

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

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

Sur la motion Philippe Vuillemin – Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (16_MOT_092)

1 PREAMBULE

Le présent exposé des motifs et projet de loi donne notamment suite à l'initiative Raphaël Mahaim et consorts – *Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer !* laquelle a été renvoyée à l'examen d'une commission qui, dans son rapport, a accepté à l'unanimité de reprendre le texte pour déposer, en son nom, par le biais de son président, le député Philippe Vuillemin, une motion, en recommandant la prise en considération et le renvoi au Conseil d'Etat, ce que le Grand Conseil a décidé le 7 juin 2016, lui aussi à l'unanimité.

Il s'agit d'une proposition de révision minimale de la Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP) qui a pour but de résoudre un problème pratique.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION PHILIPPE VUILLEMIN – DEPOUILLEMENT LORS DES SCRUTINS FEDERAUX : TOUS LES CITOYENS COMMUNAUX DOIVENT POUVOIR PARTICIPER ! (16_MOT_092)

2.1 Rappel de la motion

Développement

La commission chargée d'examiner l'initiative parlementaire Raphaël Mahaim et consorts intitulée : " *Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer* " a constaté que l'initiative n'était pas recevable en tant que tel. Vu l'intérêt du thème proposé et d'entente aussi bien avec l'initiant que le Bureau du Grand Conseil, la commission dépose en son nom la motion dont le texte est le suivant :

Il ressort de l'article 12 alinéa 4 de la Loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP-VD) modifié en 2013 que le dépouillement d'un scrutin doit être assuré par des personnes ayant la qualité d'électeurs. Selon l'article 91 alinéa 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP), le droit cantonal doit être approuvé par la Confédération. Dans le cadre de cette approbation fédérale, la Chancellerie fédérale a retenu que la teneur des nouvelles dispositions cantonales prévues par la modification du 5 février 2013 de la LEDP-VD (art. 12, al. 4 à 6) n'autoriseraient pas le dépouillement des votations et élections fédérales (Conseil national) par d'autres personnes que celles ayant la qualité d'électeur au niveau fédéral. Or, la Constitution fédérale (Art. 136, Cst.) définit les électeurs au niveau

fédéral comme étant suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus.

En clair : en raison de la nouvelle interprétation du droit vaudois faite par la Chancellerie fédérale en 2013, ne peuvent en théorie aujourd'hui participer au dépouillement des élections fédérales — et ne peuvent donc être membres du bureau électoral — que les personnes ayant le droit de vote au niveau suisse. Le droit vaudois pourrait pourtant prévoir que tous les membres du corps électoral communal peuvent participer au dépouillement. Une analyse des travaux parlementaires relatifs à la révision de la LEDP en 2013 révèle qu'il n'a jamais été dans l'intention du Grand Conseil de limiter aux seuls électeurs en matière fédérale la participation aux bureaux électoraux.

La nouvelle situation légale ne correspond pas à la pratique établie en terre vaudoise. En effet, il est fréquent que des membres du bureau électoral soient par exemple des membres du conseil communal ou général de nationalité étrangère venus en renforts. Outre l'aide parfois précieuse que ces personnes apportent, cela représente également un moyen privilégié de faire connaître le système démocratique suisse aux étrangers ayant le droit de vote au plan communal.

Cette année (élections fédérales 2015), ce problème s'est par exemple posé pour la Commune de Baulmes dont le président du conseil était étranger et n'aurait donc pas été habilité à être membre du bureau électoral. Il est probable que de nombreuses autres communes étaient concernées, sans le savoir...

Au vu de ce qui précède, la commission propose par voie de motion la révision de l'article 12 LEDP-VD afin de lever toute ambiguïté quant au cercle des personnes admises à constituer le bureau électoral pour les votations et élections fédérales. Tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer au dépouillement lors des scrutins fédéraux, conformément à la pratique établie dans le canton.

Prise en considération immédiate.

(Signé) Philippe Vuillemin,

Président en charge de l'examen de l'initiative 15_INI_013

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par le motionnaire et propose au Grand Conseil d'accepter le présent EMPL comme réponse à la motion Philippe Vuillemin.

3 CADRE LEGAL

La motion demande une modification de l'article 12 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP) dont la teneur est la suivante : "*En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin*". Cet article précise que le dépouillement d'un scrutin doit être assuré par des personnes ayant la qualité d'électeur, plus précisément que "*le bureau électoral peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin*".

Selon le motionnaire, cette disposition devrait être revue car elle n'autorise pas les électeurs étrangers à participer au dépouillement d'un scrutin fédéral (votation ou élection), que ce soit comme scrutateur ou membre du bureau électoral. En effet, dans le cadre de l'approbation des modifications du 5 février 2013 de la LEDP et touchant l'art. 12 LEDP, la Chancellerie fédérale a estimé que cette disposition devait être interprétée en regard de l'article 136 de la Constitution fédérale, celle-ci définissant les électeurs au niveau fédéral comme des hommes et des femmes suisses âgés de dix-huit ans révolus. Ainsi, seuls des citoyens suisses sont à même de participer au dépouillement des scrutins fédéraux, par opposition aux élus communaux étrangers qui, eux, ne peuvent que s'occuper des scrutins communaux. La Chancellerie fédérale a toutefois précisé que cette interprétation restrictive

découlait uniquement du fait que la législation vaudoise se référait à la notion d'électeur à l'article 12 alinéa 4 LEDP.

A noter que la problématique est la même sur le plan cantonal, puisque la LEDP définit les électeurs cantonaux comme des Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans le canton (art. 5 al. 1 LEDP).

La motion propose dès lors la révision de l'article 12 alinéa 4 LEDP afin de lever toute ambiguïté quant au cercle des personnes admises à constituer le bureau électoral, pour permettre à tous les citoyens communaux de participer au dépouillement des objets fédéraux, cantonaux et communaux, qu'ils soient de nationalité suisse ou étrangère.

Il n'est en effet pas rare, dans les communes vaudoises, qu'une partie du bureau électoral soit de nationalité étrangère. En effet, depuis les élections communales générales de 2006, les étrangers résidant en Suisse depuis 10 ans et dans le Canton depuis 3 ans ont acquis l'exercice des droits politiques au niveau communal, et donc la possibilité d'être élus au sein des conseils généraux et communaux. Ainsi, l'on se retrouve fréquemment dans des situations où plusieurs membres du bureau du conseil ne peuvent officier à titre de membre du bureau électoral du fait de leur nationalité.

De surcroît, lors d'élections fédérales, cantonales ou communales qui demandent une organisation complexe et un nombre important d'intervenants, les bureaux électoraux des villes font régulièrement appel aux collaborateurs de l'administration communale - ou à des étudiants - pour la saisie des bulletins modifiés dans Votelec. Si ces personnes n'interviennent pas à titre de scrutateurs ou de membres du bureau, mais uniquement comme saisissants, il n'en demeure pas moins qu'elles participent au scrutin au sens de l'alinéa 4 de l'article 12 LEDP. Ainsi, si l'on appliquait la loi à la lettre, ces collaborateurs devraient également tous être de nationalité suisse.

En conclusion, le Conseil d'Etat juge qu'une adaptation de la LEDP sur cet aspect apporterait des avantages pratiques indéniables. Il juge nécessaire que tout élu communal, quelle que soit sa nationalité, en particulier un membre du bureau électoral, puisse participer au dépouillement d'un scrutin, qu'il soit fédéral, cantonal ou communal. Il juge également important qu'il soit possible, pour une commune, de faire appel, outre aux citoyens domiciliés dans la commune, à des personnes domiciliées dans d'autres localités (par exemple des collaborateurs de l'administration communale ou des étudiants de la région) pour assurer le bon déroulement du scrutin, comme cela se fait déjà dans plusieurs grandes communes du Canton.

4 PRESENTATION DE LA VARIANTE RETENUE

Au vu des préoccupations du motionnaire qui sont légitimes, il y a dès lors lieu de modifier l'article 12 en remplaçant le terme d'" électeur " par celui de " personne disposant de l'exercice des droits civils ". Le nouvel article 12 LEDP aurait alors la teneur suivante :

Art. 12 Bureau électoral¹⁷

¹*Chaque commune constitue un bureau électoral, composé du président et des scrutateurs du conseil communal ou général.*

²*Le département peut autoriser les communes à diviser les bureaux en sections.*

³*Le président du conseil préside le bureau.*

⁴*En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres personnes disposant de l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse pour assurer le déroulement du scrutin.*

⁵*Chaque personne est tenue d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.*

⁶*En cas de besoin, le président du bureau électoral peut faire appel à des personnes non domiciliées*

dans la commune pour l'assister dans le dépouillement.

5 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)

Art. 12 al. 4 et 5 :

Alinéa 4 : En introduisant une notion plus large, soit celle de personne disposant de l'exercice des droits civils, la modification de l'alinéa 4 permet d'exclure la référence à la qualité d'électeur telle que définie par la Constitution fédérale. Dès lors, les élus communaux de nationalité étrangère peuvent désormais œuvrer au sein du bureau électoral pour tout scrutin, qu'il soit fédéral, cantonal et communal. Cette modification permet également de légitimer une pratique répandue dans les villes consistant à faire appel à des collaborateurs de l'administration communale, ou encore à des étudiants, qui ne sont pas tous domiciliés dans la commune concernée, pour assurer le bon déroulement du scrutin. Si la référence à la qualité d'électeur est supprimée, il y a lieu de préciser que les personnes visées par ces dispositions doivent avoir l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse.

Alinéa 5 : A contrario, si le bureau électoral peut faire appel à des collaborateurs de l'administration communale, des étudiants ou d'autres personnes susceptibles d'apporter leur aide le jour du scrutin, seules sont tenues d'accepter les personnes domiciliées dans la commune.

6 CONSEQUENCES

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

Le présent projet représente une révision très partielle de la LEDP, soit la modification de l'art. 12 al. 4 et 5 LEDP. Cette révision partielle est proposée en amont de la révision totale de la LEDP puisqu'elle concerne un objet ayant des incidences importantes pour les prochaines échéances électorales de 2017.

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

Néant.

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

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Les communes disposeront désormais d'une base légale qui permettra aux membres du bureau électoral de désigner des membres du conseil communal ou général de nationalité étrangère, ou d'autres personnes, domiciliées ou non dans la commune, pour participer au dépouillement des objets fédéraux.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7 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 sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP)
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Philippe Vuillemin – Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer ! (16_MOT_092)

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la Loi sur l'exercice des droits politiques
du 16 mai 1989 (LEDP)

du 15 février 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier

¹ La Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP) est modifiée comme il suit :

Art. 12 Bureau électoral

¹ Chaque commune constitue un bureau électoral, composé du président et des scrutateurs du conseil communal ou général.

² Le département peut autoriser les communes à diviser les bureaux en sections.

³ Le président du conseil préside le bureau.

⁴ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement du scrutin.

⁵ Tout électeur est tenu d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.

⁶ En cas de besoin, le président du bureau électoral peut faire appel à des personnes non domiciliées dans la commune pour l'assister dans le

Art. 12

¹ Inchangé

² Inchangé

³ Inchangé

⁴ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres personnes disposant de l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse pour assurer le déroulement du scrutin.

⁵ Chaque personne est tenue d'accepter sa désignation dans sa commune de domicile, sauf juste motif.

⁶ Inchangé

dépouillement.

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 15 février 2017.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean