

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES JUDICIAIRES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits
politiques**

Et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Claude-Alain Voiblet et consorts
« demandant une ouverture plus large de l'exercice des droits populaires au sein des communes
vaudoises » (11_MOT_154)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à deux reprises : le vendredi 1^{er} mai 2015 et le jeudi 11 juin 2015, à la Salle du Sénat, au Palais de Rumine, à Lausanne, afin de traiter cet objet. Les membres présents étaient les suivants : Mmes Anne Baehler Bech, Gloria Capt, Monique Weber-Jobé ; MM. Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat (excusé et remplacé par Philippe Cornamusaz le 11 juin 2015), Régis Courdesse (excusé et remplacé par Jacques-André Haury le 11 juin 2015), Jacques Haldy (excusé et remplacé par Pierrette Roulet-Grin le 1^{er} mai 2015), Yves Ravenel (excusé et remplacé par Philippe Ducommun le 1^{er} mai 2015), Michel Renaud, Raphaël Mahaim, Jean Tschopp (excusé et remplacé par Jessica Jaccoud le 11 juin 2015) et le rapporteur soussigné.

La commission a été assistée dans ses travaux par Mme Béatrice Métraux, Cheffe du département des institutions et de la sécurité (DIS), ainsi que par Me Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (S JL), Mme Corinne Martin, Chef du Service des communes et du logement (SCL) et M. Siegfried Chemouny, Chef de la division des affaires communales et droits politiques au SCL. Les notes de séances ont été tenues par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), pour lesquelles il est ici remercié.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Les dispositions actuelles de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), relatives aux initiatives et aux référendums, donnent pleinement satisfaction. Toutefois, l'acceptation d'une motion, au regard de l'alinéa 1 de l'article 126 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), oblige le Conseil d'Etat à formuler un projet de loi allant dans le sens de la motion, même si elle est assortie d'un préavis négatif. La proposition va donc dans le sens suivant :

- la modification des premiers alinéas des articles 106g et 110a de la LEDP permettrait de baisser le nombre de signatures nécessaires à 8% pour déposer un référendum ou une initiative dans une commune de plus de 10'000 électeurs (cela concerne autant les citoyens suisses que les citoyens étrangers possédant le droit de vote). Sur le taux de 8%, le Conseil d'Etat indique avoir voulu trouver un équilibre en fonction de la population des différentes villes ;
- l'adaptation de l'article 114 de la LEDP visant à porter le délai de récolte des signatures pour un référendum intercommunal de 20 à 30 jours, en adéquation avec la pratique pour un référendum communal.

Ces modifications s'expliquent par l'assouplissement, à deux reprises, de la procédure du nombre de signatures et des délais pour les initiatives et les référendums. De plus, un certain nombre de modifications sont intervenues, en 2013, dans la LEDP, et ceci avant le traitement de cette motion.

Pour rappel, le canton de Vaud possède un certain nombre de communes de taille modeste. Un nouvel abaissement des standards pourrait favoriser l'apparition de minorités de blocage, lesquelles pourraient nuire au bon fonctionnement des institutions. Si le canton de Vaud peut paraître sévère sur ces points, il en est déjà ainsi dans d'autres cantons comme celui de Neuchâtel ou du Valais.

3. POSITION DU MOTIONNAIRE

Pour le motionnaire, le problème se situe tant au niveau du canton que dans les villes vaudoises. Au niveau de la Confédération, au contraire du canton de Vaud, la souplesse est de mise. Il émet le souhait de trouver un juste milieu entre ces deux extrêmes. En effet, le nombre requis de signatures et le délai freinent les citoyens à lancer des initiatives ou des référendums. D'ailleurs, ce sont les grandes associations ou grands partis politiques qui peuvent, en règle générale, les lancer. De manière objective, le problème réside surtout dans les grandes villes vaudoises (Lausanne par exemple). Il pourrait se contenter de ce rapport du gouvernement si la conclusion était différente.

4. DISCUSSION GENERALE

Une majorité de commissaires souligne que le projet du gouvernement va dans le bon sens, même si certaines interrogations demeurent à sa lecture :

- Le cas de Lausanne qui pose et posera encore problème sur le seuil requis de signatures notamment. Aujourd'hui déjà, il est très compliqué à l'atteindre, surtout si les sujets sont moins « porteurs » politiquement parlant ; ce qui complexifie l'aboutissement de référendums ou d'initiatives. Il s'agit, en ce sens, déjà d'une « Lex Lausanne » qui perdurera si la proposition du Conseil d'Etat est adoptée ;
- Toutefois, le Conseil d'Etat ne veut en aucun cas, à travers ce projet, toucher uniquement Lausanne, mais l'ensemble des communes vaudoises. Cela est souligné par un commissaire qui milite fermement pour une révision de la base légale tout en tenant compte des villes vaudoises où le problème se pose également. La commission s'interroge de savoir dans quelles villes la solution proposée par le gouvernement s'appliquerait. Avec le projet du Conseil d'Etat, les villes, autres que Lausanne, seront toujours prétéritées à l'avenir, car rien n'est prévu.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

Un commissaire expose une solution intermédiaire permettant une certaine progressivité, sous la forme d'amendements, à partir d'un pourcentage évalué en fonction d'un logarithme du nombre d'habitants. Ces amendements portent sur les articles 106g et 110a (LEDP).

Article 106g (LEDP)

La proposition d'amendement à l'alinéa 1 de cet article est la suivante :

« *La demande d'initiative doit être signée :*

- *par 15% des électeurs pour les communes jusqu'à 10'000 électeurs*
- *par 10% des électeurs pour les communes de 10'001 à 50'000 électeurs*
- *par 7% des électeurs pour les communes de plus de 50'000 électeurs »*

Article 110a (LEDP)

La proposition d'amendement à l'alinéa 1 de cet article est la suivante :

« *Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les trente jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 110, alinéa 3, signée par*

- *15% des électeurs dans les communes jusqu'à 10'000 électeurs*
- *10% des électeurs pour les communes de 10'001 à 50'000 électeurs*
- *7% des électeurs pour les communes de 50'000 électeurs*

Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéa 1bis et 1ter s'appliquent par analogie ».

Deux sous-amendements sont déposés, à ces articles, visant à remplacer dans les propositions d'amendements susmentionnés le pourcentage de 7% par 8%.

En guise de comparaison, les chiffres actuels de la LEDP sont les suivants :

- 15% pour les communes jusqu'à 50'000 électeurs
- 10% pour les communes de plus de 50'000 électeurs

Une discussion s'engage à propos des amendements et sous-amendements déposés. Si le pourcentage de 7% représente une certaine logique du calcul logarithmique, les sous-amendements représentent davantage un équilibre politique. En faveur du pourcentage de 7%, il est plus difficile de récolter des signatures dans les grandes villes que dans les petites communes. Un commissaire relève que Lausanne est une exception à laquelle doit s'appliquer le taux de 8% plutôt que de 7%.

Article 106g (LEDP)

L'amendement proposant le pourcentage de 7% versus le sous-amendement proposant le pourcentage de 8%.

Par 10 voix contre 5, la commission adopte le sous-amendement proposant le pourcentage de 8%.

A l'unanimité, la commission adopte le sous-amendement à cet article 106g.

A l'unanimité de la commission, l'article 106g est adopté tel qu'amendé.

L'article 106g (LEDP) est donc adopté sous cette forme :

« La demande d'initiative doit être signée :

- *par 15% des électeurs pour les communes jusqu'à 10'000 électeurs*
- *par 10% des électeurs pour les communes de 10'001 à 50'000 électeurs*
- *par 8% des électeurs pour les communes de plus de 50'000 électeurs ».*

Article 110a (LEDP)

Par 10 voix contre 5, la commission adopte le sous-amendement proposant le pourcentage de 8%.

Par 11 voix contre 4, la commission adopte à cet article 110a.

A l'unanimité de la commission, l'article 110a est adopté tel qu'amendé.

L'article 110a (LEDP) est donc adopté sous cette forme :

« Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les trente jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 110, alinéa 3, signée par

- *15% des électeurs dans les communes jusqu'à 10'000 électeurs*
- *10% des électeurs pour les communes de 10'001 à 50'000 électeurs*
- *8% des électeurs pour les communes de 50'000 électeurs*

Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéa 1bis et 1ter s'appliquent par analogie ».

Article 114 (LEDP)

A l'unanimité de la commission, l'article 114 est adopté tel que présenté, sans commentaire.

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande, à l'unanimité, au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi, tel qu'amendé.

La Tour-de-Peilz, le 22 décembre 2015.

Le président-rapporteur :
(Signé) Nicolas Mattenberger