

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

(455) Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 80, 84 et 113 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

et Projets de lois

- **modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);**
 - **modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil**

et

Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur

- **le postulat Sandrine Bavaud « pour une juste reconnaissance des initiatives populaires cantonales » (11_POS_239)**
- **le postulat Jean-Christophe Schwaab « le vote électronique est dangereux pour la démocratie : arrêtons les frais ! »(11_POS_238)**
- **le postulat Philippe Grobéty « demandant d'étudier une modification de la loi sur les droits politiques » (10_POS_193)**
 - **le postulat Yves Ferrari « pour une plus grande participation démocratique » (07_POS_005)**
- **la motion Olivier Feller demandant au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil des dispositions légales d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise relatif à l'incompatibilité entre un poste de "cadre supérieur de l'administration" et un mandat de député (04_MOT_053)**
- **et Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Eric Bonjour : « Quelles doivent être les limites lorsque les collectivités publiques deviennent les sponsors des campagnes de votations populaires ? » (09_INT_265)**
 - **et**
- **(11_MOT_154) Motion Claude-Alain Voiblet et consorts demandant une ouverture plus large l'exercice des droits populaires au sein des communes vaudoises**

Dates des séances

La commission chargée d'étudier cet objet s'est réunie à 7 reprises, soit le 30 avril 2012 de 8h00 à 12h00, le 3 mai 2012 de 7h30 à 11h30, le 11 mai 2012 de 14h00 à 17h00, le 18 juin 2012 de 7h30 à 11h, le 28 août 2012 de 17h15 à 20h00, le 15 octobre 2012 de 13h30 à 16h00 et le 27 novembre de 8h30 à 9h15.

Présences des commissaires

Les commissaires suivants ont participé aux travaux : Mmes Sandrine Bavaud, Florence Golaz, Roxanne Meyer Keller, ainsi que MM. Philippe Cornamusaz, Jean-Michel Dolivo, Yves Ferrari, Félix Glutz, Pierre Grandjean, Philippe Grobéty, Philippe Jobin, Hans-Rudolph Kappeler, Denis-Olivier Maillefer, Stéphane Montangero, Nicolas Rochat Fernandez, Claude-Alain Voiblet, Philippe Vuillemin et le soussigné, confirmé dans sa fonction de Président-rapporteur.

Les séances s'étant déroulées à cheval sur deux législatures, certains commissaires n'ont donc pu poursuivre les travaux jusqu'à leur terme. En l'occurrence, dès la séance du 28 août, Mme Fabienne Despot a remplacé M. Glutz, démissionnaire et M. Raphaël Mahaim a remplacé Mme Bavaud, démissionnaire également.

Au fil des séances, les remplacements suivants sont également intervenus : Mme Elizabeth Delay a remplacé M. Cornamusaz le 11 mai, Mme Pascale Manzini a remplacé Mme Meyer-Keller les 18 juin et 28 août. En date du 15 octobre, M. Albert Chapalay a remplacé M. Hans-Rudolph Kappeler, M. Jean-François Cachin a remplacé M. Grobéty, M. Jean-Luc Chollet a remplacé M. Jobin, M. Marc Oran a remplacé Mme Meyer Keller et M. Michel Renaud a remplacé Mme Golaz. M. Voiblet était excusé. Lors de la séance du 27 novembre, MM Chapalay et Oran remplaçaient respectivement M. Kappeler et Mme Meyer-Keller. MM. Cornamusaz, Jobin et Vuillemin étaient excusés.

Présences du Conseil d'Etat et de l'administration

Les séances se sont tenues en présence de Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du DINT. Cette dernière étant toutefois excusée pour la séance du 28 août et pour celle du 27 novembre. Mme Métraux était accompagnée de MM. Siegfried Chemouny (Chef de la section droits politiques au SeCRI) ; Eric Golaz (Chef du SeCRI) ; Steve Maucci (Secrétaire général adjoint puis Secrétaire général du DINT), présent lors des séances du 30 avril, du 3 et 11 mai ainsi que du 18 juin ; Jean-Luc Schwaar (Chef du SJL), excusé pour les séances du 3 mai et du 15 octobre. Lors de cette dernière, M. Grossrieder (1^{er} conseiller juridique au SJL) a remplacé M. Schwaar.

Au cours de la séance du 28 août, Mme Suzana Lukic (juriste à la Chancellerie) et M. Vincent Grandjean (Chancelier) ont participé aux débats concernant la motion Olivier Feller (04_MOT_053).

Mme Sophie Métraux a tenu les notes de séances et accompagné très efficacement le Président-rapporteur dans sa tâche.

Auditions

Lors de la séance du 3 mai 2012, la commission a auditionné Mme Ardita Driza-Maurer (en charge des aspects politico-juridiques au sein du groupe de travail « vote électronique » à la Chancellerie fédérale), de même que MM. Pierre Santschi (ancien député, directeur du Centre de Calcul, EPFL), Olivier Martin (délégué Afrique de l'organisation des Suisses de l'étranger), Oliver Spycher (spécialiste en sécurité informatique au sein du groupe de travail « vote électronique » à la Chancellerie fédérale).

Plan du rapport

Le rapport de la commission traitera d'abord de trois objets principaux :

1. la validation des initiatives populaires
2. le vote électronique par internet
3. l'introduction de feries dans les délais référendaires et leur prolongation
4. Il abordera ensuite, et dans l'ordre des articles, les modifications de la LEDP qu'engendrent ces objets et quelques autres de moindre importance, puis
5. le décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur trois modifications constitutionnelles permettant la mise en œuvre de certaines des modifications légales retenues.
6. Il traitera des interventions parlementaires auxquelles le Conseil d'Etat répond dans le cadre de cette révision de la LEDP.
7. Enfin, il se prononcera sur la prise en considération de la motion Claude-Alain Voiblet et consorts, motion dont l'examen préalable a été confié à notre commission.

1. Validation des initiatives populaires

Le contrôle de la validité des initiatives fait régulièrement débat. Presque toutes les dernières décisions validant/invalidant des initiatives (salaire minimum, loi de protection de Lavaux, rabais d'impôt) ont fait l'objet de recours à la Cour constitutionnelle. La problématique se cristallise autour de deux questions centrales :

- l'autorité devant procéder au contrôle ;
- le moment du contrôle (avant ou après la récolte des signatures).

Si par voie de postulat (Postulat Sandrine Bavaud) les Verts proposaient un contrôle *a priori* par le Grand Conseil via une décision à la majorité qualifiée des deux tiers de ce dernier, le gouvernement suggère quant à lui un contrôle également *a priori* mais effectué par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a rappelé sa position. Concernant le moment du contrôle, choisir une analyse *a priori* permet d'éviter de devoir invalider une initiative alors qu'elle a déjà recueilli passablement de signatures. Quant à l'autorité de contrôle, la solution de la majorité qualifiée du Grand Conseil n'élimine pas la crainte d'une analyse politique et de plus augmente sensiblement les risques que soient soumis au peuple des textes qui auraient dû être invalidés et qui, s'ils aboutissaient, ne pourraient être mis en œuvre car contraires au droit supérieur. Quant à la solution d'un contrôle effectué par la Cour constitutionnelle, cela s'avère impossible car excluant le recours cantonal qu'impose le droit fédéral. *A contrario*, notons que le choix du contrôle par le Conseil d'Etat permet le recours à la Cour constitutionnelle. Il n'a pas non plus été imaginé confier l'analyse de la validité à l'administration en raison du cruel déficit de légitimité dont pâtiraient les décisions. Finalement c'est donc l'attribution du contrôle au Conseil d'Etat qui semble le plus judicieux. Cependant, l'on peut concéder un défaut à ce système; à savoir que le laps de temps avant l'autorisation de récolter la première signature pourrait s'avérer relativement long (jusqu'à 2 ans environ si la validité d'un texte est contestée, qu'un recours à la Cour constitutionnelle est lancé puis suivi d'une action au Tribunal fédéral) et ainsi déconnecter l'initiative de l'actualité.

S'agissant du contrôle *a priori*, la commission s'y rallie sans objection. Il permet notamment d'éviter que les militants s'échinent à récolter des signatures pour un texte qui pourrait être invalidé par la suite.

En revanche, la validation par le Conseil d'Etat suscite certaines réserves. La commission relève qu'il est difficile d'extraire l'analyse de la validité des initiatives de toute considération politique. Même confiée à des juges, cette analyse ne saurait être totalement neutre. Le parfait moyen pour mener cette analyse n'existant donc pas, il s'agit alors d'opter la solution la moins mauvaise. La

validation par le Conseil d'Etat constitue une décision motivée, à la différence d'une décision du Grand Conseil, ce qui permet, le cas échéant, une procédure de recours plus claire auprès de la Cour constitutionnelle. Les commissaires qui se déclarent réservés face à cette validation par le Conseil d'Etat ont toutefois déclaré qu'ils n'iraient pas jusqu'à s'opposer à la nouvelle procédure proposée, reconnaissant que la procédure de validation d'une initiative populaire pose quelques problèmes démocratiques, dans tous les cas de figure.

Un des commissaires craignant que le Conseil d'Etat puisse interjeter recours auprès du Tribunal fédéral administratif contre un arrêt de la Cour constitutionnelle dont les conclusions seraient inverses à la décision du Conseil d'Etat, il lui est répondu que cette procédure n'aurait pas de base légale formelle.

Au terme de ses débats, la commission approuve le principe d'une validation des initiatives *a priori* par le Conseil d'Etat.

2. Vote électronique par internet

Le recours au vote électronique par internet fait débat depuis plus de dix ans, et la Confédération a décidé d'autoriser le lancement de projets pilotes au début des années 2000. Les cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich ont vu leur candidature retenue.

Dans notre canton, le Grand Conseil a accepté sous forme de postulat la motion Jean Christophe Schwaab et consorts, déposée le 12 janvier 2010, intitulée : « Le vote électronique est dangereux pour la démocratie, arrêtons les frais ».

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat propose de ne pas introduire le vote électronique dans notre canton, sous réserve d'une exception en faveur des Suisses de l'étranger.

