

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

**Initiative Philippe Miauton et consorts - Pour redonner une valeur au quorum**

**1. PREAMBULE**

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 11 juin 2024 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Joséphine Byrne Garelli, Monique Hofstetter, Elodie Lopez, Cloé Pointet, Carole Dubois, Muriel Thalmann, MM. Grégory Devaud, Yannick Maury, Cédric Weissert (remplaçant Fabrice Moscheni), Jacques-André Haury (remplaçant David Vogel), Michael Wyssa, Alain Cornamusaz, Pierre Wahlen, Julien Eggenberger (remplaçant Thanh-My Tran-Nhu), sous la présidence M. Alexandre Démétriadès.

M. Philippe Miauton, initiateur, participait avec voix consultative

Assistaient également à la séance Mme Christelle Luise-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), ainsi que M. Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC).

Excusé, M. Jérôme Marcel, secrétaire de commission parlementaire, a suivi les travaux et établi les notes de séances. Le secrétariat général était représenté en séance par son collègue M. Frédéric Ischy. Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

**2. POSITION DE L'INITIANT**

En préambule, l'initiateur a rappelé le contexte dans lequel s'inscrit son initiative :

- À l'heure actuelle, la législation vaudoise (art. 93 CstVD et 73 LEDP) prévoit que le quorum de 5% doit être atteint par chaque liste déposée au risque, si ce n'est pas le cas et en dépit d'apparement, de voir ses voix disparaître ;
- En décembre 2023, le Grand Conseil a accepté l'initiative Christen demandant que le quorum de 5% puisse être atteint par un apparement de liste ;
- Le Conseil d'Etat est ainsi chargé de mettre en œuvre cette initiative qui impliquerait une révision de la Constitution et de la LEDP. Il peut y opposer un contre-projet.

Compte tenu de ce changement de modèle voulu par le Grand Conseil quant à la manière d'atteindre le quorum, le député M. Philippe Miauton souhaite par son initiative que le *niveau* du quorum soit revu et passe à 7%. À l'appui de son texte, il présente les arguments suivants :

- Il souhaite qu'une réflexion plus large soit ouverte sur le système du quorum et sur les raisons qui ont justifié sa mise en place ;
- Il pense que le système électoral n'a pas pour vocation de représenter de manière exhaustive l'ensemble des partis qui se présentent à une élection, d'où l'existence d'un quorum ;
- Le Tribunal fédéral a estimé que la limite à ne pas dépasser pour le niveau d'un quorum est de 10% ;

- L'acceptation par le Grand Conseil de l'initiative Christen implique que le niveau actuel de quorum n'est plus pertinent et permettrait à des formations politiques apparentées ayant obtenu de trop petits scores aux élections de rentrer malgré tout au Parlement ; ce qui dénaturerait notre système. Il cite à cet égard trois listes ayant obtenu respectivement 2%, 2% et 1% des voix qui pourraient obtenir un siège ;
- L'autre conséquence d'un changement de manière d'atteindre le quorum serait qu'il ouvrirait la voie pour les grands partis à une démultiplication des listes sur le même modèle que ce qui se fait pour les élections au Conseil national.

En résumé, la volonté de l'initiant est d'éviter une trop grande fragmentation du Parlement vaudois.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Présidente du Conseil d'Etat, Mme Christelle Luisier Brodard, rappelle que le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat l'initiative Jérôme Christen et consorts au nom Les Libres, Les Vert's Libéraux 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). Il s'agit concrètement que le quorum s'applique aux listes apparentées. La présente initiative propose de monter le quorum de 5% à 7%, et la motion qui suit à l'ordre du jour vise à supprimer la possibilité même des apparentements. Il s'agit de questions éminemment politiques, mais qui se fondent (voir rapport RC- 24\_MOT\_16) sur des éléments institutionnels ainsi que des éléments liés au système démocratique. Il s'agit de trouver un équilibre entre une bonne représentativité, pour permettre l'accès aux tendances politiques à un corps constitué comme le Grand Conseil, et d'autre part d'éviter l'émiettement des voix, un fractionnement complet du Parlement comme on peut le voir dans des Etats comme Israël. Il s'agit selon elle de poser le curseur au bon endroit.

Le Tribunal fédéral a fixé un maximum à 10%. Dans le Canton de Vaud le quorum est de 5%, à Neuchâtel de 3%, à Genève de 7%, dans le Valais à 8%. Il faut par ailleurs citer le fait qu'il y a des quorums dits naturels, soit en fonction du nombre de sièges à pourvoir dans un arrondissement électoral : plus le découpage est petit, plus le quorum naturel est important. Raison pour laquelle lors de la révision constitutionnelle, la question des arrondissements électoraux a évolué, dans le sens d'une diminution de leur nombre et donc de districts plus grands où la proportionnelle peut mieux être mise en œuvre. La fusion de districts permet d'avoir un quorum naturel moins élevé, ce qui permet de mieux respecter cette limite de 10% du Tribunal fédéral.

La question du quorum est un équilibre entre, d'une part, s'assurer que les élu.e.s soient représentatifs d'une certaine tendance politique et, de autre part, avoir un système tellement fermé que seuls les grands partis peuvent être représentés. Le deuxième aspect, également politique, c'est l'idée de permettre à des formations politiques qui ont des bases idéologiques semblable de pouvoir s'apparenter pour maximiser leur chance d'obtenir des sièges. A ce jour, le quorum ne tient pas compte de ces apparentements, la volonté de l'initiative Christen et consorts étant de modifier cela. Etant entendu que les apparentements eux-mêmes suscitent des réflexions en termes de visibilité pour les électeurs. Ce d'autant plus quand il y a une multiplication de listes au sein d'un même parti. Au niveau fédéral, le conseiller national UDC Thomas Burgherr a ainsi déposé deux initiatives parlementaires allant dans le sens de la suppression de la possibilité de s'apparenter pour les élections au Conseil National<sup>1</sup>. Il s'agit d'un débat qui touche les organes fédéraux.

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20230481>  
<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20230482>

A ce jour, les cantons connaissent des dispositions différentes sur cette question des apparentements : certains connaissent cette possibilité et d'autre non comme à Neuchâtel et Fribourg. L'enjeu est toujours celui de permettre aux petites formations ayant idéologies proches de se mettre en ensemble pour obtenir des élu.e.s, tout en évitant un tutti frutti qui ne permet plus aux citoyen.ne.s de voir la représentativité des personnes élues au sein de ces apparentements.

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

Un député demande pourquoi ce taux de 7%, et le lien avec la motion qui sera examinée à la suite (suppression des apparentements), les deux objets ayant été déposés en même temps par le même auteur.

L'initiant explique qu'il s'est basé sur le système électoral genevois. L'initiative s'appuie sur les discussions qui ont eu lieu au Grand Conseil vaudois sur l'initiative Christen. La motion qui suit à l'ordre du jour vient de sa conviction profonde que les apparentements n'ont pas de sens dans le système politique que nous connaissons.

Un député ne partage pas la position de l'initiant. Avec la droite plutôt ancrée dans les campagnes et la gauche plutôt ancrée dans les villes, le système actuel garanti qu'il y a un mix des tendances dans tous les districts. Un tel mixe dans tous les districts représente mieux la population. S'agissant du quorum, 5% lui semble être un bon seuil. Il donne l'exemple de listes de l'alliance de droite à Lausanne ayant des scores entre 5% et 7%. Dans la Broye à l'inverse des listes de l'alliance de gauche ne sont pas très en dessus du quorum proposé par l'initiant. Il ne voit pas l'intérêt de changer le système actuel qui fonctionne en augmentant le quorum. Il en va de même de la possibilité de faire des apparentements, un usage ancré dans la culture politique vaudoise.

Une députée ne soutient pas l'initiative, en tant que membre d'un petit groupe. Dans son développement, l'initiant concède que la représentativité des pensées politiques est une vertu de notre démocratie. Mais ensuite il remet en question la vertu de cette représentativité, comme si aujourd'hui il y avait un problème, en donnant une définition du Parlement comme un endroit qui doit prendre des décisions, disposer d'une majorité – comme si tel n'était d'ailleurs pas le cas aujourd'hui – mais dans cette approche l'initiant omet une dimension importante d'un parlement, à savoir d'être un lieu de débats et d'échanges. La proposition d'augmenter le quorum vise à un entre-soi, à évincer certains courants d'opinion du Parlement vaudois. Une atteinte à la beauté et à la vertu de la démocratie. Ce qu'elle ne comprend pas dans ce développement, c'est le souci d'avoir une représentativité des courants d'opinion qui existent dans la population. La participation aux élections cantonales de 2022 était de 50%. C'est au niveau du taux de participation qu'il faudrait agir, qu'il faudrait mener des combats, plutôt qu'à viser un entre-soi des grandes formations au Parlement, ce qui ne serait pas bienvenu. C'est pour ces raisons qu'elle ne soutient pas cette proposition. Dans le texte de l'initiant on lit que « le passage à 7% permet d'atténuer les effets néfastes résiduels du système » : la possibilité même d'une diversité de la représentation des diverses opinions politiques au Parlement est une chose considérée comme négative par l'initiant. Une conception de l'espace démocratique qu'est notre Parlement qu'elle dénonce.

Un député relève sur le principe que si on dépose une initiative, c'est qu'il y a un vrai problème qui se manifeste dans la population. Or, il n'a jamais entendu dire que la diversité des partis dans le Canton de Vaud est problématique. Cela ne répond donc pas à une volonté populaire. L'argument sur la diversité des représentants au sein des arrondissements lui semble intéressant, car pour les moyens et grands partis, cette modification aurait probablement un effet restreint tout en limitant la diversité des représentations locales. Comparer Vaud et Genève, un canton

essentiellement urbain, ne tient à ce propos pas. Vu les différences du nombre d'habitants, en valeur absolue même avec un taux de 5% un élu vaudois représente plus d'habitants qu'un élu genevois avec un quorum de 7%. Le taux de 5% permet de maintenir une représentation équitable, il ne peut adhérer à cette initiative.

Un député demande également la cohérence entre les deux interventions déposées par l'initiant. Lequel dit qu'avec la possibilité de quorum calculé sur la base des listes apparentées appliquée, on risque d'avoir une pléiade de petites listes qui dépassent ensemble le quorum. Ce qui justifierait de faire passer ce quorum de 5% à 7%. Une analyse discutable, mais qui relève d'une certaine logique. Mais avec sa motion qui vise la suppression des apparentements, les motifs utilisés par l'initiant pour justifier l'initiative sont caducs. S'agissant de la volonté de faire disparaître les petites groupes politiques, il se sent concerné. Quant à la diversité d'opinion, c'est une autre question : il a été longtemps membre d'un groupe libéral où la diversité d'opinion était presque un gage de qualité. Il y a des groupes plus ou moins disciplinés, respectivement libéraux. Ce qui ne dépend ni du quorum ni des apparentements. Enfin, s'il y a beaucoup de petits groupes politiques, un des problèmes qui se pose au sein du Grand Conseil est la constitution des commissions. Actuellement il faut qu'un groupe compte cinq membres pour pouvoir être représentés en commission. Dès lors, il y a un risque si au sein d'apparentements multiples les élu.e.s ne seraient pas d'accord de siéger ensemble. La solution apportée par l'initiant face à ces craintes n'en n'est pour autant pas justifiée.

Une députée relève que le but de cette initiative n'est pas de faire disparaître les petits groupes politiques, puisqu'avec l'initiative Christen en consorts, renvoyée au Conseil d'Etat, de fait des petites formations politiques pourront s'unir pour justement atteindre le quorum, qu'il soit de 5% ou de 7%. L'initiative vise à rétablir l'équilibre, la possibilité que des courants de pensées puissent s'associer pour atteindre le quorum, cela ouvre plus de possibilités à la diversité des courants de pensée. S'agissant de la comparaison entre Vaud et Genève, elle relève que le Valais connaît un quorum de 8%, un canton dans lequel on a également une grande diversité, y compris linguistique. Elle ne voit pas en quoi la proposition de l'initiant serait méprisante vis-à-vis de certains courants de pensée ni l'expression de certaines valeurs ou des personnes candidates lors d'élections.

Une autre députée estime que de façon générale, plus le quorum est haut moins le parlement représentera le peuple. Tout simplement parce qu'en ne comptant pas les listes qui n'ont pas atteint le quorum on aura, d'une part, une sous-représentation des listes qui sont en-dessous du quorum et, de l'autre, une surreprésentation des listes qui sont au-dessus du quorum. Vu que les sièges sont ensuite répartis en enlevant les voix des listes qui n'ont pas atteint le quorum. Quand on augmente le quorum, on perd en représentativité des votes. A Genève, avec un quorum à 7%, c'est 13% des voix exprimées qui ne sont pas représentées ensuite au Grand Conseil, soit plus d'un vote exprimé sur 8 ne se retrouve pas au parlement. Ensuite, ce texte est déposé en réaction à l'initiative Christen et consorts qui demande que l'on prenne en compte le quorum au niveau des apparentements et non plus des listes individuelles. Si les deux interventions sont acceptées, on se retrouvera avec un quorum à 7% sans possibilité d'apparentements. Si l'un des deux textes est pris en considération, l'initiant compte-t-il retirer celle sur l'augmentation du quorum ? Ou va-t-on se retrouver dans une situation plus extrême qu'actuellement ? Vu la situation particulière du Canton de Vaud, le changement qu'impliquerait l'initiative Christen au niveau des équilibres de forces globaux serait léger, elle a le sentiment que les éventuels problèmes soulevés pourraient être résolus par des réflexions à d'autres niveaux, par exemple ce qu'est un groupe politique au Grand Conseil. C'est du côté du fonctionnement plus que du mode d'élection qu'elle chercherait des solutions au problème mis en avant par l'initiant.

Un député relève qu'effectivement les groupes peuvent se mettre ensemble. Mais lors de la précédente législature on a vu que cela pose d'autres problèmes, lorsque par un jeu de départ et de viennent-ensuite un groupe est passé en dessous de quatre membres, ce qui pose des problèmes. Il aurait aimé voir une simulation de ce qui se serait passé avec un relèvement du quorum à 7% lors des précédentes élections. Sans chiffres c'est difficile d'appréhender cette discussion.

Une députée informe que le groupe socialiste ne soutient pas cette initiative. La représentativité de la diversité est un enrichissement.

La Président du Conseil d'Etat donne des éléments concernant les élections 2022 : avec le changement de 5% à 7%, dans l'Ouest lausannois et dans le Jura Nord Vaudois, où Solidarité et Ecologie, respectivement Le Centre-Les Libres n'auraient pas obtenu de sièges. Il s'agit des deux seuls changements.

Un député relève que la volonté de l'initiant n'est pas d'opposer petits partis et grands partis. Particulièrement respectueux des minorités et convaincu qu'il faut pouvoir en tenir compte pour bien gouverner, que ce soit dans un exécutif ou un législatif. Il ne faut pas s'opposer à une adaptation de ce genre parce qu'on gagnerait ou perdrait un siège. L'enjeu est la question de la juste représentativité et gouvernabilité. Une révision en cours de la LGC vise à améliorer le fonctionnement du Grand Conseil. Il faut avoir une bonne gouvernabilité, pouvoir trouver des consensus, mais à un moment on court le risque d'avoir des courants de pensée qui ne soient pas maîtrisés dans une forme de système. Il faut un large accord lors de rassemblements sur une liste, vouloir être parfaitement représentatif des courants de pensée qui se démultiplient dans la société est compliqué, sauf à avoir un Grand Conseil avec plus de membres. C'est dans ce sens que s'inscrivent ces interventions, celui de la bonne gouvernabilité. On parle de quorum naturel, sur Lausanne avec 23 députés c'est 3,86%, mais sur des petits districts on est à 12,5%. Entre ces deux extrêmes. La moyenne du quorum naturel vaudois est 8,7%. Avec cette proposition de quorum à 7% on renforce l'idée d'encourager les courants de pensées à pouvoir se mettre ensemble, à constituer des listes qui ensuite peuvent faire des groupes politiques au Grand Conseil. Et donc avoir une gouvernabilité renforcée.

Un autre député relève que dans le Valais il y a encore moins d'habitants qu'à Genève, avec un quorum de 8% un élu représente un nombre moindre d'habitants qu'à Genève ou Vaud. Les problèmes du 5% tels qu'évoqués n'apparaissent en fait pas dans la réalité. Par contre un autre problème se pose, à savoir le vote utile qui pénaliserait alors probablement les Verts et l'UDC : une personne qui n'est pas sûre que sa voix soit comptabilisée va voter PLR ou Socialiste. Or, le vote utile est un fléau, car il ne pousse pas des citoyen.nes à voter au plus près de leur conscience mais pour le moins mauvais choix. Un quorum élevé va influencer le vote des électeurs.

Une députée relève qu'en matière de représentativité, la question de la représentation des territoires du Canton est importante. Le système doit permettre de coller aux réalités démocratiques même des petites villes, parfois avec des listes communes de partis implantés localement. Elle ne pense pas que les deux propositions qui sont faites, augmenter le quorum et interdire les apparentements, permettent à cette diversité de s'exprimer. Si c'est cette représentativité que l'on souhaite préserver, le statu quo sur le quorum n'est pas problématique.

Un député estime que pour la clarté du raisonnement les deux textes auraient dû être traités à l'envers : on ne peut justifier l'augmentation du quorum par les apparentements, pour ensuite proposer la suppression des apparentements.

Un député relève que le Parti socialiste, un grand parti, défend l'idée que des petits partis aient leur place dans le Parlement. Quand bien même on aurait pu considérer que cette problématique

ne nous concerne pas voire qu'un quorum plus élevé pourrait nous arranger. Le système électoral actuel, qui s'applique aux communes, génère déjà des micmacs : dans certaines communes, le parti socialiste accueille sur ses listes des candidat.e.s d'autres partis, par exemple le POP, à cause de la règle de quorum telle qu'elle existe. Ce qui mène à des situations qui manquent de lisibilité et de clarté. Donner en argument aux deux interventions examinées la question de la clarté lui semble peu approprié, vu que c'est le système actuel qui oblige à faire des regroupements sur des listes. L'initiative Christen va permettre plus de clarté, ce qui est positif. S'agissant du système valaisan, il rappelle que ce canton a été condamné par le Tribunal fédéral en raison de l'inconstitutionnalité de son système électoral. Il avait l'intention de corriger le système avec sa nouvelles Constitution. Il ne s'agit dans tous les cas pas d'un bon exemple pour le Canton de Vaud.

Un député ajoute qu'à son sens le principe de devoir se regrouper sur une liste est précisément ce qui oblige les gens à se regrouper selon des intérêts communs. Ce que les deux propositions renforceraient. Dans sa commune il y a des discussions pour se regrouper sur la même liste, au risque sinon qu'une vraie petite minorité impose sa règle avec des blocages par référendum ou autres. En termes de lisibilité et de clarté il est bon que les gens bien ancrées constituent une liste dans leur arrondissement.

L'initiant explique qu'on ne doit pas faire des calculs électoraux pour réviser le système. Ce qui a été fait avec l'initiative Christen est à son avis une réflexion de politique politicienne : soit qu'à l'issue d'une élection celui qui aura mal choisi son apparentement peut à chaque législature chercher une modification qui lui permettra d'y parvenir. Un système électoral est par définition frustrant. Cette volonté d'élever le quorum est de rétablir le sens qui était le sien au départ. C'est pour des questions de cohérence. Il estime qu'autour de la table il n'y a aucun petit parti. Tous les groupes ont passé le quorum, avec l'ancien système. A l'époque il y avait des élu.e.s du Centre avec le même système électoral : ce n'est pas le système électoral qui doit être changé pour ce groupe, mais la politique, les alliances ou autre. Avec le changement lié à l'Initiative Christen, il va y avoir des toutes petites formations, peut-être à 2,5% qui pourront avoir un siège, par le truchement d'apparements faits de bric et de broc, pour contourner un système qui est jugé difficile. Ce n'est pas les idées qui priment mais le système pour que tout le monde qui soit représenté. Ce qui le dérange dans la réalité actuelle, c'est qu'on adapte un système pour parvenir à une situation qui contente un peu tout le monde. Or tel n'est pas le but d'un système électoral, sont but étant finalement d'offrir un fonctionnement au niveau du Grand Conseil.

Une députée, concernant les problèmes de gouvernance au sein du Parlement, demande s'ils doivent interroger la diversité qui existe au Parlement, ou interroger les règles qui rendent l'institution difficile à gouverner. Le travail de révision de la LGC mené par la Cidropol montre comment il est important d'interroger ces règles pour disposer d'un système de gouvernance qui fonctionne avec cette diversité.

## **5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION**

*Par 10 voix contre la prise en considération, 4 voix pour et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette initiative.*

Nyon, le 2 octobre 2024

Le rapporteur :  
*(Signé) Alexandre Démétriadès*