

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

modifiant

- la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et

- la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC) et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur :

- le postulat Jérôme Christen visant à permettre de joindre du matériel électoral non officiel au matériel de vote officiel

- le postulat Jean Schmutz demandant l'extension des droits populaires existant dans les communes aux associations, fédérations et agglomérations de communes

- le postulat Philippe Leuba visant à modifier la procédure parlementaire régissant la constatation de la validité d'une initiative populaire

- le postulat Laurent Ballif "Si les électeurs prennent la peine d'exprimer leur avis, qu'au moins on ne leur complique pas les choses !"

- le postulat Serge Melly "pour éviter des rancoeurs électorales démobilisatrices"

- la motion Daniel Friedli demandant que l'indication des votes des recommandations du Grand Conseil figure dans la brochure d'information sur les votations

- le postulat Jean-François Cachin demandant au Conseil d'Etat de mettre en adéquation l'article 43 RLEDP par rapport à l'article 17 a LEDP

La commission chargée d'étudier les différents objets cités en titre s'est réunie le mardi 18 mars 2008 dans la Salle des conférences du Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Stéphanie Apothéloz, Verena Berseth (en remplacement de Mme Anne Papilloud), Jacqueline Rostan et Claudine Wyssa (en remplacement de M. Jean-Marie Surer), de MM. Laurent Ballif, Frédéric Borloz, Jean-Luc Chollet, Jean-Marc Chollet, Jérôme Christen, Bertrand Clot, Serge Melly, Alain Monod, Stéphane Montangero et Pierre-André Pidoux, ainsi que de la soussignée, confirmée dans ses fonctions de présidente-rapportrice.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. Philippe Leuba, chef du Département de l'intérieur, accompagné par MM. Eric Golaz, chef du Service des communes et relations institutionnelles (SeCRI),

et Bernard Muhl, adjoint responsable des droits politiques au SeCri. Remerciements à Mme Silvana Palagi, adjointe au SeCRI, chargée de prendre les notes de séance.

Entrée en matière

Le présent exposé des motifs contient plusieurs rapports du Conseil d'Etat sur diverses interventions parlementaires en suspens et des propositions de modification de la LEDP et de la LC destinées à compléter ou à mettre à jour ces deux lois.

M. Philippe Leuba explique à la commission qu'il s'agit essentiellement de questions techniques, tendant notamment à simplifier le dispositif existant en matière d'élections communales. La seule nouveauté substantielle est l'extension du droit d'initiative aux associations, fédérations et agglomérations de communes.

A noter qu'une question de procédure est posée par un commissaire. L'article 41 LEDP n'est pas mentionné dans le projet de loi, alors que le rapport du Conseil d'Etat concernant le postulat Laurent Ballif en traite, sans proposition de modification. Les députés n'ont alors pas la possibilité de l'amender s'ils ne sont pas d'accord avec la position du Conseil d'Etat. Il lui est répondu qu'il s'agit de la procédure découlant de la loi sur le Grand Conseil. Il aurait fallu que M. Laurent Ballif dépose une motion plutôt qu'un postulat pour que les députés puissent intervenir sur cet article.

==> Au vote, l'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

Rapports du Conseil d'Etat

Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jérôme Christen

L'article 19 alinéa 3 LEDP interdit expressément de joindre matériel officiel et non-officiel (programmes de parti, présentation des candidats) dans la même enveloppe. Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'abandon de cette règle. La centralisation cantonale et l'automatisation de la mise sous pli rendent en outre la chose impossible. Ce qui n'empêche bien sûr pas les communes, ou les partis, qui le souhaitent de procéder à un envoi séparé de ces informations.

La difficulté qu'il y aurait à cadrer et à contrôler le contenu de ces informations est également relevée par M. Philippe Leuba, qui estime que celles-ci peuvent être mises à disposition des électeurs par le biais d'Internet. Certains commissaires considèrent en outre que "trop d'information tue l'information" et qu'il ne faut pas courir le risque de décourager les électeurs.

Le postulant, qui avait déposé son texte en vue des élections communales 2006, n'est satisfait ni du délai ni de la réponse du Conseil d'Etat qui, selon lui, se défait sur les communes, alors que des solutions ont été trouvées dans d'autres cantons. Il précise que la situation actuelle désavantage les petits partis, qui ne peuvent pas s'offrir d'onéreux tous-ménages.

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jérôme Christen est accepté par 9 voix pour, 1 contre et 5 abstentions.

Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jean Schmutz

Donnant raison au postulant, le Conseil d'Etat propose d'étendre le droit de référendum et d'initiative aux associations, fédérations et agglomérations de communes. Sans attendre, comme il l'avait prévu au départ, que les fédérations et agglomérations de communes soient opérationnelles.

Un commissaire fait part à la commission de ses hésitations au sujet de l'extension du droit d'initiative communal. Il lui semble que ce droit pourrait donner les moyens à une grande commune d'imposer l'offre d'une nouvelle prestation financièrement importante aux petites communes de l'association.

M. Philippe Leuba relève que le problème du suivi d'une initiative existe dans tous les cas où le mode de financement n'est pas réglé par l'initiative elle-même. Il considère qu'il est juste d'instaurer un parallélisme entre les droits des électeurs des communes et des associations de communes, notamment.

Il est à noter qu'à l'heure actuelle, aucune fédération ni agglomération de communes n'a encore été créée. Le droit de référendum intercommunal, qui existe depuis 1975, n'a en outre jamais été utilisé.

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jean Schmutz est accepté par 8 voix pour, 3 contre et 4 abstentions.

Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Philippe Leuba

M. Philippe Leuba rappelle que l'objectif de son postulat était d'alléger la procédure concernant la constatation de la validité d'une initiative populaire, et qu'il ne s'agit en aucun cas d'un transfert de compétence du Grand Conseil au Conseil d'Etat.

A la moindre ambiguïté, suite à l'examen du Conseil d'Etat, la procédure actuelle sera maintenue. Sinon, le Grand Conseil se prononcera sur la forme de l'initiative en même temps que sur le fond.

Il est relevé que cet examen du département est prévu dans l'intérêt même des initiants, pour les avertir du risque d'invalidation qui pourrait intervenir en fin de processus.

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Philippe Leuba est accepté à l'unanimité.

Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Laurent Ballif

Le postulant précise que son texte faisait suite à l'annulation de nombreux votes lors des élections communales de 2006. Il se dit satisfait de la réponse du Conseil d'Etat, le remercie pour les statistiques produites et prend note qu'il reviendra avec une solution avant mars 2011, date des prochaines élections communales.

M. Philippe Leuba signale que la solution du bulletin unique, actuellement en test à Saint-Gall, va être examinée de près, d'autant plus que ce canton étudie l'extension de ce système aux élections à la proportionnelle. Il relève cependant que cette solution aurait un fort impact sur l'appareil des partis : ceux-ci n'auraient alors plus de bulletin à leur nom ni d'alliance visible sous forme de liste conjointe. Elle permettrait toutefois de réduire quasi à néant le risque d'erreur des électeurs et donc d'annulation de votes.

Un commissaire relève que, d'ici là, la volonté exprimée par l'électeur devrait être respectée. Notamment lorsqu'un électeur glisse plusieurs bulletins dans l'enveloppe, sans dépasser le nombre de sièges à pourvoir. Le chef de département marque toutefois sa préférence pour un système "un électeur-un bulletin", qui permet d'effectuer des contrôles de cohérence des résultats et un contrôle strict en cas de contestation ou de recomptage.

M. Laurent Ballif ajoute encore qu'il avait demandé, dans son postulat, une harmonisation des explications et des matériels électoraux. Il lui est répondu que l'harmonisation est en cours et que, d'ores et déjà, les communes s'inspirent de l'exemple cantonal pour leurs élections complémentaires.

D'autres membres de la commission considèrent que le droit de vote est également un devoir de respecter les règles du jeu. Chaque électeur peut ainsi prendre le temps de comprendre la procédure. Il est en outre relevé que l'assouplissement des règles du scrutin a pour effet pervers de susciter de nouveaux comportements électoraux, créant de nouveaux cas de figure d'annulation de votes. Le nombre de votes nuls est ainsi considéré par certains comme une marge d'erreur normale que nous devons accepter.

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Laurent Ballif est accepté par 13 voix pour, 1 contre et 1 abstention.

N.B. : Une erreur s'est glissée dans le rapport du Conseil d'Etat au point 4.3 (page 10). Dans l'exemple de Lausanne, deuxième tiret, il faut lire "un vote qui en exprimerait 101 devrait être invalidé" et non pas "qui en exprimerait 101 ou 99".

Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Serge Melly

Le postulant se déclare satisfait de la réponse du Conseil d'Etat. Il considère comme suffisant le fait d'attirer l'attention des électeurs sur la question.

Pour plusieurs commissaires, la règle du "biffage par le bas" des candidats surnuméraires sur les listes d'ententes villageoises est connue. Il appartient donc aux partis (Conseil communal) ou aux candidats (Conseil général) d'en tenir compte dans la présentation des listes, et aux communes de donner une information claire aux électeurs.

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Serge Melly est accepté à l'unanimité.

Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Daniel Friedli

M. Philippe Leuba signale que le Conseil d'Etat répond, dans son rapport, aux vœux du motionnaire en reprenant le système utilisé par la Confédération. En cas d'initiative ou de référendum, le vote du Grand Conseil sera mentionné dans les explications officielles.

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Daniel Friedli est accepté à l'unanimité.

Rapport sur le postulat Jean-François Cachin

M. Philippe Leuba indique que le souhait du postulant a été exaucé le 6 février 2008. L'article 43 du règlement d'application est désormais conforme à l'article 17 c) alinéa 2 LEDP (contrairement à ce qui figure dans le postulat, il ne s'agit en effet pas de l'article 17 a) LEDP).

==> Au vote, le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jean-François Cachin est accepté à l'unanimité.

