

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE  
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Initiative Dylan Karlen et consorts – Pour un juste équilibre politique dans nos exécutifs !  
Pour des exécutifs cantonal et communaux élus au scrutin de représentation proportionnelle !**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le mardi 10 novembre 2020, à la Buvette du Parlement, Cité-Devant 13, à Lausanne, pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mesdames les députées Aliette Rey-Marion, Muriel Thalman, Dominique-Ella Christin, ainsi que Messieurs les députés Raphaël Mahaim, Philippe Ducommun, Nicolas Suter, Grégory Devaud, Vincent Keller (remplaçant Yvan Luccarini, excusé), Jean-Daniel Carrard, Jean-Marc Genton, Didier Lohri, Pierre-André Romanens, Julien Eggenberger, Jean Tschopp, et du soussigné Alexandre Démétriadès, président et rapporteur de majorité. Monsieur Dylan Karlen, initiant, participait avec voix consultative.

Ont également participé à cette séance Madame Christelle Luisier-Brodard, cheffe du Département de l'intérieur et du territoire (DIT), et Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Jérôme Marcel, secrétaire de la commission ; qu'il en soit ici remercié.

**2. POSITION DE L'INITIANT**

Monsieur le député Karlen propose de faire passer les modes de scrutin des élections des exécutifs cantonal et communaux du système majoritaire à celui de la proportionnelle. À l'appui de sa proposition, le député relève que le régime de concordance de la Suisse – dans lequel les partis politiques gouvernent ensemble en respectant les équilibres – trouve sa meilleure expression dans le mode d'élection du Conseil fédéral. Selon l'initiant, ce système incite à trouver un bon équilibre entre compétences des candidat-e-s, régions linguistiques et appartenance à des partis politiques, ce dernier point étant selon lui le plus important au moment des élections.

C'est pour transposer le mode d'élection du Conseil fédéral dans le cadre d'une élection populaire que le député Karlen a déposé son initiative. L'élection se faisant par la population, la répartition des sièges serait à son avis peu contestable. Elle permettrait en outre d'éviter les « biais tactiques » liés au système majoritaire et favoriserait la sincérité du vote.

Enfin, l'initiant rappelle que la proportionnelle est utilisée à l'heure actuelle pour élire les exécutifs communaux fribourgeois, valaisans et tessinois ainsi que pour élire l'exécutif cantonal tessinois.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

En préambule, Madame la Conseillère d'État Luisier-Brodard relève que l'initiative traitée par la commission relève d'une question institutionnelle fondamentale à traiter avec beaucoup de précaution. Selon elle, notre canton bénéficie en effet d'institutions politiques stables, efficaces et dans lesquelles les citoyen-ne-s ont confiance. Le système majoritaire à deux tours que l'on connaît

pour l'élection des exécutifs fonctionne, est démocratique et transparent ; il permet à chacun-e de choisir ses candidat-e-s librement. L'analogie avec le Conseil fédéral qui n'est pas élu par le peuple mais par des « grands électeurs » n'est pas entièrement pertinente, étant rappelé que la question des personnes est fondamentale dans le choix des membres du Conseil fédéral : il ne s'agit pas seulement d'élire un-e membre d'un parti politique.

Le Conseil d'Etat estime à ce stade que cette initiative souffre de plusieurs insuffisances. Elle tend notamment à confondre le rôle du législatif et celui de l'exécutif : le Parlement a pour fonction de représenter la population vaudoise dans sa diversité, avec ses différentes régions et courants de pensée, raison pour laquelle le Grand Conseil est élu au système proportionnel. En revanche, les élections du Conseil d'Etat et des Municipalités visent à constituer un collège gouvernemental ou municipal qui aura la charge de diriger ensemble la collectivité publique en question. L'objectif est de désigner des personnalités que les électeurs jugent capables de s'insérer dans un collège et de diriger une administration.

Cette cohérence de l'équipe gouvernementale ainsi que l'accent mis sur la personnalité des personnes candidates à l'exécutif sont garantis par le mode de scrutin majoritaire. Lequel scrutin majoritaire permet également de s'assurer que les élu-e-s à l'exécutif cantonal ou communal bénéficient d'une assise dans la population qui va au-delà de leurs propres partis. En effet, l'élection à l'exécutif telle qu'elle se pratique dans le canton de Vaud n'est pas une élection de partis, mais une élection de personnes qui sont soutenues par des partis. Une nuance qui a une grande importance et permet de faire en sorte que les élue-e-s soient des personnes en mesure de diriger car soutenu-e-s par une large partie de la population.

Au-delà de ces questions de principes, il s'agit de relever les questions d'arithmétique : la plupart des exécutifs comprennent entre cinq et sept membres : le score nécessaire pour obtenir au moins un siège (quorum naturel) n'est pas conforme au fonctionnement d'un système proportionnel. Sans oublier l'élection des deux membres vaudois-es du Conseil des États, dont le mode de scrutin est le même que celui de l'élection du Conseil d'Etat (art. 77, al. 2 Cst-VD).

L'initiant estime qu'un avantage du système de scrutin de liste proposé serait la disparition des élections complémentaires. Ce serait le parti qui désignerait les remplaçant-e-s des démissionnaires, y compris au Conseil d'Etat, par le système des viennent-ensuite. On peut émettre des doutes sur cette solution de cooptation s'agissant de membres d'exécutifs dont les membres sont exposé-e-s et qui doivent pouvoir disposer d'une légitimité populaire.

Concernant les comparaisons intercantionales, dans les cantons romands comparables le système électoral est à de rares exceptions près le même que dans le canton de Vaud. Preuve que le système vaudois s'inscrit dans la tradition institutionnelle de notre pays.

En conclusion, pour des raisons de stabilité du régime, de fonctionnement adéquat et d'interrogations sur la pertinence du régime proposé, le Conseil d'Etat est défavorable à la prise en considération de cette initiative.

### **3. POSITION DE LA MAJORITÉ DE LA COMMISSION**

En sus des arguments développés en introduction par l'initiant, la minorité a fait valoir qu'une élection à la proportionnelle ne remettrait pas en cause l'idée de travailler en collégialité et que ce mode d'élection permettrait de plus que les élections ne se basent plus sur la construction d'alliances « opportunistes ».

Une très large majorité de la commission n'a pas été convaincue par les arguments de l'initiant. Deux principaux enjeux la conduisent à refuser l'initiative qu'elle a dû étudier : la légitimité et la collégialité des exécutifs cantonal et communaux.

### *Légitimité*

Les membres des Conseils Communaux et du Grand Conseil vaudois, qui doivent représenter la diversité de la population, puisent principalement leur légitimité dans les résultats obtenus par les listes électorales et dans le succès des idées et programmes portés par ces dernières. Aux côtés des valeurs défendues et de l'appartenance partisane, les élections des membres des exécutifs cantonal et communaux accordent quant à elles une place décisive à la personnalité même des candidat-e-s. Capacité de convaincre au-delà de ses propres rangs, de travailler dans un collège ou de diriger une administration publique ; telles sont quelques-unes des caractéristiques qui permettent à des politicien-ne-s de se faire élire au Conseil d'État ou dans les Municipalités et, par-là, fondent leur légitimité à exercer leur fonction politique.

Selon la majorité de la commission, un des principaux inconvénients du système d'élection proposé par l'initiative Karlen réside justement dans le fait qu'il impliquerait un affaïssement de la légitimité des personnes élu-e-s dans les exécutifs communaux ou cantonal.

D'une part, l'instauration de la proportionnelle aurait pour effet de passer à des élections « en silo » qui tendraient à cloisonner les candidat-e-s et les élu-e-s des exécutifs vaudois dans des segments potentiellement bien plus congrus du spectre électoral ; il ne serait en effet plus impératif de tenter de rassembler (et de démontrer sa capacité à rassembler) des électrices et électeurs au-delà de sa famille politique pour espérer entrer dans un exécutif.

D'autre part, un changement de système ouvrirait la voie à l'élection de personnes ayant obtenu moins de voix que d'autres candidat-e-s non élu-e-s, les différences de suffrages pouvant être en outre particulièrement importantes.

Enfin, un des gains avancés par l'initiant dans le commentaire de son texte – la fin des élections complémentaires en cours de législature – présente le double désavantage de faire potentiellement élire des viennent-ensuite ayant obtenu de modestes résultats personnels lors des élections et, surtout, de faire élire des personnes qui ne se seraient pas présentées aux élections dans le cas où la liste des viennent-ensuite serait épuisée.

### *Collégialité*

De manière intrinsèquement liée au point précédent, la majorité de la commission pense qu'une élection des exécutifs vaudois à la proportionnelle tendrait à mettre à mal la collégialité, un principe cardinal du fonctionnement actuel de nos exécutifs cantonal et communaux. Ancrée certes dans la Constitution vaudoise et divers textes juridiques, la collégialité repose cependant en grande partie et *de facto* sur la volonté des membres du Conseil d'État et des Municipalités. C'est plus particulièrement la crainte d'une sanction populaire en cas de non-respect de ce principe qui conduit les élu-e-s à respecter ce principe institutionnel. Avec une élection à la proportionnelle, cette crainte serait profondément affaiblie puisque les élu-e-s candidat-e-s à leur réélection n'auraient potentiellement de comptes à rendre qu'à une partie congrue du corps électoral, si ce n'est qu'à leur propre parti politique.

### *Autres éléments du débat*

À l'initiant qui faisait valoir que le Canton du Valais connaissait le système de la proportionnelle pour l'élection de ses exécutifs communaux, il lui été rétorqué par plusieurs commissaires que le fonctionnement de ces derniers est sensiblement différent. Contrairement au Canton de Vaud, le Valais octroie un rôle nettement plus important à la Présidence de commune et compte au minimum neuf membres dans les municipalités. Ce dernier élément permettant de palier au problème de quorum naturel qui se poserait de manière décisive dans nombre de communes vaudoises qui ne comptent que cinq membres à l'exécutif communal.

Contre l'idée évoquée par l'initiant selon laquelle son texte permettrait de mettre fin à la construction d'alliances « opportunistes », plusieurs commissaires notent qu'une élection à la proportionnelle permet tout autant de créer des alliances par le biais des apparentements.

#### **4. VOTE DE LA COMMISSION**

*Par deux voix pour, treize voix contre et aucune abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre cette initiative en considération.*

*V. Keller annonce un rapport de minorité.*

Nyon, le 15 avril 2021

Le rapporteur de majorité :  
*(signé)* Alexandre Démétriadès