Avant d'en débattre, la commission a procédé à deux auditions :

- d'une part, Mme Ardita Driza-Maurer, en charge des aspects politico-juridiques au sein du groupe de travail « vote électronique » à la Chancellerie fédérale, et M. Olivier Spycher, spécialiste en sécurité informatique au sein du groupe de travail « vote électronique » à la Chancellerie fédérale ;
- d'autre part, M. Pierre Santschi, ancien député, directeur du Centre de calcul de l'EPFL et M. Olivier Martin, délégué Afrique de l'organisation des Suisses de l'étranger.

Les premiers ont exposé les éléments principaux du projet fédéral concernant le vote électronique et fait état des expériences tentées dans divers cantons. Ils n'ont pas caché que ce mode de vote présente des défis et des risques, mais se sont employés à établir l'ensemble des moyens pris pour en augmenter la fiabilité et la sécurité.

Les seconds ont fait part de leur réserve face à une procédure technique comportant des lacunes peu compatibles avec l'importance que revêt le vote dans une démocratie. Par ailleurs, il est relevé que, même offert aux Suisses de l'étranger, le vote électronique ne serait pas accessible dans certains pays.

La discussion en commission n'a donné pleine satisfaction à personne. Ni à ceux qui considèrent que le vote électronique par internet constitue un progrès incontournable et qu'il faut rapidement le mettre à disposition de tous les citoyens, ni à ceux qui considèrent que la procédure ne peut être complètement fiable et qu'il faut y renoncer.

Le problème est que le vote électronique entend répondre à deux exigences en réalité contradictoires :

- d'une part la sécurité du système, qui doit assurer que tous les votes sont pris en compte, et eux seulement, toute tentative de piratage visant à modifier le résultat du vote étant impossible

- d'autre part, la garantie du secret du vote qui exclut tout système d'identification des votants.

Les arguments qui plaident en faveur du vote électronique sont essentiellement l'adéquation au fonctionnement moderne de notre société, dans laquelle tous les individus, et tout particulièrement les jeunes, se servent avec aisance et commodité d'internet dans toutes leurs activités quotidiennes. D'autres cantons s'y sont mis, d'autres pays aussi, et il n'y a aucune raison pour que le Canton de Vaud se mette en retard sur l'Histoire. L'informatique est un domaine en développement, et on peut en attendre la sécurité et la fiabilité nécessaire au processus électoral.

Les arguments qui s'opposent à ce procédé de vote se trouvent déjà évoqués dans le développement de la motion Schwab. L'informatique n'est pas sûre à 100% et comporte donc un risque de fraude ou de falsification des résultats, surtout si l'objet comporte de gros enjeux financiers. Il est difficile de garantir l'anonymat, donc le secret du vote. Contrairement à ce que l'on peut en attendre, le vote électronique par internet n'augmente pas significativement la participation au scrutin. Ce mode de vote banalise l'acte de voter ou d'élire, fondement de notre système démocratique.

Finalement, la commission s'est ralliée à une proposition proche de celle du Conseil d'Etat, consistant à introduire le vote électronique par internet à l'essai, pour une période limitée et seulement pour les Suisses de l'étranger.

3. Introduction de fêtes dans les délais référendaires et leur prolongation

Depuis longtemps, la difficulté de collecter des signatures pendant la période des Fêtes de fin d'année ou pendant les vacances d'été est relevée de divers côtés. Régulièrement, les référendaires sont portés à accuser les autorités de s'ingénier à prendre les décisions controversées à des dates qui, pour ce motif, rendent l'aboutissement d'une demande de référendum particulièrement difficile : ce fut récemment et à nouveau le cas pour le projet de nouveau parlement cantonal.

Le Conseil d'Etat a donc proposé que le délai référendaire cantonal de 40 jours, inscrit dans la Constitution vaudoise, soit prolongé à certaines périodes de l'année. La commission non seulement a approuvé cette démarche, mais propose d'en appliquer le principe également au référendum communal et intercommunal.

Dans son élan, la commission a décidé de faire un pas de plus. Elle a considéré que le délai de récolte des signatures pour un référendum cantonal, qui figure dans l'article constitutionnel soumis au vote populaire, devait être prolongé de 40 à 60 jours. Mais elle n'a pas retenu la proposition visant une même démarche (passer de 20 à 30 jours) sur le plan communal et intercommunal.

VOTE D'ENTREE EN MATIERE

Selon la règle en vigueur en cette matière, la commission a décidé, au terme de ses travaux, de recommander au Grand Conseil d'entrer en matière sur l'ensemble des modifications légales et constitutionnelles proposées. Cette recommandation de la commission prend cependant place dans ce rapport à l'endroit qui correspond au plan de travail du plenum.

C'est à l'unanimité que la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière.

4. Révisions de la Loi sur l'Exercice des Droits politiques (LEDP)

Article 7 – Contestations

Alinéa 3

Cette modification pallie une lacune de la LEDP quant à la voie de recours contre les décisions de la municipalité s'agissant d'une inscription au rôle d'électeur. En effet, la Cour constitutionnelle, dans une décision du 2 juin 2008 relative à l'affaire Poitry c/Municipalité de Nyon (CCST 2008.0004), estimait que l'article 7 LEDP était peu explicite concernant la voie de recours. En outre, le Conseil d'Etat étant l'autorité de recours compétente pour presque tous les litiges en matière de droits politiques, à l'exception des cas soumis au Grand Conseil, il s'avère logique que lui échoient les cas dont il est question à cet alinéa.

L'article 7 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 9 – Calendrier

Alinéa 2

Avec cette proposition, le Conseil d'Etat se fixe un délai de 12 semaines pour organiser une votation cantonale, délai courant depuis la décision du Gouvernement. Il s'agit d'une codification de la pratique actuelle.

Il est précisé à la commission que si lors d'élections le délai a parfois pu être légèrement raccourci, tel n'a toutefois jamais été le cas pour des votations.

L'article 9 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 12 – Bureau électoral

Alinéas 4 et 6

La modification prévue permet de légaliser la pratique de la commune de Lausanne notamment (mais pas uniquement), selon laquelle, lors des dépouillements, par manque de volontaires, il est fait appel à des électeurs cantonaux domiciliés dans une autre commune. A Lausanne, ce sont entre 400 et 450 personnes qui sont engagées dans le dépouillement d'une élection au système proportionnel.

Si cette pratique a cours depuis longtemps et que le système s'en porte fort bien avec la loi actuelle, une base légale pour cette pratique est cependant nécessaire pour prévenir d'éventuelles contestations. Il n'y a encore jamais eu de recours, mais le SeCRI a néanmoins été interpellé plusieurs fois à cet égard.

Tel que proposé, l'alinéa 6 portait à confusion entre le bureau électoral, dont la composition est bien définie, et l'assistance au travail de ce bureau pour surveiller le déroulement du scrutin et l'assistance au dépouillement. Au terme des débats, le Conseil d'Etat a proposé une nouvelle rédaction pour cet article, qui distingue bien le *déroulement* du scrutin (al. 4) et le *dépouillement* du scrutin (al. 6). Les amendements proposés sont les suivants :

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

«⁶ En cas de besoin, ~~pour composer le bureau électoral, son président peut faire appel à des électeurs cantonaux, non domiciliés dans la commune.~~ **le président du bureau électoral peut faire appel à des personnes non domiciliées dans la commune pour l'assister dans le dépouillement** ».

L'alinéa 4 et l'alinéa 6 tels qu'amendés sont acceptés à l'unanimité.

Alinéa 5

En seconde lecture, un commissaire estime qu'il conviendrait d'introduire la notion de *commune de domicile* dans la loi afin d'éviter que l'électeur cantonal non domicilié dans la commune soit obligé d'accepter sa désignation. L'alinéa 5 semble être l'endroit idoine pour cette précision :

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

L'alinéa 5 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

C'est à l'unanimité que la commission accepte l'article 12 tel qu'amendé.

Article 17 b – vote par correspondance

Alinéas 2 et 2bis

Avec le système du vote par correspondance, il se trouve que des enveloppes arrivent dans la boîte aux lettres de la commune ou dans sa case postale le samedi voire le dimanche (dans le cas de la boîte aux lettres). Or, si dans la pratique actuelle les bureaux de vote relèvent leur boîte le dimanche, légalement rien ne les y oblige, pas plus qu'à vider leur case postale après le vendredi. Dès lors, il arrive que des enveloppes de vote ne soient pas prises en compte : leur nombre a pu s'élever à quelques centaines à Lausanne ! Pour éviter ceci, le Conseil d'Etat propose de préciser que l'enveloppe est prise en compte « si elle est déposée dans la boîte aux lettres ou dans la case postale communale au plus tard à la clôture du bureau de vote ». S'il est fait état de la « clôture du bureau de vote » et non du « dimanche midi », c'est que la loi impose l'ouverture des bureaux 1 heure au minimum le dimanche matin, jusqu'à midi au plus tard. La clôture peut alors intervenir plus tôt qu'à 12 heures.

Si un amendement technique consistant à ajouter un « s » à communale ne fait pas l'ombre d'une discussion, l'introduction dans la loi de la notion de « case postale » est longuement débattue. Il est d'abord souligné que la récolte des enveloppes chargera les bureaux électoraux des communes possédant une case postale sise dans une autre commune. En outre, le membre du bureau devra trier l'ensemble du courrier reçu par la commune, tâche revenant normalement à l'exécutif. Il y a donc un mélange des pouvoirs. Pour les autres commissaires, il s'agit d'une question d'organisation qu'il appartiendra aux communes de régler.

Certains commissaires considèrent que la mention dans la loi de la case postale pose trop de problèmes : par amendement, ils proposent de la supprimer :

« ^{2bis} L'enveloppe de transmission est prise en compte dans le dépouillement si elle est déposée dans la boîte aux lettres ~~ou dans la case postale~~ communales au plus tard à la clôture du bureau de vote ».

Par 4 voix pour, 11 voix contre et 2 abstentions, l'amendement est refusé.

Il a encore été débattu de l'accessibilité aux cases postales en dehors de l'heure d'ouverture du bureau de poste. Il a été vérifié que les cases postales étant alimentées le samedi de matin de bonne heure pour la dernière fois, ce problème ne se posait pas en pratique.

Finalement, afin que la formulation de l'alinéa ne laisse pas croire que les électeurs doivent déposer leur enveloppe de transmission eux-mêmes, l'amendement suivant a été proposé :

« ^{2bis} L'enveloppe de transmission est prise en compte dans le dépouillement si elle est déposée dans la boîte aux lettres **ou parvient** dans la case postale communales au plus tard à la clôture du bureau de vote ».

L'alinéa 2 bis tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'article 17 b tel qu'amendé accepté.

Article 17 d– vote des malades

Alinéa 1

Actuellement, lorsque un citoyen est malade, âgé ou infirme, il peut demander à ce que l'un des membres du bureau électoral vienne à son domicile recueillir, et remplir si la personne ne peut écrire, le bulletin de vote selon ses instructions, puis l'apporte au greffe. Or, la législation actuelle ne fait état que du vote à domicile et exclut donc la pratique pour les personnes vivant ou séjournant dans des établissements médicaux ou dans des homes. Pour y remédier, il convient d'ajouter la notion de « lieu de résidence » à l'alinéa 1. Toutefois, afin que le membre du bureau chargé de la récolte ne soit obligé de sillonner le territoire, la restriction de la « commune politique » a été maintenue.

A des fins de cohérence avec l'ensemble de l'article, l'alinéa 1 supporte également les quelques modifications de forme suivantes :

« ¹ S'ils en ~~font~~ **font** fait la demande au bureau jusqu'à l'avant-veille du jour du scrutin, les citoyens âgés, malades ou infirmes ~~peuvent~~ **peut** exercer ~~leur son~~ **son** droit de vote à domicile ou à ~~leur son~~ **son** lieu de résidence, pour autant que celui-ci se trouve dans ~~leur sa~~ **sa** commune politique ».

L'alinéa 1 tel qu'amendé par la commission est accepté à l'unanimité.

Alinéa 3

L'intention sous-tendant cette modification est la garantie de la sécurité du vote. Il s'agit d'assurer que ce dernier émane bien de la personne concernée et non d'un tiers. C'est pourquoi il est mentionné que seul un membre du bureau qui est assermenté peut s'acquitter de cette tâche. Cet alinéa codifie d'ailleurs la pratique actuelle.

Les situations où un électeur se trouve dans l'incapacité médicale d'écrire alors qu'il remplit la condition de discernement pour exercer son droit de vote sont rares. Un procès-verbal mentionnant la ou les raisons de l'incapacité à écrire devrait-il être dressé ? De tels procès-verbaux n'ont jamais été produits ; les introduire alourdirait le travail du bureau et pourrait poser problème en terme de protection des données.

Toutefois, prévoir qu'un tiers puisse signer à la place de l'électeur provoque quelques réticences. Il s'agit de ne confier cette compétence qu'à des personnes offrant des garanties. C'est pourquoi la commission propose de préciser qu'il s'agit de personnes assermentées. De quel serment s'agit-il ? Les pratiques peuvent différer selon les communes, mais la notion d'assermentation paraît devoir figurer dans la loi.

Par 16 voix pour, 1 voix contre et aucune abstention, la commission souhaite que le terme « assermentée » soit introduit dans la loi.

Quant au nombre de personnes requises, la commission considère qu'elles doivent être deux, en dépit de l'éventuelle surcharge que cela pourrait impliquer. A titre d'exemple, il est signalé qu'à Lausanne il n'y a qu'une dizaine de cas de vote des malades.

Par 16 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, la commission souhaite que deux personnes assermentées, désignées par le bureau électoral soient envoyées pour la récolte de vote de malades.

Un des commissaires explique encore qu'il acceptera cet article 17 d faute d'un questionnement en profondeur, qui devra de toute façon avoir lieu tôt ou tard, sur la façon de voter dans les EMS. L'exercice des droits politiques y pose indiscutablement un problème, non par mauvaise foi ou manipulation mais car la dimension citoyenne n'est pas intégrée. Le présent texte est un premier pas dans la prise en compte de la question.

C'est finalement le Conseil d'Etat qui propose une nouvelle rédaction de cet article, prenant en compte les réflexions et décisions prises par la commission :

³ Si l'électeur ne peut pas écrire, ~~le membre du bureau électoral qui s'est déplacé remplit les bulletins de vote selon les consignes de ce dernier. Il inscrit la date de naissance de l'électeur et, sous la rubrique « signature », il écrit son propre nom et la mention « par ordre/p.o. » en majuscules et signe de sa main.~~ **deux personnes assermentées, désignées par le bureau électoral, se déplacent pour remplir les bulletins de vote selon les consignes de cet électeur. Elles inscrivent la date de naissance de l'électeur et, sous la rubrique « signature », elles écrivent très lisiblement leurs propres noms et signent de leurs mains avec la mention « par ordre » ou « p.o. ».**

Par 13 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, la nouvelle rédaction de l'al. 3 proposée par le Conseil d'Etat est acceptée (3 commissaires manquent au moment du vote).

L'article 17 d tel que modifié est accepté à l'unanimité.

Article 33 – élections tacites

Lettre a

La modification vise à supprimer l'élection tacite à la proportionnelle. Il est expliqué à la commission que lors des dernières élections communales, 3 communes n'ont pu trouver suffisamment de candidats pour occuper l'ensemble des sièges de leur conseil. Les candidats inscrits sur les listes ont alors été élus tacitement. Quant aux sièges restés vides, en l'absence d'indication législative, la répartition s'est déroulée en fonction du nombre d'élus inscrits sur les listes et non en fonction du résultat d'un vote populaire. Ce fonctionnement présente un déficit démocratique auquel il est proposé de remédier en renonçant à l'élection tacite à la proportionnelle. Dès lors, même lorsque le nombre de candidats est insuffisant pour occuper tous les postes du conseil, la répartition des sièges se fera tout de même tel que le veut la proportionnelle, à savoir une répartition en fonction des suffrages obtenus par chaque liste, indépendamment du nombre de candidats. La problématique de la répartition des sièges vacants fera l'objet d'une proposition ultérieure du présent projet de modification de la LEDP.

Par 16 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, la lettre a, alinéa 1 de l'article 33 telle que rédigée par le Conseil d'Etat est acceptée.

Lettre c

Une discussion s'engage concernant l'élection tacite du syndic. Plusieurs commissaires regrettent cette pratique. Une élection manifeste accorderait plus de légitimité au syndic. La dimension particulière et l'historicité de la fonction, qui recouvre bien d'autres tâches que celle de municipal, sont rappelées. Un commissaire propose alors d'abroger la lettre c.

D'autres commissaires estiment qu'il n'est pas nécessaire de mettre sur pied une élection pour le syndic. Si seule une infime partie du corps électoral vote, de quelle légitimité parlera-t-on alors ? Sachant qu'il est déjà difficile de trouver des volontaires pour la fonction, il est alors inutile de les décourager, voire de les dégoûter en organisant un scrutin dont les résultats, même en cas d'élection, pourraient être mauvais. De plus, le syndic passe tout de même par une élection ; celle de la municipalité. À cette occasion la population a tout loisir de lui témoigner son soutien ou son désaveu. En sus, l'organisation d'un tel scrutin alourdirait inutilement le système et requerrait des ressources. La suppression de la lettre c implique que toute élection du syndic sera soumise au vote populaire, même lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat. La majorité absolue au 1^{er} tour, peu importe le

nombre de prétendants, devra être atteinte, faute de quoi, un second tour sera nécessaire. Celui-ci, en vertu de la lettre b de l'article 33 alinéa 1, pourrait se solder par une élection tacite.

Par 3 voix pour, 10 voix contre et 4 abstentions, l'amendement (abrogation de la lettre c) est refusé.

Par 14 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention, l'article 33 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté.

Article 39 – Dépouillement

Il convient d'ajouter un «s » à alinéa.

L'article 39 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 48 – Dépôt des listes

Alinéa 6

Ce nouvel alinéa introduit une disposition obligeant tout candidat à avoir son domicile politique dans le canton de Vaud au moment du dépôt des listes de candidatures pour le Grand Conseil. Cette disposition vise uniquement la capacité à être porté sur une liste, elle n'impacte ni le droit de vote ni celui d'éligibilité.

Une modification parallèle, mais à l'échelon communal, est prévue à l'article 83 alinéa 3. C'est cette modification de l'art. 83 qui répond au Postulat Grobéty, et non celle de l'article 48, contrairement à ce qui figure par erreur dans l'exposé des motifs.

La loi actuelle ne prévoit pas de délai de domiciliation dans le Canton de Vaud, et la présente modification n'en introduit pas.

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, l'alinéa 6 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté. (Un commissaire s'est momentanément absenté).

L'article 48 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 66 – Vacance de siège pendant la législature

Lors de démission au Grand Conseil, les démarches administratives sont actuellement remplies par le Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) alors que le principal concerné s'avère être le Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La modification proposée vise alors à confier lesdites démarches au SGC.

L'article 66 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 78 – Vacance de siège pendant la législature

La modification permettra d'harmoniser la LEDP et la Constitution vaudoise. En effet, cette dernière prévoit à son article 113 un délai de 90 jours pour des élections complémentaires au Conseil d'Etat alors que l'actuelle LEDP ne prévoit que 60 jours. Outre la cohérence entre les textes, la mise en place pratique du processus de vote par correspondance dans un délai de 60 n'est que difficilement possible. Il s'agit également de préciser qu'il est pris comme date butoir l'élection intégrale et non la fin de la législature tel que le mentionne actuellement l'article 113 Cst-VD. La

Constitution devra donc être modifiée en conséquence. L'ajout de la clause des « 6 mois avant l'élection intégrale » permet de ne pas devoir organiser une élection complémentaire qui se déroulerait parallèlement, ou presque, à l'élection intégrale.

Il est relevé qu'une vacance de 9 mois s'avère problématique car elle provoque une importante charge de travail à la fois pour les Conseillers d'Etat et pour l'administration.

Unanime, la commission accepte un amendement préférant les termes « élection générale » à « élection intégrale ».

Par 16 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, l'article 78 est accepté.

Article 82 – Renvoi

Alinéa 1

(Cet article est en lien avec les articles 48, 83 et 86 a.)

La modification proposée vise à supprimer la cooptation au conseil communal que suppose la désignation de nouvel élu par les parrains de liste en l'absence de viennent-ensuite.

En commission, cette proposition du Conseil d'Etat suscite d'emblée de vives réserves. Rapidement, il apparaît que les arguments apportés par le Conseil d'Etat à l'appui de cette modification ne convainquent pas les commissaires, qui ne considèrent pas que le système actuel pose de véritable problème.

Par 15 voix contre le changement, aucune voix favorable et 2 abstentions, la commission souhaite le statu quo.

Le refus par la commission de la modification proposée par le Conseil d'Etat à l'article 82 rend alors caduques les modifications de l'art. 83 al. 1 et l'adjonction de l'article 86 a qui découlent du changement de l'article 82 rejeté par la commission.

Article 83 – Dépôt des listes

Alinéa 1

La commission ayant refusé la modification de l'article 82 et donc plébiscité le maintien du texte actuel, la cohérence commande de faire de même pour cet alinéa.

C'est à l'unanimité que la commission se prononce pour le retour au texte actuel.

Alinéa 3

Cette alinéa reprend, mais pour le niveau communal, la problématique abordée à l'article 48 alinéa 6, à savoir l'obligation de domicile lors du dépôt des listes.

En effet, avec l'actuelle législation, un citoyen peut être candidat dans une commune sans y être domicilié car en regard de la loi il suffit d'être éligible le jour de l'élection, donc d'avoir fait les démarches pour obtenir le domicile politique dans la commune en question, au plus tard jusqu'à la clôture du rôle des électeurs, à savoir le dernier vendredi avant le scrutin. Cette modification répond au Postulat Grobéty.

Cet alinéa est tacitement accepté par la commission.

Par 16 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, l'article 83 tel qu'amendé est accepté.

Article 86a

Le retour au texte actuellement en vigueur voulu par la commission à l'article 82 implique la disparition de l'article 86 a.

L'article tel qu'amendé par la commission est tacitement accepté.

Article 89 – Annonce de l'initiative

Nous entrons ici dans une série d'articles traitant du processus de validation des initiatives populaires. Pour les réflexions générales, se reporter ci-dessus au chapitre 1. du présent rapport.

La lettre a de l'alinéa 2 ne contient plus de précisions relatives à la question qui est soumise aux électeurs car ce point est désormais traité à l'alinéa 3 nouveau.

C'est à l'unanimité que la commission accepte l'article 89 tel que rédigé par le Conseil d'Etat.

Article 90 – Examen préliminaire

Cet article définit une procédure préliminaire d'examen de l'initiative par le département, avant sa transmission au Conseil d'Etat.

L'alinéa 1 précise les motifs de refus d'autorisation de récolte des signatures. La lettre c qui renvoie à l'article 78 Cst-VD mentionnant qu'une initiative populaire peut porter sur une révision constitutionnelle, un décret ou une loi, résulte notamment du cas d'une initiative qui visait à faire voter le peuple sur l'emplacement du Musée cantonal des Beaux-Arts. Le texte avait été invalidé car ne portant pas sur une révision constitutionnelle, un décret ou une loi.

Le projet du Conseil d'Etat abroge également l'actuel alinéa 2. En effet, celui-ci (introduit en 2005) permet que dans l'actuel système de contrôle *a posteriori*, un bref examen formel soit mené *a priori* par le département. Or, puisque la proposition faite par la commission prévoit le contrôle *a priori* par le Conseil d'Etat, l'examen *a priori* de la part du département qu'autorise l'alinéa 2 n'est donc plus nécessaire.

En résumé, l'article 90 est relatif à des aspects purement de forme contrairement à l'article 90 a qui traite du fond.

Alinéa 4

En abrogeant l'alinéa 2 actuel, un commissaire note que se sont perdus les mots « sans délai ». Il propose donc par amendement que ces mots soient réintroduits à l'al. 4 :

«⁴ En l'absence de l'un des motifs de refus mentionnés à l'alinéa 1^{er}, le département présente, **sans délai**, la liste au Conseil d'Etat pour validation et autorisation de récolter des signatures ».

La commission accepte cet amendement à l'unanimité.

Mais cet alinéa 4 introduit une modification plus fondamentale : la notion de validation par le Conseil d'Etat, procédure qui suscite l'opposition de certains commissaires qui préféreraient que le Grand Conseil demeure l'autorité de validation.

Ceux-ci proposent l'amendement suivant :

«⁴ En l'absence de l'un des motifs de refus mentionnés à l'alinéa 1^{er}, le département présente, sans délai, la liste au Conseil d'Etat ~~pour validation et autorisation de récolter des signatures~~ ».

Par 2 voix pour, 13 voix contre et 1 abstention, l'amendement est refusé (un commissaire absent au moment du vote).

Par 14 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'article 90 tel qu'amendé (alinéa 4) est accepté (un commissaire absent au moment du vote).

Article 90 a – Validité de l'initiative

Alinéa 1

Une commissaire propose l'amendement suivant :

«¹ Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai **une fois la demande déposée**, sur la validité de l'initiative. Il constate sa nullité si :
[...]. »

Il lui est répliqué que cet argument ne fait pas sens car la demande est de toute façon déjà déposée.

Par 1 voix pour, 12 voix contre et 3 abstentions, l'amendement est refusé.

La commission s'engage ensuite dans une discussion concernant le délai. Alors que certains commissaires souhaitent préciser la notion de bref délai, d'autres députés estiment au contraire qu'il n'est pas nécessaire de spécifier de délai, notamment car il peut varier en fonction des textes déposés. En outre, les moyens de le faire respecter manquent.

Il est alors précisé aux commissaires que le temps nécessaire à la rédaction d'un projet pour décision du Conseil d'Etat sera d'environ 3 semaines mais qu'ensuite le Conseil d'Etat aura peut-être besoin de temps pour se décider et pourrait alors se trouver en dehors du délai imparti. En un tel cas de figure, il est néanmoins stipulé que cela n'invaliderait pas la décision du Conseil d'Etat.

L'amendement suivant est déposé:

«¹ Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à ~~bref délai~~ **dans un délai d'un mois maximum** sur la validité de l'initiative. Il constate sa nullité si
[...]. »

A l'appui de cet amendement, il est précisé qu'il laisse le temps aux services de l'Etat de préparer la décision et autorise un processus plus rapide si tel est possible. En outre, sachant que l'article précédent prévoit un examen préalable par les services, le Conseil d'Etat devrait alors déjà être nanti d'un préavis sur lequel baser sa réflexion. Le délai d'un mois semble donc raisonnable.

Un commissaire évoque une condition suspensive voulant qu'en cas d'irrespect du délai, l'initiative soit validée.

Au vu de la tournure des discussions, il apparaît à plusieurs commissaires que plus l'on tente de préciser le système, qui s'avère déjà un pis aller, plus il s'éloigne d'une solution praticable et acceptable. L'assortir de nombre de conditions alourdit les processus au point de finalement nuire aux initiatives elles-mêmes.

Par 7 voix pour, 8 voix contre et aucune abstention, l'amendement est refusé.

Plusieurs commissaires souhaitent préciser dans la loi que le Conseil d'Etat doit motiver sa décision. Cette motivation, qui n'existe pas formellement dans la procédure actuelle de validation ou d'invalidation par le Grand Conseil, constitue d'ailleurs un des arguments plaidant en faveur de la validation par le Conseil d'Etat. Ils suggèrent l'amendement suivant :

« ¹Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai, **de manière motivée**, sur la validité de l'initiative. Il constate sa nullité si :
[...]. »

Il est ensuite mentionné que tout citoyen pourra recourir contre la décision de validation ou d'invalidation auprès de la Cour constitutionnelle. Si tel est déjà le cas actuellement, le poids des signatures récoltées met toutefois la pression à qui veut déposer un recours. Or, avec le passage à un contrôle *a priori*, la récolte de signatures sera bloquée tant que la décision de la justice ne sera pas tombée. Dès lors, l'on pourrait aboutir à des situations où le droit de recours serait utilisé pour bloquer des initiatives en les faisant tarder jusqu'à un moment où n'y aurait plus d'intérêt à lancer une initiative. A nouveau, certains commissaires considèrent que plus on tente de préciser la loi, plus apparaissent des problèmes qui finiront pas nuire aux initiatives elles-mêmes.

Par 8 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions, l'amendement est accepté.

Alinéa 2

Cet alinéa autoriserait le Conseil d'Etat à invalider un texte après la récolte de signatures en cas de modification du droit supérieur ; il revient à réintroduire une forme de contrôle *a posteriori*. En outre, une modification du droit supérieur peut faire l'objet de diverses interprétations. Si une initiative acceptée par le peuple se trouvait en porte-à-faux avec le droit supérieur, il reviendrait aux tribunaux de trancher.

Il est donc proposé de biffer cet al. 2 :

²-« ~~En cas de modification du droit supérieur entre la récolte des signatures et la soumission de l'initiative au vote populaire, le Conseil d'Etat peut réexaminer la validité de l'initiative~~ ».

Par 9 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions, l'amendement est accepté.

Par 7 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions, l'article 90a tel que modifié est accepté.

Article 90 b – Publication

L'article 90 b tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 90 c – Gratuité

La perception d'émoluments en cas d'abus divise la commission. Pour certains, la définition d'un texte abusif repose sur des considérations subjectives. Il est alors expliqué que cette proposition repose sur l'expérience car il arrive que des comités d'initiative refusent d'entendre que leur texte n'est pas valide et reviennent à plusieurs reprises avec un texte nanti d'une modification minimale (tel a par exemple été le cas avec une initiative relative à l'emplacement du MCBA). L'idée du présent article est de considérer qu'après la 4^e ou 5^e récidive, le comité d'initiative paie un émolument.

Celui-ci ne servant pas à remplir les caisses de l'Etat mais uniquement à couvrir les frais occasionnés, le montant a été estimé à 2000 fr., en se basant sur le travail effectué par l'administration pour des travaux similaires. A un commissaire qui considère qu'il est absurde de faire figurer dans la loi un montant qui pourrait être modifié, Il est répondu qu'en matière de contribution publique, la jurisprudence du Tribunal fédéral impose la fixation d'un plafond dans la loi.

L'amendement suivant est déposé :

²«Le Conseil d'Etat peut percevoir un émolument de 2'000 francs au plus auprès du comité d'initiative et en demander l'avance en cas de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste».

Les opposants à cet amendement relèvent le caractère potestatif du texte contesté.

Par 6 voix pour, 8 voix contre et 3 abstentions, l'amendement est refusé.

Par 10 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions, l'article 90 c tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté.

Article 91 – Signatures

Dans un premier temps, la commission accepte unanimement que soient effectuées certaines mêmes modifications que celles adoptées pour l'article 17 d ; à savoir la substitution de la mention « en majuscules » par « très lisiblement » et la clarification de « par ordre » ou « p.o. ».

Ensuite, il est proposé de supprimer la dernière phrase de l'alinéa considérant qu'elle n'a pas de sens.

«³ L'électeur incapable d'écrire peut faire inscrire son nom sur la liste par un électeur de son choix. Ce dernier inscrira toutes les indications requises portant sur la personne au nom de laquelle il signe. A la rubrique "signature", il écrira **très lisiblement** son propre nom et la mention « par ordre » **ou** « p.o. » **en majuscules** et signera de sa main. Il taira les instructions reçues de l'électeur pour lequel il signe».

Par 15 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, cet amendement est accepté.

L'article 91 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

Article 97 a – Validité de l'initiative

La nouvelle procédure retenue vide cet article de son sens.

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'abrogation de l'article 97 a est acceptée.

Chapitre II Référendum en matière cantonale

Article 105 – référendum facultatif

Alinéa 1, 1bis et 1 ter

La modification proposée vise à pallier la difficulté qu'impose la récolte de signatures lors des périodes de fête, il est proposé d'appliquer le système des fêtes qu'utilise notamment l'ordre judiciaire. Ceci permet aux référendaires de bénéficier de quelques jours supplémentaires. Cette modification nécessitera une modification de la Constitution, qui sera évoquée plus loin.

Considérant qu'il y a plus de temps à disposition durant les vacances pour récolter des signatures, un commissaire souhaite amender le texte afin qu'il soit également question d'une prolongation de 5 jours seulement durant les vacances d'été.

Par 1 voix pour, 14 voix contre et aucune abstention, cet amendement est refusé. (2 commissaires se sont momentanément absents.)

Par 14 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, les alinéas 1 bis et 1 ter tels que rédigés par le Conseil d'Etat sont acceptés. (2 commissaires se sont momentanément absents.)

Dans un second temps, c'est-à-dire après avoir traité le projet de modification de l'article 84 de la Constitution traitant du référendum facultatif, la commission a repris l'examen de ces alinéas 1, 1bis et 1ter. Elle a considéré que l'introduction de fêtes ne constituait pas une modification suffisante et a jugé opportun, à une très large majorité, de prolonger le délai de **40 à 60** jours. Il est souligné que comparativement aux autres cantons, le temps accordé dans le canton de Vaud pour la récolte est court¹.

Ce chiffre de **60 jours** amende donc les trois premiers alinéas de l'article 105 du projet du Conseil d'Etat :

« ¹ Les articles 89 à 96 de la présente loi sont applicables par analogie, les listes de signatures devant être déposées au greffe municipal dans les ~~quarante~~ **soixante** jours suivant la publication de l'acte contesté dans la Feuille des avis officiels.

^{1bis} Si le délai référendaire de ~~40~~ **60** jours court durant les jours de Noël, de Nouvel-An ou de Pâques, il est prolongé de 5 jours.

^{1ter} Si le délai référendaire de ~~40~~ **60** jours court pendant la période allant du 15 juillet au 15 août, il est prolongé de 10 jours ».

Les alinéas 1, 1bis et 1ter tels qu'amendés sont acceptés à l'unanimité.

Alinéa 3

L'abrogation de cet alinéa, proposée par le Conseil d'Etat, apparaît comme une erreur de plume.

A l'unanimité, la commission réintroduit l'alinéa 3 actuel.

L'article 105 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

Chapitre III Initiative en matière communale

Article 106 d – Annonce de l'initiative

La modification de l'al. 2 lettre a et l'ajout de l'alinéa 3 règlent la question de la formulation de la question soumise au peuple de la même manière qu'au niveau cantonal.

C'est à l'unanimité que la commission accepte le texte tel que rédigé par le Conseil d'Etat.

Article 106 e – Examen préliminaire

Alinéa 1

Par parallélisme des formes, il est proposé d'amender l'alinéa de même manière que l'alinéa 4 de l'article 90 en ajoutant donc la notion « sans délai ».

« ¹ Dès réception de la demande, la municipalité procède **sans délai** au contrôle du titre et du texte de l'initiative ».

A une commissaire qui craint que l'ajout de cette notion soit problématique dans certaines municipalités n'ayant pas forcément les compétences et les moyens juridiques adéquats, il est rappelé qu'il ne s'agit ici que du contrôle du titre et du texte, non d'une analyse de fond.

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'amendement est accepté.

¹ Les délais, ZH et JU connaissent 60 jours, BE 3 mois, NE, VS, FR 90 jours, GE 40 jours.

Alinéa 2

Un commissaire propose de remplacer le terme « collaboration » par « accord » estimant que cela clarifie qui décide.

«² Si ces derniers induisent en erreur, prêtent à confusion ou contiennent des éléments de publicité commerciale, ils sont corrigés par la municipalité en ~~collaboration~~ **accord** avec le comité d'initiative ».

C'est à l'unanimité que l'amendement est accepté.

Alinéa 2^{bis}

Cet alinéa attribue à la municipalité la compétence de valider l'initiative. Il est précisé que les petites et moyennes communes qui ne disposeraient des appuis juridiques nécessaires peuvent s'adresser au SeCRI qui ne délivre pas d'avis de droit mais un soutien technique, ceci sans émoluments. Elles peuvent également s'adresser aux préfectures.

Par 11 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions l'alinéa 2^{bis} est accepté (un commissaire absent au moment du vote).

Alinéa 3

L'abrogation de l'alinéa 3 est acceptée à l'unanimité.

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'article 106 e tel qu'amendé est accepté.

Article 106 h – Signatures

Alinéa 1

Une discussion s'engage ensuite sur la possibilité d'inclure l'utilisation des guillemets pour certaines rubriques. Il s'agirait de faciliter l'inscription lorsque plusieurs membres d'une même famille souhaitent signer une initiative. Après avoir écarté d'autres propositions, estimant alors que les guillemets n'ont de sens que pour l'adresse, un commissaire propose d'amender le texte comme suit :

«¹ L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s), prénom(s), date de naissance, adresse et signer. **Les guillemets ne sont autorisés que pour l'adresse.** »

Par 9 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention, l'amendement est accepté.

Alinéa 3

Les mêmes modifications que celles adoptées pour les articles 17 d et 91, à savoir la substitution de la mention « en majuscules » par « très lisiblement » et la clarification de « par ordre » ou « p.o. » sont proposées. La suppression de la dernière phrase est également souhaitée.

«³ L'électeur incapable d'écrire peut faire inscrire son nom sur la liste par un électeur de son choix. Ce dernier inscrira toutes les indications requises portant sur la personne au nom de laquelle il signe. A la rubrique "signature", il écrira **très lisiblement** son propre nom et la mention « par ordre » **ou** « p.o. » **en majuscules** et signera de sa main. ~~Il taira les instructions reçues de l'électeur pour lequel il signe.~~»

Ces modifications sont tacitement acceptées par la commission.

Par 12 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, l'article 106 h tel qu'amendé est accepté.

Article 106 o – Initiative conçue en termes généraux

Alinéa 1

Un seul changement par rapport au texte actuel : « aboutissement » est remplacé par « approbation ».

Un délai de 15 mois pouvant être prolongé de 6 mois est justifié par le fait que la procédure communale peut être assez longue : contrairement au niveau cantonal, le droit d'initiative au niveau communal peut porter sur d'autres objets que les lois ou décret et s'appliquer par exemple, à des constructions concrètes. Dès lors, les procédures de classement, zonage de terrain, mise à l'enquête, etc. prennent du temps. Quinze mois peuvent même s'avérer un délai relativement court.

Par 16 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, l'alinéa 1 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté.

Alinéa 2

Il est stipulé que cet alinéa, dans sa formule actuelle, pose problème sur le terrain. On ne sait pas qui soumet l'initiative au vote ni si la municipalité fournit ou pas de recommandation de vote. Or, l'alinéa 2 de l'article 106 n qui traite de l'initiative réglementaire rédigée de toute pièce, précise ces points.

Il est alors proposé que soit reprise la formulation de l'article 106 n (sans mention d'un contre-projet).

~~«² Lorsqu'il ne l'approuve pas, l'initiative est soumise au vote du peuple dans les six mois suivant la décision du conseil général ou communal avec, le cas échéant, une recommandation de rejet. Lorsqu'il ne l'approuve pas, le conseil général ou communal soumet l'initiative au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet. »~~

C'est à l'unanimité que la commission accepte cet amendement.

Alinéa 2^{bis}

Dans un but de clarification, la précision suivante est proposée :

«^{2bis} La décision **d'approbation ou de rejet** du conseil général ou communal intervient au plus tard dans les neuf mois après l'aboutissement de l'initiative ».

Par 16 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, l'amendement est accepté.

C'est à l'unanimité qu'est accepté l'article 106 o tel que modifié.

Chapitre IV Référendum en matière communale

Article 107 – Objet

Alinéa 2, lettre h

Il s'agit d'une correction formelle, la suppression de l'adjectif « négatives » lequel apporte plutôt de la confusion dans le texte actuel

La lettre h telle que rédigée par le Conseil d'Etat est tacitement acceptée par l'ensemble de la commission.

L'article 107 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité

Article 109 – Affichage

Il s'agit ici d'une précision technique indiquant que, pour les plans d'affectation notamment, lorsque l'affichage a lieu pour information avant l'approbation, le délai référendaire court depuis l'approbation cantonale, non depuis l'affichage. Cette modification ne vise nullement à laisser plus de temps aux services afin qu'ils se déterminent. Elle augmente plutôt les droits populaires.

L'article 109 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 110 – Annonce de la demande

Alinéa 1

Il s'agit ici de spécifier le délai accordé au comité référendaire par rapport aux règles d'affichage.

Le délai référendaire de 20 jours court actuellement dès l'affichage ; la modification proposée offre donc une prolongation permettant aux référendaires de s'organiser. Il semble difficile d'aller au-delà de 10 jours. Notons encore que sur le plan cantonal il n'existe pas de telle disposition ; le délai est de 40 jours tout compris, dès la publication dans la Feuille des avis officiels.

L'alinéa 1 de même que l'article tels que rédigés par le Conseil d'Etat sont acceptés à l'unanimité.

Article 110a – Dépôt des listes de signatures

Alinéa 1

Un commissaire propose un amendement visant à réduire le pourcentage d'électeurs de 15% à 10%. Depuis l'introduction du droit de vote des étrangers, il est difficile d'obtenir les pourcentages fixés par la loi.

Il s'agit d'un point figurant dans la motion Voiblet, évoquée plus loin dans ce rapport. La commission considérant que toutes ces questions de nombre de signatures requises méritent d'être reprises globalement, elle s'en tient pour l'heure aux chiffres actuels.

En revanche, en deuxième lecture, il apparaît que la notion de feries introduite pour la collecte de signatures lors d'un référendum cantonal doit être reprise à l'échelon communal, dans les mêmes termes, car le problème est exactement le même. Et ces feries n'ont pas à être « proportionnées » à la longueur totale du délai fixé pour la récolte. L'amendement suivant est donc proposé :

«¹ Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les vingt jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 110 alinéa 3, signées 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** ».

C'est à l'unanimité que la commission accepte cet amendement.

En deuxième débat, et par analogie à la prolongation à 60 jours du délai référendaire cantonal, il est proposé de porter le délai communal de 20 à 30 jours. Il s'agit d'une question de cohérence, utile aussi dans le débat populaire qui précédera le vote sur l'article 84 de la Constitution. Une minorité de la commission considère que ces 20 jours sont très courts, surtout dans les grandes villes, et que tous les arguments qui militent pour 60 jours sur le plan cantonal justifient 30 jours sur le plan communal. Mais la majorité de la commission préfère laisser au traitement de la motion Voiblet le soin d'agir à la fois sur le nombre de signatures et sur le délai.

Par 5 voix pour, 7 voix contre, et 2 absentions la commission refuse de porter de 20 à 30 jours le délai de récolte de signatures sur le plan communal.

Alinéa 2

Quelques commissaires souhaitent amender le texte afin d'obliger la municipalité à comptabiliser toutes les signatures et non qu'elle s'arrête lorsque le nombre requis est atteint. Bien que les représentants de l'administration expliquent que les communes ont bel et bien cette obligation et que la précision leur sera réaffirmée, l'amendement suivant est déposé :

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

C'est à l'unanimité que l'amendement est accepté.

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, l'article 110a tel qu'amendé par la commission est accepté.

Article 111 – Aboutissement

Alinéa 2

Des raisons pratiques sous-tendent cette modification. En effet, le délai de deux mois prévu par le texte actuel étant toujours trop court, il est alors systématiquement fait recours à l'alinéa 3. En conséquence, autant prévoir trois mois d'office.

Par 14 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention, la commission accepte l'alinéa 2 tel que rédigé par le Conseil d'Etat. (2 commissaires manquent).

L'article 111 tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Chapitre V Référendum en matière intercommunale

Article 113 – Publication

Il s'agit d'apporter des précisions dans le cadre d'une procédure assez complexe et, à vrai dire, assez peu sollicitée...

La discussion permet de préciser que l'alinéa 1 bis, qui confie la publication à l'autorité cantonale, lorsque son approbation est requise, en dispense de ce fait le comité de direction.

À l'unanimité de ses 15 membres, la commission accepte l'article 113 tel que rédigé par le Conseil d'Etat.

Article 114 – Annonce de la demande – délai référendaire

Alinéa 1

Cette modification précise dans quel délai le comité référendaire peut déposer sa demande de référendum ; précédemment ce délai n'était pas fixé. De plus, il y avait souvent confusion entre la décision et la publication de celle-ci.

Il s'agit d'introduire la même disposition qu'en matière de référendum communal (art. 110 al.1)

À l'unanimité de ses 16 membres, la commission accepte l'alinéa 1 tel que rédigé par le Conseil d'Etat.

Alinéas 3, 4 et 5

Il s'agit de modifications techniques apportant des réponses précises à des préoccupations pratiques émanant des communes qui, de manière récurrente, contactent le SeCRI afin d'obtenir des précisions sur les délais de publication, l'autorité qui publie, le lieu de la publication, etc.

A l'alinéa 4, les fêtes introduites précédemment pour le référendum cantonal et communal font l'objet d'un amendement :

«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** ».

C'est à l'unanimité que cet amendement est accepté.

L'article 114 tel qu'amendé par la commission est accepté à l'unanimité.

TITRE V VOIES DE DROIT ET DISPOSITIONS PENALES

Sous-section I Recours au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil

Article 120 – Mémoire

Alinéa 2

L'abrogation proposée dans le projet du Conseil d'Etat est une erreur. L'alinéa 2 reste sans changement.

C'est amendement technique est tacitement accepté par la commission.

Alinéa 3

Cette modification permet de rejeter des mémoires de recours incompréhensibles, absurdes, etc. De plus, alors que l'actuel article 120 prévoit une procédure propre ne possédant que peu d'explication et sujette à interprétation, la proposition du Conseil d'Etat renvoie aux règles connues et appliquées par les tribunaux qui sont celles de la loi sur la procédure administrative (LPA).

À l'unanimité, la commission accepte l'alinéa 3 tel que rédigé par le Conseil d'Etat.

L'article tel qu'amendé par la commission est accepté à l'unanimité.

Article 121 – Instruction

Alinéas 3^{bis} et 3^{ter}

Cette modification donne un ancrage légal à une pratique actuelle en précisant bien le principe du droit à être entendu ; dès lors qu'un rapport est établi, il est envoyé aux parties pour qu'elles puissent se déterminer.

À l'unanimité, la commission accepte les alinéas 3^{bis} et 3^{ter} tels que rédigés par le Conseil d'Etat. Il en va de même pour l'acceptation de l'article dans son ensemble.

Article 123 – Décision

Alinéa 2

Lors de recours en matière de droits politiques, il arrive que des jugements concernant des irrégularités relatives à un scrutin tombent après les résultats de ce dernier. La modification ici prévue offre alors la possibilité aux tribunaux saisis d'ordonner des mesures provisionnelles, dans la mesure où celles-ci permettent de mettre un terme à une irrégularité constatée. À titre d'exemple, il est mentionné la décision du tribunal administratif genevois dans le cas de la Ville de Genève qui intervenait massivement dans la campagne relative à la modification de la loi cantonale sur l'imposition des personnes physiques (voir en page 17 de l'EMPL). L'intervention du tribunal, constatant que les interventions de la Ville de Genève tendaient à influencer le scrutin, a fait cesser ces irrégularités, permettant ainsi au scrutin de se dérouler sans besoin de le reconduire.

Pour plusieurs commissaires il importe de qualifier l'irrégularité et ses circonstances. Il apparaît pourtant que qualifier l'irrégularité n'est pas idoine. En effet, une irrégularité crasse peut n'avoir aucune conséquence sur le scrutin, alors qu'une « petite irrégularité » peut fortement influencer si le scrutin est serré. En outre, cet article doit être considéré dans l'ensemble du texte, notamment en résonance avec l'article 120 alinéa 2 qui montre clairement dans quel esprit l'analyse doit se faire.

Par ailleurs, un commissaire indique qu'il serait nécessaire d'ajouter aux mesures provisionnelles la possibilité d'ordonner des mesures pré-provisionnelles, qui peuvent être prises très rapidement sans entendre les parties.

Pour des motifs de clarté, la formulation suivante est proposée :

«² Lorsque le recours est déposé avant le scrutin, ~~l'autorité compétente peut ordonner des mesures provisionnelles~~ la décision doit, si possible, être rendue assez tôt pour déployer ses effets lors du scrutin. Des mesures pré-provisionnelles et provisionnelles peuvent être ordonnées si elles sont propres à faire cesser une irrégularité constatée ».

L'amendement est accepté à l'unanimité.

L'article 123 tel qu'amendé à l'alinéa 2 est accepté à l'unanimité.

Sous-section II Recours à la Cour constitutionnelle

Article 123 a – Principe

Il s'agit d'une adaptation relative à l'article 123 qui explique que l'on peut recourir contre les mesures provisionnelles.

La commission s'interroge sur la possibilité d'intégrer de mesures pré-provisionnelles à cet article, par analogie avec l'article 123. Or, il sembler qu'il ne soit pas possible de recourir contre des mesures pré-provisionnelles. Il n'est donc pas nécessaire d'amender cet article.

L'article 123 a tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

SECTION II RECOURS CONTRE LES DECISIONS RELATIVES A LA VALIDITE D'UNE INITIATIVE POPULAIRE

Article 123 g – Principes

L'article 123 g tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 123 h – Qualité pour agir

L'article tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité

Article 126a – Vote électronique

Pour des raisons de clarté législative, les dispositions relatives au vote électronique par internet font l'objet d'un second article du décret, traitant de dispositions transitoires ; si l'essai venait à être confirmé, il conviendrait alors de modifier certains articles de la présente LEDP. La précision « par internet » vise à éviter toute confusion avec l'usage de l'informatique pour d'autres procédures de vote, notamment le dépouillement.

Cette nouvelle disposition formelle ainsi que l'insertion de la notion « par internet » est approuvée par l'ensemble de la commission

Art. 2.- Dispositions transitoires – Essai de vote électronique par internet

Alinéa 1

Cet alinéa constitue le point de convergence de la commission. Il s'agit à la fois de préciser que le vote électronique par internet déroge à l'article 17 alinéa 2 de la LEDP, que cette dérogation est autorisée à titre d'essai et que l'essai n'est réservé qu'au Suisses de l'étranger.

Les mots « peut autoriser » prévus par le Conseil d'Etat paraissent trop imprécis ; la commission lui préfère « instaure », plus catégorique.

Cet alinéa ne satisfait ni les opposants résolus au vote électronique par internet, ni ceux qui auraient souhaité un développement plus rapide de ce type de vote.

La formulation retenue est la suivante :

«¹ En dérogation à l'article 17 alinéa 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques, le Conseil d'Etat peut autoriser à titre d'essai, l'usage du vote électronique par les Suisses de l'étranger. L'essai prend fin au plus tard le 30 juin 2016 ».

Par 15 voix pour, 2 voix contre et aucune abstention, l'alinéa 1 est accepté

Alinéa 2

Il reprend l'alinéa 3 proposé par le Conseil d'Etat.

Rappelant que le canton de Fribourg réfléchit au développement d'un système de vote électronique totalement Open Source, une commissaire propose d'amender le texte comme suit :

«³² Le Conseil d'Etat peut procéder par hébergement auprès d'un autre canton ayant développé un système de vote électronique si ce dernier est pleinement agréé par la Confédération. Les essais sont effectués exclusivement à partir de logiciels libres garantissant l'accès aux codes sources. »

Sachant qu'actuellement il n'existe aucun système de vote électronique répondant à ce souhait, plusieurs commissaires arguent que cet amendement renvoie donc aux calendes grecques toute possibilité d'essai de vote électronique. Même si un tel logiciel devait être développé, le temps nécessaire à son aboutissement serait considérable. À cet égard, notons que Genève a commencé le développement de son logiciel en 2002.

L'auteur de la proposition rappelle que la Chancellerie et la Haute école spécialisée bernoise considéraient qu'aucun des 3 systèmes actuellement utilisés n'était pleinement satisfaisant, notamment en terme de sécurité, et que la Confédération réfléchissait également à l'Open Source. De plus, la commissaire affirme que puisque le logiciel genevois est libre à 80% il s'avèrerait plus rationnel que le canton de Vaud investisse afin de faire des essais en logiciel libre pour les 20%

restants. Il vaudrait la peine d'ouvrir une réflexion sur le choix du système afin de ne pas refaire à l'identique ce que font déjà les autres cantons.

Tel n'est pas le dessein du Conseil d'Etat. Il ne s'agit pas de développer un nouveau système mais de choisir celui qui garantira le mieux possible la transparence et la sécurité. Mais la commission tient à relever, à la suite des différents exposés entendus, qu'un certain nombre de problèmes avec les systèmes actuels ont été admis et qu'en conséquence le Conseil d'Etat devra se montrer particulièrement précautionneux dans le choix du dispositif.

Par 9 voix pour le texte du Conseil d'Etat, 2 voix pour l'amendement et 6 abstentions, la commission rejette l'amendement.

Par 13 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions, la commission accepte l'alinéa 2 tel que rédigé par le Conseil d'Etat, en précisant « par internet ».

Alinéa 3

Estimant que la fixation des modalités relatives aux essais de vote électronique ne doit pas avoir lieu au travers d'un règlement du Conseil d'Etat mais qu'elle incombe au Grand Conseil, une commissaire propose alors la création d'une commission électorale. La désignation, la composition et le fonctionnement d'une telle commission – inexistante à l'heure actuelle – est alors discutée. Il s'agit notamment que les membres de la commission aient des connaissances en informatique. Il est alors proposé de s'adjoindre les services de la Commission des systèmes d'information (CTSI). L'amendement suivant est proposé :

«³ Pour le surplus, le Conseil d'Etat fixe les modalités de tels essais dans un règlement. Le Conseil d'Etat pilote l'essai en collaboration avec la Commission des systèmes d'information du Grand Conseil. »

Par 15 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, la commission accepte l'amendement à l'alinéa 3.

Alinéa 4

A l'alinéa 1, la commission a tenu à préciser que « l'essai prend fin au plus tard le 30 juin 2016 », afin d'y inclure l'élection fédérale de 2015. Mais il s'agit aussi, si l'essai était concluant, de ne pas créer de « trou » dans la procédure de vote.

La commission se met d'accord sur la formulation d'un alinéa 4 nouveau :

«⁴ Le Conseil d'Etat rapporte au Grand Conseil sur cet essai au plus tard à fin février 2016. Sur la base du rapport, le Grand Conseil décide de la suite à donner à l'essai. »

C'est à l'unanimité que la commission accepte l'alinéa 4 tel que rédigé.

Alinéa 5

Cet alinéa n'est pas discuté, il est tacitement accepté.

L'article tel qu'amendé par la commission est accepté à l'unanimité.

5. PROJET DE DECRET ORDONNANT LA CONVOCATION DES ÉLECTEURS POUR SE PRONONCER SUR LA MODIFICATION DES ARTICLES 80, 84 ET 113 DE LA CONSTITUTION DU CANTON DE VAUD DU 14 AVRIL 2003

Ce décret vise à donner les bases constitutionnelles nécessaires à certaines des modifications apportées à la LEDP.

Formellement, l'organisation du décret proposée par le Conseil d'Etat a été corrigée pour que chaque article du décret porte sur une modification constitutionnelle déterminée.

Article premier

L'article tel que rédigé par le Conseil d'Etat est accepté à l'unanimité.

Article 80 – Validité d'initiative

Le titre supporte un léger changement : Validité ~~d~~ **de** l'initiative.

Cet article transfère au Conseil d'Etat la compétence de valider les initiatives. Mais la révision de la LEDP introduit également le principe du contrôle *a priori*. Il est proposé que cette notion figure également dans la Constitution :

« ¹ **Avant d'autoriser la récolte de signatures**, le Conseil d'Etat valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui :

- a. sont contraires au droit supérieur;
- b. violent l'unité de rang, de forme ou de matière. »

Par 13 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'amendement est accepté.

L'article 80 tel qu'amendé par la commission est accepté à l'unanimité.

Article. 2

Article 84 – Référendum facultatif

Cette modification est nécessaire par cohérence avec l'introduction des fêtes à l'article 105 LEDP.

Afin de favoriser les droits populaires, Un commissaire propose d'abaisser le nombre de signatures valables à **10'000 au lieu des 12'000** actuellement requises. La LEDP devrait également être modifiée en conséquence. Il est souligné que comparativement aux autres cantons, le nombre de signatures nécessaires sur Vaud est élevé, de même que le temps accordé pour la récolte est court. Il est rappelé qu'une motion portant sur la réduction du nombre nécessaire de signatures au niveau communal a été déposée.

Soulignant que la population du canton augmente, d'autres commissaires proposent d'allonger les délais de récolte plutôt que de réduire le nombre de signatures. L'amendement suivant est déposé :

« ³ La demande de référendum aboutit si elle a recueilli 12'000 signatures dans un délai de ~~quarante~~ **soixante** jours dès la publication de l'acte ».

Pour plusieurs commissaires, si modification du délai ou/et du nombre de signatures il devait y avoir, une unité dans la démarche, notamment entre le niveau cantonal et le niveau communal ainsi que concernant les initiatives et les référendums serait préférable. Or, tous les articles réglant ces questions ne sont pas ouverts. En outre, l'introduction de fêtes a été proposée par rapport à un délai de 40 jours et 12'000 signatures. Dès lors la révision du nombre de signatures ou du délai impliquerait la remise en question de l'introduction des fêtes.

Il est allégué qu'il importe de toute façon de maintenir les fêtes afin qu'il ne soit pas possible de jouer avec les dates de publication.

Par 14 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, l'amendement visant à augmenter le délai est accepté (un commissaire s'est absenté).

L'amendement visant à réduire à 10'000 le nombre de signatures requises est ensuite soumis au vote. Cependant, plusieurs commissaires sont dérangés de ne pouvoir traiter que du référendum et pas de l'initiative et de ne pouvoir considérer les niveaux cantonaux et communaux en même temps.

Par 2 voix pour, 10 voix contre et 3 abstentions, l'amendement visant à réduire le nombre de signatures est refusé. (Deux commissaires se sont absentés)

Lors du deuxième débat, il est proposé de supprimer la formule potestative, de manière à ne pas alimenter, lors de la votation populaire, l'idée que, finalement, ces fêtes ne seront pas introduites dans la loi.

«³ La demande de référendum aboutit si elle a recueilli 12'000 signatures dans un délai de ~~40~~ **60** jours dès la publication de l'acte. La loi ~~peut prolonger~~ **prolonge** ce délai pour tenir compte de la difficulté de récolte de signatures à certaines périodes de l'année ».

C'est à l'unanimité que cet amendement est accepté.

L'article 2 ainsi que l'article 84 sont acceptés avec 14 voix pour, aucune voix contre et 1 abstention.

Article 3

Article 113

Il est proposé d'amender le texte comme suit, parallèlement à la modification de la terminologie pour l'article 78 LEDP, à savoir la substitution du terme « intégrale » par « générale »,

«² Tout siège vacant est repourvu dans les 90 jours à moins que l'élection ~~intégrale~~ **générale** n'intervienne dans les six mois ».

Cette modification est acceptée à l'unanimité.

L'article 3 et l'article 113 tels qu'amendés par la commission sont acceptés à l'unanimité.

Les articles 4 et 5 sont acceptés à l'unanimité.

6. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR DIVERSES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION OLIVIER FELLER DEMANDANT AU CONSEIL D'ETAT DE PROPOSER AU GRAND CONSEIL DES DISPOSITIONS LEGALES D'APPLICATION DE L'ARTICLE 90, ALINEA 4 DE LA CONSTITUTION VAUDOISE RELATIF A L'INCOMPATIBILITE ENTRE UN POSTE DE "CADRE SUPERIEUR DE L'ADMINISTRATION" ET UN MANDAT DE DEPUTE (04_MOT_053)

La motion souhaite des dispositions légales d'application de l'article 90 al. 4 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) relatif à l'incompatibilité entre un poste de «cadre supérieur de l'administration» et un mandat de député. En effet, le motionnaire considère que la Loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) et son règlement d'application (RLPers-VD) ainsi que la directive DRUIDE 11.2.1 ne suffisent pas à régler la problématique car, d'une part, la LPers-VD et le RLPers-VD sont antérieurs à la Cst-VD entrée en vigueur en 2003 et, d'autre part, la LPers-VD et son règlement ne constituent pas le siège de la matière ; à cet égard la Loi sur le Grand Conseil (LGC) serait plus appropriée.

Contrairement au motionnaire, le Conseil d'Etat estime que le cadre légal actuel est une base légale suffisante à la mise en œuvre de l'article 90 al. 4 Cst-VD. Cette base légale a notamment été validée par un arrêt du Tribunal cantonal du 14 février 2008. La Chambre des recours, amenée à se prononcer sur un cas d'incompatibilité d'un chef d'office avec la fonction de député, a indiqué que l'antériorité de la LPers-VD et de son règlement d'application à la Cst-VD n'était pas un motif d'invalidité car les dispositions transitoires de la Cst-VD permettaient de considérer qu'une législation antérieure valait application de la nouvelle Constitution. L'appareil législatif reposant sur la LPers-VD et son règlement constitue donc bien une base légale adéquate pour la mise en œuvre de l'article 90 al. 4 Cst-VD. En conséquence, de l'avis du Conseil d'Etat, une nouvelle législation n'est pas nécessaire.

En outre, le Conseil d'Etat souligne que la législation actuelle permet une certaine souplesse qui s'avère indispensable car s'il y a clairement incompatibilité pour les fonctions où le Conseil d'Etat est autorisé d'engagement en vertu de la LPers-VD, du RLPers-VD ou d'un autre règlement, l'incompatibilité peut également être étendue à d'autres collaborateurs n'étant pas engagés par le Conseil d'Etat mais dont il est considéré qu'il s'agit de fonctions dirigeantes ou exposées (voir l'annexe 2 en p. 39 de l'EMPL). La liste des fonctions dirigeantes ou exposées est dressée par le Conseil d'Etat qui peut, au cas par cas, la compléter. Cet exercice nécessite donc une certaine marge d'appréciation. A titre d'exemple, il est mentionné que le Chef du Bureau d'information et de communication (BIC), dont le cahier des charges a récemment été réévalué, allait dès lors rejoindre cette liste de cadres et fonctions dirigeantes ou exposées. Le Conseil d'Etat est donc d'avis que le dispositif actuel est suffisant. La pratique respecte la lettre et l'esprit de la Cst-VD. En sus, une décision d'incompatibilité prise par le Conseil d'Etat et que d'aucuns considéreraient comme inique serait susceptible de recours.

Il est répété que les dispositions actuelles permettent déjà au Conseil d'Etat de déterminer que pour tel type de fonction ou tel poste particulier il y a incompatibilité avec la députation. Dès lors, transcrire les dispositions y relatives dans la LGC, comme le demande la motion, ferait double emploi avec ce qui existe déjà dans la LPers-VD.

Des précisions sont ensuite apportées concernant la situation des autres cantons au sujet de l'incompatibilité de certaines fonctions au sein de l'administration avec la députation. L'arrêt du Tribunal cantonal mentionne que les autres cantons ont tous des dispositions plus ou moins abstraites avec une clause générale laissant une certaine latitude d'appréciation aux autorités exécutives.

Inscrire l'incompatibilité dans le cahier des charges des diverses fonctions est une piste évoquée : elle est écartée car elle laisserait trop de compétence aux chefs de service, qui rédigent ces cahiers des charges.

Finalement, la commission considère que le dispositif légal actuel est satisfaisant ; l'inscription dans la LGC, que cela soit un article ou un renvoi à la LPers-VD ne convainc personne dans la commission.

Par 1 voix pour, 16 voix contre et aucune abstention, la commission refuse d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil.

Le vote précédent signifie que la commission accepte la réponse du Conseil d'Etat à la motion Olivier Feller.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT SANDRINE BAVAUD « POUR UNE JUSTE RECONNAISSANCE DES INITIATIVES POPULAIRES CANTONALES » (11_POS_239)

La postulante regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas suivi la proposition d'une majorité qualifiée du Grand Conseil pour (in)valider les initiatives populaires. La commissaire renvoie aux arguments avancés lors du dépôt du texte et lors des séances de commission y relatives.

Par 13 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions, la réponse du Conseil d'Etat est acceptée.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT JEAN-CHRISTOPHE SCHWAAB « LE VOTE ELECTRONIQUE EST DANGEREUX POUR LA DEMOCRATIE : ARRETONS LES FRAIS ! »(11_POS_238)

Le rapport rend compte ci-dessus des débats de la commission sur le vote électronique par internet.

C'est à l'unanimité que la commission accepte le rapport du Conseil d'Etat au postulat Schwaab.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT PHILIPPE GROBETY « DEMANDANT D'ETUDIER UNE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES DROITS POLITIQUES » (10_POS_193)

La modification demandée a été introduite à l'article 83 al. 3 de la LEDP.

C'est à l'unanimité que la commission accepte le rapport du Conseil d'Etat au postulat Grobety

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT YVES FERRARI « POUR UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION DEMOCRATIQUE » (07_POS_005)

Le postulant rappelle brièvement la teneur de son texte. Sachant qu'outre les partis et mouvements politiques, d'autres acteurs tels que les organisations syndicales ou patronales, les associations de défenses des consommateurs, etc., participent activement à la vie du canton, il serait alors judicieux que ces associations reconnues puissent, de même que le font les partis politiques, exprimer leur position sur un objet en votation dans le matériel de vote envoyé aux citoyens.

Le canton de Genève fonctionne de la sorte depuis plusieurs années à satisfaction. Ceci permet, dans une certaine mesure, de pallier le détournement des citoyens de la classe politique en leur

offrant d'autres points de vue. Le postulat demandait donc au Conseil d'Etat d'imaginer des pistes allant en ce sens. Or, la réponse du Gouvernement n'esquisse aucune piste mais développe sommairement un argumentaire en faveur d'une non entrée en matière. Le gouvernement met notamment en avant les difficultés concernant la reconnaissance des associations.

Plusieurs commissaires soulignent l'intérêt du postulat et regrettent donc la réponse du Conseil d'Etat qui, à leurs yeux, aurait pu rechercher quelques moyens de réduire l'abstentionnisme. Le système mis en place par Genève consistant, lors des scrutins, à afficher un mois à l'avance le taux de participation actualisé sur le site du Canton est également évoqué.

Il est toutefois rappelé que le canton de Vaud compte 326 communes contrairement à Genève dont les bureaux de vote sont centralisés. Le Conseil d'Etat, outre les complications techniques et les lourdeurs administratives liées à la mise en place du système souhaité par le postulat, (travail de reconnaissance des acteurs, vérification d'éventuelles signatures etc.), ne veut pas courir le risque d'éventuels procès si certaines associations se voient refuser le droit de publier.

Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux ne participant pas à cette séance pour des raisons de force majeure, elle ne peut apporter son poids personnel à la défense du projet du Conseil d'Etat.

Par 6 voix contre, 5 voix pour et 5 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de refuser la réponse du Conseil d'Etat au postulat Yves Ferrari. (Un commissaire s'est absenté)

7. 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)

La motion demande une plus large ouverture des droits politiques au niveau des communes vaudoises, ceci en réduisant les exigences quant au nombre de signatures ainsi qu'aux délais requis pour le dépôt d'initiatives et de référendums. En effet, le motionnaire considère que les conditions entourant les initiatives et référendums au niveau communal découragent certains acteurs à déposer des textes et entravent le débat citoyen alors qu'il mériterait d'être ouvert sur certains objets. Réunir, au niveau communal, les signatures de 10% du corps électoral en 3 mois pour une initiative ou en 20 jours pour le référendum est difficile. Si des entités d'une taille certaine possèdent les ressources nécessaires à de telles actions, les petits protagonistes sont par contre préterités. En outre, comparativement aux autres cantons, les dispositions vaudoises s'avèrent restrictives. Or, il est souligné que les cantons connaissant des conditions plus souples ne voient pas pléthore d'objets déposés. Le motionnaire estime donc que si un projet est travaillé et bien mené en amont par les autorités, celles-ci n'ont pas à craindre le débat.

Bien qu'au fil des précédents débats sur la LEDP une partie des demandes de la motion auraient pu être traitée, tous les articles nécessitant d'être retouchés n'étaient pas ouverts. Or, une unité dans le traitement de la motion semble préférable. De même, le motionnaire souligne que si son texte porte essentiellement sur les communes car c'est à cet échelon que lui sont apparus d'importants différentiels entre cantons, il importe toutefois que le Conseil d'Etat intègre le niveau cantonal dans sa réflexion. Notons encore que la motion est dépourvue d'exigences chiffrées afin de laisser toute la latitude au Conseil d'Etat pour sa réponse.

On pourrait opposer à la motion Voiblet le fait que les chiffres sont stables alors que la population a augmenté. Mais il est aussi relevé que le droit de vote des étrangers sur le plan communal a augmenté le corps électoral alors que ce sont des gens qui ne sont souvent pas touchés par les collectes de signatures. En outre, le vote par correspondance n'oblige plus les citoyens à se rendre au bureau de vote, lieu précédemment favorable à la collecte de signatures.

En conclusion, pour une très large majorité de la commission, la motion doit être transmise au Conseil d'Etat en le priant d'intégrer l'échelon intercommunal de même qu'en souhaitant qu'il soit envisagé la possibilité d'un barème dégressif afin de tenir compte de la taille des communes.

Par 15 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de renvoyer la motion au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 2 décembre 2012

Le rapporteur :
(signé) *Jacques-André Haury*