». Cette solution constitue un bon compromis dans la mesure où elle ouvre l'éligibilité aux personnes domiciliées à l'étranger tout en prévenant la situation d'une représentation « hors-sol » au Conseil des Etats.

2.2.3 Dispositions à intégrer dans le droit vaudois

La mise en œuvre du droit de vote des Suisses de l'étranger au niveau cantonal exige diverses modifications de la Constitution cantonale, de la loi sur l'exercice des droits politiques ainsi que de son règlement d'application. Les modifications à apporter sont relativement circonscrites et appellent surtout les commentaires suivants.

Sur mandat du canton, la ville de Lausanne administre un registre central des Suisses de l'étranger et effectue les tâches nécessaires à l'exercice de leurs droits politiques sur le plan fédéral. Il conviendra d'élargir ses tâches – qui découlent des art. 13 à 16 RLEDP – pour que les Suisses de l'étranger puissent également voter pour l'élection du Conseil des Etats. On relève que le droit de vote des Suisses de l'étranger existe déjà au niveau fédéral et que les critères déterminant l'inscription et la radiation des expatriés dans le registre des Suisses de l'étranger sont fixés par la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger ; LSEtr ; RS 195.1). Les treize cantons qui octroient totalement ou partiellement le droit de vote aux Suisses de l'étranger au niveau cantonal établissent la citoyenneté cantonale des expatriés à travers un renvoi aux critères figurant dans la LSEtr. Dans ces cantons, est titulaire du droit de vote au niveau cantonal la personne de nationalité suisse dont la dernière commune de domicile se situe dans le canton ou, si elle n'a jamais vécu en Suisse, dont la commune d'origine est une commune du canton (art. 18 LSEtr). En cas de pluralité de communes d'origine, il revient à la personne de choisir à quelle commune, et donc à quel canton, elle souhaite se rattacher. Cette solution possède l'avantage de fixer des critères uniformes à l'octroi du droit de vote aux Suisses de l'étranger au niveau fédéral comme cantonal. Ce sont donc les critères fixés à l'article 18 LSEtr qui seraient retenus pour définir le rattachement des électeurs suisses au canton de Vaud, soit la dernière commune de domicile ou, à défaut, la commune d'origine.

2.2.4 Conséquences financières, organisationnelles et techniques

Compte tenu du délai relativement court entre les deux tours, il existe un risque qu'une grande proportion des Suisses de l'étranger ne soit pas en mesure de voter valablement lors du second tour de l'élection du Conseil des Etats. En effet, l'art. 93 al. 2 LEDP prévoit que le second tour a lieu en principe trois semaines après le premier tour. Or, la première semaine est consacrée au dépôt des listes électorales et, dans le meilleur des cas, les bulletins de votes pourraient être envoyés aux Suisses de l'étranger durant la deuxième semaine. Il resterait donc une dizaine de jours pour que les électeurs reçoivent leurs matériels de vote, qu'ils retournent leurs enveloppes de vote par la voie postale et que celles-ci parviennent au bureau électoral de la Ville de Lausanne. A titre de comparaison, les trois cantons qui ont ouvert l'élection du Conseil des Etats à leurs ressortissants domiciliés à l'étranger ont aménagé davantage de temps entre les deux tours ; soit quatre semaines pour les cantons de Zurich et d'Argovie et cinq semaines pour le canton de Bâle-Ville. Ce point n'est pas réglé dans la Constitution et pourra, le cas échéant, être examiné au moment de la révision de la LEDP.

Les membres du Conseil des Etats sont élus par le peuple au premier tour à la majorité absolue et au second tour à la majorité relative. Pour pouvoir se présenter au second tour, les personnes candidates non élues au premier tour doivent obtenir 5% des suffrages valablement exprimés au premier tour. Compte tenu de ce système électoral et nonobstant le caractère vraisemblablement exceptionnel de l'élection du 22 octobre 2023, c'est usuellement le second tour qui est déterminant pour cette élection. Pour les élections du Conseil des Etats de 2015 et de 2019, les personnes candidates ayant obtenu le plus de voix lors du premier tour étaient ainsi relativement éloignées du seuil de la majorité absolue (respectivement 41,38% et 39,9% des voix). En conséquence, on peut craindre qu'une proportion significative des Suisses de l'étranger ne puissent pas exercer valablement leur droit de vote pour le scrutin décisif de l'élection du Conseil des Etats. S'il est impossible de déterminer précisément la proportion des Vaudois de l'étranger concernés, on peut néanmoins se fonder sur les délais d'acheminement par pays communiqués par la Poste suisse pour estimer la proportion des bulletins de vote des Vaudois de l'étrangers qui parviendraient dans les délais pour le scrutin du second tour. *A priori*, seules les personnes qui résident dans les pays qui ont le délai d'acheminement le plus court (c'est-à-dire entre 2 et 4 jours) seraient vraisemblablement en mesure de retourner leur matériel de vote dans le délai imparti, pour autant que le matériel de vote soit renvoyé immédiatement et qu'il n'y ait aucun retard dans l'acheminement postal. Sont concernées environ 15'280 personnes sur les 23'300 Vaudois qui sont inscrits au registre des Suisses de l'étrangers. Ces personnes sont majoritairement domiciliées en France, le solde se trouvant essentiellement au Royaume-Uni, en Allemagne et en Espagne. En tout état de cause et même pour ces membres du corps électoral, une proportion indéterminée du matériel de vote parviendrait après le délai légal si les deux tours devaient être séparés de seulement trois semaines.

En termes financiers, la participation des Vaudois de l'étranger à l'élection du Conseil des Etats devrait engendrer des coûts postaux supplémentaires à hauteur d'environ CHF 75'000 pour le seul second tour (en considérant un poids moyen par matériel de vote situé entre 20 et 50 grammes). En effet, pour les 17'290 électeurs qui résident dans la première zone tarifaire postale, les coûts postaux s'élèvent à CHF 2,90 par acheminement (soit environ CHF 50'000) alors que, pour les 6'065 électeurs se trouvant dans la seconde zone tarifaire postale, chaque envoi coûte CHF 4,10 (soit environ CHF 25'000). Pour le premier tour, dès lors que les bulletins seraient joints au matériel de vote de l'élection du Conseil national, l'acheminement devrait en principe être possible sans frais supplémentaire, même s'il est possible qu'un surcoût d'environ CHF 1,10 par enveloppe soit imputable à l'augmentation de son poids (soit environ CHF 25'000). Il faudrait ajouter en sus les frais usuels de production du matériel de vote que l'on peut estimer à 1 franc par électeur pour les deux scrutins (CHF 23'000). Au total, cette réforme constitutionnelle engendrerait donc approximativement des dépenses totales oscillant entre CHF 100'000 et CHF 125'000, avec une récurrence à 4 ans.

On relève enfin que l'alternative du vote électronique, si elle est actuellement mise à l'essai dans les cantons de Bâle-Ville, de Saint-Gall et de Thurgovie qui ont obtenu l'autorisation idoine de la Confédération (cf. Conseil fédéral, Communiqué de presse du 3 mars 2023 intitulé « Le Conseil fédéral autorise la reprise des essais de vote électronique »), n'est dans l'immédiat pas envisagée par le Conseil d'Etat.

2.2.5 Conclusion

En raison des différents arguments exposés ci-avant, le Conseil d'Etat soutient l'ouverture du droit de vote des Suisses de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats. Il estime par ailleurs que ces personnes devraient pouvoir se porter candidates au Conseil des Etats, pour autant qu'elles prennent ensuite domicile sur le territoire cantonal en cas d'élection. Les conditions d'application pourront être discutées lors de la révision de la LEDP.

Le Conseil d'Etat prévient qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'espacer les dates des deux tours, respectivement de modifier l'art. 93 al. 2 LEDP qui prévoit que « le second tour a lieu en principe trois semaines après le premier tour ». A défaut, on peut craindre qu'une proportion non négligeable des Suisses de l'étranger ne disposeraient pas du temps nécessaire pour faire valoir leurs suffrages. Le Conseil d'Etat considère que cette problématique pourra être discutée également dans un second temps, c'est-à-dire au moment de la révision de la LEDP en cas d'acceptation de cette révision constitutionnelle par le peuple.

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION HADRIEN BUCLIN ET CONSORTS – METTRE UN TERME AUX DISCRIMINATIONS EN MATIERE DE DROITS POLITIQUES CONTRE LES PERSONNES ATTEINTES DE TROUBLES PSYCHIQUES (19_MOT_117)

3.1 Rappel de la motion

Selon l'article 3 de la Loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP), les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause de trouble psychique ou de déficience mentale sont privées du droit de vote. Elles peuvent néanmoins 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.

Cette privation discriminatoire des droits politiques à l'égard des personnes souffrant d'un handicap psychique ou intellectuel est contraire à l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, entrée en vigueur en Suisse le 15 mai 2014 (CDPH RS 0.109). Voici un extrait de cet article : « Les Etats Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent : a) à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues [...] ». De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une restriction absolue au droit de vote imposée à une personne sous tutelle sans tenir compte de ses facultés réelles n'est pas admissible (arrêt du 20 mai 2010 suite à la requête n° 38832/06).

L'article 3 de la LEDP, qui exige que la personne privée de droits politiques fasse la preuve qu'elle est capable de discernement, paraît en outre contraire à l'article 16 du Code civil qui prévoit la présomption de capacité de discernement. La jurisprudence fédérale (arrêt 5A_479/2019 du 24 septembre 2019) considère comme erroné de prétendre que la curatelle de portée générale supposerait obligatoirement l'existence d'une incapacité de discernement.

A noter que des interventions en faveur du rétablissement des droits politiques pour les personnes atteintes de handicap psychique ou intellectuel ont été déposées ces dernières semaines dans plusieurs Parlements cantonaux (voir par exemple les PL 12211 et 12212 au Grand Conseil genevois). Les autorités fédérales devront par ailleurs répondre d'ici l'automne 2020 à une interpellation du Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU qui concerne notamment les droits politiques des personnes handicapées.

La présente motion demande au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une révision ou suppression de l'article 3 de la LEDP, afin de rétablir les droits politiques pour les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale.

Par sept voix pour, six voix contre et deux abstentions, la commission a recommandé au Grand Conseil la prise en considération de cette motion et son renvoi au Conseil d'Etat. Le Grand Conseil a suivi les conclusions de la commission par 73 voix contre 55 et 8 abstentions.

3.2 Rapport du Conseil d'Etat

3.2.1 Contexte

Déposée le 19 novembre 2019, la motion du député Hadrien Buclin exige une révision ou une suppression de l'article 3 de l'ancienne LEDP (aujourd'hui : article 4) afin de « rétablir les droits politiques pour les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale ». Ses arguments se fondent essentiellement sur la contrariété entre le droit vaudois et l'article 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 (ci-après : CDPH) qui garantit aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques ainsi que la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres citoyens. En séance de commission, ce député avait précisé l'objet de son intervention en préconisant un renversement du fardeau de la preuve : « [le] principe doit être que les personnes sous curatelles de portée générale jouissent de leurs droits politiques [et s'il] est manifeste qu'une personne sous curatelle est privée de discernement, c'est à l'Etat d'en apporter la preuve et de lui retirer les droits politiques ».

Dans le droit en vigueur, les articles 4 LEDP et 10 RLEDP fixent l'obligation pour la justice de paix d'informer la commune de domicile des curatelles de portée générale qui découlent d'une incapacité durable de discernement incompatible avec l'exercice du droit de vote. Une curatelle de portée générale – mesure la plus incisive de

l'arsenal des moyens prévus par le droit de la protection de l'adulte – n'est prononcée qu'à titre d'*ultima ratio* lorsqu'aucune autre mesure ne permet d'assurer le niveau de protection requis. Son prononcé requiert un examen poussé de la situation psychique de la personne impliquant *a minima* une expertise médicale. La justice de paix apporte ainsi la preuve de l'incapacité durable de discernement avant d'instituer une curatelle de portée générale ; preuve sur laquelle se fonde la municipalité pour retirer le droit de vote. Le fardeau de la preuve de l'incapacité durable de discernement est donc bel et bien endossé par les autorités, mais de manière générale et non directement en lien avec l'exercice des droits politiques. Il convient enfin de mentionner l'existence d'une procédure simplifiée de réintégration au sein du corps électoral : la seule production d'un certificat médical suffit au recouvrement des droits politiques (art. 4 al. 3 LEDP).

Dans le canton de Vaud, environ 1'400 personnes sont actuellement placées sous curatelle de portée générale. Ce chiffre élevé est notamment dû à la révision du droit de la tutelle en 2013 qui a automatiquement transformé des anciennes mesures de tutelle en curatelles de portée générale (cf. art. 14 al. 2 Titre final CC). Une partie des personnes concernées avaient alors indûment perdu l'exercice de leur droit de vote et certaines l'ont récupéré au moyen de la procédure facilitée de l'art. 4 al. 3 LEDP. Le Conseil d'Etat ne dispose pas de données concernant la proportion des personnes sous curatelle de portée générale qui sont privées du droit de vote à l'échelle du Canton. En effet, le registre cantonal des mesures de protection de l'adulte et de l'enfant (RMP) n'indique pas si la personne concernée est privée des droits politiques en raison de la mesure prononcée en sa faveur. Telle information ne peut ressortir que du registre du corps électoral de la commune de domicile de la personne concernée. Or le registre cantonal des mesures de protection de l'adulte et de l'enfant et les registres communaux du corps électoral ne sont pas interfacés.

En Suisse, seul le canton de Genève garantit de manière absolue le droit de vote aux personnes incapables de discernement sur les plans communal et cantonal, sans aucune possibilité de suspension ou d'exclusion. Cette situation découle d'une révision de l'art. 48 al. 4 de la Constitution genevoise qui fut acceptée par 74,77% du peuple genevois le 29 novembre 2020. Environ 1200 personnes ont ainsi été réintégrées au sein du corps électoral. On relève que cette réforme n'a pas complexifié la tenue du registre genevois du corps électoral dans la mesure où celui-ci est centralisé.

3.2.2 Arguments de fond

Plusieurs arguments en faveur d'une telle mesure ont été avancés. Parmi ceux-ci, l'argument de la contrariété des règles en vigueur au droit international liant la Suisse revient de façon systématique, y compris au niveau national, comme l'illustre l'interpellation de l'ancienne Conseillère aux Etats Madame Elisabeth Baume-Schneider (Interpellation déposée le 18 mars 2021 et intitulée « Droits politiques en faveur des personnes en situation de handicap psychique ou mental » ; 21.3295). Dans sa réponse, le Conseil fédéral a indiqué que « la Suisse est d'avis que la convention sur les droits des personnes handicapées (RS 0.109) n'exclut pas la possibilité de retirer le droit de vote aux personnes qui ne sont pas en mesure, même avec une aide appropriée, de former leur propre volonté et de l'exprimer lors d'élections ou de votations » (Réponse du Conseil fédéral du 26 mai 2021). Plus récemment encore, le Conseil fédéral a soutenu que deux options sont envisageables sous l'angle du droit international : soit une abrogation de l'exclusion du droit de vote (telle que demandée par la présente motion), soit une réglementation prévoyant un examen de la question du retrait du droit de vote au cas par cas selon la capacité de discernement de la personne concernée (Conseil fédéral, Rapport du 25 octobre 2023 en exécution du postulat 21.3296 Carobbio Guscelli et intitulé « Participation politique des Suisses qui ont un handicap intellectuel », p. 28 ss). La reprise de cette seconde solution dans le droit vaudois aurait notamment pour conséquence d'instaurer une procédure très lourde à la charge des autorités communales qui sont compétentes en la matière. En comparaison, l'octroi des droits politiques aux personnes durablement incapables de discernement semble constituer un moyen relativement simple pour aligner le droit vaudois sur le droit international.

Les protagonistes d'une réforme font également valoir qu'une privation du droit de vote des personnes en situation de handicap mental constituerait une stigmatisation supplémentaire. Dans ce sens, il est aussi avancé que ces personnes devraient entreprendre des démarches démesurées et particulièrement pénibles pour recouvrer leurs droits civiques. Considérant que les personnes souffrant d'un handicap mental savent se montrer intéressées à la vie publique et qu'elles sont capables de se forger une opinion de manière autonome, les partisans d'une réforme regrettent que la curatelle de portée générale prive la personne de la faculté d'exercer par elle-même ses droits politiques, et ce de manière absolue dès lors qu'aucune forme de représentation ne permet de les exercer. Sous l'angle de la pesée des intérêts, ils considèrent enfin que l'intérêt public à supprimer une stigmatisation frappant les personnes handicapées l'emporte sur le faible risque de captation de suffrages.

Cela étant, on observe que le régime juridique vaudois est l'un des plus progressistes de Suisse en ce qui concerne le droit de vote des personnes placées sous curatelle de portée générale. La récente révision totale de la LEDP a en effet été l'occasion de préciser la procédure de retrait du droit de vote afin que seules les personnes dont l'état psychique est manifestement incompatible avec l'exercice du droit de vote soient exclues du corps électoral. De

plus, l'existence d'une procédure de réintégration facilitée et connue des curateurs et curatrices – que ne connaissent pas la plupart des autres cantons – fait déjà du droit vaudois une législation soucieuse du droit des personnes en situation de handicap. Dans ce contexte, on observe également que la législation vaudoise est harmonisée avec le droit fédéral, celui-ci prévoyant également l'exclusion du corps électoral pour les personnes sous curatelle de portée générale ou de mandat pour cause d'inaptitude en raison d'une incapacité durable de discernement (art. 136 Cst. féd. et art. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques [LDP ; RS 161.1]). On peut donc se demander s'il est nécessaire d'aller plus loin et de changer de paradigme en faisant du droit de vote la règle et de son retrait l'exception, y compris pour les personnes sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement.

Parmi les arguments contre une telle réforme, on peut également citer le fait que le peuple, lorsqu'il vote, prend des décisions et adopte des textes légaux juridiquement obligatoires pour l'ensemble de la population. Il s'agit donc d'une responsabilité importante qui exige que ceux qui en assument la charge aient conscience des conséquences possibles de leurs actes. Dans ce sens, le Conseil fédéral a exprimé que « l'exclusion du droit de vote se fonde sur des motifs légitimes » (Conseil fédéral, Rapport du 25 octobre 2023, *op. cit.*, p. 34 s.) et il peut en effet paraître paradoxal qu'une personne jugée incapable de s'engager elle-même puisse engager l'Etat. Il existe aussi des risques d'abus et de captation de suffrages, même s'il est très peu probable que ces abus soient de nature à impacter l'issue d'un scrutin. Par ailleurs, les personnes durablement incapables de discernement se retrouveraient avec davantage de droits politiques que les étrangers établis dans le canton ou encore que les jeunes de moins de 18 ans, ce qui ne se justifierait pas d'après certains opposants à cette réforme.

Enfin, se pose la question de l'éligibilité des personnes durablement incapables de discernement. Il est avancé par les opposants à cette réforme qu'il est difficilement concevable qu'une personne puisse engager juridiquement sa commune alors qu'elle est privée du droit de gérer ses affaires civiles par une décision de justice ayant constaté, expertise à l'appui, son incapacité en la matière (cf. Conseil fédéral, Rapport du 25 octobre 2023, *op. cit.*, p. 27). Si l'on décidait de suivre cet argument, on pourrait envisager de donner aux personnes concernées le droit d'élire tout en prévoyant leur inéligibilité. En soulignant que la probabilité de l'élection d'une personne durablement incapable de discernement est particulièrement faible, le Conseil d'Etat rejette cette approche pour les trois raisons suivantes :

- La Suisse s'est engagée sur le plan international à protéger « le droit qu'ont les personnes handicapées [...] de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'Etat » (art. 29 let. a ch. ii CDPH). Le fait de prévoir l'inéligibilité d'une catégorie de personnes sans procéder à un examen au cas par cas de leur capacité de discernement serait contraire au droit international (cf. Conseil fédéral, Rapport du 25 octobre 2023, *op. cit.*, p. 27 et 29 s.).
- L'élection d'une personne incapable de discernement implique – sauf élection tacite – que celle-ci a obtenu davantage de suffrages que les autres candidats. Corollairement, le fait de lui priver de son droit d'être élue constitue une restriction de ses propres droits politiques, mais également des droits politiques des membres du corps électoral qui lui auraient donné leurs suffrages.
- Le régime prévoyant l'inéligibilité des personnes incapables de discernement semble inefficace du fait qu'il n'empêcherait pas ces personnes de réintégrer le corps électoral en produisant notamment un certificat médical (art. 4 al. 3 LEDP), comme le permet déjà le régime en vigueur.

En définitive, le Conseil d'Etat n'est pas opposé à ce que le Grand Conseil fasse preuve d'ouverture à l'égard des personnes souffrant d'une incapacité durable de discernement. Il observe toutefois que cette démarche aura des conséquences pratiques importantes, car elle contraindra les communes à tenir trois registres des électeurs : un premier spécifique aux scrutins fédéraux, un deuxième pour les scrutins cantonaux, incluant les personnes concernées par la présente motion, et un troisième pour les scrutins communaux, comprenant les personnes de nationalité étrangère ayant le droit de vote au plan communal seulement (*infra*, ch. 3.2.4).

3.2.3 Dispositions à intégrer dans le droit vaudois

Seule une modification constitutionnelle pourrait permettre de mettre en œuvre cette motion. En effet, l'exclusion du corps électoral des personnes placées sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement découle directement de la Constitution (art. 74 et 142 Cst.-VD). Les aménagements introduits dans la LEDP et dans son règlement d'application sont allés aussi loin que le permet le cadre constitutionnel afin que cette exclusion ne vise que les personnes dont l'état psychique apparaît manifestement incompatible avec l'exercice des droits politiques.

Afin de mettre en œuvre la motion Hadrien Buclin et consorts, il conviendrait ainsi de supprimer la référence à la capacité de discernement dans les dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires fixant les conditions de titularité des droits politiques (art. 74 al. 1 Cst.-VD, 4 LEDP et 10 RLEDP). En revanche, le transfert d'information

entre les justices de paix et les autorités communales introduit par la nouvelle LEDP devrait être maintenu car il permet de tenir à jour la liste des électeurs bénéficiant du droit de vote au niveau fédéral (qui exclut les personnes incapables de discernement du corps électoral).

Il faut prévoir un délai de mise en œuvre de plusieurs années à compter de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions constitutionnelles. Comme expliqué ci-après (*infra*, ch. 3.2.4), le grand nombre de prestataires qui devraient effectuer des adaptations des logiciels informatiques pour le compte des communes commande en effet d'être prudent pour fixer la date à laquelle ce régime deviendrait applicable. A défaut de disposition transitoire, les modifications constitutionnelles proposées seraient directement applicables dès l'entrée en vigueur des normes concernées (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1D_4/2016 du 4 mai 2017, consid. 2.2 et références citées). En conséquence, il est proposé de prévoir un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur des art. 74 et 142 Cst.-VD, ce qui permettrait la création d'un registre des électeurs au plan cantonal dans chaque commune et l'adaptation des outils informatiques en conséquence.

3.2.4 Conséquences financières, organisationnelles et techniques

L'octroi des droits politiques aux personnes durablement incapables de discernement créerait, pour les communes essentiellement, une importante charge de travail administratif ainsi que des coûts de mise en œuvre relativement importants. Une telle réforme législative engendrerait une complexification certaine de la tenue des registres du corps électoral. En effet, toutes les communes, mais aussi le Canton, devraient entreprendre des démarches pour adapter leurs logiciels informatiques afin de répartir les membres du corps électoral dans trois catégories (contre deux actuellement). Ces catégories seraient les suivantes :

1. Droit de vote en matière fédérale, cantonale et communale : tous les Suisses âgés de 18 ans révolus et qui ne sont pas placés sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement ;
2. Droit de vote en matière cantonale et communale : toutes les personnes de la catégorie précédente, auxquelles il faut ajouter les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus qui sont placées sous curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement ;
3. Droit de vote en matière communale : toutes les personnes de la catégorie précédente, auxquelles il faut ajouter les personnes de nationalité étrangère qui remplissent les conditions posées par l'art. 142 Cst.-VD.

Dès lors que différents prestataires de services informatiques effectueraient ces modifications pour les communes, les coûts facturés aux collectivités publiques pourraient atteindre plusieurs centaines de milliers de francs au total ; ce qui pourrait certes paraître discutable sous l'angle du principe de proportionnalité.

3.2.5 Conclusion

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette réforme constitutionnelle peut garantir dans une meilleure mesure les droits politiques des personnes incapables de discernement, sans pour autant présenter un risque pour le bon fonctionnement de la démocratie vaudoise. De plus, elle permet d'assurer la pleine conformité du droit cantonal aux exigences du droit international. Il peut donc s'y rallier sur le principe. En revanche, il souligne que le coût de cette réforme ainsi que son délai de mise en œuvre ne sont pas négligeables et que l'institution d'un troisième registre des électeurs représente une complexification certaine de la gestion des scrutins par les bureaux électoraux.

4. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR L'INITIATIVE HADRIEN BUCLIN ET CONSORTS – FACILITER L'ACCES AUX DROITS POLITIQUES COMMUNAUX POUR LES ETRANGERES ET ETRANGERS (21_INI_1)

4.1 Rappel de l'initiative

La Constitution vaudoise prévoit en son article 142 que les étrangères et étrangers domiciliés dans une commune du canton font partie du corps électoral communal à condition de résider en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et d'être domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins.

Cette condition exclut de fait des milliers d'étrangères et étrangers de la participation à la vie politique communale, par exemple celles et ceux qui n'ont pas résidé de manière continue en Suisse durant 10 ans ou qui y vivent depuis 20 ans mais seulement depuis 1 an dans le canton, etc. La grande majorité des personnes domiciliées dans le canton et aujourd'hui exclues du corps électoral communal travaillent pourtant en terre vaudoise, y paient des impôts, cotisent aux assurances sociales, envoient leurs enfants à l'école et enrichissent par leurs activités la vie sociale et culturelle des communes du canton. A cette intégration dans la vie locale doit correspondre des droits effectifs au niveau civique. De plus, au niveau communal se décident des enjeux quotidiens qui touchent toutes et tous les habitants du canton, y compris celles et ceux qui vivent en Suisse depuis moins de 10 ans ou dans le canton depuis moins de 3 ans. Des droits politiques communaux plus inclusifs favoriseraient ainsi le vivre ensemble et l'insertion dans la vie locale des personnes récemment arrivées dans le canton. Ces droits politiques plus étendus permettraient aussi que les autorités communales soient mieux représentatives de l'ensemble de la population.

La présente initiative constitutionnelle demande donc de faciliter l'accès au corps électoral communal pour les étrangères et étrangers par la modification suivante de l'art. 142 de la Constitution vaudoise :

Art. 142

¹ Font partie du corps électoral communal... [inchangé]

a. [inchangé]

b. les étrangères et les étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation et sont domiciliés dans le canton depuis un an au moins.

² [inchangé]

³ [inchangé]

Par 70 voix contre 68, le Grand Conseil a voté en faveur d'une prise en considération partielle de l'initiative, afin que les étrangers établis dans le canton puissent voter sur le plan communal s'ils vivent en Suisse depuis au moins cinq ans et depuis une année dans le canton. Le présent préavis ne portera donc pas sur le texte ci-dessus, mais sur celui pris en considération par le Grand Conseil.

4.2 Préavis du Conseil d'Etat

4.2.1 Contexte

L'initiative du député Hadrien Buclin, telle que partiellement prise en considération par le Grand Conseil, demande une modification de l'art. 142 Cst.-VD afin que les étrangers vivant dans le canton puissent voter sur le plan communal s'ils vivent en Suisse depuis au moins cinq ans et dans le canton depuis une année. Il s'agirait là d'une réduction importante des durées actuellement fixées (dix ans en Suisse dont trois ans dans le canton), celles-ci ayant été inscrites dans la Constitution par l'Assemblée constituante puis ratifiées par le peuple vaudois lorsqu'il accepta la nouvelle constitution cantonale en septembre 2002. La question du droit de vote des étrangers fut parmi les plus débattues au sein de l'Assemblée constituante. La commission thématique proposait d'exiger des ressortissants étrangers qu'ils résident depuis six ans en Suisse avant que ne leur soient octroyés les droits de vote et d'éligibilité dans leur commune de domicile. L'Assemblée constituante décida finalement qu'une présence légale et continue de dix ans en Suisse, dont au moins trois ans dans le canton, constituait la durée nécessaire à une intégration suffisamment aboutie à la collectivité justifiant le droit de participer à la vie politique locale.

Les règles prévalant dans les autres cantons sont plutôt disparates. Ainsi, les cantons du Jura et de Neuchâtel octroient le droit de vote aux ressortissants étrangers aux niveaux communal et cantonal à partir d'une durée de résidence de dix ans en Suisse et d'un an dans le canton (pour le Jura), respectivement de cinq ans dans le canton

(pour Neuchâtel ; à noter que ce canton n'octroie pas le droit d'éligibilité aux ressortissants étrangers). Les cantons de Genève et de Fribourg limitent, comme notre canton, les droits politiques des étrangers à la vie politique communale. À Genève, les étrangers doivent être établis depuis au moins huit ans en Suisse avant de pouvoir exercer les droits politiques dans leur commune. La législation fribourgeoise exige quant à elle une présence dans le canton d'au moins cinq ans en étant au bénéfice d'un permis C.

On relève que les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, des Grisons et de Bâle-Ville autorisent les communes à introduire le droit de vote et d'éligibilité des étrangers si elles le souhaitent.

4.2.2 Arguments de fond

Les arguments qui plaident en faveur du droit de vote des étrangers ou, plus précisément, de l'assouplissement des critères en la matière sont connus de longue date et n'ont guère changé depuis les débats de l'Assemblée constituante. En commission et en plénum, les partisans de l'initiative Buclin ont affirmé que l'exercice des droits politiques est un excellent moyen d'intégration des ressortissants étrangers au sein de la société vaudoise. Les droits civiques constitueraient également le juste complément aux apports des ressortissants étrangers à la vie économique et sociale des collectivités vaudoises. Les partisans de l'initiative considèrent ainsi qu'une attente de dix ans pour obtenir cette compensation serait trop longue et disproportionnée. Enfin, cet élargissement du corps électoral pourrait permettre d'atténuer les difficultés auxquelles sont confrontées de nombreuses communes vaudoises à repourvoir leur municipalité voire leur conseil communal.

Les opposants à l'initiative souhaitent en rester aux critères fixés par la Constituante au début des années 2000. La participation à la vie politique communale implique des connaissances sur le fonctionnement de la collectivité et de la vie locale que seule une présence d'une certaine durée sur le territoire permettrait de garantir. Il a également été relevé que le canton de Neuchâtel qui a adopté une durée de domicile en Suisse moins longue que celle connue dans le canton de Vaud (cinq ans au lieu de dix) ne présente pas un taux de participation supérieur.

En définitive, le Conseil d'Etat considère que le compromis voté par le Grand Conseil à titre de prise en considération partielle apparaît raisonnable. Comme déjà relevé, l'Assemblée constituante avait validé une approche territoriale des droits politiques, avec l'adage « vivre et voter ici ». Il convient de poursuivre dans cette voie. On peut également admettre qu'une personne étrangère qui a résidé en Suisse de manière ininterrompue au bénéfice d'une autorisation durant cinq ans a déjà noué des liens forts avec notre pays et marqué sa volonté d'intégration. La diminution de dix à cinq ans de cette limite paraît dès lors raisonnable. Quant à la durée de domiciliation dans le canton de Vaud, s'il est important que la personne qui prétend aux droits politiques au plan communal fasse montre d'une certaine stabilité, on peut considérer – à titre purement comparatif – que les ressortissants suisses qui s'installent dans une commune s'y voient reconnaître immédiatement le droit de vote, alors même qu'ils n'y ont potentiellement encore aucune attache. Il semble donc raisonnable de prévoir une durée de résidence dans le canton d'un an. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat peut se rallier à la solution retenue par le Grand Conseil.

4.2.3 Dispositions à intégrer dans le droit vaudois

Sur le plan légistique, l'initiative n'est pas complexe à concrétiser. Il suffirait de modifier l'art. 142 al. 1 let. b de la Constitution vaudoise ainsi que l'art. 3 al. 2 let. b LEDP en changeant les conditions temporelles de résidence en Suisse (cinq ans au lieu de dix) et dans le canton (un an au lieu de trois).

4.2.4 Conséquences financières, organisationnelles et techniques

L'abaissement de la durée de résidence nécessaire à l'obtention du droit de vote en matière communale aboutirait à un accroissement des corps électoraux communaux. Alors que 105'394 électeurs étrangers étaient inscrits dans les registres des corps électoraux communaux lors des élections communales de mars 2021, ils auraient été 157'476 si la durée de résidence nécessaire pour l'obtention du droit de vote au plan communal avait été de cinq ans (ou environ 200'000 si la durée d'une année prônée par le député Buclin avait été applicable). La révision de l'art. 142 Cst.-VD dans le sens voulu par le Grand Conseil dans sa prise en considération partielle de l'initiative aboutirait donc à une augmentation des corps électoraux communaux de quelque 52'000 électeurs. Il va sans dire que les frais de production et d'envoi du matériel électoral augmenteraient. On estime que ces frais se montent, en moyenne, à 1 franc par électeur et par scrutin. Le Canton les prend entièrement à sa charge, mais il prélève auprès des communes un émolument d'un franc par membre du corps électoral de nationalité étrangère (art. 25 RLEDP). Pour des élections communales générales, il faut donc prévoir des dépenses supplémentaires d'environ CHF 100'000 au maximum tous les cinq ans (pour les deux scrutins). Pour les scrutins liés à des votations communales, à des référendums communaux et à des élections complémentaires communales, il est estimé que les dépenses supplémentaires avoisineraient CHF 15'000 par année. Le volume de travail pour les bureaux électoraux

communaux chargés du dépouillement augmenterait également, sans toutefois que cette augmentation rende nécessaire des dépenses supplémentaires particulières.

À ceci s'ajouterait un important travail de réactualisation des registres des corps électoraux qui devrait être entrepris par toutes les communes du canton et dont le coût total peut être évalué à plusieurs dizaines de milliers de francs. Les communes éprouvent de longue date des difficultés à tenir à jour les registres des membres étrangers du corps électoral en raison des carences des bases de données à disposition. En effet, les différents registres (RCPers, Semic, Siti, etc.) auxquels les autorités communales ont aujourd'hui accès ne leur permettent pas toujours de reconstituer intégralement le parcours d'une personne afin de déterminer si celle-ci peut justifier d'une présence légale continue de dix ans sur le territoire suisse, dont trois ans dans le canton. L'acceptation de cette initiative aurait donc indirectement l'avantage, par l'abaissement des durées déterminantes, de rendre moins fastidieuse la reconstitution du parcours migratoire déterminant de ces personnes.

4.2.5 Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat se rallie à la solution de compromis trouvée par le Grand Conseil, mais rend ce dernier attentif aux conséquences d'une telle réforme sur les plans technique et financier.

5. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR L'INITIATIVE POPULAIRE CANTONALE « POUR DES DROITS POLITIQUES POUR CELLES ET CEUX QUI VIVENT ICI »

5.1 Rappel de l'initiative populaire cantonale

L'initiative populaire « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici », déposée par le comité d'initiative AG!SSONS, prend la forme d'une initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces (art. 78 al. 1 et 79 al. 1 Cst.-VD) et demande que la Constitution cantonale soit modifiée comme suit :

Article 74 Corps électoral

¹ Toute personne appartenant au corps électoral dispose des droits politiques et de l'exercice de ceux-ci.

² Font partie du corps électoral cantonal si elles sont âgées de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement :

- a. les personnes de nationalité suisse domiciliées dans le canton ;
- b. les personnes étrangères domiciliées dans le canton qui ont leur domicile légal en Suisse depuis dix ans au moins et dans le canton depuis trois ans au moins.

³ La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne visée par l'alinéa 2, phrase introductive in fine, d'obtenir son intégration ou sa réintégration dans le corps électoral, en prouvant qu'elle est capable de discernement.

5.2 Validité, récolte et dépôt de l'initiative

Conformément à l'art. 113 LEDP, le Conseil d'Etat s'est préalablement prononcé favorablement sur la validité formelle de l'initiative lors de sa séance du 1^{er} mars 2023. Il a ainsi estimé que l'initiative respectait les principes de l'unité de rang, de forme et de matière, ainsi que les dispositions du droit supérieur.

Le titre et le texte de l'initiative ont été publiés dans la Feuille des avis officiels le 11 avril 2023 et la récolte des signatures a été autorisée à compter de cette date (art. 118 LEDP).

Déposée le 1^{er} septembre 2023 auprès de la Direction des affaires communales et droits politiques, soit dans le délai imparti, l'initiative a formellement abouti avec 13'981 signatures valables.

5.3 Préavis du Conseil d'Etat

5.3.1 Contexte

A l'instar de l'initiative Hadrien Buclin et consorts préavisée ci-dessus, cette initiative populaire concerne les droits politiques des personnes étrangères domiciliées dans le canton. L'approche est néanmoins différente dès lors qu'il est ici question d'octroyer les droits politiques cantonaux aux personnes étrangères aux mêmes conditions que pour les droits politiques communaux, alors que l'initiative Hadrien Buclin et consorts concerne un allègement des conditions temporelles pour l'exercice des droits politiques communaux.

En Suisse, seuls les cantons de Neuchâtel et du Jura octroient le droit de vote cantonal aux personnes étrangères domiciliées sur leur territoire ; ces personnes n'étant néanmoins pas éligibles sur le plan cantonal. L'art. 2 let. c de la loi neuchâteloise sur les droits politiques (LDP-NE) donne ainsi le droit de vote en matière cantonale aux personnes étrangères qui sont légalement domiciliées dans le canton depuis au moins cinq ans, tandis que l'art. 3 de la loi jurassienne sur les droits politiques (LDP-JU) dispose que sont électeurs en matière cantonale les étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans et dans le canton depuis un an. Le Conseil d'Etat du canton de Genève s'est par ailleurs récemment prononcé en faveur d'une initiative populaire cantonale demandant que les personnes étrangères résidant à Genève aient le droit de voter, d'élire et d'être élues aux niveaux communal et cantonal après huit ans de domicile en Suisse (Rapport du Conseil d'Etat genevois du 11 janvier 2023 sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale « Une Vie ici, une Voix ici... Renforçons notre démocratie ! », réf. IN 189-A ; cf. également le rapport de commission du 5 juin 2023, réf. IN 189-B).

Sur le plan national, on relève l'initiative parlementaire déposée le 1^{er} mars 2023 au Conseil national par le Groupe des Vert-e-s et intitulée « Oser davantage de démocratie en donnant le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers » (21.405). Cette initiative parlementaire demandait que les personnes étrangères qui séjournent légalement en Suisse depuis cinq ans obtiennent le droit de vote et d'éligibilité à l'échelon fédéral. Elle a été refusée par le Conseil national le 7 juin 2023 (110 voix contre, 63 voix pour et 4 abstentions).

Le peuple vaudois s'est déjà prononcé, lors de la votation populaire du 4 septembre 2011, contre l'octroi des droits politiques en matière cantonale aux étrangers domiciliés dans le canton. L'initiative populaire « Vivre et voter ici – Droits politiques des étrangères et des étrangers sur le plan cantonal » avait alors été rejetée par 68,96 % des voix.

5.3.2 Arguments de fond

Le Conseil d'Etat renvoie globalement aux arguments de fond développés ci-dessus en lien avec l'initiative Hadrien Buclin et consorts (*supra*, ch. 4.2.2). La question de l'octroi des droits politiques cantonaux aux étrangers domiciliés dans le canton appelle au surplus les commentaires suivants.

Dans le contexte de la votation populaire susmentionnée du 4 septembre 2011, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat avaient préconisé de ne pas octroyer les droits politiques en matière cantonale aux personnes étrangères car la possibilité de décider de l'avenir de la communauté vaudoise suppose que l'on se reconnaisse Vaudois et que l'on se fasse préalablement naturaliser. La naturalisation était ainsi privilégiée, les droits politiques cantonaux devant rester liés à la détention de la nationalité suisse. Ces arguments demeurent valables aujourd'hui. Il peut en effet toujours se justifier de ne pas accorder aux mêmes conditions les droits politiques communaux et cantonaux ; en rattachant davantage les premiers au critère de la résidence et en tenant compte, pour les seconds, de la nationalité également.

Il sied enfin de rappeler que le Grand Conseil a récemment pris partiellement en considération l'initiative susmentionnée d'Hadrien Buclin et consorts visant à donner les droits politiques communaux aux étrangers qui vivent en Suisse depuis au moins cinq ans et depuis une année dans le canton (cf. *supra*, ch. 4). Le compromis trouvé par le Grand Conseil vise donc également à faciliter, certes d'une autre manière, l'accès aux droits politiques pour les personnes de nationalité qui vivent dans le canton. Le Conseil d'Etat soutient cette réforme constitutionnelle (cf. *supra*, ch. 4.2.5) et considère que celle-ci octroie suffisamment de droits politiques aux personnes étrangères domiciliées dans le canton.

5.3.3 Dispositions à intégrer dans le droit vaudois

Cette réforme impliquerait que le corps électoral serait identique en matière de droits politiques cantonaux et communaux. L'art. 3 al. 1 et 2 LEDP devrait être modifié de manière à en tenir compte, en reprenant les conditions telles que formulées dans le texte de l'initiative populaire.

5.3.4 Conséquences financières, organisationnelles et techniques

Lors des élections communales de mars 2021 et comme relevé ci-dessus, 105'394 électeurs étrangers étaient inscrits dans les registres des corps électoraux communaux. En considérant des frais approximatifs de production et d'envoi du matériel électoral de 1 franc par électeur et par scrutin et en considérant une moyenne de deux scrutins cantonaux par année, l'octroi des droits politiques cantonaux aux personnes de nationalité étrangère tel que prévu par cette initiative populaire coûterait plus de 200'000 francs par année.

Cette réforme engendrerait au surplus des coûts de mise en œuvre importants, notamment lors de l'adaptation des logiciels informatiques utilisés par le Canton et les communes pour la tenue des registres des membres du corps électoral.

5.3.5 Conclusion

Le Conseil d'Etat ne soutient pas l'initiative « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici » et invite le Grand Conseil à en recommander son rejet par le peuple. Tout en saluant les objectifs louables de l'initiative en matière d'intégration des personnes étrangères résidant sur le territoire vaudois, il estime qu'il est préférable de faciliter pour ces personnes l'accès aux droits politiques communaux. Dans ce sens, le Conseil d'Etat considère que le compromis trouvé au Grand Conseil en lien avec l'initiative Hadrien Buclin et consorts est à la fois adéquat et suffisant.

6. CONSEQUENCES

6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

En cas de modification des dispositions constitutionnelles susmentionnées, la loi et le règlement suivants devraient être modifiés :

- Loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01) ;
- Règlement d'application de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques du 22 décembre 2021 (RLEDP ; BLV 160.01.1).

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les modifications constitutionnelles envisagées entraîneraient les charges financières suivantes pour le Canton et les communes :

- Pour l'octroi aux Vaudois-e-s de l'étranger du droit d'élire les Conseillers des Etats, les dépenses relatives à la production et à l'acheminement du matériel de vote supplémentaire devraient osciller entre CHF 100'000 et CHF 125'000, avec une récurrence à quatre ans.
- Pour l'octroi des droits politiques communaux et cantonaux aux personnes durablement incapables de discernement, le Canton et les communes devraient en particulier supporter un investissement initial pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers de francs au total pour adapter leurs logiciels informatiques.
- Pour la facilitation de l'accès aux droits politiques communaux pour les étrangères et étrangers, l'envoi du matériel aux membres du corps électoral supplémentaires coûterait environ CHF 100'000 pour les deux scrutins des élections communales générales (tous les cinq ans) et CHF 15'000 pour les autres scrutins communaux (par année). Ces frais seraient essentiellement assumés par le Canton. Plusieurs dizaines de milliers de francs devraient aussi être investis par les communes pour la réactualisation de leurs registres.
- Pour l'octroi des droits politiques cantonaux aux personnes de nationalité étrangère tel que prévu par l'initiative populaire du comité AG!SSONS, les coûts estimés se montent à plus de 200'000 francs par année.

6.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Parmi les quatre réformes envisagées, celle relative à l'octroi du droit de vote aux personnes durablement incapables de discernement (faisant suite à la motion d'Hadrien Buclin et consorts ; 19_MOT_117) engendrerait des charges financières et administratives non négligeables pour les communes, en particulier compte tenu de l'adaptation des logiciels informatiques qu'elle requiert.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

L'octroi des droits politiques aux personnes durablement incapables de discernement engendrerait une complexification certaine de la tenue des registres du corps électoral. En effet, toutes les communes, mais aussi le Canton, devraient entreprendre des démarches pour adapter leurs logiciels informatiques afin de répartir les membres du corps électoral dans trois catégories (contre deux actuellement).

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7. 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 24 avril 2024 ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 74 et 75 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ;
2. d'adopter le projet de décret du 24 avril 2024 ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 74 et 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ainsi que l'ajout de l'article 179d ;
3. d'adopter le projet de décret du 24 avril 2024 ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ;
4. d'adopter le projet de décret du 24 avril 2024 ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur l'initiative populaire « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici » ; et
5. d'approuver les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil :
 - sur la 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 (16_MOT_089 ; 17_POS_233) ; et
 - sur la motion Hadrien Buclin et consorts – Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques (19_MOT_117).

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 74 et 75 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

du 24 avril 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Art. 74 – Corps électoral

¹ Font partie du corps électoral cantonal:

- a. les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton qui sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement;
- b. les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui prennent part aux scrutins fédéraux dans le canton en vertu de la législation fédérale, dans la mesure prévue à l'article 75.

² Sans changement.

Art. 75 – Contenu des droits politiques

¹ Sans changement.

² Les Suissesses et les Suisses de l'étranger ne peuvent exercer leurs droits politiques que pour l'élection du Conseil des Etats. En cas d'élection, ces personnes sont tenues de prendre domicile dans le canton.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

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

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 74, 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ainsi que l'ajout de l'article 179d du 24 avril 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Art. 74 – Corps électoral

¹ Font partie du corps électoral cantonal les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton qui sont âgés de dix-huit ans révolus.

² Abrogé.

Art. 142 – Droits politiques

¹ Font partie du corps électoral communal, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus :

a. Sans changement.

b. Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 179d – Disposition transitoire des articles 74 et 142, alinéa 1

¹ La révision des articles 75 et 142 adoptée par le corps électoral le ... entre en vigueur le 1er juillet 2027.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

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

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

du 24 avril 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Art. 142 – Droits politiques

¹ Sans changement.

a. Sans changement.

b. les étrangères et les étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis cinq ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis un an au moins.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

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

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation du corps électoral aux fins de se prononcer sur l'initiative populaire "Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici"

du 24 avril 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 78 à 82 et 174 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu les articles 123 à 125 et 127 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

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

décète

Art. 1

¹ Le corps électoral cantonal est convoqué par arrêté du Conseil d'Etat aux fins de répondre à la question "Acceptez vous l'initiative populaire "Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici ?" qui propose de modifier comme suit la Constitution du 14 avril 2003 :

Art. 74 – Corps électoral

¹ Toute personne appartenant au corps électoral dispose des droits politiques et de l'exercice de ceux-ci.

² Font partie du corps électoral cantonal si elles sont âgées de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement :

a. les personnes de nationalité suisse domiciliées dans le canton.

b. les personnes étrangères domiciliées dans le canton qui ont leur domicile légal en Suisse depuis dix ans au moins et dans le canton depuis trois ans au moins.

³ La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne visée par l'alinéa 2, phrase introductive in fine, d'obtenir son intégration ou sa réintégration dans le corps électoral, en prouvant qu'elle est capable de discernement.

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative.

Art. 3

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 4

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