Projet de loi modifiant la LEDP

Article 10

Le Conseil d'Etat propose que la compétence de convoquer les électeurs en cas de votation communale soit également attribuée au préfet, sur autorisation du département (alinéa 2). Il désire également corriger un oubli concernant le cas d'une élection communale complémentaire jointe à une votation (alinéa 4).

==> Au vote, et sans discussion, la modification de l'article 10 LEDP est adoptée à l'unanimité.

Article 24

Cf. discussion motion Daniel Friedli.

Un commissaire craint que, si le vote du Grand Conseil est mentionné dans la brochure cantonale, le débat porte alors plus sur le résultat du vote que sur son contenu. Le chef de département précise que ce système existe déjà sur le plan fédéral sans soulever de vagues. Un commissaire rappelle alors que les débats du Grand Conseil et ses votes sont publics.

==> Au vote, la modification de l'article 24 LEDP est adoptée par 14 voix pour et 1 abstention.

Article 26

Un commissaire relève ce qu'il considère comme une inégalité de traitement, à savoir que le dépouillement anticipé serait autorisé dans les petites communes à Conseil communal et exclu dans des communes à Conseil général, dont certaines peuvent avoir plus d'habitants. Il propose, par voie d'amendement, que le dépouillement anticipé ne puisse avoir lieu que dans les communes de plus de 600 électeurs.

Il est alors relevé que le critère du type de conseil a été choisi en raison de sa simplicité d'application.

==> Au vote, l'amendement est refusé par 10 voix contre, 3 pour et 2 abstentions.

==> Au vote, la modification de l'article 26 LEDP est adoptée par 14 voix pour et 1 abstention.

Articles 52 et 53

Le Conseil d'Etat propose de préciser dans la loi que les listes de candidatures doivent être contrôlées par le président du bureau immédiatement après l'échéance du délai de dépôt. Une candidature ne pourrait en outre être retirée ou ajoutée à une liste déjà déposée que suite à une intervention du bureau.

Une discussion générale a lieu sur les conséquences d'un décès éventuel entre le dépôt et l'impression des listes. Il en ressort que le mode de traitement de cette situation exceptionnelle, et délicate, peut

difficilement être réglé dans une loi.

==> Au vote, la modification de l'article 52 LEDP est adoptée à l'unanimité.

==> Au vote, la modification de l'article 53 LEDP est adoptée par 14 voix pour et 1 abstention.

Articles 84

Le Conseil d'Etat considère que le dernier délai pour le dépôt des listes pour le premier tour de l'élection du syndic, fixé au lendemain de l'élection de la Municipalité, ne laisse pas suffisamment de temps aux formations politiques, et que celui-ci doit ainsi être rallongé d'un jour.

==> Au vote, et sans discussion, la modification de l'article 84 LEDP est adoptée à l'unanimité.

Article 92

Il s'agit ici de préciser que les particuliers peuvent eux-aussi apporter directement leurs listes de signatures au greffe.

==> Au vote, et sans discussion, la modification de l'article 92 LEDP est adoptée à l'unanimité.

Article 97 a)

Cf. discussion postulat Philippe Leuba.

==> Au vote, la modification de l'article 97 a) LEDP est acceptée à l'unanimité.

Articles 106 u) à 106 z)

Cf. discussion postulat Jean Schmutz.

==> Au vote, la modification des articles 106 u), 106 v), 106 w), 106 x) et 106 z) est acceptée à l'unanimité.

Articles 107, 109, 110 et 110 a)

La brève discussion ouverte au sujet de l'article 109 LEDP met en évidence le fait qu'il s'agit avant tout d'une question d'ordonnancement juridique. En effet, seule la lettre c) est nouvelle. Le début du délai référendaire, dans le cas particulier des plans d'affectation et de leurs règlements, a été fixé au moment de l'approbation préalable du département cantonal, afin d'éviter que le vote populaire soit invalidé après coup par une décision de l'autorité d'approbation, tout en ménageant un lien de proximité entre la décision d'adoption, la procédure référendaire et le vote populaire.

==> Au vote, la modification des articles 107, 109, 110 et 110 a) est adoptée par 13 voix pour, 1 contre et 1 abstention.

Article 116 a)

Cf. discussion postulat Jean Schmutz.

==> Au vote, la modification de l'article 116 a) LEDP est adoptée à l'unanimité.

Article 117

Le Conseil d'Etat propose d'exiger que les recours soient envoyés par lettre recommandée.

==> Au vote, et sans discussion, la modification de l'article 117 LEDP est adoptée à l'unanimité.

Projet de loi modifiant la LC

Article 120 a)

Cf. discussion postulat Jean Schmutz.

==> Au vote, la modification de l'article 120 a) LC est adoptée à l'unanimité.

La commission propose ainsi au Grand Conseil de prendre acte des différents rapports du Conseil d'état et d'adopter les deux projets de loi.

Lausanne, le 28 avril 2008.

La rapportrice :
(Signé) *Marianne Savary*