

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 le postulat Florence Golaz et consorts " pour réduire le délai entre les élections générales et l'entrée en fonction des nouveaux élus " (12_POS_001)

Développement

Alors que le renouvellement des autorités de notre canton vient d'avoir lieu, il semble que ce soit le moment opportun pour réfléchir à l'articulation entre le moment des élections cantonales et l'entrée en fonction du nouveau Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Alors que les élections (deuxième tour du Conseil d'Etat) se sont déroulées le 1^{er} avril 2012, l'entrée en fonction des nouvelles autorités a eu lieu trois mois plus tard, le 1^{er} juillet seulement. La lenteur vaudoise a particulièrement marqué les esprits, alors qu'il a fallu environ une semaine au nouveau président français pour former son gouvernement et une quinzaine de jours au nouvel élu genevois au Conseil d'Etat pour prendre ses fonctions.

Les bases légales en la matière sont les suivantes :

- Les élections générales doivent se dérouler au printemps (art. 178 cst)
- Les dates d'entrée en fonction des députés et des conseillers d'Etat ressortent de l'art. 4 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) et de l'art. 13 de la loi sur le Conseil d'Etat (LOCE) :

Art. 4 LGC

¹La cérémonie d'assermentation et la séance constitutive du nouveau Grand Conseil ont lieu le dernier mardi du mois de juin ou le premier mardi du mois de juillet suivant les élections cantonales.

²Les pouvoirs du précédent Grand Conseil subsistent jusqu'au 30 juin.

Art. 13 LOCE

¹Les pouvoirs de l'ancien Conseil d'Etat subsistent jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement.

²Le Conseil d'Etat nouvellement élu entre en fonctions le 1^{er} juillet qui suit la proclamation du résultat de l'élection.

Par ce postulat, nous demandons au Conseil d'Etat :

1. de nous informer sur la possibilité de réduire cette période de trois mois ;
2. de proposer un calendrier pour le renouvellement des autorités en 2017 ;
3. de nous fournir aussi un bilan en terme d'avantages et d'inconvénients de commencer une législature au 1^{er} juillet.

Souhaite développer.

Gland, le 3 juillet 2012.

(Signé) Florence Golaz

et 29 cosignataires

1. Préambule

Le postulat a été renvoyé à l'examen d'une commission qui, dans son rapport, a préavisé à l'unanimité pour le renvoi au Conseil d'Etat - ce que le Grand Conseil a décidé le 5 février 2013, lui aussi à l'unanimité.

Le 24 juin 2015, le Conseil d'Etat a fixé la date des élections cantonales générales de 2017. Dans le cadre de l'analyse des différentes variantes possibles, il a largement pris en compte les remarques formulées dans cette intervention. La solution finalement retenue, qui implique une adaptation mineure de la LEDP, constitue donc la réponse du Conseil d'Etat au Postulat Golaz.

2. Rappel historique et cadre légal

Il convient préliminairement de rappeler le cadre constitutionnel.

Celui-ci fixe le début des législatures cantonales au 1er juillet, tous les cinq ans. Cela résulte de la combinaison de la disposition transitoire de l'article 178 alinéa 1, 2ème tiret, in fine (... le renouvellement aura lieu... au printemps 2007 pour les autorités cantonales, la législature en cours prenant fin le 30 juin 2007) et des articles 92 (Grand Conseil élu pour une durée de 5 ans) et 113 (Conseil d'Etat élu lui aussi pour une durée de 5 ans).

Quant à l'époque des élections, l'article 178, disposition transitoire on le rappelle, la fixait au printemps 2007. On ne peut en déduire pour autant que cette règle s'applique obligatoirement, du point de vue constitutionnel, aux législatures subséquentes.

Ces règles sont les mêmes pour les législatures communales : elles durent 5 ans, commencent un 1er juillet - mais une année plus tôt.

Les raisons pour lesquelles l'Assemblée constituante a choisi la solution de législatures commençant un 1er juillet sont doubles : éviter la coïncidence de plusieurs échéances électorales la même année, et mettre un terme à la législature après l'approbation des comptes et de la gestion.

Sur la première raison, il sied de relever qu'un changement de législature au 1er janvier, donc des élections en automne, se heurterait à un problème de taille : à cause des durées de législature différentes (4 ans pour les fédérales et 5 pour les cantonales et communales vaudoises), on aurait, tous les 20 ans, en automne, simultanément, les élections fédérales et cantonales, et une autre fois, les fédérales et les communales. Fort sagement, à l'époque, personne n'a voulu de cette solution dont l'organisation aurait été beaucoup trop lourde, source de confusion pour l'électeur, avec des élus devant potentiellement choisir entre 4 fonctions non cumulatives (rien dans la loi n'interdit de se présenter simultanément au Conseil d'Etat, au Conseil des Etats, au Conseil National et au Grand Conseil avec, pourquoi pas, la possibilité d'être élu-e-s aux 4 postes par les citoyens !). On peut aussi supposer que pour les partis politiques, mener de front et dans le même temps, ces différentes campagnes, ne serait pas non plus une sinécure. Par ailleurs, pour les élections organisées au système majoritaire (Conseil d'Etat et Conseil des Etats), en cas de désistement d'un nouvel élu, il n'est pas possible de désigner un vident-ensuite pour le remplacer. Concrètement, cela signifierait que si un candidat est élu simultanément à ces deux fonctions, il faudrait immédiatement organiser un nouveau scrutin une fois qu'il aurait choisi à quel poste il souhaite siéger. Sachant qu'une telle élection peut se dérouler sur 2 tours, le coût supplémentaire pour l'Etat pourrait avoisiner le million de francs.

3. Contraintes

Le choix d'une date d'élection est soumis à un très grand nombre de contraintes, à la fois légales,

financières, organisationnelles et temporelles. Chaque scrutin revient tout d'abord à environ CHF 500'000.- pour le Canton, d'où l'intérêt d'utiliser les dates auxquelles la Confédération a de toutes les façons déjà fixé des votations. S'agissant des contraintes organisationnelles et temporelles, il convient de noter que, quand les électeurs se retrouvent en même temps avec 2 matériels de vote pour 2 scrutins rapprochés dans le temps, il convient de prévoir des mesures techniques (matériel de vote de couleur différente, notice d'information) afin de limiter les risques d'erreurs et de votes nuls. Il faut également tenir compte des vacances et des week-ends fériés, des délais nécessaires pour la publication des résultats, du traitement des éventuels recours, du contrôle de l'éligibilité des élus, de l'organisation de la prestation de serment, du temps nécessaire aux représentants des partis pour fixer la composition des différentes commissions du Grand Conseil, etc. Enfin, du point de vue légal, la LEDP impose un certain nombre de règles, notamment en matière de délai de réception du matériel de vote par l'électeur.

L'ensemble de ces éléments a été pris en considération par le Conseil d'Etat dans le choix des dates d'élections cantonales générales de 2017.

4. Présentation des différentes variantes envisagées

En 2017, la Confédération a prévu 4 dates de scrutin pour des votations : 12.02.17, 21.05.17, 24.09.17 et 26.11.17.

L'entrée en fonction des membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat étant fixée au 1^{er} juillet (art. 4 LGC et art. 13 LOCE), les scrutins des mois de septembre et novembre doivent d'emblée être écartés.

Les différentes variantes existantes sont donc les suivantes :

1) Premier tour d'élection au 12 février 2017 et le deuxième tour, 3 semaines après, le 5 mars

Cette solution a très rapidement été écartée car elle porterait le délai entre le deuxième tour de l'élection et l'entrée en fonction des députés à 4 mois au lieu de 3 en 2012, alors même que la postulante demande au Conseil d'Etat de raccourcir ce délai. De plus, le dépôt des listes de candidats interviendrait le 19 décembre et la mise au point de ces listes devrait donc être faite durant les fêtes de fin d'année, ce qui pourrait causer des difficultés aux partis politiques et aux communes.

2) Premier tour le 21 mai et deuxième tour le 11 juin 2017

Avec cette solution, l'élection des députés interviendrait à une date très proche de leur entrée en fonction, ce qui répondrait pleinement à la demande de Mme Golaz. En revanche, elle poserait de sérieux problèmes après le scrutin. En effet, les résultats des élections doivent être publiés dans la FAO et il peut y avoir un recours dans les 3 jours de cette publication. Or, le traitement de ces recours est de la compétence du Grand Conseil (art. 122 LEDP), lequel suspend ses travaux durant une bonne partie des mois de juillet et août. Par ailleurs, les Conseillers et Conseillères d'Etat se présentent généralement aussi au Grand Conseil, en qualité de tête de liste et sont en principe élu-e-s comme député-e-s. Ils/elles doivent donc démissionner du Grand Conseil avant de prendre la tête de leur département. Les viennent-ensuite doivent ensuite être sollicité-e-s pour accepter leur élection. Après cela, une commission du Grand Conseil, composée de député-e-s dont l'élection n'a pas été contestée, doit vérifier l'éligibilité des autres élu-e-s. Par ailleurs, les représentants des différents groupes doivent avoir le temps de se réunir pour négocier la composition des diverses commissions. Reste enfin la prestation de serment à organiser. Il y a donc beaucoup d'opérations à accomplir en peu de temps, avec un risque majeur de blocage des institutions. Consulté à ce sujet, le Secrétariat général du Grand Conseil a fortement déconseillé cette solution au vu des risques annoncés. C'est pourquoi, cette variante a elle aussi été écartée.

3) Premier tour le 30 avril et deuxième tour le 21 mai 2017

Comme la variante 21 mai/11 juin, cette solution permet d'utiliser une date de votation fédérale

(le 21 mai, pour le deuxième tour). La date d'élection des nouveaux députés est également plus proche de leur entrée en fonction que dans la variante 1. Elle laisse aussi plus de temps au Secrétariat général du Grand Conseil et aux groupes politiques pour préparer le début de la nouvelle législature et traiter les éventuels recours. Cependant, il sied de noter que l'électeur se retrouverait en possession de deux matériels de vote en même temps. A ce propos, il convient de noter que les cantons qui nous entourent et qui ont été confrontés à ce genre de situation ont pu régler les problèmes (plus de votes nuls, ni de plaintes de citoyens) en prenant les précautions utiles (matériel de vote imprimé sur des couleurs différentes, feuillet d'information).

Cette variante pose cependant un autre problème plus délicat : il ressort de l'art. 19 al. 2 LEDP que lorsqu'une élection a lieu le même jour qu'une votation, le matériel de vote doit parvenir à l'électeur dans le délai fixé pour la votation, soit dans la quatrième semaine qui précède le jour du scrutin. Or, il est matériellement impossible de transmettre le matériel d'un **deuxième tour** d'élection 4 semaines à l'avance, le premier tour ayant lieu 3 semaines avant, ou alors il faudrait admettre l'existence d'un délai largement supérieur aux 3 semaines usuelles entre les deux tours d'élection, ce qui ne semble guère envisageable. La mise en œuvre de cette variante implique donc une légère adaptation de la LEDP afin de permettre des dérogations au principe qui veut que le matériel électoral et de votation parviennent en même temps à l'électeur si l'élection et la votation se déroulent simultanément. En effet, la solution d'un premier tour au 30 avril et d'un deuxième tour le 21 mai comporte de nombreux avantages :

- Elle répond aux attentes de la postulante ;
- Elle n'entraîne pas de charge supplémentaire pour l'Etat et les contribuables ;
- Elle laisse suffisamment de temps pour préparer sereinement le début de la nouvelle législature et éviter un blocage des institutions ;
- Des mesures techniques assez simples peuvent être mise en place afin que les électeurs ne commettent pas d'erreur au moment de voter.

A noter enfin que diverses solutions en dehors des dates de votations fédérales ont été un temps envisagées. Toutefois, compte tenu des diverses contraintes exposées sous point 3, le choix était limité. Par ailleurs, elles auraient coûtés CHF 500'000.- de plus au Canton, les deux dates de scrutin étant fixées hors des dates de votations fédérales. Enfin, même dans la meilleure de ces variantes, le délai entre l'élection des nouveaux députés et leur entrée en fonction serait resté assez long, de sorte que dite variante n'aurait répondu que très partiellement à la demande formulée dans le postulat de Mme Golaz. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat a également écarté cette option.

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

Le Conseil d'Etat partageant l'analyse de la postulante quant à la nécessité de rapprocher la date d'élection des député-e-s de leur entrée en fonction, il a tout d'abord examiné la possibilité d'avancer la date de début de la législature, actuellement fixée au 1^{er} juillet, ce qui pourrait permettre de répondre au postulat précité.

Cependant, modifier cette date nécessiterait de nombreuses adaptations constitutionnelles et légales très lourdes et disproportionnées par rapport au but visé, notamment :

- la Constitution (art. 92, 113, 144 et 148 Cst-VD) qui fixe la durée de la législature à 5 ans et son début au 1^{er} juillet ;
- la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE, art. 13 al. 2) ;
- la loi sur le Grand Conseil (LGC, art. 4) ;
- voire, la loi sur les communes (art. 1a al. 2, 4 al. 2, 17 al. 3, 47 al. 3, 83, 92, 116 al. 3 et 183 ter), le

début de la législature ayant également été fixé au 1^{er} juillet pour les autorités communales.

Cette approche a donc été rapidement écartée au profit d'une étude approfondie de différentes variantes techniques présentées sous point 4 de l'EMPL, d'autant que la solution actuelle a également le gros avantage de permettre aux élus de boucler les comptes avant la fin de la législature.

De l'avis du Conseil d'Etat, la solution finalement retenue est de loin la meilleure, compte tenu des nombreuses contraintes existantes. Elle répond en effet à la demande de la postulante sans pour autant entraîner des coûts supplémentaires ou une réforme majeure du cadre légal, un seul alinéa d'un unique article de la LEDP devant être modifié afin de permettre sa mise en œuvre.

6. Commentaire article par article

6.1 Loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques Art. 19 Délais d'expédition – usage matériel

Le deuxième alinéa de l'article 19 est modifié de manière minimale par cette révision législative.

En effet, il s'agit simplement de permettre ici des dérogations au principe qui veut que le matériel électoral et de votation parviennent en même temps à l'électeur si l'élection et la votation se déroulent simultanément.

Aucune autre adaptation de la loi n'est requise par la mise en œuvre de ce rapport.

1 CONSEQUENCES

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

Le présent projet représente une révision très partielle de la LEDP (1 article).

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

Néant.

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

Néant.

1.4 Personnel

Néant.

1.5 Communes

La fixation de la date des élections cantonales est fondamentale pour l'organisation des bureaux électoraux communaux.

1.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

1.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

1.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

1.12 Simplifications administratives

Néant.

1.13 Protection des données

Néant.

1.14 Autres

La fixation de cette date d'élection est également fondamentale pour les partis politiques.

2 CONCLUSION

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

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) ;
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur Postulat Florence Golaz et consorts " pour réduire le délai entre les élections générales et l'entrée en fonction des nouveaux élus ".

Texte actuel

Projet

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

du 7 octobre 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. 19 Délais d'expédition - usage du matériel

- ¹ Le matériel de vote ou électoral officiel doit parvenir aux électeurs :
- dans la quatrième semaine précédant le scrutin en cas de votation ;
 - au plus tard 12 jours avant le jour du scrutin en cas d'élection (1er tour) ;
 - au plus tard 5 jours avant le jour du scrutin en cas de second tour.

² En cas de simultanéité, le délai pour la votation s'applique aussi à l'élection.

³ Il est interdit de joindre au matériel officiel du matériel de propagande ou étranger à l'objet des scrutins en cours.

⁴ L'électeur se sert du matériel reçu, quelle que soit sa manière de voter ; il ne lui est délivré de nouveau matériel que sur instruction du greffe ou du président du bureau, si tout risque d'abus est écarté.

Art. 19 Délais d'expédition – usage du matériel

¹ Sans changement.

² En cas de simultanéité, le délai pour la votation s'applique en principe aussi à l'élection. Il peut être dérogé à ce principe.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

Texte actuel

Projet

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 7 octobre 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean