

EXPOSE DES MOTIFS et PROJET DE LOI
modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

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

Le 29 février 2013, le Grand Conseil a voté la prise en considération de la motion visée en titre (par 83 voix contre 36 et 12 abstentions), suivant ainsi les recommandations de sa Commission. Conformément à l'art 126 LGC, cette prise en considération impose au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi allant dans le sens de la motion. Le présent EMPL constitue donc dite réponse, à laquelle le Conseil d'Etat propose de donner une suite négative au motif que les droits d'initiative et de référendum en matière communale ont déjà été étendus à plusieurs reprises ces dernières années dans notre Canton et que la situation actuelle lui semble satisfaisante.

2 PRISE DE POSITION DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Initiatives et référendums en matière communale

Evolutions légales en 2005 et 2013

Initiative et référendum

Le Conseil d'Etat rappelle en préambule que le nombre de signatures nécessaires pour une initiative a été fixé par le Grand Conseil le 12 avril 2005 et que, simultanément, le nombre de signatures nécessaires pour le référendum a été réduit de 20% des électeurs à 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs.

S'agissant du délai de 3 mois prévu pour la récolte des signatures pour les initiatives communales, il n'a guère suscité de débats au sein du Grand Conseil lors de la dernière révision de la LEDP de 2013. Il semble de plus bien proportionné par rapport à celui prévu pour les initiatives cantonales (4 mois).

Le délai référendaire communal a par ailleurs été doublé à l'occasion de la très récente révision de la LEDP entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, passant de 20 jours pour accomplir l'ensemble de la procédure à 40 jours aujourd'hui (10 jours pour déposer le référendum, puis 30 jours pour récolter les signatures une fois obtenue l'autorisation de la Municipalité).

Ainsi, la procédure a déjà été passablement assouplie à deux reprises au cours de ces dernières années.

Particularismes vaudois

Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de prendre en compte les particularités de notre canton. En effet, malgré les nombreuses fusions intervenues ces dernières années, le Canton de Vaud compte encore de multiples communes relativement petites. Un nouvel abaissement des exigences pourrait favoriser l'apparition de minorités de blocage, ce qui finirait par nuire au bon fonctionnement des institutions. Cette objection avait d'ailleurs été soulevée par certains députés (souvent également élus communaux et parfois membres de l'UCV) durant la procédure ayant abouti à la révision de la LEDP de 2013, objection que le Conseil d'Etat a parfaitement entendue et comprise.

Comparaisons intercantionales

S'il est vrai que les dispositions légales vaudoises en matière de nombre de signatures et de délais de récolte pour les initiatives et référendums communaux sont plus sévères que celles des cantons choisis par le motionnaire, le Conseil d'Etat tient aussi à relever que ces règles sont également très semblables à celles pratiquées dans d'autres cantons. Il faut ainsi par exemple la signature de 20% des électeurs d'une commune en Valais pour un référendum ou une initiative communale (ce chiffre pouvant être baissé jusqu'à 10% minimum via un règlement communal). A Neuchâtel, il est question des signatures de 10% du corps électoral d'une commune (peu importe sa taille) dans un délai de 40 jours pour un référendum communal.

Situation actuelle des initiatives et des référendums communaux dans notre canton

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de statistiques précises au sujet des initiatives et des référendums communaux n'ayant pas abouti ces dernières années faute de signatures suffisantes, car seuls les cas où une votation populaire doit être organisée sont portés à la connaissance de ses services. Toutefois, l'expérience montre que, plus particulièrement quand la question intéresse les citoyens (1 ou 2 initiatives et 4 ou 5 référendums par années en moyenne), les comités réussissent généralement à rassembler les signatures nécessaires, ce qui semble indiquer que les règles actuelles permettent déjà un bon fonctionnement de ce système propre à la démocratie directe.

Référendum intercommunal

Le résultat des débats portant sur la récente révision de la LEDP de 2013 a conduit à une incohérence dans la loi. En effet, le délai de récolte des signatures pour les référendums intercommunaux n'a pas été prolongé comme cela a été le cas pour les référendums communaux (30 jours), de sorte que le délai de récolte est resté limité à 20 jours. Une prolongation de ce délai à 30 jours pour assurer une cohérence et une uniformisation des délais aux niveaux communal et intercommunal pourrait ainsi être envisageable.

Cas particulier des villes

Soucieux de présenter un projet de loi conformément à l'art. 126 LGC, le Conseil d'Etat propose à travers le présent projet d'EMPL deux modifications légales allant dans le sens du motionnaire. La première consiste en l'adaptation du délai de référendum intercommunal mentionné ci-dessus. La deuxième consiste dans l'abaissement du nombre de signatures requis pour déposer une initiative ou un référendum dans une commune de plus de 10'000 électeurs de 10 à 8%, même s'il ne les juge pas utiles et ne soutient donc pas ces propositions.

2.2 Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime délicat de modifier un système qui fonctionne bien. La sécurité du droit doit également conduire à examiner de manière restrictive une nouvelle modification de la loi. Dès lors, le Conseil d'Etat considère que le maintien du statu quo actuel est la solution la plus favorable à la bonne marche des communes vaudoises et recommande donc au Grand Conseil de ne pas adopter les éléments du projet de loi tels qu'ils résultent de la motion Voiblet.

A ce propos, le Conseil d'Etat relève également que, durant les débats, l'auteur de la motion a déclaré

ce qui suit : "... Je ne fixe pas de chiffres dans ma motion, mais je demande simplement au Conseil d'Etat d'étudier la situation et de voir quelles modifications y sont à apporter au niveau cantonal... Cette motion a le mérite d'ouvrir un débat, sans fixer aucune contrainte, notamment au Conseil d'Etat et au Parlement. ".[1]

Il sied enfin de relever que les différentes améliorations apportées à la LEDP en 2013 (cf. point 1.1 ci-dessus) n'étaient pas encore connues quand la motion a été déposée. De fait, certaines mesures allant dans le sens des attentes du motionnaire, comme la prolongation du délai de récolte des signatures en matière de référendum communal, ont déjà été mises en œuvre.

[1]Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud/2012-2017 du 29 janvier 2013, page 456

3 RAPPEL DE LA MOTION

Nous demandons une modification des articles 106g et 110a de la LEDP, loi sur l'exercice des droits politiques, pour diminuer les exigences relatives au nombre de signatures et aux délais, en matière d'initiatives et de référendums au niveau des communes vaudoises.

Dans notre pays, les citoyennes et citoyens peuvent demander par une initiative qu'une proposition soit soumise à votation populaire. Les initiatives populaires émanent directement des citoyennes et des citoyens et ce droit d'initiative est reconnu sur le plan fédéral, cantonal et communal.

De même, si une partie de la population n'est pas d'accord avec une loi ou une décision de son parlement sur le plan fédéral, cantonal ou communal, elle peut déposer une demande de référendum.

Suite à la mise en oeuvre de la nouvelle Constitution vaudoise, c'est l'article 147 de ladite Constitution qui fixe le cadre général concernant les droits d'initiative et de référendum pour le corps électoral dans le canton de Vaud. Ces deux droits populaires peuvent s'exercer à l'échelon cantonal ou communal. C'est la loi sur l'exercice des droits politiques, soit la LEDP, qui fixe le nombre de signatures nécessaires ainsi que les délais relatifs à ces deux droits.

En comparaison fédérale et cantonale, un simple regard permet de constater que le canton de Vaud est le canton suisse qui met les plus fortes barrières, donc le cadre le plus restrictif, à l'accès des électeurs au droit d'initiative et au droit de référendum.

En ce qui concerne le droit d'initiative, les initiants en Ville de Lausanne doivent recueillir 10% du corps électoral en 3 mois. Pour la Ville de Berne, ce taux est de 5.9% en 3 mois et pour la Ville de Zurich de 1.36% en 3 mois.

Ci-joint quelques chiffres concernant le droit d'initiative :

Au niveau fédéral

Suisse 5'092'212 électeurs 100'000 signatures en 18 mois soit 1.96%

Au sein des différents cantons

Berne 714'115 électeurs 15'000 signatures en 6 mois soit 2.01%

Zurich 859'238 électeurs 6'000 signatures en 6 mois soit 0.69%

Vaud 410'956 électeurs 12'000 signatures en 4 mois soit 2.92%

Au sein des principales villes

Berne 83'451 électeurs 5'000 signatures en 6 mois soit 5.90%

Zurich 219'343 électeurs 3'000 signatures en 6 mois soit 1.36%

Lausanne 83'473 électeurs 8'348 signatures en 3 mois soit 10.00%

Yverdon 18'887 électeurs 2'832 signatures en 3 mois soit 15.00%

Pour ce qui est du droit de référendum, la situation est encore plus défavorable aux communes vaudoises en comparaison des grandes communes bernoises ou zurichoises.

Les référendaires en Ville de Lausanne doivent recueillir 8'348 signatures en 20 jours, alors que pour les électeurs de la Ville de Berne, il suffit de 1'500 signatures en 3 mois et pour ceux de la Ville de Zurich de 2'000 signatures en 30 jours

Ci-joint quelques chiffres concernant le droit de référendum :

Au niveau fédéral

Suisse 5'092'212 électeurs 50'000 signatures en 100 jours soit 0.98%

Au sein des différents cantons :

Berne 714'115 électeurs 10'000 signatures en 3 mois soit 1.40%

Zurich 859'238 électeurs 3'000 signatures en 60 jours soit 0.35%

Vaud 410'956 électeurs 12'000 signatures en 40 jours soit 2.92%

Au sein des principales villes

Berne 83'451 électeurs 1'500 signatures en 60 jours soit 1.80%

Zurich 219'343 électeurs 2'000 signatures en 30 jours soit 0.91%

Lausanne 83'473 électeurs 8'348 signatures en 20 jours soit 10.00%

Yverdon 18'887 électeurs 2'832 signatures en 20 jours soit 15.00%

Il est important de redonner vie à la démocratie directe en permettant aux électrices et électeurs des communes vaudoises d'user de leur droit d'initiative et de référendum.

Cependant, les conditions fixées par la législation vaudoise actuelle sont un frein à l'utilisation de ce droit qui est pourtant au coeur de nos droits démocratiques.

4 EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 16 MAI 1989 SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

4.1 Considérations générales

Le droit d'initiative en matière communale a été introduit par la nouvelle Constitution et concrétisé dans la révision de la LEDP du 12 avril 2005. Il s'agit donc d'une réforme assez récente. L'article 106g qu'avait proposé le Conseil d'Etat dans son projet de révision prévoyait que la demande d'initiative devait être signée par 20% des électeurs dans les communes de moins de 1'000 électeurs, 15% des électeurs dans les communes de 1'000 à 9'999 électeurs, mais au moins 200, 12,5% des électeurs dans les communes de 10'000 à 49'999 électeurs mais au moins 1'500 et 10% des électeurs dans les communes de plus de 50'000 électeurs, mais au moins 6'250. Ce projet a par la suite été amendé par la commission, pour qui, s'il fallait prévoir un statut particulier pour Lausanne (seule commune de plus de 50'000 électeurs), il ne se justifiait en revanche pas de faire une distinction pour les autres communes puisqu'il n'est pas forcément plus facile de récolter les signatures dans une petite commune. Le Grand Conseil décida de suivre les amendements de sa commission. Dès lors et à l'heure actuelle, pour qu'une initiative ou un référendum communal aboutisse, il faut récolter les signatures de 15% des électeurs, sauf pour Lausanne, seule ville de notre canton à compter plus de 50'000 électeurs et où 10% des signatures suffisent.

L'auteur de la motion estime que ces conditions sont plus restrictives que dans la plupart des cantons qui nous entourent. Cependant, il faut tenir compte des particularités du Canton de Vaud, qui

comprend un grand nombre de communes de tailles très différentes, notamment passablement de petites communes où il conviendrait d'éviter qu'un nombre par trop restreint d'électeurs puisse bloquer les institutions en multipliant les dépôts de référendums. Les propositions du Conseil d'Etat de 2005 tenaient compte de ces différences de taille. Le Grand Conseil n'en a pas voulu. Il ne paraît dès lors pas opportun de revenir sur cette décision claire du parlement.

Afin de se conformer à l'art. 126 LGC prévoyant que le Conseil d'Etat présente un projet de loi allant dans le sens de la motion, une solution nuancée, qui tient compte de la taille des communes (8% des électeurs pourraient déposer une initiative ou un référendum dans les communes de plus 10'000 électeurs - les villes) est présentée dans le présent EMPL.

Il est cependant tout à fait clair pour le Conseil d'Etat que le chiffre de 15% doit impérativement être maintenu dans les autres communes afin d'éviter les blocages institutionnels évoqués plus haut.

En parallèle et pour assurer une cohérence du système, il pourrait être envisageable d'uniformiser les délais référendaires aux niveaux communal et intercommunal. Ainsi, le délai de récolte des signatures pour les référendums intercommunaux serait également fixé à 30 jours, comme pour les référendums communaux.

Il convient cependant de relever que les droits liés aux initiatives et aux référendums communaux ont déjà été élargis en 2005 et 2013 et que la sécurité du droit commande de ne pas changer constamment les règles applicables en la matière, d'autant que, du point de vue du Conseil d'Etat, elles donnent pleinement satisfaction.

4.2 Commentaires du projet de loi

Compte tenu des éléments qui précèdent, le projet tel que proposé demeure relativement simple :

- modifier les premiers alinéas des articles 106g et 110a LEDP en abaissant le nombre de signatures requis pour déposer une initiative ou un référendum dans une commune (les villes) de plus de 10'000 électeurs à 8% ;
- adapter l'art. 114 LEDP de manière à porter le délai de récolte des signatures pour un référendum intercommunal de 20 à 30 jours.

5 CONSEQUENCES

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

Le présent projet représente une révision partielle de la LEDP (3 articles).

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

Néant.

5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Les villes comptant plus de 10'000 électeurs sont directement impactées par ce projet, qui faciliterait le dépôt d'initiatives et de référendums à leur niveau. Elles pourraient donc également avoir à organiser plus de votations.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Protection des données

Néant.

5.14 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'approuver le 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 " ;
- de ne pas entrer en matière sur le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques.

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits
politiques

du 11 mars 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme il suit :

Art. 106g Nombre de signatures

¹ La demande d'initiative doit être signée par 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs.

Art. 110a Dépôt des listes de signatures

¹ 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 de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs. Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéas 1bis et 1ter s'appliquent par analogie.

² La municipalité comptabilise toutes les signatures et contrôle si la demande de référendum a recueilli dans le délai le nombre de signatures valables prescrit.

Art. 106g Nombre de signatures

¹ La demande d'initiative doit être signée par 15% des électeurs de la commune, 8% dans les communes de plus de 10'000 électeurs.

Art. 110a Dépôt des listes de signatures

¹ 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 de la commune, 8% dans les communes de plus de 10'000 électeurs. Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéas 1bis et 1ter s'appliquent par analogie.

² Sans changement.

Texte actuel

³ Pour le surplus, les dispositions de la présente loi relative au référendum en matière cantonale et à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie.

Art. 114 Annonce de la demande – délai référendaire

¹ La demande de référendum doit être annoncée par écrit au préfet du district dans lequel l'association a son siège, accompagnée d'un exemplaire des listes de signatures, sous la signature d'au moins sept électeurs constituant le comité, dans les dix jours qui suivent la publication dans la Feuille des avis officiels, ou l'affichage dans le cas de l'article 113, alinéa 3.

² Le préfet en informe le comité de direction.

³ Si la liste satisfait aux exigences légales, le préfet scelle les listes et autorise la récolte de signatures.

⁴ Les listes de signatures doivent être déposées auprès des municipalités des communes associées dans les vingt jours qui suivent l'autorisation de récolte délivrée par le préfet. Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéas 1bis et 1ter s'appliquent par analogie.

⁵ Le délai court même si l'affichage a été omis dans les communes.

Projet

³ Sans changement.

Art. 114 Annonce de la demande – délai référendaire

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Les listes de signatures doivent être déposées auprès des municipalités des communes associées dans les trente jours qui suivent l'autorisation de récolte délivrée par le préfet. Les prolongations de délais prévues à l'article 105, alinéa 1bis et 1ter s'appliquent par analogie.

⁵ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 mars 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean