

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)

et

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

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

et

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA MODERNISATION DU PARLEMENT chargée de mettre en œuvre les motions suivantes :

- **Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003) et**
- **Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)**

TABLE DES MATIERES

1. CONSIDERATIONS GENERALES	2
2. PROPOSITION DE LA COMOPAR	11
3. CONSULTATION	14
4. RAPPORTS DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MOTIONS	15
5. CONSEQUENCES DU DECRET ET DES PROJETS DE LOIS	19
6. CONCLUSIONS	20
7. ANNEXE : REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA CONSULTATION	28

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motions prises en considération par le Grand Conseil

1.1.1 Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil

La motion François Brélaz a été déposée le 28 août 2012. Elle met en évidence qu'il règne un certain flou dans la définition du groupe politique à l'article 32 LGC, impression qui est confirmée à la lecture de l'avis de droit du SJL sur l'interprétation de cet article. Le motionnaire considère donc qu'il y a nécessité de préciser la définition comme l'application de certaines dispositions. Il donnait quelques exemples :

- lors de la précédente législature, à son départ, M. Borel avait été remplacé six mois avant la fin de la législature par un membre du PS, « prêté » au groupe « A gauche toute » de façon à sauvegarder l'existence de ce groupe ;
- le nombre de députés en activité au sein d'un groupe qui n'atteint plus le nombre de cinq peut provoquer quelques rapprochements parfois hétéroclites mais qui semblent parfaitement légaux ;
- la situation actuelle des groupes Vert'Libéraux et PDC-Vaud libre n'est pas claire au moment où des membres, en démissionnant, provoqueraient la suppression d'un groupe ou un ralliement à l'autre groupe, étant donné que les candidats avaient fait liste commune dans certains districts ;
- selon le motionnaire, la création d'une section UDC des villes ne semble pas illégale, même si elle permettrait d'empocher le montant forfaitaire de Frs 25'000.- versé aux groupes chaque année.

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar). Dans son rapport, la Comopar relevait de façon unanime que l'article 32 LGC doit être formulé de façon plus précise et recommandait dès lors au Grand Conseil par 14 voix pour et une abstention de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à une commission pour rédaction d'un projet de loi.

Dans sa séance du 26 mars 2013, le Grand Conseil prenait la motion en considération et la renvoyait à une commission pour l'élaboration de l'EMPL en découlant, sans avis contraire ni abstention. Le Bureau chargeait la Comopar de la mise en œuvre de cette motion.

1.1.2 Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques

La Motion Régis Courdesse a été déposée le 21 mai 2013. Elle demande qu'il soit précisé à l'article 61, al. 1 et 2 LEDP que, pour les élections au Grand Conseil, sont éliminées les « listes ou les listes apparentées » qui n'ont pas recueilli le quorum de 5% des suffrages valables émis dans un arrondissement. Seul cet élément du système électoral actuel serait modifié. Plutôt que former des listes communes ou mixtes pour éviter le couperet du quorum, les « petites » formations politiques pourraient s'apparenter. Cette manière de faire faciliterait l'élection de députés issus des « petites » formations (tout en précisant que, dans de nombreux arrondissements électoraux, le quorum « naturel » est bien plus élevé que 5%), et permettrait de clarifier le lien entre listes électorales et groupe politiques :

- en évitant que des élus sur une même liste siègent dans des groupes politiques distincts ;
- en assurant que les viennent-ensuite soient issus d'une même formation politique et que la démission d'un député ne mette pas en cause l'existence du groupe politique auquel il appartient.

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Comopar. Dans son rapport, la Comopar relevait que « *cette motion cherche à répondre à une partie des problématiques soulevées dans la Motion François Brélaz, déjà en cours de traitement par la Comopar. Les avis exprimés se rejoignent tous pour dire que cette proposition devrait faire partie des variantes et réflexions déjà entamées par la commission dans le cadre du traitement de la Motion François Brélaz* ».

La Comopar recommandait dès lors au Grand Conseil par 14 voix pour et une abstention de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à une commission pour rédaction d'un projet de loi.

Dans sa séance du 5 novembre 2013, le Grand Conseil prenait la motion en considération avec 2 oppositions et quelques abstentions et la renvoyait à l'examen d'une commission. Le Bureau chargeait la Comopar de la mise en œuvre de cette motion.

1.2 Synthèse des solutions proposées

En vertu de l'article 126a LGC, la Comopar est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de décret et de lois qui mette en œuvre la Motion François Brélaz ainsi que la Motion Régis Courdesse. La Comopar estime, dans sa grande majorité, que le traitement conjoint des deux motions permet de mettre en place une solution satisfaisante aux problèmes soulevés par ces deux motions.

La Motion François Brélaz demande en effet de préciser la définition des groupes politiques, ce qui aurait pour conséquence de rendre plus difficile la constitution de groupes politiques issus des « petites » formations politiques, puisque une telle demande de précision conduit, notamment, à établir que des personnes élues sur des mêmes listes doivent siéger dans le même groupe politique. Or, on sait que si les « petites » formations politiques présentent des listes communes, c'est pour éviter l'écueil du quorum de 5% des voix qu'une liste doit obtenir pour espérer avoir des élu-e-s.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse, qui demande que le quorum de 5% s'applique désormais également aux groupes de listes apparentées, permettra à ces petites formations d'éviter cet écueil du quorum en se présentant sur des listes apparentées entre elles. Avec un tel système, lors du départ d'un député, il n'y aurait plus de situation où les viennent-ensuite sont issus d'une formation politique différente, avec le risque de remettre en cause l'existence d'un groupe politique du Grand Conseil.

Mais la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse, qui nécessite une modification de l'article 93 de la Constitution du canton de Vaud, favorisera sur le plan électoral les petites formations politiques. Dès lors, la Comopar estime dans sa grande majorité que cette ouverture dans le système électoral doit aller de pair avec une consolidation des groupes politiques, notamment du point de vue du fonctionnement institutionnel du Grand Conseil. Raison pour laquelle l'entrée en vigueur des deux projets de modifications de lois est liée. Il est également précisé que la Comopar, saisie de ces deux motions, a d'emblée tenu compte des solutions que les autres cantons ont apportées à ces questions.

Aussi, la solution proposée pour la mise en œuvre de la Motion François Brélaz consiste, d'une part, à modifier l'article 32 LGC « Groupes politiques » pour en faire un article sur la « Constitution des groupes politiques *en début de législature* ». Cet article stipulerait que « *les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique* ». Cet article précise bien entendu que les députés qui ne parviendraient pas à former un groupe peuvent s'associer pour en former un. Il est également proposé d'introduire un processus de reconnaissance des groupes politiques avant le début de législature par le Bureau en exercice à la fin de la législature précédente.

D'autre part, il est proposé de créer un article 32a (nouveau) « Groupes politiques en cours de législature » qui fixe les règles *en cours de législature*. Les règles suivantes sont proposées :

- si l'effectif d'un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission ;
- un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé ;
- en cas de dissolution d'un groupe politique ou d'impossibilité pour un groupe politique d'être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe ; les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau ;
- le député qui quitte un groupe ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau (commissions de surveillance, thématiques ou permanentes) ;
- un député ayant quitté ou étant exclu d'un groupe peut intégrer un autre groupe politique existant, sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques ;
- sauf conditions exceptionnelles, le changement de groupe d'un ou plusieurs députés en cours de législature ne modifie pas la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques.

Pour une mise en œuvre de la motion lors des élections cantonales de l'hiver 2017 :

- l'EMPL et l'EMPD pour la modification de la Constitution et de la LEDP devra avoir été adopté par le Grand Conseil au plus tard à la fin octobre 2015 ;
- la DSI devra avoir inscrit au plus tard le 1^{er} avril 2015 les montants pour la modification de l'application Votelec y relative (procédure ordinaire pour le budget 2016).

De plus, afin de garantir le fonctionnement du Grand Conseil et d'éviter que les petits groupes politiques ne soient surreprésentés dans les commissions où actuellement les groupes politiques ont, de par la loi, droit à un membre au moins, ce qui pourrait rompre les équilibres politiques, la Comopar estime par onze voix pour, deux abstentions et deux voix contre qu'il faut introduire un système proportionnel au poids respectif des groupes politiques pour la composition des commissions de surveillance, sans place réservée pour chaque groupe politique.

1.3 Motion Régis Courdesse

La motion vise à introduire de la transparence dans le système électoral en autorisant la prise en compte de listes apparentées, c'est-à-dire en appliquant le quorum à des groupes de listes (apparentées) et non plus seulement à chaque liste prise forcément séparément. En revanche, si un groupe de listes n'obtient pas le quorum, alors il est logique de l'éliminer. Le Canton de Neuchâtel connaît déjà cette possibilité d'appliquer le quorum à des listes apparentées. Ainsi, les difficultés que rencontrent les « petites » formations pour atteindre le quorum en partant seules devant l'électeur sont en grande partie atténuées.

L'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud stipule que « *les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges* ». L'analyse des débats de la Constituante met en évidence que la notion de listes *apparentées* avait été expressément exclue de la notion de listes (Assemblée constituante du Canton de Vaud, *Bulletin de séance*, n°23 du 9 mars 2001, pp. 71-75, n°47 du 12 avril 2002, p. 4, et n°38 du 21 décembre 2001, pp. 39-47). Dès lors, la mise en œuvre de la motion nécessite de modifier l'art. 93, al. 4 Cst-VD.

Avec le système proposé par la Motion Courdesse, dès lors qu'un député est élu sur la liste d'un parti, en cas de démission, le premier viennent-ensuite de la liste, donc de son parti, le remplacera ; ceci remédie au problème des listes communes composées de plusieurs partis, où le premier viennent-ensuite n'est pas issu du même parti que le démissionnaire, avec un réel risque de modifier la composition des groupes politiques en cours de législature (sans, pour autant, une volonté de les déstabiliser) et donc de confusion pour l'électeur. Suite aux dernières élections cantonales, ce cas de figure se présente dans les arrondissements de Lavaux-Oron, du Gros-de-Vaud, de Lausanne Ville et de l'Ouest lausannois, où il concerne plus particulièrement les partis PDC et Vert'libéraux. Dans cette logique de simplification du système et de transparence accrue pour l'électeur, l'art. 61 LEDP est modifié afin d'appliquer à l'avenir le quorum aux listes apparentées.

La Comopar, du fait aussi de la prise en considération de la motion Courdesse à une très large majorité, est favorable à cette modification qui devrait donner de meilleures chances aux « petites » formations d'obtenir des élu-e-s. La Comopar a renoncé, par quatorze voix contre et une voix pour, à augmenter à 7% le pourcentage lié au quorum, qui reste fixé à 5% ; elle n'a pas non plus retenu l'obligation pour une liste au moins constituant un apparentement d'atteindre le seuil de 5%.

Elle n'a pas non plus souhaité une « cantonalisation » des listes, qu'elles soient apparentées ou non d'ailleurs, pour permettre à la diversité politique vécue dans chaque district de continuer à s'exprimer. La commission a considéré qu'une telle uniformisation serait excessive et dépasserait finalement la modification apportée par la motion. Concernant une éventuelle limite du nombre de partis pouvant constituer un apparentement, il a été décidé de ne pas réglementer ce point et de laisser, in fine, les partis politiques faire leur propre appréciation, compte tenu que plus un apparentement est « émietté », moins les formations politiques le constituant ont de chances d'avoir un-e élu-e.

La mise en œuvre de cette motion pourrait conduire à des effets tels que l'inflation du nombre des listes déposées ou l'émiettement de l'électorat ; toutefois, il faut noter que les élections au Conseil national, pour lesquelles il n'y a pas de quorum, n'engendrent pas de telles conséquences.

Concernant la constitution de listes communes ou mixtes, la commission est d'avis de ne pas les interdire, pour le motif que celles-ci peuvent continuer à représenter, par exemple pour des motifs historiques, une option intéressante pour certaines formations politiques désireuses de fusionner sur une seule liste. Il va de soi cependant que la possibilité offerte aux partis politiques de créer des listes apparentées devrait supplanter à terme la création de listes communes ou mixtes.

1.4 Motion François Brélaz

La Motion François Brélaz met en exergue le flou qui règne quant à la définition des « groupes politiques ». Par exemple, il est discutable que des élus d'une même liste siègent dans des groupes politiques différents, sans compter que le cadre actuel permet des marchandages entre formations politiques au moment de former des groupes politiques. De plus, la notion de « mêmes orientations politiques » n'est pas claire. Enfin, dès lors que la loi sur le Grand Conseil (LGC) confère des droits aux groupes politiques, une application arbitraire de l'article 32 LGC pourrait être contestée en justice.

Après avoir mis en discussion plusieurs variantes apportant des réponses diverses aux éléments précités et pris connaissance de la législation en vigueur à l'Assemblée fédérale ainsi que dans plusieurs cantons, la commission a pris le parti de travailler essentiellement sur la base de la législation fribourgeoise, laquelle offre les garanties de clarté propres à répondre en grande partie aux points soulevés dans la motion Brélaz. Le résultat en est un article 32 LGC entièrement remanié et un nouvel article 32a apportant des réponses claires aux diverses situations mises en évidence par le motionnaire dans son intervention. La commission a également pris le parti de modifier l'article 46 en ne garantissant plus un siège aux groupes politiques au sein des commissions de surveillance, celles-ci étant dorénavant composées proportionnellement au poids respectifs des groupes politiques.

1.4.1 Options retenues par la Comopar

Pour la mise en œuvre de cette motion, de nombreuses questions ont été tranchées lors des travaux de commission :

Faut-il lier la notion de groupe politique et celle de liste électorale ?

La Comopar n'a pas retenu l'idée d'une cantonalisation des listes électorales qui aurait forcé les formations politiques à présenter des listes sous la même forme dans chaque arrondissement électoral. Toutefois, elle a estimé qu'il faut clairement stipuler que les députés appartenant au même parti ou élus sur une même liste forment un seul groupe politique. Avec la modification légale proposée, il ne sera plus possible que des élus sur une même liste créent des groupes politiques distincts.

Les groupes doivent-ils avoir un représentant de droit dans les commissions de surveillance ?

Dans le cadre législatif actuel, les groupes politiques sont représentés de droit dans les commissions de surveillance (COFIN, COGES et CHSTC), dans la commission de présentation et dans les commissions d'enquêtes parlementaires (CEP). Le fait que les petits groupes politiques aient automatiquement un représentant dans les commissions de surveillance est de nature à fausser dans la composition de ces commissions les grands équilibres constatés au sein du plénum ; une large majorité de la Comopar a dès lors estimé que l'ouverture dans le système électoral créée par l'acceptation de la motion Courdesse devait s'accompagner d'une modification de l'article 46, al. 3 LGC qui garantit à chaque groupe politique au moins un membre dans les commissions de surveillance (COFIN, COGES et, par analogie, CHSTC), en ce

sens que désormais ces commissions seraient constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ». La Comopar a jugé qu'il n'est pas opportun de modifier cette disposition pour la composition d'une CEP, étant entendu que de telles commissions d'enquêtes ne sont instituées que lorsque que des événements d'une grande portée l'exigent. La Comopar ne propose pas non plus de modifier cette disposition pour la commission de présentation, qui a un rôle particulier : composée de neuf membres, dont au moins un par groupe politique, elle auditionne les candidats et remet un préavis au plénum lors de l'élection des juges et juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal Neutre, du procureur général, des membres de la Cour des comptes et des assesseurs à la Cour de droit administratif et public ainsi qu'à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal ; or, la Constitution prévoit que l'on doit, pour les élections des juges, veiller à une représentation équitaine des différentes sensibilités politiques. Dès lors, il est pertinent que tous les groupes politiques siègent dans cette commission.

Faut-il fixer les groupes politiques en début de législature ?

La Comopar estime que les groupes politiques doivent refléter la volonté populaire issue des urnes. Dès lors, il s'agit de fixer les groupes politiques en début de législature. Avec un tel système, il y aura deux conséquences :

- si un groupe politique peut se dissoudre en cours de législature, il n'en peut être créé en cours de législature ;
- le calcul de la répartition des sièges entre groupes dans les commissions ne sera pas affecté par le départ, l'exclusion ou l'arrivée de députés d'un groupe politique, sous réserve de conditions exceptionnelles.

Un député qui quitte un groupe politique ou en est exclu est-il réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu ou nommé par le Bureau ou le Grand Conseil ?

La Comopar estime que cette question doit être tranchée. En effet, dans le système actuel, un député est élu *ad personam* membre d'une commission de surveillance, permanente ou thématique : en cas de démission ou d'exclusion d'un groupe politique, voire de disparition de son groupe, il n'est pas obligé de quitter ses fonctions. Avec la solution proposée, dorénavant un député qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau, les sièges vacants étant acquis au groupe politique qu'il quitte.

1.4.2 Modifications légales proposées

Par souci de clarté, et vu l'option prise de fixer les groupes politiques au début de la législature, la Comopar propose au Grand Conseil de modifier l'actuel article 32 LGC pour le consacrer à la « constitution des groupes politiques en début de législature » et de créer un article 32a (nouveau) « groupes politiques en cours de législature » consacré aux règles concernant les modifications des groupes politiques en cours de législature.

Article 32 « Constitution des groupes politiques en début de législature »

Dans le projet soumis au Grand Conseil, la Comopar propose de préciser les règles concernant la constitution des groupes politiques en début de législature de la manière suivante :

- les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique ;

- les autres députés peuvent s’associer pour former un groupe s’ils sont cinq au moins. Ils peuvent aussi demander leur rattachement à un groupe existant ;
- les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci.

Le système reste ensuite stable pendant toute la législature, parce qu’il influence la composition des commissions permanentes (de surveillance et thématiques notamment) et du Bureau. La constitution d’office d’un groupe parlementaire, connue d’autres cantons, a pour but d’éviter que les membres d’un même parti politique s’organisent après les élections en plusieurs groupes parlementaires pour « gagner des sièges » au Bureau et dans les commissions. De même, les membres élus sur une même liste présente dans plusieurs cercles électoraux ne peuvent pas se scinder en plusieurs groupes parlementaires.

La commission est d’avis que la modification proposée de l’art. 32 LGC est la meilleure solution afin de respecter les résultats des élections, et donc le choix des électeurs-trices, dont découle la répartition des membres au sein des commissions parlementaires. Le choix d’interdire la création de nouveaux groupes en cours de législature tient notamment à la difficulté, voire l’impossibilité, d’obtenir la garantie que des membres régulièrement élus dans des commissions permanentes (notamment de surveillance et thématiques) au début de la législature en démissionnent.

Article 32a (nouveau) « Groupes politiques en cours de législature »

Dans le projet soumis au Grand Conseil, la Comopar propose de préciser les règles concernant la modification des groupes politiques en cours de législature de la manière suivante :

- en cours de législature, un groupe peut décider de se dissoudre, mais aucun groupe ne peut être créé ;
- si, en cours de législature, l’effectif d’un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission ;
- Si un groupe est dissout ou ne peut plus être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau ; les sièges dont le groupe disposait sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d’une proposition du Bureau ;
- le député qui quitte un groupe parlementaire ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau. Il peut intégrer un autre groupe politique existant, sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques ;
- la modification du nombre de députés par groupe ne modifie pas la répartition des sièges en commissions entre les groupes, pour autant que le fonctionnement du Grand Conseil ne soit pas mis en cause de façon importante et durable. Le cas échéant, le Bureau statue.

Article 46 « Nombre de membres, élection et composition » [des commissions de surveillance]

L’article 46, al. 3 de la LGC stipule que chaque groupe politique doit être représenté, respectivement, dans la COGES, la COFIN et, par analogie, dans la CHSTC. Or, simulations à l’appui, il est apparu à la Comopar que le fait que les petits groupes politiques aient automatiquement un représentant dans les commissions de surveillance est de nature à fausser dans la composition de ces commissions les grands équilibres constatés au sein du plénum au

détriment des grands groupes politiques. Par onze voix pour, deux voix contre et deux abstentions, la Comopar estime dès lors que l'ouverture créée par l'acceptation de la motion Courdesse dans le système électoral doit s'accompagner d'une modification de cet article 46, al. 3 LGC et propose que ces commissions soient désormais constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ».

Autres articles modifiés

Les articles 68, al. 2, et 160, al. 2 de la LGC stipulent que chaque groupe politique doit être représenté, respectivement, dans les Commissions d'enquête parlementaire et la Commission de présentation. Du moment que le nouvel article 32a stipule qu'un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission, il s'agit par clarté et afin d'éviter les contradictions de préciser dans les articles précités que l'article 32a, al. 3 est réservé.

1.5 Mise en œuvre des modifications proposées

La Comopar s'est enquis des conditions à remplir pour une application de ces modifications légales lors des élections cantonales de l'hiver 2017. Par ailleurs, elle propose la mise en œuvre pour la législature 2017-2022 de ces modifications légales, sans pour autant conditionner l'entrée en vigueur de chaque projet de loi à l'acceptation de l'autre.

1.5.1 Mise en œuvre simultanée des modifications légales

La Comopar estime que la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse et de la Motion François Brélaz doit s'effectuer de manière coordonnée en cas d'acceptation des deux projets de loi et de la modification constitutionnelle et s'appliquer d'abord aux élections cantonales pour la nouvelle législature 2017-2022. En effet, la Comopar propose une solution équilibrée de mise en œuvre de ces motions qui consiste, d'une part, à ouvrir le jeu électoral aux « petites » formations politiques et, d'autre part, à clarifier les règles concernant la constitution des groupes politiques et la constitution des commissions de surveillance. Toutefois, la Comopar estime que les modifications de la LGC proposées doivent entrer en vigueur même si la révision de la LEDP était refusée ou rendue impossible par un refus de la modifications constitutionnelle.

Dès lors, la Comopar a estimé que l'entrée en vigueur des modifications proposées de la LGC et de la LEDP consécutivement à la prise en considération des deux motions doit concerner en premier lieu les élections cantonales.

1.5.2 Planning

Les modifications de la LGC consécutives à la mise en œuvre de la Motion François Brélaz ne nécessitent pas une modification constitutionnelle ni de modifications de systèmes d'information. Par contre, la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse nécessite à la fois une modification constitutionnelle et une adaptation du système Votelec. La Comopar a dès lors requis de la Direction des systèmes d'information ainsi que de la Division des affaires communales et des droits politiques du Service des communes et du logement les informations nécessaires à connaître les conditions d'une mise en œuvre de ces modifications de la LEDP lors des prochaines élections cantonales de 2017.

Mise en œuvre Motion Régis Courdesse

Les élections cantonales de 2017 devraient se dérouler comme suit :

- 12 février 2017 : élection du Grand Conseil et 1^{er} tour du Conseil d'Etat ;
- 5 mars 2017 : 2^{ème} tour du Conseil d'Etat.

Il faudrait dès lors qu'un éventuel référendum contre les modifications envisagées ait été soumis au peuple au plus tard en même temps que la dernière votation fédérale de 2016, soit le 27 novembre 2016. A noter : ces dates pourraient éventuellement être déplacées en fonction du sort qui sera réservé au Postulat Florence Golaz et consorts pour réduire le délai entre les élections générales et l'entrée en fonction des nouveaux élus (12_POS_001).

Conformément à l'art. 9 de la LEDP, le Conseil d'Etat doit fixer les objets des votations cantonales au moins douze semaines avant le jour du scrutin, soit ici la semaine du 22 au 26 août 2016. Dès lors, vu le délai référendaire, le comptage des voix, etc., la publication de la loi dans la Feuille des avis officiels devrait avoir lieu au plus tard le 29 avril 2016.

Cette modification légale nécessitant une modification constitutionnelle, la votation sur cette dernière devrait avoir lieu au plus tard le 28 février 2016. Toutefois, une publication simultanée de la modification constitutionnelle et de la modification légale est possible : dans ce cas, la publication dans la FAO pourrait avoir lieu de 26 février 2016, et la votation sur le référendum le 25 septembre 2016.

Au final, vu le délai de douze semaines pour fixer les objets des votations cantonales, il faudrait que les travaux parlementaires soient totalement achevés fin octobre 2015, début novembre 2015.

Planning modification de la Constitution et de la LEDP (Motion Régis Courdesse)

27 octobre 2015	Fin des travaux parlementaires relatifs au changement constitutionnel
9 décembre 2015	Fixation par le CE des objets de la votation cantonale du 28.2.2016
28 février 2016	Jour de scrutin - Votation relative au changement constitutionnel
29 avril 2016	Publication de la loi dans la FAO**
3 mai au 1.7.2016	Récolte de signatures (60 jours)
2 août 2016	Délai de parution relatif à l'aboutissement du référendum dans la FAO
24 août 2016	Fixation par le CE des objets de la votation cantonale du 27.11.2016
27 novembre 2016	Dernier délai pour soumettre au vote l'éventuel référendum
12 février 2017	Elections GC + CE (1 ^{er} tour)
5 mars 2017	Election 2 ^{ème} tour CE

*** Une publication simultanée de la modification constitutionnelle et de la modification légale est possible ; la publication dans la FAO peut donc avoir lieu de 26 février 2016, et la votation sur l'éventuel référendum le 25 septembre 2016.*

Modification de l'application Votelec

D'après la DSI, il s'agit « d'assouplir » la règle d'exclusion de listes apparentées lors du calcul de répartition dans le cadre du Grand Conseil. En terme de développement, le changement est très localisé. L'effort de test est néanmoins assez conséquent.

En cas de modification de l'application qui touche un scrutin à la proportionnelle, la DSI souhaite que ces travaux et les tests afférents soient terminés au minimum deux mois avant le délai. Ceci pour garantir la stabilité de l'application par rapport à l'infrastructure de la plateforme Votelec.

La DSI ne peut pas attendre la fin du processus d'un hypothétique référendum pour commencer le chantier informatique. Avec une acceptation de la modification de la Constitution lors des votations le 28 février 2016, la DSI commencerait dans l'idéal les travaux en avril 2016.

Planning modification de l'application Votelec

1 ^{er} avril 2015	Inscription au budget 2016 Votelec de la modification « Courdesse »
1 ^{er} décembre 2015	Acceptation par le GC du budget 2016 (sous entendus budget Votelec)
28 février 2016	Votation relative au changement constitutionnel
1 ^{er} juin 2016	Rédaction des spécifications fonctionnelles de la Motion Courdesse
1 ^{er} juillet 2016	Rédaction des scénarios de tests
1 ^{er} septembre 2016	Début des développements
15 septembre 2016	Début des tests
1 ^{er} décembre 2016	Fin des tests et validation de l'application

2. PROPOSITION DE LA COMOPAR

Vu les considérations ci-dessus, la Comopar propose au Grand Conseil l'adoption :

- d'un projet de décret ayant pour but la modification de la Constitution afin de rendre possible la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse ;
- de deux projets de lois mettant en œuvre les motions Courdesse et Brélaz.

2.1 Commentaire sur le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD)

Article 93, alinéa 4

L'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud doit être modifié pour permettre la modification de l'article 61 LEDP. La formulation retenue par la Comopar vise à ajouter que « les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges ». En effet, l'ajout suggéré par la Motion Régis Courdesse de « ou les listes apparentées » pourrait prêter à confusion en ce sens que chaque liste apparentée qui n'aurait pas atteint 5% des voix ne devrait pas être prise en compte, ce qui est contraire au but même de la motion.

2.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Article 61

Pour la même raison qu'à l'article 93, al. 4 Cst-VD, la Comopar propose la formulation suivante pour la mise en œuvre de la Motion Régis Courdesse :

- *alinéa 1* : « Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum) » ;
- *alinéa 2* : « Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages quelles qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent ».

Mise en vigueur pour la législature 2017-2022

A l'article 2 de la loi modifiante, il est proposé que ces modifications légales entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017, afin de s'appliquer aux élections cantonales pour l'élection du Grand Conseil

de la législature 2017-2022. Bien entendu, il est également précisé que l'entrée en vigueur de ces modifications légales est conditionnée à l'acceptation par le peuple de la modification de l'article 93, al. 4 Cst-VD.

La mise en vigueur de ces modifications légales concernera en premier lieu les élections cantonales pour la législature 2017-2022. Pour les élections des conseils communaux élus selon le système proportionnel, le nouveau cadre légal s'appliquera dès la législature 2021-2026.

2.3 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Article 32

Titre

La Comopar propose de modifier le titre de l'article 32 LGC afin de mettre en exergue que cet article concerne la « Constitution des groupes politiques en début de législature ».

Alinéa 1

Cet alinéa stipule que les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique. Rappelons que cet article concerne la constitution des groupes politiques en début de législature.

Alinéa 2

Cet alinéa précise que les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste qui ne sont pas assez nombreux pour créer un groupe peuvent s'associer pour former un groupe s'ils sont cinq au moins ou peuvent demander leur rattachement à un groupe existant.

Alinéa 4

La Comopar propose d'instaurer un acte formel de reconnaissance des groupes politiques en début de législature. Dans la solution proposée, les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci. En effet, le Bureau provisoire risquerait de ne pas être en mesure de gérer des situations délicates, ce que le Bureau expérimenté d'un Grand Conseil en fonction depuis le début de la législature devrait être en mesure de faire.

Article 32a

Alinéas 1 et 2

Ces alinéas stipulent, en cohérence avec l'article 32 LGC modifié, qu'en cours de législature un groupe peut décider de se dissoudre, mais qu'aucun groupe ne peut être créé.

Alinéa 3

L'article 32 fixe désormais les groupes politiques en début de législature. Il convient dès lors de prévoir les conséquences d'une baisse du nombre de ses membres sur la participation aux commissions : la Comopar propose de stipuler que si, en cours de législature, l'effectif d'un groupe se réduit à moins de cinq membres, ce groupe ne peut plus être représenté en commission. Dans un tel cas, qui signifierait qu'un groupe serait composé de moins que cinq membres, les députés encore membres de ce groupe politique sont réputés démissionnaires des commissions où ils siègeraient.

Toutefois, la diminution du nombre de députés ne remettrait, notamment, ni en cause la possibilité pour le groupe politique de faire figurer ses consignes de vote dans le matériel de vote lors des votations, ni le versement de l'indemnité due au groupe politique.

Alinéa 4

Cet alinéa précise qu'en cas de dissolution d'un groupe politique ou d'impossibilité pour un groupe politique d'être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe ; les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau.

Alinéa 5

Cet alinéa précise que lorsqu'un député quitte un groupe parlementaire ou en est exclu, il est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau, notamment dans les commissions où ils siègent.

Alinéa 6

Cet alinéa précise, sous réserve de l'alinéa 3, que la modification du nombre de députés par groupe en cours de législature ne modifie pas la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques. Dans le respect des équilibres issus des urnes, un député peut donc intégrer en cours de législature un groupe politique existant, mais sans que cela ne change la répartition des sièges en commission entre les groupes politiques. Une réserve permet au Bureau du Grand Conseil de revoir dans une certaine mesure ce calcul ; ces conditions exceptionnelles doivent, pour être justifiées, être de nature à mettre en cause de façon importante et durable le bon fonctionnement du Grand Conseil.

Article 46, alinéa 3

L'article 46, al. 3 de la LGC est modifié en ce sens que chaque groupe politique ne doit plus être représenté, respectivement, dans la COGES, la COFIN et, par analogie, la CHSTC mais que désormais ces commissions seront constituées « *en tenant compte du poids respectif des groupes politiques* ».

Articles 68 et 160

Les articles 68, al. 2, et 160, al. 2 de la LGC stipulent que chaque groupe doit être représenté, respectivement, dans les commissions d'enquête parlementaire et la commission de présentation.

Du moment que le nouvel article 32a stipule qu'un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission, il s'agit par clarté et afin d'éviter les contradictions de préciser dans chacun des articles précités que l'article 32a, alinéa 3 est réservé.

Mise en vigueur pour la législature 2017-2022

A l'article 2 de la loi modifiante, il est proposé que ces modifications légales entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2017, afin de s'appliquer au fonctionnement du Grand Conseil élu pour la législature 2017-2022.

Les modifications de la LGC proposées entreront en vigueur même si la révision de la LEDP était refusée ou rendue impossible par un refus de la modification constitutionnelle.

3. CONSULTATION

3.1 Motion François Brélaz

3.1.1 Auditions

Il faut signaler que les membres de La Gauche ainsi que les députés du groupe Vert'libéraux se sont déterminés par écrit au sujet de la motion et que leurs déterminations ont été transmises aux commissaires.

3.1.2 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

3.1.3 Autres (associations de communes, partis politiques)

Cet EMPL est directement soumis au plénum sans examen préalable par une commission du Grand Conseil, tel que stipulé à l'art. 126a LGC. Aussi la Comopar a-t-elle pris le parti de consulter sur ce projet d'EMPL les partis politiques représentés au Grand Conseil par un député au moins, ainsi que l'UCV et l'AdCV, ces dispositions ayant un impact sur les élections dans les communes. Le délai de réponse à la consultation était également de deux mois.

Afin d'éviter un éparpillement jugé peu propice au fonctionnement du Grand Conseil, dans le projet mis en consultation, la Comopar proposait de fixer à sept le nombre de députés nécessaires pour créer un groupe politique. Parmi les arguments ayant conduit à proposer cette augmentation, figurait le besoin qu'un groupe politique ait suffisamment de membres pour assumer les mandats qui lui incombent, notamment lors de l'attribution des objets parlementaires à des commissions et lors de la présence aux séances des commissions de surveillance et de présentation où la loi prévoit une présence de droit aux groupes.

Cette proposition ayant été contestée par la plupart des partis ayant répondu à la consultation, la Comopar a renoncé à relever le nombre de députés nécessaires pour former un groupe politique. La problématique de la surreprésentation des petits groupes politiques dans les commissions de surveillance n'étant dès lors pas réglée, la Comopar propose donc dans la version finale de modifier l'article 46, al. 3 LGC qui garantit actuellement à chaque groupe politique au moins un membre dans les commissions de surveillance.

3.2 Motion Régis Courdesse

3.2.1 Auditions

Lors de sa séance du 3 juillet 2013, la commission a auditionné les groupes politiques Vert'Libéral, PDC-Vaud libre et La Gauche (alors non constitué).

En résumé, les positions sont les suivantes :

- le groupe Vert'Libéral estime que la motion Courdesse permettrait d'avoir des groupes politiques clairement définis par rapport aux listes électorales ; par ailleurs, il estime que le nombre de cinq députés est un minimum pour créer un groupe politique, au regard de la charge de travail ;

- le groupe PDC-Vaud libre a mis l'accent sur la question de l'accès aux commissions, les consignes de vote dans le matériel officiel, le maintien de la liberté des députés de pouvoir changer de groupe politique, les aspects difficilement applicables de la motion Brélaz (par exemple la proposition selon laquelle les partis doivent indiquer dans quel groupe ils siègeront lors du dépôt des listes), la difficulté à descendre au-dessous de cinq députés pour suivre l'activité parlementaire à travers les commissions ; le groupe PDC-Vaud libre estime que la motion Courdesse permettrait de répondre à de nombreux problèmes ;
- pour le représentant de La Gauche (groupe alors non constitué), pouvoir participer aux travaux des commissions est fondamental ; concernant le nombre de députés pour former un groupe politique, il estime que, vu la réduction du nombre de députés, le seuil aurait également dû être revu à la baisse (quatre députés).

3.2.2 Conseil d'Etat

Voir point 3.1.2 ci-dessus.

3.2.3 Autres (associations de communes, partis politiques)

Voir point 3.1.3 ci-dessus.

4. RAPPORTS DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MOTIONS

4.1 Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil (12_MOT_003)

4.1.1 Rappel de la motion

Lors des élections au Grand Conseil du 11 mars 2012 de nombreuses « petites » listes ont été déposées. L'obligation d'atteindre le quorum de 5% pour participer à la répartition des mandats a incité certains partis à se regrouper afin de ne présenter qu'une liste pour le Grand Conseil. D'autre part, selon l'article 32 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), il faut être au moins 5 députés pour former un groupe et, après les élections, cela peut amener à des marchandages afin de former un groupe, d'être représenté dans les commissions et de recevoir la subvention annuelle pour le secrétariat.

Par exemple, La Gauche n'a que 4 représentants élus. Or à un certain moment il y a eu des spéculations quant à savoir si le parti socialiste « prêterait » un député afin que La Gauche puisse former un groupe. Il a aussi été évoqué que les 4 élus d'extrême gauche puissent être intégrés au parti socialiste. Dans le district de Lausanne (Lausanne ville et sous-arrondissement de Romanel), il y avait une liste représentant 5 partis : PDC, PEV, PBD, UDF et Vert'libéraux. Ces partis ont fait campagne sous la dénomination d'Alliance du Centre et ont obtenu 3 sièges de députés. Or, deux d'entre eux sont intégrés au groupe vert'libéral et un dans le groupe PDC. Dans le sous-arrondissement de Romanel un candidat partait seul en guerre sous l'égide de « parti de rien ». Or, s'il avait été élu, ce candidat aurait pu choisir le groupe avec lequel il allait siéger.

L'organisation actuelle permet donc des marchandages au moment de former les groupes politiques et il est hautement discutabile que des personnes élues sur la même liste siègent dans des groupes différents.

D'autre part, dans le district Lavaux-Oron, le député élu de la liste Vert'libéraux, PDC, PBD est PDC. Or la première des viennent-ensuite est membre des Vert'libéraux. Si cette personne venait

à passer députée et qu'elle siège avec les Vert'libéraux, le groupe Alliance du centre n'aurait plus que 4 députés et par conséquent perdrait son statut de groupe représenté dans les commissions de même que son droit à l'indemnité pour le secrétariat. Il faut également réfléchir s'il est souhaitable que des groupes se créent ou disparaissent en cours de législature, tout comme il n'est pas souhaitable que des membres d'un même parti politique siègent dans deux groupes différents.

Lors de l'élection du 11 mars 2012, certains « petits » partis avaient tous comme abréviation « Alliance du centre ». On peut se poser la question de savoir si les partis faisant campagne sous cette étiquette ne devraient pas obligatoirement former un groupe, même s'il y a plus de 5 députés d'un même parti. D'autre part le mot « centre » ne signifie pas grand chose, l'UDC même étant du centre !

Début avril 2012, afin de tenter d'y voir plus clair, le Secrétariat général du Grand Conseil s'est adressé à M. Jean-Luc Schwaar afin que le Service juridique et législatif (SJL) se prononce sur l'art. 32 LGC qui dit ceci :

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins 5 membres.

La réponse du SJL du 17 avril 2012 ne contient malheureusement aucun avis clair et péremptoire. Des quatre pages de la réponse, je relève notamment que :

Lors de l'élaboration de la LGC, le rapporteur de la commission indique que malgré quelques heures à tenter de définir ce qu'est un groupe parlementaire, la commission a choisi une formulation qui « est exactement celle en vigueur aux Chambres fédérales ». Il n'est donc pas possible de déterminer la volonté du législateur cantonal sur ce point.

En effet, les alinéas 1 à 3 de la LGC sont exactement les mêmes que les trois premiers alinéas de l'article 61 de la loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002, excepté l'ajout, à l'alinéa 3, « du même Conseil » (dans la mesure où il y a le Conseil national et le Conseil des Etats).

- La notion de « mêmes orientations politiques » ne peut recevoir de réponse précise. Lors des débats au Conseil national, il a été relevé que cette notion était vague et que même au sein d'un groupe parlementaire, issu d'un même parti, l'identité d'orientation n'était pas toujours évidente.
- Toujours selon le SJL, en référence à la législature précédente, un groupe politique peut se composer de personnes issues de milieux relativement divers, les une ayant quitté le parti pour lequel elles avaient été élues, les autres représentant des formations politiques de moindre importance et dont les programmes ne se rejoignent pas nécessairement.
- Le droit genevois impose la constitution de groupes composés de 7 députés élus sur une même liste. Le canton de Fribourg est très large puisque les membres du Grand Conseil peuvent librement former des groupes s'ils sont 5 au moins. Neuchâtel permet que deux ou plusieurs partis représentant ensemble 5 députés peuvent former un groupe. Le canton de

Berne ne fait mention que du nombre de 5 députés pour former un groupe sans limiter sa constitution à l'appartenance à un même parti ou même courant politique.

La consultation des diverses législations cantonales démontre l'impossibilité de mettre à jour des critères utiles à la problématique soumise par le Secrétariat général du Grand Conseil au SJL.

En conclusion, dans la mesure où l'avis de droit du SJL n'apporte aucune réponse précise, voire définitive, l'article 32 LGC doit être retravaillé en vue d'apporter une réponse législative si possible à tous les cas d'espèce qui pourraient se présenter.

Il s'agit donc de réformer l'article 32 LGC, voire d'autres si nécessaire, en fonction des remarques ci-dessous :

- C'est lors du dépôt des listes que les partis doivent indiquer clairement dans quel groupe les députés élus siégeront. Si les arrangements pré-électorales sont acceptables, il faut bannir la cuisine et les calculs post-électorales.*
- Dans le district d'Aigle l'Alliance du centre, le PDC, l'UDF, le PEV et le PVL, soit 5 partis, déposent une liste avec 3 candidats seulement, sous l'abréviation « Alliance du centre ». Un parti qui figure à l'en-tête d'une liste devrait avoir au moins un candidat.*
- Comme déjà dit auparavant, si l'élu PDC de Lavaux-Oron arrête son mandat, il sera remplacé par une Vert'libérale. Or les 2 partis forment un groupe. En cas de vacance, il serait normal que la Vert'libérale rejoigne son groupe mais alors le groupe de l'Alliance du centre, formé actuellement de 4 PDC et 1 Riviera libre disparaît en tant que tel.*
- Définir si les groupes constitués en début de législature le sont définitivement pour les 5 ans ou si de nouveaux calculs peuvent être faits lorsque un groupe de 5 députés en perd un ou si un groupe de 4 députés en gagne un, avec les incidences que cela comporte au niveau de la répartition des commissions et de l'indemnité de secrétariat.*
- Les « prêts » de députés, comme par exemple le « prêt » d'un député socialiste au groupe « A gauche toute ! » en fin de la législature 2007-2012 sont à prohiber.*
- Les transfuges d'un parti à un autre ne doivent permettre au parti « gagnant » de devenir un groupe s'il ne l'est pas auparavant.*
- Etudier la possibilité de supprimer la notion de « mêmes orientations politiques ».*

Lors de la séance de commission, je souhaite que tous les membres de celle-ci reçoivent un exemplaire de l'avis de droit du SJL du 17 avril 2012.

Cheseaux-sur-Lausanne, le 28 août 2012.

(Signé) François Brélaz et 21 cosignataires

4.1.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la Motion François Brélaz.

La Comopar estime que la révision de la LGC suite à la prise en considération de la Motion François Brélaz doit se faire de manière coordonnée à la révision de la LEDP suite à la prise en considération de la Motion Régis Courdesse.

4.2 Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques (13_MOT_026)

4.2.1 Rappel de la motion

LOI SUR L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

SECTION 1 REPARTITION ORDINAIRE DES SIEGES

Article 61

a) **Quorum**

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes **ou les listes apparentées** qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes **ou les listes apparentées** ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

La modification législative s'inspire du système neuchâtelois, plus précisément de l'article 60 de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP) :

¹ La chancellerie d'Etat répartit les sièges entre les listes selon les règles suivantes :

- a) la liste ou les listes apparentées qui n'obtiennent pas au moins le 10% des suffrages valables sont éliminées de la répartition. Les suffrages recueillis par cette liste ou ces listes apparentées ne sont pas pris en considération pour la répartition des sièges entre les listes ;
- b) ... ;
- c) ... ;
- d)

² Les listes apparentées sont considérées comme une liste. Les sièges qu'elle obtient sont répartis entre les listes apparentées selon les règles de l'alinéa précédent, sauf celles relatives au quorum qui ne s'appliquent pas.

La loi neuchâteloise indique que « les listes apparentées sont considérées comme une liste » et c'est bien ce qui est demandé par cette motion. La loi neuchâteloise fixe le quorum à 10%, contre 5% dans la loi vaudoise. Il paraît judicieux de maintenir le quorum à 5% à cause du phénomène du « quorum naturel ». Ce dernier est le pourcentage des votes valables qu'une liste (parti) doit atteindre dans une circonscription électorale pour obtenir au moins un siège. Dans les plus petits arrondissements électoraux vaudois (Aigle, Broye-Vully et Gros-de-Vaud), il est de 12,5% pour obtenir un élu. Selon le Message du Conseil fédéral du 15 août 2012 concernant la garantie de la Constitution du canton de Schwyz : « Les différentes tailles des circonscriptions électorales ont pour conséquence que la voix de chaque électeur n'a pas le même poids politique selon la circonscription. Le Tribunal fédéral a décidé que les quorums naturels de plus de 10% étaient fondamentalement incompatibles avec le système proportionnel » [ATF 136 I 376, consid. 4.5]. Il faudrait ainsi aussi réformer le découpage électoral, ce que cette motion n'a pas l'ambition de faire ! Un quorum de 5% n'empêche pas les petites formations de se lancer toutes seules, ce qui est favorable à la pluralité démocratique.

Cette modification de la loi sur l'exercice des droits politiques est nettement plus simple et compréhensible pour l'électeur que le système discuté en 2010 lors de la motion de M. Bernard Borel sur l'introduction de la répartition des sièges au scrutin biproportionnel (dit « Double Pukelsheim », dénommée selon le mathématicien Friedrich Pukelsheim qui a développé cette méthode, connue également comme « Méthode diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard »). Mais il faut toutefois relever, à l'égard des sceptiques, que cette méthode est en train de s'étendre en Suisse. L'arrêt de la 1^{ère} Cour administrative du Tribunal cantonal fribourgeois du 4 septembre 2012 va dans ce sens.

L'autre solution pour arriver à des listes « pures », c'est de supprimer le quorum. Mais cette disposition risque d'encourager la multiplication de listes et de compliquer le choix des électeurs !

Lausanne, le 21 mai 2013

(Signé) Régis Courdesse et 30 cosignataires

4.2.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 et le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répondent à la Motion Régis Courdesse.

La Comopar estime que la révision de la LEDP suite à la prise en considération de la Motion Régis Courdesse doit se faire de manière coordonnée à la révision de la LGC suite à la prise en considération de la Motion François Brélaz.

5. CONSEQUENCES DU DECRET ET DES PROJETS DE LOIS

5.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est complétée par une révision correspondante de la Constitution du Canton de Vaud.

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

En cas d'acceptation du présent EMPL, le programme informatique Votelec devra être mis à jour en vue des élections de mars 2017. La Direction des systèmes d'information (DSI) relève que, pour la modification de la règle de calcul du quorum qui tient compte également du total des voix sur un ou plusieurs groupes de listes apparentées, en termes informatiques le changement est très localisé. L'effort de test est néanmoins assez conséquent par rapport à la partie de développement.

La DSI estime la modification du programme informatique pour les élections au Grand Conseil et les élections à la proportionnelle du Conseil Communal à CHF 60'000.-

5.3 Communes

Les communes sont impactées par le présent projet de modification de la Constitution et de la loi sur l'exercice des droits politiques, en ce sens que l'art. 82, al. 1 de la loi éponyme prévoit que « [l]es dispositions qui régissent l'élection et les vacances de sièges au Grand Conseil sont applicables par analogie aux conseils communaux élus selon le système proportionnel ». Toutefois, ce nouveau cadre légal ne s'appliquera à ces derniers qu'à partir des élections communales pour la législature 2021-2026.

5.4 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Comme rappelé plus haut, l'art. 93 de la Constitution doit faire l'objet d'une révision partielle pour tenir compte des modifications envisagées de la loi sur l'exercice des droits politiques. En effet, les travaux de la Constituante laissent apparaître que l'art. 93 a été rédigé sans inclure, même tacitement, la notion de listes *apparentées* telle que proposée par la motion Courdesse.

5.5 Autres

Néant.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique de la modernisation du Parlement a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret ci-après ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP) ;
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC).
- d'accepter le rapport de la Commission thématique de la modernisation du Parlement sur les motions suivantes :
 - (13_MOT_026) Motion Régis Courdesse au nom du groupe vert'libéral demandant une modification de l'article 61, lettre a, chiffres 1 et 2, de la loi sur l'exercice des droits politiques
 - (12_MOT_003) Motion François Brélaz proposant de définir clairement la notion de groupe politique dans la loi sur le Grand Conseil.

Bussigny, le 16 janvier 2015

La présidente :

(Signé) *Claudine Wyssa*

Le secrétaire général :

(Signé) *Olivier Rapin*

Art. 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

¹ Les membres du Grand Conseil sont élus par le corps électoral selon le système proportionnel.

² Les districts constituent les arrondissements électoraux. Les districts à forte population ainsi que ceux qui comprennent des régions excentrées à faible population peuvent être subdivisés en plusieurs sous-arrondissements; ces derniers sont regroupés pour la répartition des sièges.

³ Les sièges sont répartis entre les arrondissements proportionnellement à leur population résidente. Chaque sous-arrondissement dispose de deux sièges au moins.

⁴ Les listes qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décède

Article premier

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

« Acceptez-vous la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum) ? »

Art. 93 Mode d'élection, arrondissements électoraux et quorum

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Les listes ou les groupes de listes apparentées qui ont recueilli moins de 5% du total des suffrages valables exprimés dans leur arrondissement ne sont pas prises en compte pour l'attribution des sièges.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décrète

Article premier

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

Art. 61 a) Quorum

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes ainsi que les suffrages qu'elles ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

b) Répartition des sièges

ba) entre les listes et groupes de listes apparentées

³ Les sièges sont attribués aux listes admises à la répartition selon les règles suivantes, chaque groupe de listes apparentées étant dès lors considéré comme une seule liste:

- a. le nombre total des suffrages de ces listes est divisé par le nombre des sièges à pourvoir; le résultat arrondi au nombre entier immédiatement supérieur constitue le quotient électoral;
- b. chaque liste obtient autant de sièges que le total de ses suffrages contient de fois ledit quotient;
- c. si tous les sièges ne sont pas attribués, les sièges restants sont attribués aux listes qui ont les restes les plus élevés;
- d. en cas d'égalité des restes, les sièges sont attribués aux listes qui ont obtenu le moins de sièges à la lettre b. En cas d'égalité, le sort décide.

Art. 61 a) Quorum

¹ Le bureau d'arrondissement élimine d'emblée toutes les listes et tous les groupes de listes apparentées qui n'ont pas recueilli 5% au moins du total des suffrages valables émis dans l'arrondissement (quorum).

² Ces listes et groupes de listes apparentées ainsi que les suffrages qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en compte dans les opérations qui suivent.

b) Répartition des sièges

ba) entre les listes et groupes de listes apparentées

³ Sans changement.

Texte actuel

bb) à l'intérieur des groupes de listes apparentées

⁴ Les sièges qu'ils ont respectivement obtenus sont ensuite répartis à l'intérieur de chacun des groupes de listes apparentées selon les règles suivantes:

- a. le nombre total de suffrages des listes apparentées est divisé par le nombre des sièges obtenus par le groupe;
- b. pour le surplus, les règles de l'alinéa 3, lettres a à d ci-dessus, s'appliquent par analogie.

Projet

bb) à l'intérieur des groupes de listes apparentées

⁴ Sans changement.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

³ L'entrée en vigueur de la présente loi est conditionnée à l'acceptation par le peuple de la modification de l'article 93, alinéa 4 de la Constitution du canton de Vaud.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015.

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

du x mois 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du
Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme il suit :

Art. 32 Constitution des groupes politiques en début de législature

¹ Les députés appartenant au même parti politique ou élus sur une même liste forment d'office un seul groupe politique.

² Les autres députés peuvent s'associer pour former un groupe. Ils peuvent aussi faire partie d'un groupe existant.

³ Un groupe politique ne peut être constitué que s'il est composé de cinq membres au moins.

⁴ Les groupes sont reconnus par le Bureau du Grand Conseil en exercice avant le début de la législature et pour toute la durée de celle-ci.

Art. 32a Groupes politiques en cours de législature

¹ Aucun groupe ne peut être créé en cours de législature.

² Un groupe ne peut être dissout que par la volonté de ses membres.

³ Un groupe dont l'effectif se réduit à moins de cinq membres ne peut plus être représenté en commission.

⁴ Si un groupe est dissout ou ne peut plus être représenté en commission, ses membres sont réputés démissionnaires des fonctions auxquelles ils ont été élus par le Grand Conseil ou nommés par le Bureau en tant que membre du dit groupe. Les sièges dont le groupe disposait au sein du Bureau, des commissions de surveillance, de la commission de présentation, de la commission des visiteurs et des

Art. 32 Groupes politiques

¹ Un groupe parlementaire réunit les députés membres d'un même parti.

² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

³ Un groupe doit comprendre au moins cinq membres.

Texte actuel

Projet

commissions thématiques sont repourvus par le Grand Conseil sur la base d'une proposition du Bureau.

⁵ Le député qui quitte un groupe ou en est exclu est réputé démissionnaire des fonctions auxquelles il a été élu par le Grand Conseil ou nommé par le Bureau en tant que membre du groupe.

⁶ Sous réserve de l'alinéa 3, la modification du nombre de députés par groupe ne modifie pas la répartition des sièges en commissions entre les groupes, pour autant que le fonctionnement du Grand Conseil ne soit pas mis en cause de façon importante et durable. Le cas échéant, le Bureau statue.

Art. 46 Nombre de membres, élection et représentation des groupes politiques

¹ Les commissions en matière de gestion et de finances sont composées de 15 membres chacune, sans suppléants.

² Elles sont élues par le Grand Conseil lors de la première réunion de chaque législature, et pour la durée de celle-ci.

³ Les groupes politiques doivent y être représentés.

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ La commission d'enquête est instituée sur requête de vingt députés, après que le Conseil d'Etat aura été entendu, par une décision du Grand Conseil qui en définit le mandat. Cette décision nécessite la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

Art. 160 Nomination

¹ La Commission de présentation est composée de neuf députés et quatre experts indépendants. Les experts ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse d'une part de l'élection des juges cantonaux et du procureur général et d'autre part de l'élection des membres de la Cour des comptes.

Art. 46 Nombre de membres, élection et composition

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Elles sont constituées en tenant compte du poids respectif des groupes politiques.

Art. 68 Constitution et désignation des membres

¹ Sans changement.

² Les membres de la commission sont désignés par le Bureau sur proposition des groupes politiques qui doivent tous être représentés, l'article 32a, alinéa 3 étant réservé. La commission désigne elle-même son président et son vice-président et s'organise comme elle l'entend. Même s'ils sont empêchés, ses membres ne peuvent se faire remplacer.

Art. 160 Nomination

¹ Sans changement.

Texte actuel

² Chaque groupe politique doit y être représenté.

³ Elle est désignée par le Grand Conseil au début de la législature. La désignation des membres de la Commission de présentation se fait au scrutin de liste, à la majorité absolue au premier tour et relative au second.

⁴ Le Grand Conseil désigne deux catégories d'experts indépendants avec voix consultative :

- a. quatre experts chargés de préavisier l'élection des juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal et du procureur général ;
- b. quatre experts chargés de préavisier l'élection des membres de la Cour des comptes.

⁵ Le choix des experts indépendants repose sur leurs qualifications, qui doivent être propres à assurer que les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal et le procureur général d'une part, et les membres de la Cour des comptes, d'autre part, remplissent les conditions posées par la loi.

Projet

² Chaque groupe politique doit y être représenté. L'article 32a, alinéa 3 est réservé.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2015.

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :
C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :
O. Rapin

7. ANNEXE : REPONSE DU CONSEIL D'ETAT A LA CONSULTATION



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Secrétariat de la Commission thématique de la
modernisation du Parlement
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15016583

Lausanne, le 27 août 2014

EMPD ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 93 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD), EMPL modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et EMPL modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a bien reçu votre courrier du 10 juin 2014 et vous remercie de l'avoir consulté au sujet des projets visés en titre qui ont retenu sa meilleure attention.

Concernant la question du quorum de 5% obtenu par des listes apparentées, le Conseil d'Etat constate qu'une telle réforme n'apporte pas de réel progrès sous l'angle de la démocratie et des droits politiques, la mesure proposée étant de nature à compliquer le processus électoral, à contribuer à un morcellement des formations appelées à siéger au Parlement et à réduire la clarté du choix de l'électeur.

Le Conseil d'Etat émet également les plus grandes réserves sur la nécessité d'obtenir 7 sièges pour la constitution d'un groupe parlementaire au Grand Conseil et doute qu'une telle exigence permette d'assurer une représentation fidèle de la volonté de l'électorat vaudois dans l'hémicycle.

Nonobstant l'importance de ces critiques, les deux questions relevant de l'organisation du Grand Conseil, il s'en remet bien entendu à l'appréciation que ce dernier en fera.

Indépendamment du fond et d'un point de vue strictement formel et juridique, le Conseil d'Etat estime que la rédaction des articles telle qu'elle est proposée ne pose pas de problèmes légaux et que l'obtention de la garantie fédérale pour la modification de la Constitution devrait être obtenue sans difficulté.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Députés, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER

Vincent Grandjean