

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Yves Ferrari et consorts "pour une plus grande participation démocratique"

Rappel

Depuis plusieurs années, les électeurs reçoivent avec leur matériel de vote une information sur laquelle se trouve la prise de position des partis et mouvements politiques. Cela se concrétise par le nom du parti ou mouvement suivi d'un "oui", d'un "non" ou d'un "trait" en cas d'abstention.

Cette information est essentielle pour permettre aux citoyens de faire leur choix, mais elle n'est pas suffisante. En effet, si les partis et mouvements politiques sont des acteurs incontournables, d'autres acteurs participent activement à la vie de notre canton. C'est le cas des organisations patronales, syndicales, des défenseurs de l'immobilier, des locataires, etc. soit de groupements ou d'associations.

Leur donner la possibilité de faire connaître leur prise de position sur un objet mis en votation et ce pour autant que ces acteurs le souhaitent et qu'ils remplissent les critères fixés par la loi permettra sans nul doute d'améliorer la participation lors de votations.

Cette possibilité est déjà offerte dans le Canton de Genève et fonctionne à la satisfaction de tous les partis et mouvements politiques selon le répondant du Service des votations. En règle générale environ 10 à 20 associations ou groupements font, lors de votations, recours à cette tribune. A titre d'exemple, cette possibilité est inscrite dans la LEPD (A 5 05) de la façon suivante:

Art. 22¹ Prises de position

¹ Les partis politiques siégeant au Grand Conseil (pour les votations fédérales et cantonales) et au Conseil municipal (pour les votations communales), ainsi que les auteurs d'un référendum ou d'une initiative peuvent déposer au service des votations et élections, lors de chaque votation, leur prise de position. Ce dépôt doit s'effectuer au plus tard le lundi avant midi, 7 semaines avant le dernier jour de scrutin.

² Les prises de position sont expédiées aux électeurs et affichées dans chaque isolement.

Art. 23⁹ Présentation en cas de votation

¹ D'autres associations ou groupements peuvent également déposer, au Service des votations et élections, lors de chaque votation, une prise de position qui doit être signée par 50 électeurs au moins ayant le droit de vote en matière fédérale ou cantonale.

² Pour les votations communales, elle doit être signée par:

- a) 10 électeurs pour les communes jusqu'à 800 habitants*
- b) 15 électeurs pour les communes de 801 à 3000 habitants*
- c) 25 électeurs pour les communes de 3 001 habitants et plus*
- d) 50 électeurs pour la Ville de Genève.*

Nous demandons par la présente motion que le Conseil d'Etat intègre dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) une possibilité permettant aux groupements, associations de faire connaître leur prise de position lors de votations uniquement. Afin de permettre la plus grande participation démocratique possible, les critères ne doivent pas être dissuasifs sans être pour autant laxistes.

*Lausanne, (Ont signé) Yves Ferrari
le 13 février 2007. et 5 cosignataires*

Le Conseil d'Etat a répondu une première fois à ce postulat dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de décret pour la modification de la Constitution et de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques entrés en vigueur en juillet 2013. Le Grand Conseil a toutefois refusé ce premier rapport, raison pour laquelle le Conseil d'Etat le lui soumet une nouvelle fois, revu et complété.

1 INTRODUCTION

Les associations et les groupes d'intérêts ont le droit, en vertu de l'art. 34 de la Constitution fédérale, de manifester leurs idées, de passer des mots d'ordre et de développer des arguments. Ils bénéficient à ces fins de la liberté d'expression, de presse, d'association et de réunion. Leur activité est donc licite et n'a pas d'autres bornes que celles de l'ordre public (cf. E. Grisel, Initiative et référendum populaires, 3ème édition, Berne, 2004, p. 124, traitant du cas des votations populaires). Pour le Tribunal fédéral, il appartient en définitive aux électeurs d'opérer les distinctions nécessaires entre les différentes opinions exprimées et de reconnaître les exagérations manifestes (ATF 118 Ia 259 = JT 1994 I 4, c. 3c), seuls quelques cas particuliers étant réservés, telle l'obligation faite à la télévision de conserver une certaine impartialité en raison de son influence très particulière (ATF 125 II 497).

Le cadre constitutionnel permet dès lors aux différents acteurs mentionnés par le postulant (syndicats, organisations patronales, groupements ou associations divers, etc.) de faire usage de leurs droits à la libre formation de l'opinion des citoyens. L'expérience montre ainsi que ces acteurs font largement usage de leurs droits pour faire valoir leur point de vue, notamment au travers de campagnes de presse, d'affichage et par la participation à différents débats télévisuels ou radiophoniques. La situation actuelle leur offre donc déjà la possibilité de participer au débat démocratique.

Le postulat propose cependant d'offrir une possibilité supplémentaire à ces acteurs, en leur donnant le droit de faire connaître leur prise de position dans le matériel de vote distribué aux citoyens. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un tel outil s'avèrerait difficile à mettre en pratique et ouvrirait la porte à une certaine insécurité juridique, alors que les effets bénéfiques d'une telle démarche sur le taux de participation des électeurs restent difficiles à démontrer.

2 CADRE LÉGAL

La mise en œuvre du postulat impliquerait que l'art. 24 LEDP soit modifié, de manière à ce qu'il soit prévu que les recommandations d'associations et de groupements soient prises en compte. Il conviendrait probablement également de prévoir un nouvel art. 24a LEDP où seraient détaillées les conditions que devraient remplir ces associations et groupements.

3 EXAMEN DE LA PROCÉDURE MISE EN PLACE PAR LE CANTON DE GENÈVE

A la connaissance du Conseil d'Etat, le Canton de Genève est le seul à avoir mis en place une procédure afin de permettre à d'autres acteurs que les partis et mouvements politiques de faire connaître leur prise de position sur un objet soumis au vote. Cette procédure peut se résumer ainsi:

- Les associations ou groupements doivent utiliser des formules spéciales de prises de position (ces formules doivent être retirées exclusivement au service des votations et élections).
- Les prises de position doivent être déposées, en mains propres, au service des votations et élections, accompagnées de la signature de 50 électeurs au moins (pour les votations fédérales et cantonales),

ayant le droit de vote en matière cantonale, 7 semaines au plus tard avant la votation.

- Pour chaque prise de position déposée au service des votations et élections, les signataires de celle-ci désignent parmi eux un mandataire et son remplaçant, seuls interlocuteurs reconnus par les autorités.
- Tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale doit remettre dans les 60 jours après la date du scrutin les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, au service des votations et élections.

Tout dépôt de prises de position qui, après vérification, ne respecte pas les conditions légales, est refusé.

4 REPRISE DE LA PROCÉDURE DANS LE CANTON DE VAUD

L'introduction d'une telle procédure impliquerait ainsi un travail administratif important et une organisation à mettre en place, pour qu'une prise de position - généralement largement déjà connue du public au travers de la campagne qui précède les votations et limitée à un simple oui, non ou une abstention - soit mentionnée sur le matériel de vote.

Contrairement à l'Etat de Genève, qui dispose d'un registre central des électeurs, dans notre Canton, le contrôle de la validité des signatures devrait être effectué auprès de leurs communes de résidence. Cela compliquerait un processus électoral déjà lourd pour les communes.

Le Conseil d'Etat constate également qu'à Genève, il suffit aux associations le souhaitant de rassembler 50 électeurs seulement pour appuyer leur demande afin que leur avis figure dans le matériel de vote. Même en augmentant ce chiffre à 100 ou 200 électeurs afin de tenir compte du nombre plus important de votants dans le Canton de Vaud, il semble disproportionné au Conseil d'Etat que ces associations et groupements puissent ainsi être mis sur un pied d'égalité avec des partis politiques qui, pour leur part, doivent disposer d'un groupe au Grand Conseil (au moins 5 députés élus) pour exprimer leur avis dans le matériel de vote, et représentent donc plusieurs milliers d'électrices et électeurs. Le faible nombre de signatures requis pourrait par ailleurs amener certaines associations peu représentatives de la société vaudoise ou défendant des positions extrêmes ou choquantes à se prononcer sur divers sujets de votation.

Une telle situation serait très probablement jugée scandaleuse par l'opinion publique et pourrait être de nature à envenimer une campagne, voire à ternir l'image du canton.

La mise en place de garde-fou pour éviter ce genre de situation s'avérerait très problématique. En effet, une base légale prévoyant que l'administration puisse refuser de communiquer une recommandation pour des raisons éthiques ou morales serait complexe, difficile à appliquer et à interpréter, et ouvrirait la porte à des soupçons d'arbitraire et à d'inévitables recours (art. 117 LEDP).

Fixer un nombre très élevé de signatures nécessaires pour présenter une recommandation de vote permettrait d'éviter certains des problèmes évoqués, mais restreindrait fortement le nombre d'acteurs pouvant prétendre à une telle représentation et rendrait la mesure proposée peu ou pas utilisée. Seuls les associations ou groupements disposant de moyens importants, et donc déjà à même de faire connaître largement leur position par d'autres biais, pourraient profiter de cette opportunité supplémentaire. À noter également qu'un nombre plus élevé de signatures générerait un travail de contrôle plus important pour les communes.

Il semble donc difficile au Conseil d'Etat de trouver un compromis entre une application libérale d'une telle mesure, permettant à de nombreuses associations de présenter leur position aux électeurs mais laissant la porte ouverte aux dérives décrites ci-dessus, et une application plus restrictive mais beaucoup moins attractive pour les associations.

5 IMPACT DE LA MESURE PROPOSÉE DANS LE CADRE DU POSTULAT SUR LE TAUX DE PARTICIPATION

Dans le cadre de son postulat, Monsieur le député Ferrari indique que la mesure proposée devrait permettre une diminution de l'abstentionnisme. Il est extrêmement difficile de corroborer cette hypothèse.

Divers éléments peuvent être évoqués pour expliquer le taux de participation relativement élevé enregistré dans le Canton de Genève (48,25 % en 2013, contre 45,9 % au niveau fédéral) dont notamment l'accès au vote électronique pour les Suisses de l'étranger (plus de 20'000 personnes inscrites en mars 2013 contre env. 15'000 chez nous). En effet, le taux de participation plus élevé que la moyenne de cette catégorie de votants (généralement entre 6 et 7 % de plus, jusqu'à 13 % de plus sur certains scrutins) a d'autant plus d'influence sur les résultats globaux de Genève que le nombre total d'électeurs y est sensiblement moins important que dans le Canton de Vaud (environ 243'000 électeurs inscrits au total à Genève, contre plus de 415'000 chez nous). Il est donc probable que les résultats relativement bons des Genevois soient plus liés aux électeurs de ce canton résidant à l'étranger qu'aux recommandations données par les associations précitées. D'ailleurs, le taux de participation n'a pas fortement évolué depuis la mise en place de cette mesure.

La disposition légale permettant aux associations de communiquer leurs recommandations de vote est entrée en vigueur à Genève le 22 janvier 2001. Or, suite à une recherche des statistiques des taux de participation dans ce canton en 2000 et 2001, il a été établi qu'il n'y avait pas eu de changement notable suite à l'introduction de cette nouveauté. Le taux moyen sur l'ensemble des 11 objets fédéraux soumis au vote en 2001 (47,8) a même été légèrement moins bon que sur les 16 objets de 2000 (48,4).

Pour ces différentes raisons, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas démontré que la mesure proposée par le postulant ait un impact significatif sur la participation démocratique.

6 AUTRES MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ETAT AFIN D'AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VOTE

Le Conseil d'Etat est très attentif à la question de l'abstentionnisme et a mis en oeuvre diverses mesures concrètes afin d'améliorer les conditions de vote, et donc augmenter la participation aux votations et élections.

Le rapport au postulat Raphaël Mahaim et consort "Pour que la complexité du système électoral ne soit pas un obstacle à la participation des électeurs !" - qui a été accepté le 26 mars 2013 par le Grand Conseil à une très large majorité - contient notamment la liste de ces mesures prises par le Conseil d'Etat entre 2011 et 2013.

Il semble utile de les rappeler brièvement ici :

- Depuis quelques années déjà, des explications (sous forme d'illustrations) sur la manière de voter, ont été mises à disposition des citoyens sur le site de l'Etat de Vaud.
- Un dépliant destiné aux ressortissants étrangers ayant le droit de vote a été édité une première fois au moment où la loi a été changée et un nouveau tirage de 5000 exemplaires a été effectué durant le printemps 2012.
- Le Canton s'est associé à la campagne d'information lancée en mai 2012 par la Ville de Lausanne afin de favoriser la participation citoyenne.
- Dès le mois d'août 2012, Vaud a été le premier canton romand à accepter de s'associer à la démarche easyvote. Le projet easyvote (<https://www.easyvote.ch/fr/>) a été lancé par la Fédération suisse des Parlements des jeunes (FSPJ). La brochure d'aide à la votation easyvote informe de manière simple, compréhensible et politiquement neutre au sujet des objets de votation nationaux et cantonaux. Easyvote utilise également des canaux de communication nouveaux et met sur pied des campagnes de

mobilisation attrayantes (avec par exemple des alarmes de votation par SMS ou courriel) afin de stimuler la participation des jeunes aux votations et élections.

- La date exacte du scrutin a été ajoutée sur les cartes de vote transmises aux électeurs.
- Suite au constat que, parfois, les citoyens jetaient leur enveloppe avec leur matériel de vote en croyant qu'il s'agissait d'une publicité, le logo officiel de l'Etat de Vaud a été ajouté sur les enveloppes précitées afin qu'elles puissent visiblement se distinguer des courriers plus ordinaires.
- Afin de répondre à des problèmes constatés dans certains EMS vaudois, le Chef de la Division des affaires communales et des droits politiques a rencontré des représentants de la direction de l'AVDEMS (Association vaudoise des établissements médico-sociaux) afin de s'assurer que le matériel électoral soit bien distribué à tous les pensionnaires qui possèdent le droit de vote.
- Enfin, l'art. 17d LEDP a été modifié afin de clarifier la manière dont une aide doit être apportée aux personnes malades, incapables d'écrire seules et désireuses de voter.

7 CONCLUSION

Au terme de la nouvelle analyse demandée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir les conclusions de son premier rapport en réponse au postulat de Monsieur le député Ferrari.

Il estime en effet qu'il n'est pas démontré qu'intégrer dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) une possibilité permettant aux groupements et associations de faire connaître leur prise de position lors de votations entraînerait une plus grande participation démocratique.

En revanche, l'adoption de cette pratique entraînerait un travail administratif supplémentaire important pour le Canton et les communes, ainsi que des risques de dérapages et de contestations, propres à entraîner une certaine insécurité juridique.

Le Conseil d'Etat préfère donc que ses services se concentrent sur la mise en œuvre d'autres mesures pouvant avoir un réel impact sur l'érosion de la participation populaire, notamment à travers le développement des actions ciblées qu'il a mentionnées plus haut.

Le Conseil d'Etat tient enfin à rappeler que le taux de participation dans le Canton de Vaud est plus élevé que la moyenne suisse, ce qui démontre que les démarches entreprises jusqu'à maintenant vont dans le bon sens, même si des améliorations peuvent encore être apportées.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 octobre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean