

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

sur l'exercice des droits politiques

et

modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

et

modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat

et

abrogeant la loi du 2 juillet 2003 concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats

et

abrogeant la loi du 18 mai 1959 sur les incompatibilités résultant de l'octroi des droits politiques aux femmes

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts –

Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires (13_POS_052)

et

sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts sur le délai de traitement des initiatives (application de l'article 82 de la Constitution vaudoise) (14_MOT_042)

et

sur le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts –

promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote ! (15_POS_145)

et

sur le postulat Claire Richard et consorts –

Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance (16_MOT_083 ; 17_POS_230)

et

sur le postulat Valérie Induni et consorts –

Mieux informer pour mieux élire (16_MOT_085 ; 17_POS_230)

et

sur le postulat Ginette Duvoisin et consorts –

demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal (16_MOT_086 ; 17_POS_232)

et

sur le postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste –

Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

et
sur le postulat Julien Eggenberger et consorts –
Dépouiller par anticipation le vote par correspondance (16_MOT_090 ; 17_POS_234)

et
sur le postulat Claire Richard et consorts –
Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles
autorités (16_MOT_093 ; 17_POS_235)

et
sur le postulat Serge Melly et consorts –
4 +1 = 0 (16_POS_078)

et
sur le postulat Nicolas RoCHAT Fernandez et consorts –
pour une réforme des Conseils généraux (18_POS_032)

et
sur la motion Jean-Michel Dolivo et consorts –
Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie (16_MOT_080)

et
sur la motion Jean Tschopp et consorts –
Renforcer la participation des électeurs étrangers (16_MOT_084)

et
sur la motion Mathieu Blanc et consorts –
Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation (17_MOT_108)

et
sur la motion Eric Sonnay et consorts –
Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile
(17_MOT_012)

et
sur la motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Vers et du groupe socialiste –
Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois (18_MOT_025)

et
sur la motion Raphaël Mahaim et consorts –
Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet (19_MOT_080)

et

REPONSES DU CONSEIL D'ÉTAT

à l'interpellation Jean Tschopp et consorts –
Protégeons nos droits populaires (19_INT_351)

et
à l'interpellation Carole Dubois et consorts –
Soutien spontané...ou spontanéité calculée ? (19_INT_421)

et
à l'interpellation Laurence Creteigny –
Récolte de signatures, jouons franc jeu (20_INT_440)

TABLE DES MATIERES

1. PREAMBULE	5
1.1 Raisons et buts d'une révision totale	5
1.2 Organisation des travaux de révision	5
1.3 L'essentiel de la loi en bref	6
1.4 Mesures abandonnées.....	6
1.4.1 Vote électronique	6
1.4.2 Référendum dans les communes à conseils généraux	7
1.5 Résultats de la procédure de consultation	7
1.6 Interventions parlementaires déposées en lien avec la LEDP	8
2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE	11
2.1 Loi du xx.xx.xxxx sur l'exercice des droits politiques.....	11
2.2 Loi du 28 février 1956 sur les communes	43
3. REPONSES DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	45
3.1 Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires (13_POS_052).....	45
3.2 Motion transformée en postulat Jean-Michel Dolivo et consorts concernant le délai de traitement des initiatives –en application de l'article 82 de la Constitution vaudoise (14_MOT_042)	47
3.3 Postulat Nicolas RoCHAT Fernandez et consorts – Promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote ! (15_POS_145).....	50
3.4 Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie (16_MOT_080).....	56
3.5 Motion transformée en postulat Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance (16_MOT_083 ; 17_POS_230).....	58
3.6 Motion transformée en postulat Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal (16_MOT_086 ; 17_POS_232).....	60
3.7 Motion transformée en postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats (16_MOT_089 ; 17_POS_233)	61
3.8 Motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers (16_MOT_084).....	63
3.9 Motion transformée en postulat Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire (16_MOT_088 ; 17_POS_231).....	65
3.10 Motion transformée en postulat Julien Eggenberger et consorts – Dépouiller par anticipation le vote par correspondance (16_MOT_090 ; 17_POS_234).....	67
3.11 Motion transformée en postulat Claire Richard et consorts – Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités (16_MOT_093 ; 17_POS_235).....	69
3.12 Postulat Serge Melly et consorts : 4 + 1 = 0 (16_POS_178).....	72
3.13 Motion Mathieu Blanc et consorts – Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation (17_MOT_108).....	74
3.14 Motion Eric Sonnay et consorts – Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile (17_MOT_012).....	76
3.15 Postulat Nicolas RoCHAT Fernandez et consorts – Pour une réforme des conseils généraux (article 118ss LGC) (18_POS_032)	77
3.16 Motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste – Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois (18_MOT_025).....	79
3.17 Motion Raphaël Mahaim et consorts - Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet (19_MOT_080).....	80
3.18 Interpellation Jean Tschopp et consorts – Protégeons nos droits populaires (19_INT_351).....	82
3.19 Interpellation Carole Dubois et consorts – Soutien spontané...ou spontanéité calculée ? (19_INT_421)	85
3.20 Interpellation Laurence Cretegy – Récolte de signatures, jouons franc jeu !.....	88
4. CONSEQUENCES –TEST PMA	90
4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité) - test PMA 4.1.....	90
4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres).....	90
4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique.....	90
4.4 Personnel.....	90

4.5	Communes	90
4.6	Environnement, développement durable et consommation d'énergie	90
4.7	Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	90
4.8	Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	90
4.9	Découpage territorial (conformité à DecTer)	90
4.10	Incidences informatiques.....	90
4.11	RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)	90
4.12	Simplifications administratives	90
4.13	Protection des données.....	91
4.14	Autres.....	91
5.	CONCLUSION.....	92

1. PREAMBULE

1.1 Raisons et buts d'une révision totale

L'actuelle loi sur l'exercice des droits politiques a été adoptée le 16 mai 1989 (ci-après : LEDP 1989 ; BLV 160.01). Depuis lors, ce texte a fait l'objet de plusieurs révisions ponctuelles, chacune portant sur une ou plusieurs thématiques précises. Pour ne citer que les plus significatives, on peut mentionner la révision du 12 mars 1997 (cf. EMPL du 4 mars 1997) portant sur le mode d'élection du Grand Conseil ou bien encore la révision de la procédure de traitement des initiatives populaires, entrée en vigueur le 1er juillet 2013 (cf. EMPL n°455 de décembre 2011).

Trente ans après son adoption, plusieurs raisons plaident aujourd'hui pour une révision totale de la LEDP 1989 :

- De nouvelles conceptions et exigences touchant au fonctionnement des institutions démocratiques ont vu le jour dans le débat public. L'exigence d'une plus grande transparence dans le financement de la vie politique est un aspect à relever, qui a par ailleurs été pris en considération dans le présent projet de loi. De même, la protection des données personnelles et de la sphère privée est aujourd'hui une préoccupation importante de la population. Une protection accrue des données personnelles des électeurs se devait ainsi de trouver sa place dans la LEDP.
- La procédure d'organisation des différents scrutins s'est révélée insatisfaisante sur plusieurs points, nécessitant des améliorations sur le plan opérationnel. L'expérience a notamment démontré que la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le Département en charge des droits politiques (actuellement le Département des institutions et du territoire) ne donnait pas toujours satisfaction en termes d'efficacité et de cohérence. Afin d'y remédier, les décisions qui revêtent une importance politique particulière ont été laissées dans le champ de compétences du Conseil d'Etat tandis que les décisions marquées avant tout d'un caractère technique ont été déléguées au Département en charge des droits politiques.
- Toujours sur le plan opérationnel, il est apparu que la procédure de dépôt des listes lors d'élections souffrait d'une certaine rigidité, que l'introduction d'un registre des partis politiques permettra de corriger.
- Les différentes révisions ponctuelles qui ont successivement modifié le texte de la LEDP en ont également altéré la systématique. Une révision totale du texte est donc l'occasion de s'assurer de la cohérence de l'ensemble des parties constitutives de la loi.
- Depuis 2013, de nombreux objets ont été déposés au Grand Conseil en lien avec les droits politiques et leur exercice. On en dénombre pas moins d'une trentaine. Afin d'assurer une cohérence dans le traitement de ces objets, il était nécessaire d'ouvrir le champ à une révision totale de la LEDP. En effet, la grande majorité des titres et chapitres de la loi est touchée par les interventions déposées au Grand Conseil. Ces dernières sont récapitulées dans le tableau qui figure au point 1.6 du présent rapport explicatif.

Ces différents éléments explicatifs montrent que la révision de la LEDP répond à des motifs à la fois politiques et techniques. La plus-value apportée par cette refonte totale de la loi touche ainsi ces deux aspects. En effet, il s'agit d'une part de répondre aux préoccupations et aux besoins d'évolution de la population, tels qu'ils se sont notamment exprimés au Grand Conseil, et, d'autre part, d'améliorer les procédures en matière d'organisation d'un scrutin au niveau communal, intercommunal, cantonal ou fédéral.

1.2 Organisation des travaux de révision

Les travaux de révision de la LEDP se sont échelonnés en plusieurs étapes. Afin d'intégrer précocement les différentes parties prenantes dans le processus de révision, une table ronde a été dans un premier temps organisée. Elle réunissait des représentants du Service des communes et du logement (devenu aujourd'hui la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, DGAIC), du Corps préfectoral, des greffes municipaux, des préposés au contrôle des habitants et des présidents de bureaux électoraux communaux. Ce groupe s'est notamment attaché à déterminer les améliorations qui pourraient être apportées sur le plan opérationnel, suite à l'expérience emmagasinée lors des élections communales générales de 2016.

Dans un second temps, un groupe de travail comprenant notamment des représentants du Service des communes et du logement, du Service juridique et législatif (ces deux services sont aujourd'hui regroupés au sein de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes) ainsi que du Corps préfectoral a été chargé de rédiger un projet de loi. Ses travaux ont été guidés notamment par la volonté de moderniser la loi et de l'adapter aux évolutions sociétales, par la prise en considération des dernières jurisprudences (cantonale et fédérale) en matière de droits politiques ainsi que par le souci de l'amélioration de la systématique de la loi et le respect du cadre constitutionnel existant.

La consultation externe a constitué le troisième temps de l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques. Ses résultats font l'objet d'une synthèse figurant au point 1.5. La procédure de consultation fut la dernière étape menant à l'élaboration du projet de loi du Conseil d'Etat soumis au Grand Conseil.

1.3 L'essentiel de la loi en bref

Le résultat de ces travaux a donné lieu au projet de loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : projet LEDP) dont les dispositions sont présentées ci-après. Plusieurs innovations méritent d'être soulignées :

- L'introduction du principe de la transparence dans le financement des partis politiques (art. 25 à 27 Projet LEDP). Elle peut être résumée en deux axes : la publication des comptes des partis politiques et des comptes de campagnes.
- La création d'un registre des partis politiques sur le modèle fédéral (art. 28). L'intérêt d'un tel registre est de dispenser de certaines formalités administratives les partis jouissant d'une audience notable auprès de la population.
- La codification des principes régissant l'information délivrée aux électeurs par le Conseil d'Etat et les municipalités dans le cadre des campagnes de votations (art. 31).
- L'introduction de mesures visant à protéger les données personnelles des électeurs ayant signé une demande d'initiative ou de référendum (art. 116 al. 4 et 5 et art. 119 al. 3).
- La notion de domicile politique est précisée de façon à correspondre à celle de domicile civil (art. 5).
- La meilleure prise en considération du vote blanc (art. 36 et 49).
- L'obligation pour les candidats à l'élection au Grand Conseil de se présenter dans l'arrondissement dans lequel ils sont domiciliés (art. 58 al. 7).
- Un renforcement des droits populaires sur le plan intercommunal. Le nombre de signatures à récolter en matière de référendum et d'initiative est revu à la baisse de manière à le faire coïncider avec celui qui existe au niveau communal (art. 156 et 165).
- Dans le but de limiter le nombre de scrutins, une élection complémentaire n'aura lieu dans les conseils communaux que lorsque quatre cinquièmes des sièges ne seront plus pourvus (art. 107).
- Les modalités de retrait d'une initiative populaire par le comité d'initiative ont été révisées de sorte à permettre à ce dernier d'assortir sa décision de retrait d'une condition suspensive particulière : l'entrée en vigueur du contre-projet (art. 124).
- Dans les communes à conseil général, l'introduction d'un délai d'annonce obligatoire de douze semaines à respecter en vue d'une assermentation (art. 5 LC révisé dans le cadre du Projet LEDP). Cette mesure vise à prévenir les assermentations « opportunistes » et leurs effets indésirables, notamment la difficulté à atteindre le quorum lors des séances suivantes.
- Dans les communes à conseil général, les membres qui manqueraient deux séances du conseil consécutivement sans juste motif seront réputés démissionnaires (nouvel art. 6 al. 2 LC).

1.4 Mesures abandonnées

1.4.1 Vote électronique

S'agissant du vote électronique, le Conseil d'Etat a choisi d'exclure, à ce stade, cette thématique du projet mis en consultation, pour plusieurs raisons : Le contexte actuel est pour le moins incertain quant à l'avenir du vote électronique sur la scène fédérale. Le 27 juin 2019, le Conseil fédéral a annoncé qu'il renonçait pour l'heure au projet de révision de la loi fédérale sur les droits politiques (ci-après : LDP ; RS 161.1) qui visait à faire du vote électronique un canal usuel de vote. En outre, de nombreux élus politiques de tous bords s'érigent contre la volonté de « digitaliser » la démocratie. Une initiative fédérale demandant un moratoire de cinq ans sur le vote électronique a été lancée par un comité composé de personnalités politiques farouchement opposées au projet du Conseil fédéral.

A cela s'ajoute l'incertitude liée aux prestataires de solutions de vote électronique ainsi qu'à la sécurité réelle de ces systèmes, tant du point de vue de leur capacité à garantir que les résultats soient l'expression réelle de la volonté populaire que de la protection des données des utilisateurs. Le Conseil d'Etat constate aujourd'hui que le canton de Genève a abandonné le développement de sa plateforme CHVote 2.0 et que seule la solution de La Poste, encore en cours de développement à ce stade, devrait être présente sur le marché ces prochaines années.

Enfin, des essais de vote électronique ont été réalisés entre 2018 et 2019 dans le canton de Vaud conformément à l'art. 126a LEDP 1989, qui prévoit que des essais doivent être instaurés pour les électeurs suisses de l'étranger. Ces essais ont été effectués en collaboration avec le canton de Genève et ont pris fin au 31 décembre 2019 avec l'abandon du système genevois CHVote. Le Conseil d'Etat établira prochainement un rapport à l'attention du Grand Conseil.

À cette occasion, le Conseil d'Etat évaluera la pertinence de présenter un projet de loi spécifique visant à introduire le vote électronique, compte tenu des divers éléments susmentionnés et des études menées par la Confédération dans ce domaine.

1.4.2 Référendum dans les communes à conseils généraux

L'introduction de l'outil du référendum dans les communes dotées d'un conseil général est également une idée qui a été envisagée lors des premiers travaux préparatoires. Elle n'a finalement pas été retenue. Cette mesure est suggérée dans un postulat soulignant la distorsion du processus démocratique dans certaines communes où siège un conseil général (18_POS_032). L'introduction du référendum dans les communes à conseil général nécessiterait une révision de l'art. 142 al. 2 de la Constitution vaudoise et donc la convocation des électeurs. Le Conseil d'Etat n'estime pas pertinent une convocation des électeurs pour un objet censé corriger des défauts pour lesquels d'autres mesures sont par ailleurs prévues (voir le commentaire des art. 5 et 6 LC révisés dans le cadre du projet LEDP). De plus, le référendum est contraire à l'idée même du conseil général. Sorte de « *Landsgemeinde* » au niveau communal, ce dernier a pour finalité de réunir l'ensemble du corps électoral communal en son sein. L'introduction du référendum reviendrait ainsi à soumettre les décisions du conseil à une autorité composée peu ou prou des mêmes personnes. Enfin, l'introduction du référendum dans les communes dotées d'un conseil général pourrait dissuader des citoyens de s'engager activement au sein de leur organe délibérant. Si ses décisions peuvent être contestées par la voie du référendum, l'intérêt de participer à ses débats et à ses prises de décision est moindre. C'est notamment pour parer à cet effet pervers que le Conseil d'Etat a renoncé à proposer l'introduction du référendum dans les communes dotées d'un conseil général dans le projet de révision de la LEDP.

1.5 Résultats de la procédure de consultation

Lancée officiellement le 30 juin 2019, la procédure de consultation relative à la révision totale de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques s'est achevée le 30 septembre 2019. Au total, cinquante-neuf partis politiques, organisations, associations faïtières, autorités cantonales et communes ont pris part à consultation. Le projet de révision de la LEDP a été globalement bien accueilli. Très peu de participants à la consultation ont remis en cause l'opportunité de réviser intégralement une loi adoptée en 1989. De même, aucune opposition frontale aux nouvelles mesures proposées par le Projet LEDP n'a été exprimée.

Ainsi l'introduction de règles relatives à la transparence du financement de la vie politique a été, sur le principe, largement acceptée. La portée des obligations en la matière a fait l'objet de plusieurs discussions des pistes alternatives sont suggérées, sans qu'une solution précise n'emporte une majorité conséquente auprès des personnes consultées. Le présent projet de loi tient cependant compte de la majorité des demandes de clarification.

Le registre des partis politiques, la meilleure prise considération du vote blanc, l'interdiction du tourisme électoral lors des élections du Grand Conseil, les nouvelles règles relatives aux élections complémentaires dans les conseils communaux, les nouvelles règles visant à la protection accrue des données personnelles des électeurs ainsi que l'introduction d'un droit de retrait conditionnel d'une initiative populaire ont fait l'objet d'un accueil très positif. Seule la suppression du régime spécial applicable aux élections dans les communes dotées d'un conseil général a connu une réception plus contrastée. Elle fut tout de même soutenue par une majorité des participants à la procédure de consultation.

Les modifications de la loi sur les communes proposées dans le cadre du Projet LEDP ont suscité des réactions diverses. Ainsi la question posée aux participants à la consultation d'un éventuel abaissement du nombre d'habitants à partir duquel une commune est obligée d'instituer un conseil communal a reçu une réponse sans ambiguïtés. Le statu quo ayant été plébiscité, aucun changement n'est inclus dans le présent projet de loi. La modification de la procédure d'assermentation des membres des conseils généraux ainsi que l'introduction d'une procédure d'exclusion des conseillers généraux à l'absentéisme marqué ont été accueillies favorablement. En revanche, le projet d'introduire une base légale régissant l'affichage au pilier public a fait l'objet de critiques de la part de plusieurs communes qui y voient une source d'incertitudes et de surcharge administrative. En conséquence, il a été jugé préférable de retirer ce point du projet de révision de la LEDP et d'étudier à nouveau la question lors de la prochaine révision de la loi sur les communes.

1.6 Interventions parlementaires déposées en lien avec la LEDP

Numéro de référence	Intitulé de l'intervention	Date de dépôt
17_HQU_315	Question orale François Debluë - Réception du matériel de vote pour le 2ème tour des élections cantonales du 21 mai 2017	06.06.17
18_HQU_062	Question orale Nicolas Rochat Fernandez - A quand un réel soutien du Canton au projet easyvote ainsi qu'une réponse au postulat afférent transmis au CE le 31 mai 2016 ?	06.02.18
16_QUE_044	Simple question Alexandre Rydlo - "Peut-on fournir des bulletins de vote de couleur pour le matériel de vote de remplacement ?"	12.04.16
16_QUE_045	Simple question Alexandre Rydlo - "Peut-on rappeler dans les documents ou les bulletins de vote que le vote est individuel et préciser les conditions exactes d'annulation des bulletins de vote issus manifestement d'un vote communautaire ?"	12.04.16
16_INT_477	Interpellation Jérôme Christen et consort - Le Conseil d'Etat peut-il garantir le respect de la directive cantonale selon laquelle les municipaux et conseillers communaux ne peuvent participer au dépouillement des élections communales ?	02.02.16
16_INT_499	Interpellation Jérôme Christen et consorts – Voter, ce n'est pas toujours si simple	19.04.16
16_INT_502	Interpellation Julien Eggenberger et consorts - Dépouillement : les mêmes règles partout !	03.05.16
17_INT_668	Interpellation Jean-François Thuillard - Elaboration de la brochure explicative officielle lors des votations cantonales : le Conseil d'Etat va-t-il adapter ses pratiques aux recommandations de la Cour constitutionnelle ?	07.02.17
17_INT_715	Interpellation Julien Sansonnens et consort - Vote électronique : quelles sont les prochaines étapes ?	13.06.17
17_INT_045	Interpellation Manuel Donzé au nom du groupe PDC-Vaud Libre et consorts - Introduction du vote électronique dans le canton de Vaud : CHvote (GE) versus La Poste	24.10.17
17_INT_057	Interpellation Myriam Romano-Malagrifa - A l'Ouest, oui! Mais pas trop!	14.11.17
17_INT_072	Interpellation Raphaël Mahaim - Elections à la proportionnelle dans les communes vaudoises : quelles conséquences pour le fonctionnement des législatifs communaux ?	28.11.17
16_POS_179	Postulat Julien Eggenberger et consorts - Suppléances dans les conseils communaux	31.05.16
16_MOT_096	Motion Nicolas Croci-Torti et consorts - Réviser la LEDP afin d'introduire le bulletin unique lors des élections à la majoritaire	20.09.16

13_POS_052	Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires.	17.12.13
14_MOT_042	<i>Motion transformée en</i> postulat Jean-Michel Dolivo et consorts sur le délai de traitement des initiatives (application de l'article 82 de la Constitution vaudoise).	18.03.14
15_POS_145	Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts - promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote !	29.09.15
16_MOT_080	Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie	09.02.16
16_MOT_083 17_POS_230	Motion Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance	15.03.16
16_MOT_084	Motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers	15.03.16
16_MOT_085 17_POS_231	Motion Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire	15.03.16
16_MOT_086 17_POS_232	Motion Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal	15.03.16
16_MOT_088	Motion Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Pour augmenter la participation, offrons l'affranchissement !	15.03.16
16_MOT_089 17_POS_233	Motion Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats	15.03.16
16_MOT_090 /17_POS_234	Motion Julien Eggenberger et consorts - Dépouiller par anticipation le vote par correspondance	15.03.16
16_MOT_093 17_POS_235	Motion Claire Richard et consorts - Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités	31.05.16
16_MOT_092	Motion Philippe Vuillemin - Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer	31.05.16
16_POS_178	Postulat Serge Melly et consorts - 4 + 1 = 0	31.05.16
17_MOT_108	Motion Mathieu Blanc et consorts - Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation	13.06.17
17_MOT_012	Motion Eric Sonnay et consorts - Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile	21.11.17

18_POS_036	Postulat Jean Tschopp et consorts – Droits populaires 3.0	13.02.18
18_MOT_025	Motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste - Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois	13.03.18
18_RES_009	Résolution Jean Tschopp et consorts au nom de la Commission des institutions et des droits politiques - Pour un allongement de la période de publication de la brochure de votation	08.05.18
18_POS_066	Postulat Didier Lohri et consorts – Adéquation des lieux de résidence pour un mandat électif entre canton et commune	05.06.18
19_MOT_80	Motion Raphaël Mahaim et consorts - Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet	05.03.19
19_INT_351	Interpellation Jean Tschopp et consorts – Protégeons nos droits populaires	21.05.19
19_INT_421	Interpellation Carole Dubois et consorts – Soutien spontané...ou spontanéité calculée ?	19.11.19
20_INT_440	Interpellation Laurence Cretegny – Récolte de signatures, jouons franc jeu !	04.02.20

2. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

2.1 Loi du xx.xx.xxxx sur l'exercice des droits politiques

Article 1 Champ d'application

Cette disposition demeure en grande partie inchangée si nous la comparons à l'article premier LEDP 1989. Les alinéas 1 et 2 délimitent le champ d'application matériel de la loi qui couvre l'organisation et la tenue des élections et des votations ainsi que l'exercice des droits populaires, en l'occurrence les droits d'initiative et de référendum au niveau communal et cantonal, ainsi qu'au niveau fédéral lorsqu'il n'existe pas de prescriptions fédérales obligatoires.

L'alinéa 3 est une disposition apportant des précisions quant au genre des personnes, statuts ou fonctions visés par la loi.

Chapitre I Droit de vote

Article 2 Définition

L'article apporte une définition du droit de vote qui comporte le droit de prendre part aux élections et votations populaires ainsi que le droit de signer des demandes d'initiative et de référendum.

Article 3 Qualité d'électeur

La qualité d'électeur, définie par l'article 3, reste inchangée par rapport à la LEDP 1989.

Sont électeurs en matière communale *et* cantonale les Suisses âgés de dix-huit ans révolus qui ont leur domicile politique dans le canton, la notion de domicile politique étant définie à l'art. 5 du projet de loi.

Les personnes étrangères âgées de dix-huit ans révolus, domiciliées dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins bénéficient du droit de vote en matière communale.

Article 4 Exclusion

La privation du droit de vote a fait l'objet d'une correction terminologique. L'art. 3 de la LEDP 1989 disposait que les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause de trouble psychique ou de déficience mentale étaient privées du droit de vote. Cette formulation différait de ce que prévoit la Constitution vaudoise qui, à son art. 74, dispose que les personnes de nationalité suisse faisant l'objet d'une curatelle de portée générale ou qui sont représentées dans le cadre d'un mandat pour cause d'incapacité en raison d'une *incapacité durable de discernement* sont exclues du corps électoral cantonal. L'article 4 du projet LEDP reprend la formulation prévue dans le texte constitutionnel afin de mettre la loi en harmonie avec la Constitution. Ce n'est donc pas l'ensemble des personnes au bénéfice d'une curatelle de portée générale ou d'un mandat pour cause d'incapacité qui est privé des droits politiques, mais uniquement les personnes faisant l'objet de telles mesures à cause d'une absence durable de discernement. C'est donc plus l'incapacité durable de discernement que la mesure de protection de l'adulte qui est la cause de la perte des droits politiques. Pour le reste, des précisions seront apportées dans le règlement quant à la procédure à suivre pour déterminer les personnes sous curatelle de portée générale devant être privées de leurs droits politiques en raison d'une incapacité durable de discernement. A cet égard, un renforcement de la collaboration entre les Justices de paix et les greffes municipaux devra être prévu. L'objectif est que ces derniers, responsables de la tenue du registre des électeurs, obtiennent toutes les informations pertinentes sur la capacité de discernement des personnes au bénéfice d'un mandat pour cause d'incapacité ou d'une curatelle de portée générale, de sorte à pouvoir déterminer si le retrait des droits politiques est nécessaire.

En revanche, la procédure permettant à une personne privée du droit de vote d'être réintégrée au sein du corps électoral demeure inchangée. Le dispositif de l'art. 3 al. 2 et 3 LEDP 1989 a été conservé.

Article 5 Domicile politique

Le domicile politique implique le droit pour l'électeur d'y voter et d'y être élu. Afin d'éviter que des personnes votent ou soient élues dans des communes ou arrondissements avec lesquels elles n'entretiennent aucun lien concret – on parle alors de « tourisme électoral » (pratique qui sera désormais proscrite également pour l'élection au Grand Conseil en vertu de l'art. 58 al. 7 P-LEDP) – le domicile politique doit correspondre à la commune dans laquelle l'électeur réside avec l'intention de s'y établir. Pour cette raison, le domicile politique ne doit pas être dissocié du domicile civil tel que défini à l'art. 23 du code civil suisse. L'article 5 du projet LEDP va dans ce sens en affirmant l'indissociabilité du domicile politique et du domicile civil.

Il convient de relever que la LEDP 1989 procédait déjà du même principe, comme l'a rappelé un arrêt du Tribunal fédéral (Arrêt 1C_297/2008 du 4 novembre 2008). La formulation était cependant moins explicite.

La constitution du domicile politique s'effectuera ainsi aux conditions qui doivent être réunies pour constituer le domicile civil, lesquelles sont au nombre de deux. D'une part, le domicile est établi là où la personne – en l'occurrence l'électeur – *réside*, soit le lieu où elle séjourne pour une certaine durée et où elle se crée des relations assez étroites. D'autre part, à cet élément purement factuel doit s'ajouter *l'intention* de la personne concernée de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence. Cette intention doit être reconnaissable par des tiers et doit donc ressortir d'éléments objectifs, comme les relations personnelles et professionnelles de la personne. En règle générale, c'est le lieu où se trouve le foyer familial, et non le lieu de travail, qui constitue le domicile d'une personne. En revanche, les éléments pertinents pour la constitution du domicile fiscal n'entreront pas en ligne de compte ; le fait de payer des impôts n'étant nullement une condition de la citoyenneté.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat réglera par voie réglementaire les exceptions au principe de l'identité du domicile civil et politique – exceptions permises par l'art. 39 al. 2 de la Constitution fédérale – ainsi que la procédure de constitution du domicile politique. La délégation législative donnée au Conseil d'Etat fixe les lignes directrices des exceptions qui pourront être introduites dans le règlement d'application. Ainsi seules les personnes qui ont un lien étroit avec une autre commune que leur commune de domicile seront autorisées à constituer un domicile politique distinct du domicile civil. L'exception, prévue à l'art. 4 al. 3 LEDP 1989, permettant aux personnes au bénéfice d'une curatelle de portée générale ou qui séjournent à leur lieu de travail – notamment les étudiants – de constituer leur domicile politique à leur lieu de résidence pourra ainsi être intégrée dans le règlement. Ainsi le Conseil d'Etat n'entend pas créer de disparités entre les exceptions permises par le droit cantonal et celles déjà prévues par le droit fédéral (voir l'art. 1 de l'ordonnance sur les droits politiques, ODP, RS 161.11).

Article 6 Registre des électeurs

La LEDP 1989 parlait de rôle des électeurs. Peu clair, ce terme a été délaissé au profit du « registre des électeurs », appellation que l'on retrouve autant dans la loi fédérale sur les droits politiques que dans plusieurs lois cantonales.

Le registre des électeurs est une base de données regroupant les informations utiles sur l'ensemble des personnes qui remplissent les conditions légales nécessaires à l'octroi de la qualité d'électeur ou qui les rempliront le jour du scrutin. Il doit permettre d'établir avec exactitude la composition du corps électoral appelé à exprimer son vote. La composition exacte du corps électoral est un aspect de la liberté de vote garanti par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Le respect de ce droit fondamental implique que toutes les mesures soient prises permettant d'assurer la tenue régulière du registre des électeurs. L'art. 6 al. 2 du projet LEDP impose ainsi à la Municipalité d'inscrire et de radier d'office les électeurs en fonction des changements intervenus.

En vertu de l'alinéa 3, les électeurs en matière cantonale peuvent en tout temps consulter le registre des électeurs de toutes les communes du canton. Les ressortissants étrangers qui ne jouissent du droit de vote qu'au niveau communal peuvent uniquement consulter le registre des électeurs de la commune dans laquelle ils sont inscrits. Cette limitation se justifie par le fait que la consultation du registre des électeurs ne doit avoir, en principe, d'autre finalité que la vérification de la composition exacte du corps électoral.

A ce titre, l'alinéa 4 du projet LEDP constitue une innovation par rapport à la LEDP 1989. Il rappelle que le registre des électeurs ne peut être consulté qu'à des fins de vérification de l'exactitude des données inscrites. La personne qui souhaite consulter le registre des électeurs doit ainsi décliner son identité et signer une déclaration rappelant la finalité de la consultation ainsi que la sanction encourue. Cette dernière est fixée à l'art. 194, let d. du projet LEDP. Afin de conférer toute l'effectivité requise à cette disposition, le règlement d'application fixera les modalités pratiques de consultation du registre des électeurs. Il précisera que la personne qui demande l'accès au registre des électeurs est tenue de décliner son identité et de signer une déclaration rappelant que le registre des électeurs ne peut être consulté qu'à des fins de vérification des données inscrites. La sanction encourue sera explicitement rappelée sur ce document signé de la part de l'électeur.

Conformément à la pratique actuelle, les partis politiques bénéficieront d'un droit plus large de consultation du registre des électeurs. Sur demande motivée adressée à la Municipalité, les partis pourront se voir accorder l'accès au registre des électeurs, notamment afin mener des actions de sensibilisation auprès de certaines catégories du corps électoral (p. ex : jeunes électeurs). Le règlement d'application aura pour charge de fixer les modalités concrètes de ce droit de consultation. Il conviendra à cet égard de codifier les principes qui figurent dans les directives cantonales actuellement existantes.

La demande du parti politique auprès de la Municipalité s'effectuera par le biais d'un courrier motivé et signé. Les données personnelles qui pourront être transmises seront limitées au prénom, au nom, à l'adresse, à l'année de naissance et au sexe de l'électeur. En vertu du principe de proportionnalité, seules les données effectivement demandées seront transmises dans chaque cas concret. En outre, la Municipalité peut percevoir un émolument. Les obligations qui découlent du droit de la protection des données devront également être observées. Entre autres, les données récoltées ne pourront ainsi ni être transmises à des tiers ni être utilisées à une autre fin que celle annoncée dans la demande d'accès au registre des électeurs.

En revanche, les limitations apportées au droit de consulter le registre n'empêcheront nullement les communes de continuer à utiliser les données qui y sont contenues notamment afin de mener actions de sensibilisation à l'endroit des jeunes électeurs ou des électeurs étrangers.

Article 7 Contestations

L'article 7 précise la voie de droit dont dispose l'électeur qui aurait constaté une inscription ou une radiation erronée dans le registre des électeurs. La solution retenue est similaire à celle qui prévaut dans la LEDP 1989, l'électeur pouvant déposer une réclamation auprès de la Municipalité. Le délai a été quelque peu allongé afin de renforcer la possibilité que la procédure de recours jusqu'au Conseil d'Etat puisse parvenir à son terme avant le scrutin. La personne concernée bénéficiera désormais d'un délai de trois jours dès la découverte du motif de la réclamation pour la déposer auprès de la Municipalité, ce délai courant au plus tard jusqu'au lundi précédant le scrutin (al. 1), qui était le seul délai prévu dans la LEDP 1989. Dès lors qu'elle est saisie, la Municipalité doit rendre une décision motivée dans les trois jours (al. 2), celle-ci pouvant être sujette à recours auprès du Conseil d'Etat (al. 3).

Chapitre II Organisation des scrutins

Article 8 Calendrier

L'article 8 détermine de façon exhaustive les compétences en matière de fixation de la date des différents scrutins. Ainsi, il revient au Conseil d'Etat de fixer la date et l'objet des votations cantonales (al. 1) ainsi que la date des élections générales et complémentaires cantonales et des élections générales communales (al. 2). En fonction de l'agenda politique, la date et l'objet d'une votation ou d'une élection peuvent revêtir un caractère politique sensible. Il est donc important qu'une telle décision revienne à l'autorité exécutive supérieure du canton, le Conseil d'Etat.

En revanche, le département en charge des droits politiques (ci-après : le département), en tant qu'il est également chargé des relations institutionnelles avec les communes, sera compétent pour fixer le jour des votations et des élections complémentaires dans les communes (al. 3). Ceci concerne également les scrutins intercommunaux. À ce titre, il faut souligner que l'art. 8 al. 3 du projet LEDP dispose que ces deux types de scrutins doivent en principe avoir lieu un jour de votation fédérale. Le regroupement de plusieurs objets un même jour de votation présente plusieurs avantages. Cela permet, d'une part, d'éviter la multiplication des scrutins et, d'autre part, de rationaliser l'organisation et de limiter la participation des bureaux électoraux.

Article 9 Convocation

Si la fixation de la date d'une votation ou d'une élection peut être considérée comme un acte politique, la convocation des électeurs est un acte technique qui ne nécessite pas l'intervention de l'autorité exécutive supérieure. L'adoption de l'arrêté de convocation peut donc être confiée à d'autres autorités. Le projet LEDP prévoit ainsi de confier au département la compétence d'adopter l'arrêté de convocation pour les scrutins fédéraux, cantonaux ainsi que pour les élections générales dans les communes (al. 1), et non plus au Conseil d'Etat comme c'était le cas sous l'empire de la LEDP 1989.

En revanche, le préfet reste compétent pour la convocation des électeurs s'agissant des autres scrutins communaux et des scrutins intercommunaux (al. 2).

Les délais relatifs à l'affichage de l'arrêté de convocation au pilier public demeurent également inchangés (al. 3).

Article 10 Autorité compétente

Cette disposition fixe, de façon générale, les autorités chargées d'effectuer les différentes opérations et d'adopter les actes nécessaires à la tenue du scrutin, pour autant qu'une disposition plus spécifique n'attribue une opération ou l'adoption d'un acte à une autre autorité.

Deux modifications ont été apportées. En premier lieu, ce n'est plus le Conseil d'Etat mais le département qui est compétent en matière cantonale et fédérale. Le but de ce changement est de confier les tâches qui présentent avant tout un caractère technique au département, tout en laissant les décisions politiques au Conseil d'Etat par le biais de dispositions spécifiques. Comme indiqué, ce dernier continuera ainsi d'être compétent pour la fixation de la date et de l'objet des votations cantonales et des élections générales cantonales et communales (cf. art. 8) tout comme il lui reviendra de procéder au contrôle de la validité des initiatives populaires (cf. art. 112). En second lieu, le projet LEDP octroie à la municipalité de la commune-siège de l'association la compétence d'organisation pour les scrutins au plan intercommunal. La LEDP 1989 donnait pareille compétence au Préfet. Or les autorités communales jouissent d'une plus grande expérience pratique en matière de droits politiques que les préfetures, ne serait-ce que parce qu'elles ont en charge l'administration du registre des électeurs et qu'elles sont responsables du dépouillement du scrutin.

Article 11 Carte et matériel de vote

À l'heure actuelle, les opérations relatives à la production et à l'envoi du matériel électoral sont, pour une large partie, centralisées auprès du département qui mandate à cet effet la Direction des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud (DAL). Pour cette raison, il est pertinent de confier à une seule autorité, possédant les connaissances juridiques et techniques relatives à la tenue d'un scrutin, la compétence d'envoyer aux électeurs leur carte d'électeur et le matériel qui leur permettra de prendre part au scrutin. L'art. 11 al. 1 du projet LEDP désigne donc le département comme autorité responsable de l'envoi du matériel électoral pour l'ensemble des scrutins. Cette tâche n'est dès lors plus répartie entre les différentes autorités compétentes selon le type de scrutin.

Article 12 Délai d'expédition

Les délais dans lesquels le matériel électoral doit parvenir aux électeurs n'ont fait l'objet d'aucune modification.

Article 13 Bureau électoral communal

Le bureau électoral communal est l'autorité responsable du dépouillement lors des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux. Il est essentiel qu'il puisse fonctionner de façon *efficace* – pour assurer l'obtention rapide des résultats – et impartiale, afin de garantir la régularité du scrutin. Il s'agit d'une condition *sine qua non* de la bonne tenue d'un scrutin. Plusieurs changements ont été apportés à cette disposition afin d'atteindre ce double objectif.

L'alinéa 1 diffère quelque peu de la solution préconisée par la LEDP 1989. En effet, le secrétaire du Conseil ne comptait pas parmi les membres de droit du bureau électoral communal. Le projet LEDP renforce le bureau électoral communal en y adjoignant le secrétaire du Conseil qui, de par la nature de sa fonction, possède une bonne connaissance du fonctionnement des institutions politiques.

L'alinéa 2 crée une règle d'incompatibilité interdisant aux membres du bureau électoral communal de prendre part aux opérations de dépouillement relatives à l'élection de la municipalité ou à une élection cantonale ou fédérale à laquelle ils sont candidats. L'élection du conseil communal n'est en revanche pas concernée. La régularité de la tenue du scrutin impose que celui-ci se déroule dans des conditions d'impartialité strictes. Bien que la probité des membres des bureaux électoraux ne soit pas à remettre en question, une apparence de partialité suffit à susciter le doute quant à la régularité du scrutin et au fonctionnement transparent des institutions démocratiques. Si le président ou un membre du bureau électoral est candidat à l'une des élections précitées, il revient au bureau électoral de nommer un suppléant qui remplisse les conditions d'impartialité requises.

L'al. 3 conserve la disposition introduite par la révision de la LEDP, entrée en vigueur le 1er septembre 2018, permettant au bureau électoral communal de faire appel à toute personne domiciliée dans la commune et bénéficiant de l'exercice des droits civils – ce qui comprend notamment les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse – pour assurer le déroulement du scrutin. Le projet LEDP intègre cette disposition de même que celle autorisant le bureau électoral à faire appel à des personnes non domiciliées dans la commune pour l'assister dans le dépouillement au sein du même alinéa 3. Les actuels al. 3 à 5 de la LEDP 1989 font désormais l'objet d'un seul et unique alinéa, sans qu'aucun changement matériel ne soit intervenu.

Article 14 Attributions du bureau électoral communal

Les attributions du bureau électoral communal n'ont pas été modifiées. Il incombe essentiellement à ce dernier de garantir le secret du vote et du dépouillement et de s'assurer que les opérations de décomptage des voix s'opèrent de manière efficiente et en conformité avec la loi.

Article 15 Assistance logistique

Le projet LEDP entend renforcer le rôle de l'administration communale dans le déroulement des scrutins, y compris lors du dépouillement. Le but est de fixer une répartition des tâches claire entre l'administration communale et le bureau électoral. L'art. 15 al.1 du projet impose à l'administration communale – ou à l'entité interne à l'administration désignée par la municipalité – de mettre à disposition du bureau électoral communal les ressources matérielles et organisationnelles nécessaires au bon déroulement du scrutin. On pensera notamment à la planification des opérations ainsi qu'à la mise à disposition de processus, de matériel informatique ou de personnel de l'administration communale le jour du scrutin. Le but de cette disposition n'est en aucun cas de mettre à mal le principe de séparation des pouvoirs entre le conseil général ou communal et la municipalité, ni l'indépendance du bureau du électoral, bien au contraire. Ces deux éléments visent à garantir le processus démocratique, en particulier lors de votations ou d'élections communales. Il est donc primordial que le bureau électoral garde la direction des opérations tout en bénéficiant des compétences techniques et logistiques de l'administration communale.

Une telle pratique est déjà répandue dans bon nombre de communes et a le mérite de garantir une continuité ainsi qu'une uniformité dans la préparation et le déroulement du dépouillement sur l'ensemble du territoire cantonal. En effet, l'évolution technologique, la pression sur les délais, la politisation des débats et le nombre toujours plus conséquent de recours plaident en la faveur d'une organisation rigoureuse et transparente du processus électoral qui s'étende également, et surtout, au jour du dépouillement. Ce constat est particulièrement évident lors de scrutins de grande ampleur comme les élections générales communales, cantonales ou fédérales. Par ailleurs, il semble tout à fait opportun d'utiliser l'administration communale ou l'entité en charge de l'organisation des scrutins au niveau communal ainsi que du dépouillement anticipé comme canal de transmission (formations, directives, marches à suivre, instructions) entre le Canton et les communes. En effet, l'administration communale entretient déjà des relations privilégiées avec le bureau électoral cantonal lors de l'accomplissement de ces tâches.

Dès lors que le support logistique, informatique et organisationnel est assuré par l'administration communale, le bureau électoral peut concentrer son travail sur les opérations de dépouillement à proprement parler, et en particulier sur les tâches décisionnelles qui lui incombent. La loi lui attribue notamment la compétence d'assurer le secret et la régularité du vote, de gérer le local de vote, mais également de contrôler la validité des votes, la mise au point des bulletins et cas échéant de trancher sur leur nullité.

Article 16 Observateurs

L'envoi d'observateurs dans le local de dépouillement n'est pas chose nouvelle. La LEDP 1989 le prévoit déjà à son art. 13. Les conditions pour dépêcher une délégation d'observateurs le jour du scrutin n'ont pas changé. Il faut que ces derniers aient la qualité d'électeurs dans la commune et qu'ils soient nommés par un parti politique ou un groupe d'électeurs (al. 1 et 2). À ce propos, le parti politique qui souhaite envoyer des observateurs doit bénéficier d'une représentation au sein du conseil. En outre, il faut comprendre par la notion de groupe d'électeurs des groupements tels que les comités d'initiative et de référendum ou des groupes de membres du conseil communal ou général. Cette notion de groupe d'électeurs doit ainsi être appréhendée dans un sens restreint. Il ne suffit donc pas de bénéficier de la qualité d'électeur pour pouvoir nommer un délégué lors du dépouillement. Une règle trop ouverte ouvrirait la porte à des demandes de citoyens quérulents, ce qui ne manquerait de perturber le bon déroulement du dépouillement.

Le projet LEDP octroie au Conseil d'Etat la compétence de réglementer les droits et les devoirs des observateurs (al. 3). Le texte de la loi se borne à préciser que l'observateur a le droit d'assister au dépouillement. Ces termes seront précisés et la mission des observateurs sera clairement définie dans le règlement. Il y sera en particulier précisé que les observateurs doivent se contenter d'un rôle passif, en ce qu'il leur est permis d'être présent dans le local de vote pour y observer le processus de dépouillement, mais en aucune façon de manipuler du matériel électoral ou de s'adresser directement aux scrutateurs. Si un observateur a des interrogations sur le déroulement du dépouillement, il devra s'adresser au président du bureau qui aura la charge de le renseigner.

Chapitre III

Article 17 Lieu, mode et jour du scrutin

La disposition consacrée au lieu, au mode et au jour du scrutin n'a fait l'objet d'aucune modification.

Article 18 Conditions générales – secret du vote

La disposition qui encadre les conditions générales du droit de vote est également restée inchangée.

Article 19 Vote par correspondance

Le vote par correspondance est aujourd'hui la façon de voter la plus largement répandue en Suisse comme dans le canton de Vaud. Il est donc logique que la disposition topique apparaisse en premier lieu dans le texte de loi, avant celle consacrée au vote au local de vote, aujourd'hui largement tombé en désuétude.

La possibilité du vote anticipé, imposée par l'art. 7 de la loi fédérale sur les droits politiques durant au moins deux des quatre jours qui précèdent le scrutin, est désormais assimilée au vote par correspondance et régie dans la disposition consacrée à celui-ci. Ceci signifie que le vote anticipé ne sera possible que par le dépôt de l'enveloppe de transmission auprès de l'administration communale (pendant les heures d'ouverture officielles) ou dans la boîte aux lettres prévue à cet effet, que les communes auront l'obligation d'installer. Cette adaptation législative ne fait que répondre à l'évolution des mœurs politiques qui plébiscitent largement le vote par correspondance comme mode de participation au scrutin.

Article 21 Vote des malades

L'administration communale sera désormais l'autorité vers laquelle un citoyen atteint dans sa santé devra s'adresser afin de pouvoir exercer valablement son droit de vote. Sous l'égide de la LEDP 1989, une telle demande devait s'effectuer auprès du bureau électoral communal, ceci jusqu'à l'avant-veille du jour du scrutin. Or le bureau électoral communal n'est véritablement actif que le jour du scrutin. De surcroît, il ne dispose généralement ni d'adresse postale ou électronique, ni de numéro de téléphone où il est possible de le joindre dans les jours qui précèdent l'échéance électorale afin de lui demander de porter assistance à un citoyen malade ou souffrant d'un handicap.

Afin d'assurer la facilité pratique du vote des malades, il est préférable de transférer la responsabilité de cette modalité d'exercice du droit de vote à l'administration communale. Celle-ci est en mesure de recevoir et de répondre aux demandes des citoyens atteints dans leur santé dans les délais prévus par la loi.

Par ailleurs, des mesures méritent d'être mises en place afin de faciliter l'exercice des droits politiques par les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental. La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes étudie à l'heure actuelle les instruments et mesures qui pourraient être développés, en s'inspirant notamment des solutions qui ont fait leur preuve dans les autres cantons.

Article 22 Responsabilité

Une modification mineure a été apportée avec l'ajout de l'alinéa visant à préciser dans la loi le rôle du greffe municipal, ou de l'entité désignée par la municipalité pour les opérations liées à l'organisation des scrutins, dans le processus de dépouillement du vote par correspondance. Il lui reviendra d'ouvrir les enveloppes de transmission et de contrôler la légitimation des électeurs. Les enveloppes de vote sont ensuite transmises au bureau électoral communal en vue du dépouillement. Cette façon de procéder correspond déjà à la pratique actuelle, réglementée par les articles 33 et suivants du Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (RLEDP).

Article 23 Votes non pris en compte

La disposition relative aux votes non pris en compte a été légèrement adaptée afin de prévoir une nouvelle catégorie de vote non pris en compte. Lorsque la carte de vote se situe dans l'enveloppe de vote, le vote ainsi émis ne sera plus pris en compte lors du dépouillement. En effet, un tel cas de figure porte atteinte au principe du secret du vote, la personne chargée du dépouillement n'ayant d'autre choix que de découvrir l'identité de l'électeur et le contenu de son vote au moment de l'ouverture de l'enveloppe de vote. On ne saurait donc prendre en considération un vote qui par les modalités de son expression porte atteinte à un principe démocratique aussi important que le secret du vote.

Article 24 Dispositions d'exécution

Il s'agit d'une reprise d'une disposition de la LEDP 1989. En sa qualité d'autorité exécutive, le Conseil d'Etat doit recevoir la compétence d'adopter les dispositions d'exécution concernant la mise en œuvre des différents modes de vote et la prise en charge des frais de production, de conditionnement et de distribution du matériel de vote. Il s'agit avant tout de questions techniques ne présentant aucun caractère politique sensible. Elles n'ont dès lors par leur place dans une loi au sens formel soumise au référendum facultatif.

Chapitre IV Transparence du financement de la vie politique

La Suisse est le seul État membre du Conseil de l'Europe à ne disposer d'aucune réglementation sur la publicité du financement des partis politiques et des campagnes électorales au niveau national. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a critiqué à plusieurs reprises le fait que notre pays n'ait encore créé aucune base légale visant à assurer la transparence du financement des partis politiques.

Au niveau cantonal, les cantons du Tessin, de Genève, de Neuchâtel, de Schwyz et de Fribourg disposent aujourd'hui ou sont en train d'adopter un cadre légal réglementant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le Valais vient de soumettre à la consultation un projet de loi allant dans ce sens. Dans les cantons de Schwyz et Fribourg, l'introduction de règles en la matière a fait suite à des initiatives populaires acceptées par le peuple. Dans le canton de Vaud, une motion (18_MOT_025) demandant l'introduction de règles relatives à la transparence du financement de la vie politique a été partiellement renvoyée au Conseil d'Etat par le Grand Conseil afin qu'il y donne suite dans le cadre des travaux de révision de la LEDP.

Sur le fond, le Conseil d'Etat estime que l'introduction de règles assurant la transparence du financement des activités politiques présente plusieurs avantages notables. La transparence est essentielle à la confiance que nourrissent les citoyens dans leurs élus et dans leurs institutions. Elle constitue en outre un moyen préventif aux tentatives de corruption, de trafic d'influence ou de manipulation de l'opinion. Pour cette raison, l'opinion publique doit être en mesure de savoir qui finance, et à quelle hauteur, les partis politiques, les comités d'initiative et de référendum ainsi que les candidats aux élections. L'opacité n'est pas saine pour la vie démocratique. Elle éveille des doutes chez les citoyens quant à la probité des acteurs politiques, ce qui, à terme, ne peut que nuire à leur légitimité. Enfin, la transparence est nécessaire à la bonne formation de la volonté du corps électoral. Les citoyens sont mieux à même d'élire et de voter en toute connaissance de cause lorsqu'ils disposent du maximum d'informations sur tous les liens financiers qui peuvent éventuellement unir certains acteurs du jeu politique à des personnes physiques ou morales. La possibilité d'obtenir des informations sur les sources de financement des campagnes politiques va précisément dans ce sens. Une telle qualité de l'information n'est cependant assurée que si un certain degré d'exactitude de ces informations peut être assuré par un travail adéquat de vérification. Cet objectif a guidé le Conseil d'Etat dans l'établissement des obligations en matière de transparence.

Le projet LEDP introduit deux volets distincts de mesures destinées à assurer la transparence du financement de la vie politique. Le premier volet a trait à la publication des comptes des partis politiques et des comptes de campagnes des organisations politiques actives à l'occasion d'une votation ou d'une élection (art. 25). Le second volet concerne la publication des dons reçus par différents types d'organisations politiques (art. 26).

Certaines règles ne sauraient cependant s'appliquer de manière absolue. La publicité de certaines informations implique la mise à disposition de données personnelles concernant autant les donateurs que les donataires. Publier l'identité du donateur revient à dévoiler des informations sur ses opinions politiques, qui constituent des données sensibles au sens de la législation sur la protection des données (art. 4 al. 1 ch. 2 de la loi sur la protection des données personnelles ; LPrD, BLV 172.65). Il convient donc de déterminer avec précision quelles informations doivent être rendues publiques et la personne à qui une telle obligation incombe. De même, des obligations liées au principe de transparence ne sauraient être imposées à certaines personnes, notamment en raison de la complexité des opérations que cela implique. Le commentaire des dispositions suivantes vise à présenter l'équilibre proposé par le Conseil d'Etat entre l'intérêt public à la transparence et certains intérêts privés ou publics qui justifient quelques aménagements.

Article 25 Publicité des comptes

Le premier aspect de la transparence de la vie politique a trait à la publicité des comptes. En faisant figurer, d'une manière précise et structurée, l'ensemble des opérations financières réalisées durant une période donnée, ils constituent l'un des instruments les plus efficaces pour assurer la transparence du financement de la vie politique.

L'obligation de publier ses comptes s'adresse aux partis politiques, aux comités de campagne, ainsi qu'aux organisations prenant part de façon significative à des campagnes de votation ou d'élection. Il convient cependant de différencier les différentes catégories de personnes ainsi que les différentes catégories de comptes pour saisir la portée de l'obligation de publier ses comptes. À cet égard, l'al. 1 précise que les *partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants* sont tenus de publier leurs *comptes annuels*, tandis que l'al. 2 dispose que ces derniers, mais également les *comités de campagne* ainsi que toutes les *organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal et communal dans les communes de plus de 10'000 habitants* doivent publier leurs *comptes de campagne*.

Sur le plan cantonal, les partis politiques visés à l'art. 25 al. 1 P-LEDP sont ceux qui étaient représentés par au moins un député au Grand Conseil pendant tout ou partie de l'année civile écoulée. La forme juridique revêtue par le parti ou le groupement politique représenté au Grand Conseil est ici sans pertinence. Les partis visés par l'art. 25 al. 1 P-LEDP ne devront pas nécessairement être constitués en association au sens des art. 60 et suivants du code civil suisse. En somme, les conditions d'application de l'art. 25 P-LEDP ne sauraient être confondues avec les conditions d'inscription au registre des partis politiques prévu par l'art. 28 P-LEDP. L'art. 25 al. 1 P-LEDP précise également le champ d'application de l'obligation de publication des comptes annuels au niveau communal. Les partis et autres formations politiques (p. ex : liste d'entente communale) représentés au sein des conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants durant tout ou partie de l'année civile écoulée seront tenus de publier annuellement leur comptabilité. Il ne se justifie pas d'étendre les obligations en matière de transparence aux formations politiques actives dans des communes qui comptent moins de 10'000 habitants. En effet, les formations politiques dans les communes de taille restreinte disposent en général de ressources humaines et financières limitées. Il leur serait ainsi difficile de supporter la charge administrative inhérente au respect des obligations en matière de transparence.

A contrario, ceci signifie que les partis politiques qui n'ont pas d'élus au Grand Conseil ou dans un Conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants ne devront pas rendre publics leurs comptes annuels. Afin de saisir avec acuité la portée exacte des obligations en matière de transparence, il est important de souligner que les partis et autres groupements politiques qui ne sont pas représentés au Grand Conseil ou dans un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants n'échapperont toutefois pas à toute obligation en matière de transparence. En effet, si un parti ou groupement politique participe de façon significative à une campagne électorale (ne serait-ce qu'en déposant une liste de candidats) ou de votation, il tombera dans le champ d'application de l'art. 25 al. 2 P-LEDP et sera tenu de publier ses comptes de campagne. Les partis et autres groupements politiques concernés par l'obligation prescrite à l'art. 25 al. 1 P-LEDP seront tenus de publier leurs comptes annuels.

D'un point de vue temporel, les formations visées par l'art. 25 al. 1 P-LEDP devront remettre leurs comptes annuels au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice écoulé. Le canton de Genève fixe un délai similaire dans sa législation relative à la transparence du financement des partis politiques (cf. art. 29a al. 1 LEDP-GE).

En prévoyant la publicité des comptes de campagne, l'al. 2 vise un double objectif. D'une part, cette disposition soumet les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants à l'obligation de publier leurs comptes de campagne, obligation qui s'ajoute à la publication des comptes annuels. Le canton de Genève connaît une situation similaire. Cette double obligation est nécessaire à une structure de l'information permettant à l'opinion publique d'obtenir des informations pertinentes sur le financement de la vie politique. En synthétisant à grands traits, on peut affirmer que l'argent des partis politiques sert deux finalités : financer les frais courants du parti et alimenter les budgets de campagne des différentes élections et votations qui émaillent la vie politique. À ce dernier égard, seule la publication des comptes de campagne permet de prendre connaissance des sommes qui ont été allouées en vue d'un scrutin en particulier tout en pouvant tracer leurs origines. Or il est indubitable que de telles informations revêtent un intérêt politique important, ce qui justifie qu'elles soient mises en exergue par une comptabilité distincte des comptes annuels.

L'obligation de publier les comptes de campagnes permettra également d'assurer la transparence du financement des structures qui ne remplissent pas les conditions posées à l'al. 1. Ainsi les comités de campagne constituent autant d'entités qui, par la nature de leur organisation, ne peuvent être soumises à l'obligation de publier leurs comptes annuels. En effet, un comité de campagne – qu'il s'agisse d'un comité d'initiative, référendaire ou d'un comité de soutien à un candidat – est une structure ponctuelle et transitoire constituée en vue d'un scrutin particulier et destinée à disparaître une fois que ce dernier a eu lieu.

Si l'on ne saurait requérir de leur part qu'ils produisent annuellement leur comptabilité, on peut néanmoins exiger d'eux qu'ils satisfassent au principe de transparence en rendant publics leurs comptes de campagne. Ceux-ci constituent l'enregistrement de l'ensemble des transactions financières opérées en lien avec un scrutin en particulier, qu'il s'agisse d'une votation ou d'une élection. Tous les frais engagés et les produits réalisés en lien avec des activités visant à promouvoir ou combattre un objet soumis au vote, une liste ou candidat se présentant à une élection doivent ainsi être répertoriés sous forme comptable.

Les organisations prenant part de façon significative à des campagnes de votation ou d'élection au niveau cantonal ou communal dans les communes de plus de 10'000 habitants (les scrutins intercommunaux sont aussi visés dès lors que le total des habitants des communes membres de l'association de communes dépasse 10'000 habitants) sont également concernées par l'obligation de publicité des comptes de campagne. Il s'agit certes de structures fixes, souvent constituées en associations comme le sont les partis politiques. En revanche, leur engagement dans les campagnes politiques est plus fluctuant, en ceci qu'elles ne s'engagent que lors de certains scrutins, selon l'intérêt qu'elles nourrissent pour l'objet soumis au vote. À titre d'exemple, on pensera avant tout aux organisations de la société civile : organisations patronales et syndicales, associations de défense des migrants, des consommateurs, des droits de l'homme ou de l'environnement, groupes de réflexion, etc. Ces organisations ne s'engagent pas systématiquement à l'occasion des différents scrutins qui traversent la vie politique communale et cantonale. Les personnes sujettes à l'obligation de publicité des comptes de campagne ne devront pas être nécessairement constituées en personne morale pour tomber dans le champ d'application de l'al. 1. Les personnes physiques qui agissent à titre purement individuel – on pensera notamment à un candidat à une élection qui n'est affilié à aucun parti – seront en revanche dispensées de cette obligation.

Pour ces types d'organisations, leur participation à la campagne devra revêtir un caractère significatif pour que s'applique l'obligation de publier les comptes de campagne. Il n'est pas possible de déterminer a priori quelles organisations seraient concernées par une telle disposition. Il conviendra d'apprécier la chose au cas par cas. Cependant, plusieurs critères pourront entrer en ligne de compte pour apprécier le caractère significatif de la participation d'une organisation dans une campagne. Des prises de positions officielles émanant des organes dirigeants de l'organisation de même que la participation active au débat public (interventions dans la presse et les médias, participation à des débats sur l'objet soumis au vote) de la part de membres de l'organisation constitue un premier critère. L'étroitesse du lien entre la mission statutaire de l'organisation ou le domaine d'activité principal de celle-ci et l'objet soumis à votation pourra également servir de critère d'appréciation. Cela n'empêchera pas les associations à visée généraliste qui s'occupent d'une multiplicité de questions politiques d'être également concernées par l'art. 25 al. 2 P-LEDP. La production de matériel de propagande (affiches, flyers, tous-ménages, etc.) est un troisième critère déterminant. La participation au financement d'un comité ou d'un parti engagé dans la campagne est un quatrième critère à prendre en considération. Enfin, le dépôt d'une liste de candidats à une élection ayant lieu au niveau cantonal ou dans une commune de plus de 10'000 habitants devra être regardé comme un engagement significatif dans la campagne.

L'ensemble de ces critères, formant une liste non-exhaustive, ne devront pas être nécessairement tous remplis pour que l'on puisse retenir le caractère significatif de l'engagement d'une organisation dans une campagne. Le contexte politique propre à chaque campagne permettra de déterminer le poids respectif de ces différents critères. Il reviendra au département en charge des droits politiques, après chaque scrutin, d'arrêter la liste des organisations tenues de déposer leurs comptes de campagnes. Si une organisation visée refuse de répondre positivement aux sollicitations du département, celui-ci rendra une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD susceptible de recours imposant à l'organisation de satisfaire aux obligations en matière de transparence. Un contrôle judiciaire demeurera donc possible. La procédure exacte sera définie dans le règlement d'application de la LEDP.

Les comptes de campagne devront être remis au département en charge des droits politiques dans un délai de 60 jours courant à partir du jour du scrutin. L'art. 25 P-LEDP ne prévoit donc qu'une obligation *ex post* et aucune obligation *ex ante* en matière de transparence du financement de la vie politique. Un regard posé sur les autres législations cantonales nous apprend que le canton de Genève a suivi une voie similaire tandis que les cantons de Neuchâtel, Schwyz et du Tessin prévoient, de différentes manières, également des obligations *ex ante*, en ceci que certaines informations doivent également être publiées avant le scrutin concerné, par exemple via la publication d'un budget de campagne. Le Conseil d'Etat est cependant convaincu qu'il convient de se limiter à des obligations postérieures au scrutin. Un budget de campagne est un acte de nature purement prévisionnelle. Il contient des informations par nature inexacts et incertaines puisqu'arrêtées à un moment encore peu avancé de la campagne. Il n'est donc pas de nature à fournir aux citoyens une information fiable sur les montants investis par les différentes organisations engagées dans une campagne. Le Conseil d'Etat estime que les citoyens doivent être en possession d'informations précises et complètes au moment de choisir l'orientation de leur vote.

À cet égard, un budget publié avant le vote ne permet pas d'atteindre un degré de précision adéquat. Pire, il est à craindre que des informations imprécises concernant les sommes engagées dans une campagne exercent une influence néfaste sur le débat public, en monopolisant l'attention des citoyens au détriment du fond du problème. Au fur et à mesure des scrutins, les citoyens auront l'occasion de se forger une image fiable des relations financières qui unissent les partis et organisations politiques à des personnes morales ou physiques.

Une dernière précision s'impose quant à la portée de ce second alinéa. Lorsque le texte de loi mentionne les campagnes électorales au niveau cantonal, il vise autant l'élection du Grand Conseil, du Conseil d'Etat que du Conseil des Etats. Il est vrai que ce dernier est une autorité fédérale, cependant l'élection de ses membres est régie par le droit cantonal (voir l'art. 150 al. 3 de la Constitution fédérale); les cantons sont ainsi compétents pour introduire des règles relatives à la transparence du financement de l'élection du Conseil des Etats. Une initiative populaire fédérale portant sur la transparence du financement de la vie politique devrait être soumise au vote du peuple et des cantons dans un avenir proche; l'adoption d'un contre-projet à cette initiative par l'Assemblée fédérale est pour l'heure incertaine. Si l'initiative est acceptée, le financement de l'élection du Conseil des Etats sera régi par des règles fédérales. Il importe cependant de relever que l'existence d'obligations divergentes s'agissant de la transparence du financement de la campagne pour l'élection des deux chambres de l'Assemblée fédérale (élections qui ont lieu simultanément dans notre canton) ne va pas sans poser certains problèmes concrets aux candidats et organisations politiques concernées. Dans la pratique, il est difficile de déterminer si un don versé en vue de financer la campagne d'un parti pour les élections fédérales doit être soumis aux règles cantonales régissant la transparence du financement de l'élection du Conseil des Etats ou aux règles fédérales portant sur l'élection du Conseil national. Si, à l'avenir, le droit fédéral venait à autoriser les cantons à légiférer sur le financement de l'élection du Conseil national, la présente disposition pourra être adaptée afin d'assurer l'uniformité des règles applicables.

Enfin, l'art. 25 al. 3 P-LEDP octroie au département en charge des droits politique la compétence d'établir un modèle de comptes qui devra obligatoirement être utilisé par les organisations soumises aux obligations en matière de transparence. Une information claire sur les sources de financement des différents acteurs politiques requiert une présentation homogène des comptes, ne serait-ce que pour assurer leur comparabilité. Les cantons de Genève et de Neuchâtel prévoient également un modèle de compte obligatoire. Il ne s'agira en aucun cas de compliquer la vie des partis et autres organisations politiques. Une comptabilité simplifiée comprenant la présentation des produits et des charges suffira à assurer le respect des obligations relatives à la transparence du financement de la vie politique.

Article 26 Publicité des dons

L'obligation de rendre publics les dons perçus au cours de l'année civile écoulée constitue le second volet de la transparence du financement de la vie politique.

Le cercle de personnes devant révéler les dons qu'ils ont perçus recoupe pour une large partie les personnes astreintes à l'obligation de publier leurs comptes; il est néanmoins quelque peu plus large.

En premier lieu, les partis politiques et les groupements politiques représentés au sein du Grand Conseil ou dans un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants, les comités de campagnes ou toute autre forme d'organisation prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal et communal dans les communes de plus 10'000 habitants seront tenus de révéler les dons qu'ils ont reçus. L'obligation de rendre publics les dons reçus ne saurait être confondue avec l'obligation de publier les comptes prévue à l'art. 25. Les organisations qui publient leurs comptes en vertu de cette dernière disposition ne sont aucunement dispensées de révéler, de façon séparée, les dons dont elles ont été les bénéficiaires. En second lieu, l'obligation de rendre publics les dons reçus s'applique également aux candidats à l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Cette obligation concerne également les candidats à l'élection de la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants. Après réflexion, il a été décidé de ne pas étendre l'obligation de publier la liste des donateurs aux candidats à l'élection du conseil communal. Le fait qu'il y ait plus de 1300 sièges à pourvoir dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants laisse augurer du nombre colossal de listes de donateurs – chaque candidat devant se plier à l'obligation de transparence – à contrôler et à publier par le département en charge des droits politiques. Il n'existe pas de motif institutionnel suffisant pour justifier une telle charge de travail. En effet, un conseiller communal pris isolément pèse d'un poids modeste dans la prise de décision de l'organe délibérant, à tout le moins s'agissant du décompte des voix. Faibles sont les risques qu'une personne ou une organisation finance la campagne d'un candidat au conseil communal à hauteur d'une somme supérieure à 3'000 ou 5'000 CHF dans le but d'influencer la vie politique de la commune. Pareilles manœuvres peuvent éventuellement se concevoir à l'échelle d'un parti qui se propose d'occuper une proportion notable des sièges du conseil communal.

À cet égard, il est judicieux de rappeler que les partis et autres groupements politiques qui déposent des listes lors de l'élection du conseil communal seront considérés comme des organisations prenant part de façon significative à une campagne électorale au sens de l'art. 25 al. 2 P-LEDP. Il leur incombera de publier leurs comptes de campagne accompagnés des listes des donateurs ayant procédé à un don supérieur à 3'000 ou 5'000 CHF.

La notion de don visée par l'article 26 est une notion autonome de droit cantonal qui recouvre cependant pour l'essentiel la définition de la donation exposée à l'art. 239 du Code des obligations. Il s'agit donc de toute disposition entre vifs par laquelle une personne cède tout ou partie de ses biens à une autre sans contre-prestation correspondante. Si un don est la plupart du temps de nature financière, il peut également prendre la forme d'une prestation en nature. Les prêts consentis sans intérêt et sans véritable échéance de remboursement devront également être considérés comme des dons et seront soumis à l'obligation de publicité. Il en sera de même des libéralités effectuées en échange d'une contre-prestation d'une valeur nettement inférieure (« donation mixte »). Enfin, les rétributions que les représentants de partis au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal reversent à leur formation politique seront à assimiler à des dons au sens de l'art. 26 Projet LEDP.

L'al. 2 précise les informations que les personnes visées à l'al. 1 – la notion de personne vise ici autant les personnes morales que les personnes physiques – sont tenues de révéler. Les dons reçus de la part de personnes morales devront être révélés dès que le montant d'un don individuel sera supérieur à 3000 CHF. Le montant du don ainsi que la raison sociale de la personne morale revêtant la qualité de donateur doivent être révélés. S'agissant des dons provenant de personnes physiques, seuls les dons excédant 5000 francs versés au cours de l'année civile par la même personne ont l'obligation d'être divulgués. L'identité du donateur de même que le montant de la donation doivent être rendus publics. Les dons effectués par un seul donateur au cours de la même année civile devront être cumulés. Si la somme totale annuelle excède 3000 francs s'agissant d'un don provenant d'une personne morale ou 5000 francs en cas d'un don versé par une personne physique, le donataire aura l'obligation de révéler l'identité du donateur. Il ne sera donc pas possible de contourner la loi en multipliant les dons inférieurs au seuil légal au cours de la même année civile.

La différence de traitement entre les dons provenant de personnes morales et ceux versés par des personnes physiques se justifie par l'existence d'un intérêt public accru à la publicité des premiers. En effet, le Conseil d'Etat estime que les dons des personnes morales sont une information importante qui doit être rendue publique à partir d'un montant relativement modeste. A l'inverse, les dons provenant de personnes physiques sont le plus souvent des libéralités effectuées par les militants et les sympathisants d'un parti ou d'une cause politique. Ils entendent ainsi donner les moyens à des organisations de défendre au mieux leurs convictions dans l'espace public. C'est pourquoi le seuil à partir duquel un don de personne physique doit être révélé est plus élevé. Le but n'est bien évidemment pas d'interdire à des entreprises ou, plus généralement, à des personnes morales de faire des dons à des organisations ou à des personnalités politiques. La transparence vise à donner aux électeurs les informations pertinentes sur les soutiens financiers dont bénéficient les différents acteurs politiques.

Le second alinéa vise à préciser les modalités pratiques permettant le respect de l'obligation de rendre publics les dons visés à l'al. 2. Il s'agira, pour les personnes astreintes, de dresser une liste nominative des donateurs comprenant le montant des dons perçus. Le règlement d'application de la LEDP pourra prévoir d'autres informations devant figurer sur la liste des donateurs, telles la commune de domicile, ceci afin d'éviter que certains donateurs soient confondus avec des homonymes. D'un point de vue temporel, cette liste devra être remise en même temps que les comptes pour les personnes astreintes aux obligations prescrites à l'art. 25 P-LEDP. Pour les candidats à l'élection au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, au conseil communal et à la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants, la liste des donateurs devra être adressée au département en charge des droits politiques dans un délai de 60 jours à compter de la date du scrutin.

L'al. 3 introduit l'interdiction d'accepter des dons de nature financière anonymes ou versés sous pseudonyme. De tels agissements ayant pour but de contourner les règles instaurées en matière de transparence du financement des activités politiques, elles ne sauraient être tolérées. Les organisations et personnes astreintes à l'obligation de transparence devront donc reverser de tels dons à des personnes morales poursuivant un but d'utilité publique, telles qu'elles sont définies à l'art. 90 al. 1 let. g de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI ; BLV 642.11). La question du sort à réserver aux dons anonymes en nature sera traitée dans le règlement.

Article 27 Accès aux informations

Cette disposition définit la procédure qui devra être suivie pour assurer la publicité des informations soumises à l'obligation de transparence. Dans un premier temps, les personnes visées par les obligations prescrites aux art. 25 et 26 devront transmettre les informations définies dans ces dispositions au département en charge des droits politiques. Ce dernier procédera, dans un second temps, à la vérification des données reçues afin de détecter d'éventuelles anomalies. Le contrôle effectué revêtira un aspect avant tout formel consistant à vérifier que les informations requises sont bien remises dans les délais légaux. Cela ne signifie pas que tout contrôle matériel sera exclu puisqu'un examen de la plausibilité des éléments déclarés pourra être systématiquement effectué. Il est difficile de concevoir un contrôle matériel plus élargi sans prévoir des moyens d'investigation assez intrusifs au bénéfice de l'administration (p. ex la possibilité de requérir la production d'extraits de compte afin de vérifier l'exactitude des dons déclarés). Le Conseil d'Etat n'entend pas suivre cette voie-là. Il tient tout de même à rappeler que si des doutes importants existent, il sera toujours possible de porter l'affaire devant le Ministère public dans la mesure où le non-respect des obligations en matière de transparence sera constitutif d'une contravention (art. 193 Projet LEDP). L'autorité de poursuite pourra quant à elle faire usage des moyens d'investigation qui sont prévus par le code de procédure pénale. Le Conseil d'Etat n'a également pas voulu suivre la voie tracée par le canton de Genève où la vérification des comptes est réalisée par un organe de révision externe, aux frais des organisations concernées. Le Conseil d'Etat n'entend pas faire peser sur les partis et autres organisations politiques la totalité des frais de mise en œuvre des règles sur la transparence du financement de la vie politique.

Enfin, le département les mettra à disposition du public sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud. La remise d'une copie papier sera possible contre le paiement d'un émolument. La gratuité de l'accès à l'information définie à l'art. 11 de la loi sur l'information (LInfo, BLV 170.21) est assurée par la publication des données sur internet. L'exigence du paiement d'un émolument contre la remise d'une copie papier ne contrevient donc pas au cadre légal régissant l'information officielle. Le droit pour l'autorité d'exiger de l'administré le paiement d'un émolument en cas de remise d'une copie papier est d'ailleurs prévu par l'art. 11 al. 2 let. c LInfo.

L'al. 2 octroie au Conseil d'Etat la compétence de régler les aspects procéduraux qui ne sont pas réglés directement dans la loi. C'est par exemple la question de la procédure à suivre pour effectuer les rectifications demandées par l'autorité compétente – si des informations demandées venaient à être manquantes ou incomplètes – qui sera traitée dans le règlement d'application.

Chapitre V Registre des partis politiques

L'introduction d'un registre des partis politiques constitue une autre innovation du projet LEDP. Il ne s'agit pas toutefois d'une originalité au niveau suisse, puisqu'un registre similaire existe déjà au niveau fédéral depuis 2003 (art. 76a LDP). L'intérêt d'un tel registre est de permettre à des partis jouissant d'une audience notable auprès de la population de se faire enregistrer officiellement, ceci afin de bénéficier de certaines facilités administratives. Celles-ci sont au nombre de deux et sont détaillées dans les dispositions topiques de la loi.

En premier lieu, les partis inscrits au registre seront exemptés de l'obligation d'obtenir les signatures de parrains lors du dépôt de leurs listes électorales pour les élections au niveau cantonal et communal (voir le commentaire des art. 58, 86 et 105). Lorsque des formations politiques peu connues des citoyens cherchent à se présenter à une élection, l'exigence des parrainages des listes électorales se justifie car cela permet de prévenir l'accès au processus électoral de groupements ne jouissant d'aucune véritable audience auprès de la population. Les partis qui seront enregistrés dans le registre des partis auront déjà démontré qu'ils jouissent d'une audience notable auprès du corps électoral (voir le commentaire de l'al. 2 ci-dessous). Réclamer de leur part la réunion de plusieurs parrainages lors du dépôt de leurs listes électorales n'a donc pas de sens.

En second lieu, les partis inscrits au registre pourront annoncer une initiative populaire ou un référendum au niveau cantonal, communal et intercommunal. Ils pourront ainsi constituer le comité d'initiative sans devoir réunir le nombre d'électeurs requis par les dispositions topiques (voir le commentaire des art. 112 et 138). Une des principales raisons d'être du comité d'initiative est de permettre à l'autorité d'avoir un interlocuteur qui soit fiable et aisément joignable lors des différentes étapes qui se succèdent entre l'annonce d'une initiative et son éventuelle soumission au vote du peuple. Un parti enregistré dans le registre devra obligatoirement fournir des informations quant aux personnes à contacter. Il est dès lors outillé pour fonctionner en qualité de comité d'initiative.

Il convient enfin de relever que l'introduction d'un registre des partis politiques au niveau cantonal n'aura pas d'incidence sur les conditions de déduction du revenu imposable des dons effectués à des partis politiques. À l'heure actuelle, les dons effectués à des partis inscrits au registre fédéral des partis politiques sont déductibles du revenu imposable (art. 37 al. 1 let. j ch. 1 de loi sur les impôts directs cantonaux ; LI, RSV 642.11). En ce qu'il s'agit d'une disposition harmonisée découlant du droit fédéral (art. 9 al. 2 let. 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ; LHID, RS 642.14), une révision de la loi cantonale ne peut entrer en ligne de compte. C'est donc l'inscription au registre fédéral qui restera pertinente en matière de déductions fiscales.

Article 28

Cette disposition se concentre sur l'administration du registre des partis politiques et sur la procédure d'enregistrement.

En vertu de l'al. 1, le département en charge des droits politiques est chargé d'administrer le registre des partis politiques. Il lui reviendra donc de procéder à l'ensemble des opérations d'inscription et de radiation, ainsi que d'assurer la publicité du registre.

L'al. 2 règle les conditions auxquelles les partis politiques devront satisfaire afin d'être officiellement enregistrés. À titre liminaire, il faut souligner que l'inscription au registre s'effectuera sur une base volontaire ; les partis qui remplissent les conditions de l'inscription devront donc s'adresser à cette fin au département. Afin d'être inscrit, un parti politique devra être constitué en association au sens des art. 60 et ss du Code civil suisse et compter au moins l'un de ses membres au sein du Grand Conseil ou d'un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants élu sur une de ses listes électorales. Cet élément en particulier permet de justifier les allègements administratifs dont bénéficieront les partis inscrits. Le fait d'avoir réussi à faire élire l'un de ses membres au sein du Grand Conseil ou d'un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants démontre l'audience notable dont jouit le parti concerné auprès des citoyens du canton ou de la commune concernée. C'est précisément ce critère de notoriété du parti qui explique qu'il soit dispensé de trouver des parrainages pour déposer une liste à l'occasion d'une élection ou qu'il puisse agir en qualité de comité d'initiative.

Deux clarifications sont d'emblée de mise. En premier lieu, l'inscription dans le registre des partis politiques sera ouverte aux partis cantonaux bénéficiant mais bénéficiera également aux sections d'arrondissements de ces derniers pour le dépôt des listes lors de l'élection du Grand Conseil. Il faudra pour cela qu'elles aient réussi à faire élire l'un de leurs membres au Grand Conseil. Si ce n'est pas le cas, le parti cantonal inscrit au registre aura la possibilité de déposer lui-même des listes dans les différents arrondissements électoraux. En second lieu, il convient de s'arrêter quelques instants sur le cas d'un député élu sous la bannière d'un parti qui déciderait de le quitter pour créer son propre parti ou rejoindre un parti qui, avant son adhésion, ne remplissait pas les conditions d'une inscription. Ce parti ne pourra être inscrit au registre car le membre qui le représente au Grand Conseil ou au conseil communal n'aura pas été élu sous sa bannière. En effet, un tel parti n'a, à proprement parler, jamais fait élire l'un de ses membres au Grand Conseil ou au conseil communal. Il ne remplit donc pas le critère de notabilité retenu par le projet LEDP permettant à un parti d'être dispensé de certaines formalités administratives par son inscription au registre des partis politiques.

Il faut enfin noter que ce sont les partis politiques qui seront inscrits au registre et non les groupes politiques présents au Grand Conseil ou dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants. Ainsi si un groupe politique comprend trois partis en son sein, ce sont ces trois formations qui devront chacune requérir individuellement une inscription au registre des partis politiques. De même, les partis ayant constitué une liste commune ou ayant apparenté leurs listes devront requérir individuellement leur enregistrement.

Les conditions qui président à la radiation d'un parti du registre sont réglées à l'al. 3. Deux cas de figure peuvent entrer en ligne de compte. D'une part, un parti dûment inscrit au registre peut requérir sa propre radiation auprès du département. Celle-ci interviendra sans que le parti qui l'exige n'ait besoin de fournir une quelconque justification. D'autre part, la radiation interviendra d'office dès qu'un parti enregistré cessera de remplir l'une des conditions énoncées à l'al. 2. Par exemple, si l'unique député qui représente un parti au Grand Conseil vient à quitter celui-ci, le parti en question sera automatiquement radié du registre. À cet égard, il est prévu d'intégrer dans le futur règlement d'application une disposition imposant aux bureaux du Grand Conseil et des conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants de signaler au département les motifs de radiation dont ils auraient eu connaissance. Cela simplifiera considérablement la bonne administration du registre.

Le registre des partis politiques sera public (al. 4). Il reviendra au département d'assurer sa publicité par sa mise à disposition sur internet. Il aura également la charge de le mettre à jour en continu.

Certaines questions techniques liées à la procédure d'enregistrement seront traitées dans le règlement d'application. Les documents qui devront être remis au département ainsi que les délais à respecter y seront notamment précisés.

Titre II Règles particulières aux votations

Article 29 Matériel officiel

Le matériel officiel envoyé aux électeurs à l'occasion des votations cantonales et communales sera constitué des mêmes éléments que ceux prévus par la LEDP 1989. Une enveloppe de transmission, le bulletin de vote comportant les questions posées aux électeurs, l'enveloppe de vote destinée à contenir les bulletins de vote ainsi que la brochure explicative des autorités seront envoyés à tous les électeurs avant le scrutin. Le département en charge des droits politiques est responsable de l'impression de ces documents.

L'al. 2 ne figurait cependant pas dans la LEDP 1989. Selon cet alinéa, la responsabilité de l'impression des bulletins de vote pour les votations communales incombe à la municipalité. Cette innovation n'en est pas vraiment une puisqu'il ne s'agit que de la codification d'une pratique ayant cours depuis plusieurs années déjà.

Article 30 Brochure explicative

La brochure explicative est un élément essentiel dans le déroulement d'une votation. Elle joue un rôle crucial dans la formation de la volonté des électeurs. Selon son contenu, elle peut autant contribuer que porter atteinte à la liberté de vote des électeurs, droit fondamental garanti par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Cette disposition, qui protège les citoyens contre toute forme d'influence qui contreviendrait à la libre formation de leur volonté, a fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la part du Tribunal fédéral. La marge de manœuvre du législateur cantonal est donc fortement limitée et doit nécessairement s'inscrire à l'aune des principes dégagés par notre Haute Cour. C'est précisément l'objectif visé par les art. 30 et 31 du projet LEDP qui délimitent clairement les possibilités d'intervention des autorités dans le débat public précédant une votation.

La première phrase de l'al. 1 confère à la Chancellerie d'Etat la compétence d'éditer la brochure explicative, qui est jointe au matériel officiel. En ce sens, l'art. 30 al. 1 complète la liste des éléments énumérés à l'art. 29 qui composent le matériel de vote officiel envoyé aux électeurs. Cette solution ne modifie en rien la situation qui prévaut aujourd'hui sous l'égide de la LEDP 1989.

La seconde phrase de l'al. 1 a, en revanche, un caractère inédit. Elle oblige les autorités à publier la brochure explicative sur le site internet de l'Etat de Vaud au moins six semaines avant le jour du scrutin. Cette façon de procéder s'inspire de la solution qui prévaut au niveau fédéral (art. 11 al. 3 LDP) et répond à des demandes formulées dans une motion (17_MOT_108) et une résolution (18_RES_009) déposées au Grand Conseil. Les électeurs pourraient désormais avoir accès à la brochure explicative deux semaines plus tôt qu'aujourd'hui. En effet, l'art. 19 al. 1 de la LEDP 1989 – partiellement repris à l'art. 12 du Projet LEDP – prescrit que le matériel de vote officiel doit parvenir aux électeurs dans la quatrième semaine précédant le scrutin en cas de votation. L'allongement du délai de publication de la brochure explicative aurait pour premier avantage de permettre aux électeurs de prendre connaissance plus tôt des enjeux du scrutin et des différentes opinions exprimées sur l'objet soumis au vote. Les électeurs disposeraient donc de plus de temps pour mûrir leur réflexion et former leur volonté. En outre, les éventuels recours contre la brochure explicative pourraient également être déposés de manière plus précoce, la publication de la brochure faisant démarrer le délai de recours prévu à l'art. 173 P-LEDP. Selon les cas, cela pourrait permettre aux autorités d'agir avant le jour du scrutin et de prendre les mesures qui s'imposent pour rétablir la régularité du processus de vote.

L'al. 2 prescrit le contenu de la brochure explicative. Celle-ci sera composée des mêmes éléments qu'aujourd'hui. Elle contiendra la question posée aux électeurs, reproduite mot pour mot, assorties d'explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, qui doivent permettre à l'électeur de se faire une image fidèle des faits les plus pertinents et des enjeux du scrutin. Ces explications comprendront, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités (organisations syndicales, patronales, ONG, associations faitières, etc.) s'étant exprimées sur l'objet soumis à la votation cantonale. La jurisprudence fédérale astreint, dans une certaine mesure, les autorités à un devoir d'exhaustivité, leur interdisant de passer sous silence la position d'acteurs importants du débat public dans les explications sur la votation qu'elles fournissent à la population.

L'al. 2 est formulé de manière analogue à l'art. 11 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques qui dispose que le Conseil fédéral accompagne le texte soumis à la votation de brèves explications, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités. Le projet de révision de la LEDP s'inscrit totalement dans ce sillage. La brochure explicative contiendra en outre le résultat du vote du Grand Conseil ainsi qu'un avis et une recommandation de vote des autorités. En cas de divergence entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, seul l'avis de ce dernier figurera dans la brochure explicative. Enfin, les recommandations de vote des différentes formations politiques représentées par un groupe au Grand Conseil figureront également dans la brochure explicative.

L'al. 3 délimite la place laissée aux arguments du comité d'initiative ou de référendum dans la brochure explicative. Cette disposition reprend pour une très large part le contenu de l'art. 24 al. 3 de la LEDP 1989. Une seule modification mineure est à signaler. Selon l'art. 24 al. 3 de la LEDP 1989, le texte du comité doit être traité équitablement sur le plan graphique et peut avoir une dimension égale à l'avis des autorités. Deux problèmes apparaissent dans cette formulation. D'une part, le traitement équitable réservé à l'argumentaire du comité d'initiative ou de référendum n'est pas une possibilité offerte à l'autorité, mais une obligation qui découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst. féd.). La tournure potestative (« peut ») a donc été transformée en formulation impérative (« doit »). D'autre part, la LEDP 1989 commandait que le texte élaboré par le comité soit de dimension « égale » à la position des autorités. Ce terme apparaît trop rigide et contraignant, laissant penser que les argumentaires des autorités et du comité doivent être d'une taille rigoureusement identique. Il importe avant tout qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre la position de l'autorité et le texte du comité qui lui est opposé. La jurisprudence du Tribunal fédéral va d'ailleurs dans ce sens. Pour cette raison, l'adjectif « égale » a été remplacé par « similaire ».

Les prescriptions qui fixent les conditions d'édition et le contenu de la brochure explicative s'appliqueront par analogie lors des votations communales. La Municipalité sera responsable de l'édition de la brochure. Il reviendra au greffe municipal de la mettre à disposition des électeurs au moins six semaines avant le jour du scrutin.

Article 31 Information des électeurs

Cette disposition vise à fixer les principes qui s'appliquent à la communication du Conseil d'Etat dans une campagne de votation cantonale. Une telle base légale existe déjà au niveau fédéral. L'art. 10a LDP fixe les principes de la communication du Conseil fédéral dans les campagnes de votation au niveau fédéral. L'article 31 du projet LEDP s'en inspire largement.

En tant qu'autorité exécutive suprême du canton, le Conseil d'Etat a pour mission de diriger la collectivité. Il est donc normal qu'il puisse s'engager en faveur des projets qui semblent aller dans le sens du bien commun. À cet égard, le Conseil d'Etat peut et même doit exercer une fonction d'information vis-à-vis des électeurs. Ceux-ci seraient privés d'une source d'information importante s'ils n'étaient pas en mesure de connaître la position de leurs autorités. Lorsqu'il s'agit d'un référendum, le Conseil d'Etat est, la plupart du temps, à l'origine du projet d'acte soumis au vote. Lorsqu'il fait face à une initiative populaire, le Conseil d'Etat est remis en cause sur son inaction supposée. Dans ces deux cas de figure, les autorités ont toute la légitimité pour intervenir dans le débat public. Cette fonction d'information que doivent exercer les autorités est de longue date reconnue par la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la liberté de vote des citoyens.

La brochure explicative est le principal vecteur utilisé par les autorités, en général le Conseil d'Etat, pour faire part de leurs appréciations et délivrer une recommandation de vote. Mais le Conseil d'Etat serait fortement restreint dans sa fonction d'information s'il devait se limiter à publier son avis dans la brochure explicative. Le développement des moyens de communication – notamment des réseaux sociaux – permet aujourd'hui aux acteurs privés de faire campagne et de peser sur l'opinion publique de façon continue. En revanche, la brochure explicative ne permet au Conseil d'Etat que d'intervenir à un instant déterminé de la campagne. L'al. 1 entend remédier à cette situation et cadrer les possibilités d'interventions du Conseil d'Etat. Aussi dispose-t-il que le Conseil d'Etat informe les électeurs de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale. Cette disposition souligne la fonction d'information que doit exercer le Conseil d'Etat qui l'astreint à expliquer le contexte et les enjeux du scrutin mais qui lui permet également d'expliquer la position des autorités cantonales sur l'objet soumis à votation. En cas de désaccord entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, ce dernier ne saurait défendre publiquement une position contraire à celle exprimée par la majorité du parlement cantonal. La recommandation de vote se doit d'être univoque et ainsi ne donner lieu à quelque malentendu que ce soit. En cas de divergence d'avis entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, l'avis de ce dernier prime et dicte le contenu de la recommandation de vote.

Tout au plus, afin que l'information des électeurs soit complète, le résumé de l'historique du dossier dans les explications de la brochure peut mentionner quelle a été la position du Conseil d'Etat, mais en aucun cas cette mention ne doit interférer dans la recommandation de vote.

Le Conseil d'Etat disposera donc d'une base légale sur laquelle s'appuyer pour procéder à des opérations de communication allant au-delà de la simple remise d'une brochure explicative aux électeurs. À ce propos, il est important de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral ne s'oppose pas, sur le principe, aux interventions des autorités lors des campagnes de votation. La forme et le fond des interventions officielles doivent cependant satisfaire à différentes conditions pour être jugées licites à l'aune de la liberté de vote.

Ces conditions sont énumérées à l'al. 2. Chacune des interventions du Conseil d'Etat devra respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Le principe d'objectivité impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation. Le message adressé aux électeurs doit leur permettre de se faire une image fidèle et objective de l'objet soumis à votation. À cette fin, les propos et le ton choisis devront rester mesurés et les arguments développés seront, dans la mesure du possible, fondés sur une base factuelle vérifiable. L'objectivité requise de l'autorité implique ainsi un certain devoir d'exhaustivité de sa part, qui ne doit cependant pas être interprété de manière trop stricte : il lui est certes interdit de passer sous silence des éléments importants pour la formation de l'opinion du corps électoral ou de restituer faussement les arguments développés par le comité d'initiative et de référendum. L'autorité n'est néanmoins pas tenue de discuter tous les détails du projet ou de relater l'ensemble des éléments qui parlent en faveur ou en défaveur de ce dernier. Elle peut en outre intervenir dans la campagne pour rectifier des propos erronés ou délibérément mensongers. Il en va de la bonne information des citoyens. Le principe de transparence exige que les interventions officielles soient, sans ambiguïtés, identifiables comme telles par le citoyen. L'autorité ne peut donc agir de façon opaque, par exemple en finançant en sous-main les partisans de la position qu'elle défend. Elle ne saurait également amalgamer ses prises de position avec celles d'un comité privé en présentant de manière indistincte une position partisane et la position officielle dans le contenu informatif émanant de l'autorité. Enfin, le principe de proportionnalité, qui est du reste un principe cardinal de l'activité de l'Etat (art. 7 al. 2 de la Constitution vaudoise), interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne. Les interventions des autorités ne pourront en aucun cas dépasser en nombre et en intensité les interventions des acteurs privés. La question des moyens financiers engagés par les autorités est ici au cœur du problème. Ces dernières devront faire preuve de mesure dans l'emploi des fonds publics alloués à des opérations de communication en vue d'un scrutin à venir.

L'al. 3 dispose que l'ensemble des principes valables au niveau cantonal s'appliqueront par analogie au niveau communal. Les droits et obligations du Conseil d'Etat au niveau cantonal incomberont à la Municipalité au niveau communal et au Comité de direction au niveau intercommunal. Ce troisième alinéa ne doit en conséquence pas être compris comme l'octroi d'une compétence au Conseil d'Etat d'intervenir dans les scrutins communaux au motif que l'intérêt du canton serait en jeu. Lorsqu'une votation communale porte sur un projet d'importance cantonale porté par les autorités cantonales ou auquel les autorités cantonales sont étroitement associées (p. ex : construction d'un gymnase), ces dernières ne sauraient se substituer aux Municipalités concernées. Le Conseil d'Etat doit limiter son information à ce que prescrit la loi sur l'information (LInfo ; BLV 170.21), en particulier son article 3, qui enjoint les autorités à informer le public sur leurs activités d'intérêt générale et à développer les moyens de communications adéquats, tout en veillant à délivrer une information exacte, complète, claire et rapide. Dans le respect des exigences liées à la liberté de vote et à la garantie des droits politiques, les activités de communication du Conseil d'Etat dans le cadre d'une campagne de votation communale permettront la délivrance d'éléments factuels visant une information complète et éclairée du corps électoral communal sur le projet soumis à votation. Le Conseil d'Etat ne saurait donc délivrer une recommandation de vote officielle aux électeurs de la commune concernée.

Article 32 Exercice du droit de vote

Cette disposition du projet LEDP est identique à l'art. 25 de la LEDP 1989.

Article 33 Dépouillement

La première modification apportée à la disposition relative au dépouillement se situe à l'al. 2. Le Conseil d'Etat pourra désormais autoriser les bureaux électoraux communaux des communes de plus de 10'000 habitants à procéder au dépouillement anticipé dès la veille du jour du scrutin. Ce n'est aujourd'hui possible que le jour du scrutin, avant la clôture du local de vote.

L'autorisation de dépouiller dès la veille du scrutin – une possibilité qui existe déjà dans le canton de Zurich – ne sera octroyée que si la charge de travail liée au dépouillement le justifie. Seules quelques communes du canton, les plus grandes, devraient être concernées ; raison pour laquelle la possibilité du dépouillement anticipé ne concerne que les communes de plus de 10'000 habitants. De même, seuls certains types de scrutin devraient entrer en considération. Ce sont essentiellement les élections de parlements selon le système proportionnel – élection du Conseil national, du Grand Conseil et des Conseils communaux élus selon ce mode de scrutin – qui justifient, en raison de la complexité du décompte des suffrages et de l'établissement du résultat final, que le dépouillement puisse débiter la veille du scrutin. Dans son autorisation, le Conseil d'Etat devra veiller à définir les opérations qui peuvent être effectuées la veille du scrutin et celles qui devront obligatoirement attendre le jour du scrutin. Il devra également fixer dans ses décisions l'heure à laquelle les opérations de dépouillement anticipé pourront démarrer.

La préservation du secret du vote est un objectif prioritaire. Pour cette raison, les précautions qui figuraient dans la LEDP 1989 à ce sujet ont été conservées dans le projet LEDP. Ainsi le dépouillement devra obligatoirement se dérouler dans une salle séparée du local de vote. S'agissant du dépouillement anticipé, toutes les mesures utiles devront être prises pour en garantir le secret. Les résultats du dépouillement anticipé devront être tenus secrets et ne pourront en aucun cas être divulgués hors du local de dépouillement (al. 3). Une personne qui ébruiterait les résultats du dépouillement anticipé sera susceptible de faire l'objet d'une plainte pénale pour violation du secret du vote au sens de l'art. 283 du Code pénal suisse.

Dans le but d'assurer le secret du vote et des opérations de dépouillement, une nouvelle disposition (al. 5) a été introduite pour préciser de manière exhaustive les personnes ayant accès au local de dépouillement. Seuls les membres du bureau, les personnes appelées à l'assister dans les opérations de dépouillement – tels les citoyens appelés à œuvre en qualité de scrutateurs ou les membres de l'administration communale qui fournissent l'aide logistique prévue à l'art. 15 Projet LEDP – ainsi que les observateurs seront autorisés à pénétrer dans le local dédié à ces opérations. En vertu de la compétence qui lui est attribuée par l'art. 14 Projet LEDP, le bureau pourra décider d'expulser les personnes qui tenteraient de s'introduire dans le local de dépouillement, en faisant appel aux forces de l'ordre si nécessaire.

L'al. 6 reprend une disposition qui figure dans le titre final de la LEDP 1989. Elle octroie la compétence au Conseil d'Etat d'autoriser l'utilisation de moyens techniques nouveaux pour le dépouillement et d'édicter des instructions à cet égard. Les communes souhaitant avoir recours à des procédés techniques pour le dépouillement, tels des machines à lecture optique, scanners ou autres moyens technique spécifiques doivent ainsi requérir une autorisation de la part du Conseil d'Etat.

Article 36 Etablissement des résultats

La disposition qui détermine la façon dont les résultats d'une votation doivent être établis a été modifiée de façon à conférer une reconnaissance accrue au vote blanc. Sous l'égide de la LEDP 1989, votes nuls et votes blancs étaient amalgamés comme autant de votes qui n'étaient pas valablement exprimés. En effet, l'art. 29 al. 2 de la LEDP 1989 disposait que le projet était accepté s'il obtenait plus de la moitié des suffrages valablement exprimés, ceux-ci se réduisant ainsi aux suffrages portant l'inscription d'un « oui » ou d'un « non ».

Selon l'art. 37 du projet LEDP, les bulletins blancs devront désormais être considérés comme des votes valablement exprimés (al. 1). Ils n'auront toutefois aucune incidence sur l'issue finale du scrutin puisqu'un projet sera accepté dès lors que le nombre de bulletins valablement exprimés portant l'inscription d'un « oui » sera supérieur au nombre de bulletins valablement exprimés portant l'inscription d'un « non » (al. 2). Ainsi si le nombre de bulletins blancs dépasse le nombre de bulletins exprimant un « oui », eux-mêmes supérieurs au nombre de bulletins exprimant un « non », cela ne constituera nullement un obstacle à l'acceptation de l'objet soumis au vote. Il s'agira simplement d'offrir la possibilité d'une appréciation plus fine des résultats.

Titre III Règles particulières aux élections

Chapitre I Dispositions générales

Article 41 Consultation des listes

Le délai de consultation des listes de candidats et des noms des signataires a été précisé. Une telle consultation sera possible entre le jour d'échéance du dépôt des listes et le jour du scrutin. Cela permettra de protéger les données personnelles des signataires des listes de candidats dont l'identité ne pourra plus être connue durant une durée totalement indéterminée comme c'est actuellement le cas.

Article 43 Matériel officiel

Les responsabilités en matière d'impression du matériel électoral officiel lors des élections ont été clarifiées afin de correspondre à la pratique actuelle. Cette tâche incombe essentiellement au département. Pour les élections communales, la municipalité demeure toutefois responsable de l'impression des explications sur la manière de voter et des jeux complets des bulletins électoraux de liste et des bulletins pour le vote manuscrit.

Article 44 Frais d'impression des bulletins électoraux

Les conditions de prise en charge des frais d'impression des bulletins électoraux ont été revues. Selon la LEDP 1989, les frais d'impression des bulletins électoraux de liste sont intégralement pris en charge pour les élections au Conseil national. S'agissant des élections générales cantonales (cela vaut également pour l'élection au Conseil des Etats), seules les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés bénéficient actuellement de la prise en charge cantonale. Or, cette obligation est de nature à défavoriser les petites formations politiques. Un parti nouvellement créé ou ne disposant que d'une audience modeste au sein de la population vaudoise peut ainsi être dissuadé de se lancer dans la course en sachant qu'il risque de supporter la totalité des frais d'impression des bulletins électoraux de sa liste au cas où il n'atteint pas 5% des suffrages valablement exprimés. On estime que de tels frais s'élèvent entre 2'500 et 5'000 CHF selon l'élection, ce qui représente une somme non négligeable. Cela ne se justifie pas dans le cas d'élections générales.

En revanche, il se justifie de maintenir l'obligation pour les partis ayant obtenu moins de 5% de supporter les frais d'impression des bulletins électoraux lors des élections *complémentaires* cantonales. Les probabilités qu'une élection complémentaire puisse donner lieu à une élection tacite sont notablement plus importantes que lors des élections générales, où l'élection tacite n'est possible qu'au second tour des élections au système majoritaire (cf. art. 40 al. 1 let. a Projet LEDP). Le dépôt d'une candidature dénuée de toute chance de succès qui viendrait entraver une élection tacite ne saurait être interdite, mais elle ne saurait non plus être encouragée, compte tenu des coûts importants liés à l'organisation d'un scrutin au niveau cantonal. Il est ainsi légitime qu'un parti déposant une liste lors d'une élection dans le seul but d'occuper le terrain médiatique durant la campagne supporte une partie des coûts qu'il a engendrés. En conséquence, l'art. 44 al. 2 let. b Projet LEDP dispose que seules les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés lors d'une élection complémentaire cantonale bénéficieront de la prise en charge par le canton des frais d'impression des bulletins électoraux.

Par égard pour le principe de l'autonomie communale, la Municipalité restera compétente pour décider de la prise en charge des frais d'impression des bulletins s'agissant des élections communales. Cette solution ne diffère pas de celle actuellement prévue à l'art. 37 LEDP 1989.

Article 49 Etablissement des résultats

L'un des objectifs du projet LEDP est de conférer une reconnaissance accrue au vote blanc, sans toutefois que celui-ci n'interfère sur l'issue finale du scrutin. La disposition consacrée à l'établissement des résultats lors de votations a ainsi été rédigée en ce sens (voir le commentaire de l'article 36 Projet LEDP).

Il en sera de même lors des élections. L'art. 49 al. 2 du Projet LEDP dispose qu'en cas d'élection selon le système proportionnel ou majoritaire à un tour, les bulletins blancs devront être désormais considérés comme étant valablement exprimés – ce qui n'était pas le cas sous l'empire de la LEDP 1989 – sans toutefois entrer en considération pour l'établissement des résultats. Ils n'influeront donc nullement dans le calcul de répartition des sièges. La reconnaissance du vote blanc est ici avant tout symbolique.

L'al. 3 élargit la portée du vote blanc d'une manière plus significative. Les bulletins blancs seront désormais également pris en compte pour l'établissement de la majorité relative au second tour, et non plus uniquement pour le calcul de la majorité absolue au premier tour comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cela n'aura aucune incidence directe sur l'issue du scrutin, puisque ce sont toujours les mêmes candidats qui seront élus. En revanche, le pourcentage de voix obtenu par rapport au nombre total de suffrages valablement exprimés sera minoré par le nombre de bulletins blancs exprimés. Ceci contribuera à donner une vision plus précise et nuancée du résultat de l'élection.

Article 50 Tirage au sort

Le tirage au sort est prévu pour l'attribution du numéro d'ordre aux listes électorales et pour départager les listes ou les candidats en cas d'égalité du nombre de suffrages obtenus. L'art. 50 du projet LEDP détermine l'autorité compétente pour procéder au tirage au sort.

L'al. 1 fixe le principe selon lequel cette opération incombe au président du bureau électoral compétent. Le tirage au sort doit s'opérer, en principe manuellement, en présence des autres membres du bureau. Il ne sera désormais plus nécessaire de convoquer les candidats intéressés, ainsi que le prévoyait l'art. 43 de la LEDP 1989. Le tirage au sort pourra dès lors s'effectuer sans qu'il soit nécessaire de faire déplacer les candidats concernés, qui ne sont pas forcément joignables suivant l'heure à laquelle le dépouillement est terminé. La présence des candidats reste cependant possible sur une base volontaire.

L'al. 2 précise qu'en cas d'élection du Conseil national, du Conseil des Etats ou du Conseil d'Etat, le tirage au sort doit être effectué par le bureau électoral cantonal, et non plus par le bureau du Grand Conseil comme le prévoit la LEDP 1989. Le bureau électoral cantonal étant chargé de la centralisation des résultats et de leur transfert à la Chancellerie fédérale – pour les élections des autorités fédérales – il se justifie qu'il lui revienne également de procéder au tirage au sort dès lors qu'il conclut à l'égalité des suffrages obtenus par deux candidats en lice.

Chapitre II Election du Grand Conseil

Les règles gouvernant l'élection du Grand Conseil n'ont fait l'objet d'aucun changement substantiel. L'élection du Grand Conseil continuera de s'effectuer selon le système de la représentation proportionnelle et la répartition des sièges se fera de la même façon que sous l'égide de la LEDP 1989. Ces règles sur l'élection du Grand Conseil ont fait l'objet d'explications substantielles de la part du Conseil d'Etat en 1997, à l'occasion de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989.

Il n'y a ainsi pas lieu de procéder à un commentaire détaillé des différentes dispositions qui règlent l'élection du Grand Conseil. Seuls les articles qui ont subi une modification sur le fond font l'objet du présent commentaire.

Article 58 Dépôt des listes

En vertu de l'al. 1, le délai pour déposer les listes de candidats est fixé au lundi de la septième semaine précédant l'élection. La solution reste inchangée par rapport à la LEDP 1989.

Une nouvelle disposition (al. 4) fait son apparition pour tenir compte de l'introduction du registre des partis politiques. Les partis inscrits dans ce registre seront dispensés de l'obligation d'obtenir le paraphe de dix électeurs pour déposer leurs listes de candidats. Ces mêmes partis seront également dispensés d'indiquer un mandataire et un suppléant dans leur liste pour autant que mandataire et suppléant soient désignés dans le registre. Une seule personne peut officier en qualité de mandataire ou de suppléant pour plusieurs listes. Si, par exemple, une seule personne est inscrite en qualité de mandataire dans le registre des partis politiques et que plusieurs listes sont déposées par un parti inscrit sans mention de mandataire, la personne désignée comme mandataire dans le registre officiera comme mandataire pour l'ensemble des listes déposées par le parti inscrit au registre.

La seule condition requise pour faire office de mandataire ou de suppléant est d'avoir l'exercice des droits civils (al. 5). Il n'est donc pas nécessaire de revêtir la qualité d'électeur pour devenir mandataire ou suppléant d'une liste électorale.

Déposée en novembre 2017, la motion Eric Sonnay et consorts (17_MOT_012) propose l'introduction d'une règle dans la LEDP interdisant à quiconque d'être inscrit sur une liste électorale déposée dans un arrondissement électoral dans lequel il n'est pas domicilié. L'al. 7 a été modifié de façon à donner suite favorablement à cette motion. Cette disposition vise à empêcher un candidat de pouvoir être inscrit sur une liste s'il n'est pas domicilié, au moment de l'échéance du délai de dépôt des listes, dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel il se porte candidat. En l'état de la législation actuelle, un candidat doit être uniquement domicilié dans le canton. Il peut dès lors se présenter dans n'importe quel arrondissement ou sous-arrondissement, quel que soit son lieu de domicile au sein du canton. S'il est vrai qu'un député au Grand Conseil représente le canton dans sa globalité, on ne pourra nier que la bonne confection d'une loi impose que les principales opinions et intérêts collectifs puissent avoir voix au chapitre lors de son élaboration. Les partis et groupes politiques représentés au Grand Conseil ont précisément pour fonction d'incarner la diversité des opinions et des conceptions de la société qui coexistent au sein de la population vaudoise. Cela étant, cette diversité est également géographique. Les centres urbains et leurs périphéries ainsi que les régions de campagne ou de montagne sont autant de réalités sociologiques qui ne peuvent manquer de bénéficier d'une forme de représentation au sein du Grand Conseil. Sans cela, une partie de la population pourrait être laissée sans voix ou être représentée de manière inéquitable. Il est donc important que les députés résident dans les régions dans lesquels ils sont élus. C'est ainsi qu'ils peuvent entretenir un rapport de proximité avec les populations concernées, et ainsi représenter leurs aspirations.

En revanche, le déménagement d'un député dans un autre arrondissement que celui où il a été élu ne l'empêchera pas de continuer d'exercer sa fonction jusqu'à la fin de la législature. Seul un déménagement hors des frontières du canton doit entraîner la fin du mandat en cours de législature. En effet, conformément à ce que prévoit l'art. 15 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil – et l'art. 97 de la loi sur les communes – seule la perte de la qualité d'électeur peut entraîner la fin du mandat. Or un député qui déménage dans un autre arrondissement du canton ne perd pas sa qualité d'électeur au niveau cantonal ; son mandat doit donc pouvoir se poursuivre.

Article 59 Contenu des listes

Les noms de candidats pourront désormais être cumulés directement sur les listes déposées en vue de l'élection du Grand Conseil (al. 1, *in fine*) si les partis le souhaitent. Grâce à cette possibilité offertes aux partis, il ne sera plus nécessaire pour l'électeur de doubler certains noms de candidat de façon manuscrite.

Article 64 Apparement dans les arrondissements non subdivisés

Une précision a été apportée concernant le dépôt des déclarations d'apparement afin de dissiper quelques incertitudes. Il est désormais clairement prévu, à l'al. 1, que les déclarations d'apparement doivent être déposées au moment du dépôt des listes. Il ne sera donc plus possible de le faire ultérieurement.

Article 66 Publication des listes

Les listes électorales définitives pour l'élection du Grand Conseil seront désormais également publiées sur le site internet de l'Etat de Vaud (al. 2), et non plus uniquement au pilier public du chef-lieu d'arrondissement ou de sous-arrondissement (affichage prévu à l'al. 1).

Seules les listes électorales pourront faire l'objet d'une publication ou d'un affichage officiel. En ce sens, l'al. 3 précise que des bulletins de vote ne pourront en aucun cas faire l'objet d'un affichage ou d'une publication. L'objectif de cette disposition est d'éviter que des personnes puissent produire de faux bulletins de vote en recopiant des bulletins affichés ou ayant fait l'objet d'une publication. Cette disposition ne traite évidemment que de l'affichage officielle des listes. Les personnes qui publient une photographie de leur bulletin de vote rempli sur les réseaux sociaux ne sont ainsi pas concernées par cette disposition.

Article 83 Vacance de siège pendant la législature

Plusieurs modifications de fond ont été apportées à la disposition relative aux vacances de siège durant la législature.

En premier lieu, l'al. 3 introduit une règle nouvelle prévoyant la radiation de la liste des suppléants des personnes ayant refusé leur élection à titre de premier suppléant éligible ou qui ont déménagé, après l'élection, hors de l'arrondissement ou du sous-arrondissement dans lequel elles étaient candidates. Les personnes concernées par ces deux cas de figure ne pourront donc plus être éligibles à titre de suppléant en cas de nouvelle vacance de siège durant la législature. Une telle règle vise à prévenir différents abus et à lutter contre une certaine forme d'opportunisme. On doit considérer qu'une personne qui souhaite être député alors qu'elle a déjà refusé une élection à titre de suppléant a laissé passer sa chance et qu'il lui faut à nouveau se soumettre aux électeurs pour accéder au Grand Conseil. De même, un individu qui tenterait d'emménager à nouveau dans un arrondissement dans lequel il fut candidat dans le seul but d'accéder au Grand Conseil commettrait un abus de droit. En effet, il rechercherait, par son déménagement, à contourner la règle interdisant à quiconque d'être élu alors qu'il a son domicile politique dans un autre arrondissement.

En second lieu, un changement d'ordre systématique a été opéré. Il vise à clarifier la notion d'élection complémentaire. Dans la LEDP 1989, la disposition consacrée à l'élection complémentaire (art. 67 LEDP 1989) laisse penser qu'elle débute par la nomination d'une candidature de remplacement par les signataires de la liste à laquelle appartient le député dont le siège est à repourvoir (art. 67 al. 1 LEDP 1989) avant que, faute de désignation par ce biais-là, les électeurs soient convoqués (art. 67 al. 2 LEDP 1989). Or le sens commun porte plutôt à penser que l'élection d'un député implique la convocation des électeurs. En plaçant la nomination d'une candidature de remplacement dans la disposition consacrée aux vacances de sièges, le projet LEDP donne un sens plus restreint à la notion d'élection complémentaire, en la limitant à la convocation des électeurs (voir art. 84 Projet LEDP).

La procédure à suivre en cas de départ d'un député se décomposera ainsi en trois phases successives et alternatives. Durant la première phase, le secrétariat général du Grand Conseil invitera le bureau d'arrondissement à repourvoir le siège vacant en proclamant élu le premier suppléant éligible de la liste à laquelle appartenait le député partant (art. 83 al. 1 et 2 Projet LEDP).

Si le siège devenu vacant ne peut être occupé par un suppléant, il conviendra de passer à la seconde phase de la procédure où les signataires de la liste à laquelle appartenait le député partant pourront présenter une candidature de remplacement (art. 83 al. 4 Projet LEDP). À cet égard, les partis inscrits au registre au moment de l'élection du député partant pourront, par le biais de leurs organes statutaires compétents, désigner une candidature de remplacement (art. 83 al. 5 Projet LEDP). Il reviendra aux partis concernés de désigner dans leurs statuts l'organe compétent pour cette opération. Pour les partis non-inscrits, le soutien de six signataires de la première liste demeurera nécessaire. Les parties prenantes à la nomination du remplaçant du député sortant disposeront d'un délai de cinq semaines pour repourvoir le siège vacant selon les modalités de la première phase ou, si nécessaire, de la seconde phase. Faute de quoi, il faudra passer à la troisième phase de la procédure de nomination du remplaçant du député partant où le département convoquera les électeurs (art. 84 al. 1 Projet LEDP). Cette troisième phase constitue l'élection complémentaire à proprement parler, raison pour laquelle elle seule fait désormais l'objet d'une disposition spécifique et précisément intitulée comme telle.

Cette redéfinition de l'élection complémentaire n'aura qu'une portée pratique limitée pour l'élection du Grand Conseil. En effet, son seul effet sera que la nomination d'une candidature de remplacement par les signataires de la liste à laquelle appartenait le député partant sera possible même si les élections générales ont lieu dans moins de six mois. Selon la règle prévue à l'art. 84 al. 3 Projet LEDP (règle reprise de l'art. 32 al. 3 LEDP 1989), il n'y a plus lieu de procéder à une élection complémentaire lorsque le mandat devient vacant moins de six mois avant les élections générales. C'est donc uniquement la convocation des électeurs qui ne sera plus possible dans les six mois qui précèdent les élections générales, la brièveté de la période ne justifiant pas les coûts qu'implique l'organisation d'un scrutin. En revanche, la cooptation d'un nouveau député par les signataires de la liste sera possible, même moins de six mois avant les élections générales.

La redéfinition plus restreinte de l'élection complémentaire aura un impact décisif dans les conseils communaux élus selon le système proportionnel, pour lesquels les règles relatives à l'élection complémentaire du Grand Conseil s'appliquent par analogie. En effet, l'art. 108 al. 2 Projet LEDP dispose qu'il y a lieu de procéder à une élection complémentaire dès lors que plus d'un cinquième des sièges du conseil communal est vacant. Selon la procédure prévue par la LEDP 1989, le bureau du conseil communal devrait se contenter, à l'occasion de la démission d'un conseiller, de proclamer élu le premier suppléant éligible issu de la liste du conseiller démissionnaire. Il ne pourrait pas inviter les signataires de la liste à nommer un candidat de remplacement car cette opération relève, à l'aune de l'art. 67 de la LEDP 1989, de l'élection complémentaire. Le bureau devrait attendre que plus d'un cinquième des sièges du conseil communal soit vacant pour procéder à une telle opération. Selon la nouvelle systématique prévue par le projet LEDP, la convocation des électeurs n'aura lieu que lorsque plus d'un cinquième des sièges du conseil est vacant. Chaque fois qu'un conseiller démissionnera, le bureau du conseil pourra donc inviter les signataires de sa liste à repourvoir son poste à l'aide d'une candidature de remplacement. La convocation des électeurs n'interviendra que lorsque moins de quatre cinquièmes des sièges du conseil est pourvu. Avec cette nouvelle configuration, les cas d'élection complémentaire à proprement parler devraient donc se limiter au strict minimum.

Article 84 Election complémentaire

La notion de l'élection complémentaire a été redéfinie dans un sens plus restreint. La raison d'être de cette redéfinition ainsi que sa portée pratique font l'objet d'éclaircissement dans le commentaire de l'article 83.

Un autre changement, d'ordre systématique, doit toutefois être signalé. La disposition précisant qu'aucune élection complémentaire ne doit avoir lieu moins de six mois avant les élections générales figure désormais dans la disposition précisément consacrée à l'élection complémentaire. Dans la LEDP 1989, une telle prescription figurait dans la disposition consacrée à la durée des mandats (art. 32 al. 3 LEDP 1989), ce qui avait moins de sens du point de vue de la cohérence de la loi.

Chapitre III Election du Conseil d'Etat

Articles 85 à 96

À l'image du système électoral applicable à l'élection du Grand Conseil, les règles régissant l'élection du Conseil d'Etat ont fait l'objet d'adaptations ponctuelles et mineures.

Il a fallu, pour l'essentiel, tenir compte de l'introduction du registre des partis politiques. Ainsi les partis dûment inscrits au registre seront dispensés d'obtenir la signature de cinquante électeurs domiciliés dans le canton pour pouvoir présenter un candidat à l'élection du Conseil d'Etat, au premier (art. 86 al. 1) comme au second tour (art. 94 al. 3).

Chapitre IV Election des membres vaudois du Conseil des Etats

L'élection des membres vaudois du Conseil d'Etat est actuellement régie par une loi spéciale adoptée le 2 juillet 2003 pour faire suite à l'adoption de la nouvelle Constitution vaudoise la même année. De telles dispositions ont toute leur place dans la loi sur l'exercice des droits politiques, plus précisément au sein des chapitres consacrés à l'élection des autorités cantonales. Les dispositions de la loi du 2 juillet 2003 concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats peuvent ainsi être rapatriées au sein de la nouvelle loi, la loi de 2003 pouvant de ce fait être abrogée. Aucune modification matérielle ou procédurale n'a été apportée.

Chapitre V Elections communales

Les règles qui régissent le déroulement des élections communales restent, dans leur globalité et leur logique, pratiquement inchangées. Les révisions opérées portent sur des points bien précis. Les explications à leur sujet figurent dans le commentaire article par article ci-dessous.

A titre liminaire, il convient de relever la suppression, dans le projet LEDP, du régime spécial prévu pour les élections dans les communes dotées d'un conseil général qui figurait à l'art. 85 de la LEDP 1989. Cette disposition prévoyait l'élection en un seul jour de la municipalité et du syndic dans les communes dotées d'un conseil général. Deux motions transformées en postulats actuellement pendants au Grand Conseil exigent l'abrogation de ce régime particulier (16_MOT_083 et 16_MOT_086). Cela aura pour effet que l'élection de la municipalité et du syndic s'y dérouleront désormais selon le régime applicable dans les communes à conseil communal, où les deux tours de l'élection de la municipalité et de l'élection du syndic ont lieu à des dates distinctes. Il pourra donc y avoir potentiellement quatre jours d'élection pour élire municipalité et syndic – deux tours pour l'élection de la municipalité et deux tours pour l'élection du syndic – et ceci dans l'ensemble des communes vaudoises, indépendamment du fait qu'elles disposent d'un conseil général ou communal.

La suppression du régime spécial dont bénéficient actuellement les communes dotées d'un conseil général s'explique par l'évolution des mœurs en matière de participation à la vie politique. Le vote par correspondance est aujourd'hui la manière de voter la plus largement pratiquée et plébiscitée par les électeurs du canton. Se déplacer au local de vote pour exprimer son suffrage n'est plus aujourd'hui dans les habitudes des Vaudois. Auparavant, l'élection de la municipalité et du syndic sur une seule journée revêtait un caractère de fête populaire dans les petites communes. Cet engouement s'est aujourd'hui estompé. Sous l'égide de la LEDP 1989 (art. 17b al. 3 LEDP 1989), le vote par correspondance n'est possible que pour le premier tour de l'élection de du premier scrutin en cours (en général, le premier tour de l'élection de la municipalité). Cette disposition consacre une inégalité de traitement entre les communes. Les électeurs des communes dotées d'un conseil communal peuvent voter par correspondance à l'occasion des deux tours de l'élection de la municipalité et de l'élection du syndic. En revanche, les électeurs des communes à conseil général sont exclus du vote par correspondance, alors qu'ils exercent leur droit de vote par ce moyen-là lors d'autres scrutins (votations fédérales ou cantonales et élections cantonales). En supprimant le régime spécial applicable à l'élection de la municipalité et du syndic dans les communes dotées d'un conseil général, un terme est mis à une inégalité de traitement qui ne se justifie plus.

On pourrait rétorquer que cela ralentira le processus d'élection des autorités exécutives dans les communes possédant un conseil général. À cela, il convient de répondre que ces élections pourront se dérouler de façon moins brusque et précipitée. La population bénéficiera de plus de temps pour mûrir ses choix, tandis que les candidats seront plus à même d'estimer la pertinence du maintien de leur candidature. Ce laps de temps élargi pour l'élection de la municipalité et du syndic permettra également à des candidats de se révéler entre les deux tours de l'élection.

Article 101 Calendrier

Il est désormais précisé que les élections générales dans les communes auront lieu tous les cinq ans durant le *premier semestre*. La LEDP 1989 dispose que les élections générales doivent se dérouler au printemps. Avec cette nouvelle formulation, le Conseil d'Etat bénéficiera d'une plus grande marge de manœuvre dans la fixation de la date des élections générales. Ce dernier pourra fixer la date du premier tour des élections générales communales le même jour que la première votation fédérale de l'année, qui se déroule en général en février ou durant la première moitié du mois de mars, soit un peu avant le début du printemps. Les raisons qui expliquent l'intérêt à associer le premier tour des élections générales dans les communes à un scrutin fédéral sont exposées dans la réponse du Conseil d'Etat au postulat Claire Richard et consorts – Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités (17_POS_235).

La compétence octroyée au Conseil d'Etat de fixer la date des élections générales communales figure désormais à l'art. 8 al. 2 Projet LEDP, disposition précisément consacrée à la définition du calendrier de différents types de scrutins.

Article 102 Système électoral

La disposition consacrée au système électoral applicable dans les communes n'a fait l'objet d'aucune révision matérielle.

Le système proportionnel reste la modalité d'élection applicable par principe pour l'élection des conseils communaux. L'alinéa premier a toutefois été étoffé de façon à préciser qu'un règlement communal peut certes introduire un système majoritaire à deux tours, cependant dans les *communes de moins de 3000 habitants* uniquement. Il ne s'agit nullement d'une quelconque innovation. Cet ajout n'est qu'une simple transposition de la règle qui figure déjà à l'art. 144 al. 3 de la Constitution vaudoise.

Une réserve au bénéfice de la loi sur les fusions de communes (LFusCom ; BLV 175.61) a été ajoutée à l'al. 4. Les art. 13 à 15 LFusCom déterminent dans quelles conditions la commune fusionnée est amenée à former l'arrondissement électoral.

Les exécutifs communaux continueront ainsi d'être élus selon le système majoritaire dans l'ensemble des communes vaudoises, comme le prévoit par ailleurs l'art. 149 al. 1 de la Constitution vaudoise. Il s'agit du mode électoral le plus adapté lorsque le vote des électeurs est avant tout un choix sur des personnes sans être nécessairement l'expression d'une préférence idéologique. Les membres des exécutifs sont souvent élus sur la base de certaines qualités personnelles appréciées des électeurs comme leur faculté de diriger, leur sens du dialogue et du compromis ou bien encore leur sensibilité aux préoccupations des citoyens. Le système majoritaire a ceci de particulier que le vote des électeurs n'est attribué qu'aux candidats et non pas aux partis, à l'inverse de ce qui se produit dans les élections selon le système proportionnel où chaque suffrage est simultanément attribué au candidat et à son parti. Pour les élections où les qualités personnelles des candidats représentent une part importante du choix des électeurs, le système majoritaire est donc tout à fait idoine.

Article 103 Renvoi

Le chapitre consacré aux élections communales est assez bref du fait du renvoi à d'autres dispositions. Comme dans la LEDP 1989, le projet LEDP prescrit l'application par analogie des dispositions régissant l'élection du Grand Conseil aux élections des conseils communaux selon le système proportionnel.

Les autorités communales élues selon le système majoritaire le seront par le biais d'une application par analogie des dispositions relatives à l'élection du Conseil d'Etat. Une exception à ce principe est l'inapplicabilité de l'article 94 qui empêche les candidats de se présenter au second tour de l'élection s'ils n'ont pas obtenu au moins cinq pour-cent des suffrages valablement exprimés au premier tour (art. 94 al. 1), à moins que la liste à laquelle de tels candidats appartenaient ne présente une candidature de remplacement (art. 94 al. 2). Cette règle sera toutefois applicable, à titre d'« exception à l'exception », pour l'élection de la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants (le chiffre de la statistique annuelle de la population vaudoise sera pris en compte). En revanche, l'article 94 ne s'appliquera pas à l'élection des conseils communaux élus selon le système majoritaire ainsi qu'à l'élection de la municipalité dans les communes de moins de 10'000 habitants.

La règle prévue à l'article 94 a pour but d'éviter que des candidatures fantaisistes ou provenant de forces politiques sans véritable écho dans la population puissent se greffer à la campagne en se présentant de façon opportuniste au second tour de l'élection. Sans une telle règle, ce genre de candidatures pourrait bien souvent empêcher une élection tacite et obligerait les autorités à organiser un scrutin – dont le résultat est couru d'avance – pour le second tour, avec les coûts conséquents que cela implique. Ce garde-fou a toute sa légitimité dans les grandes communes, fortement politisées, où les candidatures pour le conseil communal ou la municipalité sont par ailleurs en nombre suffisant. Il serait en revanche mal venu là où les candidatures pour le législatif ou l'exécutif communal viennent à manquer. C'est pour ces motifs que la règle prescrite à l'article 94 ne s'appliquera au niveau communal que dans un cadre très restreint – l'élection de la municipalité des communes de plus de 10'000 habitants – et qu'elle demeurera sans effet dans les plus petites communes.

Article 104 Compétence du bureau électoral communal

La compétence octroyée au bureau électoral communal de prendre les décisions nécessaires à la bonne tenue du scrutin et de proclamer les candidats élus lors des élections communales figure, dans la LEDP 1989, dans la norme consacrée aux renvois aux dispositions applicables aux élections au niveau cantonal.

Dans la mesure où cette règle de compétence n'est pas une norme de renvoi à proprement parler, il a été décidé d'en faire une disposition séparée dans le projet LEDP. Son contenu normatif demeure néanmoins inchangé.

Article 105 Dépôt des listes

La règle applicable au dépôt des listes pour les élections communales a été retravaillée de manière à la rendre plus complète et donc plus lisible pour l'électeur. Ce dernier n'aura plus qu'à se reporter à une seule disposition pour connaître les règles applicables au dépôt des listes pour les élections communales ; il ne sera ainsi plus ballotté entre une multitude de normes de renvoi. Pour l'essentiel, l'art. 105 Projet LEDP reprend les principes applicables au dépôt des listes au plan cantonal.

La première phrase de l'al. 1 fixe au lundi de la septième semaine qui précède l'élection – à 12h00 précises – le délai pour déposer les listes de candidats. Ceci concerne l'élection du conseil communal et l'élection de la municipalité. Le délai pour le dépôt des listes pour le premier tour de l'élection du syndic est régi par l'art. 106 Projet LEDP. La seconde phrase de l'al. 2 précise le délai du dépôt des listes en cas de second tour, ce qui concerne l'élection du conseil communal élu selon le système majoritaire, l'élection de la municipalité ainsi que l'élection du syndic. Les listes devront être déposées au plus tard le mardi, à 12h00 précises, de la troisième semaine précédant le second tour. Il s'agit du même délai que celui prévu pour le second tour de l'élection du Conseil d'Etat (art. 93 Projet LEDP).

L'al. 2 détermine le nombre de signatures nécessaires pour que la liste déposée soit déclarée valable. Les chiffres – dix électeurs pour les élections selon le système proportionnel et trois électeurs pour les élections selon le système majoritaire – ont été repris de l'art. 83 al. 1 de la LEDP 1989.

Les conséquences de l'introduction du registre des partis politiques ont également été prises en considération. Les partis politiques représentés dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants auront la possibilité de s'inscrire au registre des partis politiques (voir le commentaire de l'art. 28 Projet LEDP). Ils pourront ainsi bénéficier des facilités administratives inhérentes à leur inscription. Il leur sera dès lors possible de déposer une liste de candidats lors d'une élection communale sans devoir réunir le nombre requis de parrainages. L'al. 4 va précisément dans cette direction.

L'al. 5 précise que le mandataire et son suppléant doivent avoir l'exercice des droits civil, une règle nouvelle également introduite au niveau cantonal (art. 58 al. 5 Projet LEDP). L'al. 6 est une transposition de l'art. 58 al. 6 Projet LEDP, déjà présent dans la LEDP 1989. L'al. 7 est quant à lui une reprise, reformulée mais sans altération sur le fond, de l'art. 83 al. 3 de la LEDP 1989 qui interdit à quiconque d'être candidat dans une commune dans laquelle il n'était pas domicilié au plus tard au moment du délai de dépôt des listes.

Article 106 Election du syndic

La disposition relative à l'élection du syndic n'a fait l'objet d'aucun changement significatif. La disposition précisant le délai applicable au dépôt des listes pour le second tour de l'élection figure désormais à l'al. 1 de l'art. 105 Projet LEDP.

Article 107 Suppléants du conseil communal dans le système proportionnel

Aucune disposition de la LEDP 1989 n'est spécifiquement consacrée à l'élection complémentaire dans les conseils communaux élus selon le système proportionnel. Il y a donc lieu d'appliquer par analogie les règles régissant l'élection complémentaire du Grand Conseil (art. 66 et 67 LEDP 1989).

Le projet LEDP propose une solution analogue. L'art. 107 al. 1 Projet LEDP contient ainsi un renvoi à la règle applicable en cas de vacance de siège au Grand Conseil en cours de législature. Selon cette disposition (art. 83 Projet LEDP), le bureau du conseil communal proclamera l'élection du premier suppléant éligible de la liste à laquelle appartenait le conseiller dont le siège est à pourvoir (art. 83 al. 2 Projet LEDP par analogie). Au cas où cela ne pourrait être possible, les signataires – à condition qu'ils soient au moins six – de ladite liste pourront nommer une candidature de remplacement (art. 83 al. 4 Projet LEDP par analogie). Cette possibilité sera également ouverte aux partis politiques qui étaient enregistrés dans le registre des partis politiques au moment où le conseiller dont le siège est à pourvoir a été élu sur la liste de ce parti (art. 83 al. 5 Projet LEDP par analogie). Il est important de relever que le siège laissé vacant devra être pourvu dans un délai de cinq semaines, en application par analogie de la règle prévue en cas de vacance de siège au Grand Conseil (art. 83 al. 1 Projet LEDP). Passé ce délai, le siège devra être considéré comme perdu pour la liste à laquelle il appartenait. Ce siège ne pourra être pourvu que par le biais d'une élection complémentaire qui aura lieu lorsque plus d'un cinquième des sièges du conseil sera vacant.

En effet, une nouveauté apportée par le projet de révision se situe à l'art. 107 al. 3 Projet LEDP. Selon cette disposition, il n'y aura lieu de procéder à une élection complémentaire que dans le cas où plus d'un cinquième des sièges est vacant. Selon la définition restreinte de l'élection complémentaire retenue par le projet LEDP (voir le commentaire de l'art. 83 Projet LEDP), les électeurs ne seront convoqués que dans l'hypothèse où plus de 20% des sièges du conseil communal sont vacants. Dès lors que ce chiffre est atteint, l'ensemble des sièges restés vacants doit être repourvu par le biais d'une élection complémentaire se déroulant selon les règles du système proportionnel (art. 84 al. 2 Projet LEDP par analogie). Il s'agit là d'une règle impérative, en ceci qu'aucune élection complémentaire ne devra être organisée dès lors qu'au moins quatre cinquièmes des sièges du conseil communal sont pourvus.

Cette nouvelle règle vise à réduire, dans la mesure du raisonnable, le nombre d'élections complémentaires. Deux raisons plaident en sa faveur. En premier lieu, ce genre de scrutin ne présente qu'un faible intérêt politique puisqu'une élection complémentaire portant sur un seul ou un faible nombre de sièges ne peut pas, dans la plupart des cas, faire basculer la majorité du conseil dans un autre camp. Dans un tel cas de figure, il est difficile de susciter l'intérêt des électeurs et un fort taux d'abstention est à craindre. En second lieu, une vacance portant sur moins d'un cinquième du total des sièges du conseil communal n'est pas de nature à compromettre le bon fonctionnement de cette autorité. En effet, il reste un nombre suffisant de conseillers pour composer les différentes commissions et pour qu'un débat pluraliste et contradictoire ait réellement lieu. Relevons enfin que la règle imposant la tenue d'une élection complémentaire uniquement lorsque le nombre de sièges vacants dépasse le cinquième du nombre total de sièges est déjà appliquée dans les communes disposant d'un conseil communal élu selon le système majoritaire (art. 86 al. 5 LEDP 1989, repris à l'art. 108 al. 5 Projet LEDP).

L'al. 3 énonce la règle selon laquelle aucune élection complémentaire ne doit être organisée lorsqu'un siège devient vacant moins de six mois avant les élections générales. Cette disposition provient de la LEDP 1989. Elle a été déplacée pour assurer la cohérence de la loi (voir le commentaire de l'art. 84 Projet LEDP).

Article 108 Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire

Le nombre de suppléants à élire dans les communes dotées d'un conseil communal élu selon le système majoritaire a été revu à la hausse. Cette augmentation vise à limiter le nombre d'élections complémentaires dans les conseils communaux, pour les raisons principalement exposées dans le commentaire de l'article 107. L'expérience montre en effet que le nombre de suppléants prévu par la LEDP 1989 n'est pas suffisant. Actuellement, 7 suppléants doivent être élus dans les conseils comptant entre 25 et 45 membres, 9 dans ceux comptant entre 46 et 70 membres et 11 si l'effectif du conseil est supérieur à 70 membres. Les chiffres fixés par le Projet LEDP sont les suivants : 12 suppléants devront être élus dans les communes où le conseil communal compte moins de 46 membres. Au-delà de 46 membres, 18 suppléants devront être élus.

Article 109 Dépôt des listes en cas d'élection complémentaire

Le délai fixé pour le dépôt des listes en cas d'élection complémentaire communal est passé de quatre à six semaines (al. 1). Cette modification se justifie par le fait que les élections complémentaires devront à l'avenir avoir lieu, en principe, un jour de votation fédérale (cf. art. 8 al. 3 Projet LEDP). À cet égard, la législation fédérale en matière de droits politiques impose que le matériel de vote parvienne aux électeurs au plus tard trois semaines avant le jour du scrutin (art. 11 al. 3 LDP). Pour des raisons évidentes d'efficacité et d'efficience, il est préférable que le matériel de vote relatif à la votation fédérale et le matériel portant sur l'élection complémentaire communal soient envoyés d'un seul tenant et parviennent à l'électeur le même jour. À cette fin, le délai pour le dépôt des listes doit être avancé de deux semaines, ceci afin de bénéficier du temps nécessaire pour produire et envoyer le matériel électoral dans le délai fixé par le droit fédéral.

Une telle règle n'a évidemment aucune pertinence dans l'hypothèse où l'élection complémentaire a lieu hors d'une votation fédérale. Le département sera dès lors compétent pour écourter le délai imparti pour le dépôt des listes (al. 2).

Titre IV Initiative et référendum

La procédure relative au traitement des initiatives populaires a fait l'objet d'une révision substantielle en juillet 2013. Les amendements apportés à la LEDP 1989 ont consisté, d'une part, à transférer la compétence de validation des initiatives, au plan cantonal comme communal, du législatif à l'exécutif. D'autre part, le contrôle de la validité des initiatives populaires précède désormais la récolte des signatures (voir art. 90a LEDP 1989). Depuis cette révision, les règles encadrant le droit et la procédure d'initiative n'ont pas été remises en question, à l'exception de deux interventions parlementaires (14_MOT_042 et 13_POS_052). Celles-ci demandent l'introduction de certaines clarifications dans la procédure de contrôle et de traitement des initiatives populaires.

Dans le projet de révision totale de la LEDP, le Conseil d'Etat entend donner suite à ces requêtes. Au-delà de ces ajouts, les dispositions légales relatives au droit d'initiative ont été révisées sur certains points particuliers. Le commentaire qui va suivre se concentre uniquement sur les modifications apportées à la LEDP 1989.

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Section I Règles de procédure

Article 110 Annonce de l'initiative

Le registre des partis politiques octroiera aux partis enregistrés l'avantage de pouvoir constituer eux-mêmes le comité d'initiative (al. 1). Si la loi exige qu'une initiative soit portée par un comité, c'est afin que l'autorité ait des personnes de contact à qui s'adresser tout au long de la procédure. Les partis enregistrés seront obligatoirement des associations disposant d'un siège et d'organes statutaires clairement désignés. Ils seront donc autant de personnes de contact aisément joignables pour l'autorité.

Article 111 Examen préliminaire

Les comités d'initiative peuvent joindre un argumentaire à la liste qu'ils utiliseront pour récolter leurs signatures. Les deux exigences prévues par la LEDP 1989 portent sur la séparation claire et distincte de la liste et de l'argumentaire et sur la présence obligatoire d'une mention indiquant que ce dernier n'engage que ses auteurs. Le département était ainsi dépourvu de tout moyen de contrôle sur le contenu de l'argumentaire. On ne saurait admettre que des propos portant atteinte à l'honneur ou manifestement contraires à la vérité soient utilisés afin d'obtenir un soutien populaire à une initiative. En effet, la récolte des signatures en faveur d'une initiative populaire est un acte qui fait partie intégrante de l'exercice des droits politiques. Le principe de la liberté de vote garanti à l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale protège les électeurs contre les influences inadmissibles tentant de les amener à exercer leurs droits politiques dans un sens déterminé. Des affirmations manifestement contraires à la vérité présentes dans l'argumentaire joint à une liste de signatures constituent précisément une tentative inadmissible d'influencer les électeurs. Afin d'éviter une telle situation, l'al. 2 a été complété de sorte à permettre au département de modifier ou de refuser de tels propos. Ce n'est qu'une fois conforme aux exigences de la liberté de vote que la liste, accompagnée de son argumentaire, sera présentée au Conseil d'Etat pour validation et autorisation de la récolte des signatures.

Article 112 Validité de l'initiative

Un second alinéa est ajouté à l'art. 90a de la LEDP 1989 afin de donner au service en charge d'instruire le dossier pour le Conseil d'Etat (actuellement la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes) la compétence d'avertir le comité d'initiative, qu'après un premier examen, l'initiative est susceptible de poser un problème de validité. Dans un tel cas, il lui est octroyé un délai pour se déterminer, voire pour proposer une modification du texte pour rentrer dans le cadre légal avant la décision formelle du Conseil d'Etat. Le droit d'être entendu du comité d'initiative est ainsi pleinement assuré. Cette compétence est octroyée directement au service afin d'éviter des allers-retours au Conseil d'Etat, avec les pertes de temps que cela pourrait engendrer. Le service compétent supplée donc le Conseil d'Etat dans sa compétence d'examen de la validité des initiatives. Ceci ne signifie pas que le service concerné a pour vocation d'agir en qualité de conseil juridique (gratuit) pour les comités d'initiative. Le rôle du service doit se limiter à relever les points qui peuvent poser un problème de validité et à donner un délai au comité pour se déterminer sur une éventuelle rectification du texte.

En outre, les trois alinéas qui déterminent les notions d'unité de la matière, d'unité de la forme et d'unité de rang figurent désormais dans la disposition consacrée à la procédure de validation de l'initiative. Dans la LEDP 1989, la procédure de validation de l'initiative et les critères déterminants dans l'examen de la validité de l'initiative font l'objet de deux dispositions distinctes, ce qui, du point de vue de la cohérence et de la systématique de la loi, ne fait guère de sens.

Article 113 Publication

Afin de clarifier la procédure, deux dispositions consacrées à la publication des décisions du Conseil d'Etat figurent désormais dans la loi. C'est tout d'abord la décision de validation (ou d'invalidation) du Conseil d'Etat qui doit être publiée dans la FAO. Cela ouvre le délai de recours à la Cour constitutionnelle, délai de vingt jours (art. 189 Projet LEDP). Ce n'est qu'ensuite, une fois la décision de validation entrée en force, que l'autorisation de récolter les signatures sera à son tour publiée (art. 115 Projet LEDP).

Article 115 Autorisation de la récolte des signatures

Cette disposition a précisément trait à la publication de l'autorisation de récolter des signatures, publication qui ouvre le délai de quatre mois prévu par l'article 79, alinéa 2 de la Constitution cantonale. Cette publication a lieu au plus tôt dès l'entrée en force de la décision de validation, soit à l'échéance du délai de recours ou lorsque la décision de l'autorité judiciaire de dernière instance, soit le Tribunal fédéral, aura été rendue. Cela permettra d'éviter que des signatures soient récoltées sur un texte encore susceptible d'être invalidé. La publication pourra toutefois avoir lieu plus tard, si les initiants le demandent.

Article 116 Listes de signatures

Des modifications de deux ordres ont été apportées à l'article consacré aux listes de signatures récoltées dans le cadre d'une procédure d'initiative.

Tout d'abord, le premier alinéa diminue la part des informations qui doivent être reportées de la main même de l'électeur qui appose sa signature. La LEDP 1989, à son art. 91, exige que l'électeur écrive de sa propre main ses nom(s), ses prénom(s), sa date de naissance et son adresse. Le projet LEDP restreint cette exigence aux noms et prénoms, reprenant en cela la solution consacrée par le droit fédéral (art. 61 LDP). Dans tous les cas, la signature manuscrite de l'électeur continuera d'être exigée. Il n'est pas en soi problématique de diminuer le nombre d'informations que l'électeur doit consigner de sa propre main. En effet, l'authenticité de son soutien à une initiative populaire est avant tout assurée par sa signature manuscrite. Afin de faciliter son identification par l'autorité compétente, l'électeur devra fournir les informations pertinentes, telles que sa date de naissance et son adresse. Ces informations pourront néanmoins être reportées par une personne tierce sur la liste de signatures sans que cela n'entraîne l'invalidité de la signature de l'électeur.

Ensuite, deux nouveaux alinéas ont été ajoutés dans un but de protection des données personnelles des électeurs. Aux termes de l'art. 116 al. 4 Projet LEDP, le comité d'initiative sera tenu de prendre toutes les mesures propres à assurer la confidentialité des données obtenues dans le cadre de la récolte de signatures. La portée de cette obligation est précisée dans la seconde phrase et la troisième phrase de cet alinéa. En premier lieu, le comité ne pourra transmettre à des tiers les données obtenues dans le cadre de la récolte des signatures. En second lieu, le comité ne pourra utiliser les listes de signatures à d'autres fins que leur conservation en vue de leur dépôt auprès de l'autorité compétente. Le comité d'initiative devra donc prendre les plus grandes précautions à cet égard. Le transfert des listes de signatures à des tiers serait ainsi mal venu, sauf si le but de ce transfert est la conservation en lieu sûr des listes de signatures.

Une deuxième forme de concrétisation de cette obligation visant la protection des données personnelles des électeurs se situe à l'art. 116 al. 5 Projet LEDP. Cette disposition interdit à quiconque – le comité d'initiative est visé au premier chef – de constituer une base de données à l'aide des informations contenues dans les listes de signatures. La constitution de listes d'électeurs à contacter lors de récoltes de signatures portant sur d'autres référendums ou initiatives est ainsi clairement prohibée. Une telle démarche s'apparenterait à une forme de démarchage intrusif qu'il convient de juguler par un moyen légal adéquat. La création de pareilles bases de données sera possible uniquement si la personne concernée a donné son consentement libre, éclairé et explicite à l'utilisation de ses données personnelles à d'autres fins que l'aboutissement de l'initiative ou du référendum auquel il a apporté son paraphe. Au regard des principes qui découlent de la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1), les données recueillies dans le cadre d'une récolte des signatures constituent à n'en point douter des données sensibles (art. 3 let. c LPD) dans la mesure où elles permettent de se faire une idée des opinions politiques des personnes concernées. Le consentement à l'utilisation de telles données à d'autres fins que leur but immédiat ne saurait donc être présumé. Si la personne ou l'organisme qui procède à la récolte des signatures souhaite utiliser les données personnelles des signataires, elle devra obtenir un consentement express et séparé de ces derniers.

Article 117 Dépôt des listes de signatures

Il est désormais précisé que les listes de signatures doivent être déposées auprès du greffe municipal au plus tard quatre mois *après la publication de l'autorisation de la récolte des signatures* prévue à l'art. 115 Projet LEDP. Comme précisé dans le commentaire de cette disposition, la date de la publication de l'autorisation de la récolte des signatures pourra être décidée d'entente avec le comité d'initiative, ceci afin de permettre à ce dernier de partir à la recherche des paraphe nécessaires dans les meilleures conditions.

Article 119 Délai de transmission

Un troisième garde-fou tendant à la protection des données personnelles des électeurs – les deux premiers étant situés à l’art. 116 al. 4 et 5 Projet LEDP – a été introduit à l’art. 119 al. 3 Projet LEDP. Il y est prévu que le comité devra remettre au département l’ensemble des listes des signatures récoltées. Le texte de loi précise que cette obligation incombera au comité à « *l’issue de la procédure* », ce qui concerne autant l’aboutissement que l’échec de l’initiative, et « *après l’épuisement des voies de recours* », signifiant qu’aucun recours à une autorité politique ou judiciaire n’est possible. Une fois les listes de signatures remises au département, ce dernier procédera à leur destruction. Cela permettra d’éviter que les listes de signatures soient détournées de leur fonction initiale, par exemple en étant utilisées par le comité pour le dépôt d’une pétition. Il ne sera pas interdit au comité de remettre les listes de signatures avant l’épuisement des voies de recours. Seule la destruction des listes est interdite avant cette échéance-là. Si le comité devra remettre l’original des listes de signatures, il lui sera interdit de conserver une copie des listes, pour les mêmes motifs qui justifient l’interdiction de constituer une base de données à l’aide des informations contenues dans les listes de signatures (voir commentaire de l’art. 116 al. 5 Projet LEDP).

Article 122 Transmission au Grand Conseil

L’article consacré à la transmission au Grand Conseil d’une initiative ayant abouti est complété par deux alinéas supplémentaires afin de fixer un délai de 15 mois au Conseil d’Etat pour transmettre un exposé des motifs et projet de décret au Grand Conseil et de 27 mois en cas de contre-projet. Afin d’éviter une situation de blocage, le Conseil d’Etat peut demander au Grand Conseil une prolongation du délai de 6 mois pour des justes motifs (consultation des milieux intéressés qui prend du temps, changement de département leader, contre-projet complexe nécessitant la rédaction d’une nouvelle loi, etc.).

Article 124 Modalités du retrait

Les modalités de retrait d’une initiative populaire par le comité d’initiative ont été révisées de sorte à permettre à ce dernier d’assortir sa décision de retrait d’une condition suspensive particulière : l’entrée en vigueur du contre-projet. Cette solution existe déjà au niveau fédéral (art. 73a LDP) ; elle est également préconisée par une motion déposée au Grand Conseil (19_MOT_080). Sous l’égide de la LEDP 1989, seul un retrait inconditionnel d’une initiative est autorisé. Le comité d’initiative peut donc se retrouver devant un dilemme : retirer son initiative en faveur d’un contre-projet qui risque d’être rejeté, ou la maintenir uniquement par sécurité. Si le comité d’initiative est satisfait du contre-projet élaboré par le Grand Conseil, il est opportun de lui laisser la possibilité de retirer son initiative à la condition que le contre-projet soit accepté en votation populaire – si tant est qu’elle soit nécessaire – et ne soit pas invalidé en justice, garantissant ainsi son entrée en vigueur.

La possibilité du retrait conditionnel d’une initiative populaire représente une solution satisfaisante pour toutes les parties concernées. Le comité d’initiative est gagnant puisqu’il peut, d’une part, accepter le compromis proposé par le Grand Conseil sans risquer de se retrouver les mains vides et, d’autre part, éviter une campagne de votation coûteuse en faveur de l’initiative ainsi que le risque de voir son projet rejeté par les électeurs au profit du contre-projet du Grand Conseil. De son côté, le Grand Conseil est lui aussi gagnant puisqu’il voit augmenter les chances de son compromis d’être accepté par le comité d’initiative. Dans le cas où il oppose un projet de loi à une initiative de rang constitutionnel – on parle alors de contre-projet indirect – il peut ainsi éviter les frais engendrés par une votation. En outre, il ne pourra plus être reproché à la majorité du Grand Conseil d’avoir lancé un contre-projet pour des raisons purement tactiques, pour ensuite – après que le comité aura retiré son initiative – le défendre seulement du bout des lèvres en cas de votation référendaire, voire le combattre. L’initiative sera toujours suspendue telle une épée de Damoclès au-dessus des autorités qui devront s’engager avec sincérité en faveur du contre-projet pour éviter le risque que celui-ci soit rejeté par le peuple et que l’initiative dont elles ne souhaitent pas l’adoption fasse l’objet d’une votation. Le retrait conditionnel d’une initiative n’a ainsi pas pour objectif de donner un moyen de pression au comité, mais d’œuvrer à la recherche d’une solution consensuelle entre ce dernier et le Grand Conseil.

L’art. 124 Projet LEDP, qui est appelé à remplacer l’art. 98a LEDP 1989, a donc fait l’objet d’une refonte complète afin de définir les deux modes de retrait d’une initiative – retrait inconditionnel et retrait conditionnel – ainsi que leurs conséquences respectives sur le contre-projet du Grand Conseil.

L’al. 1 fixe le principe général selon lequel le retrait d’une initiative populaire est inconditionnel. Ce principe souffre une seule exception, énoncée à l’al. 3. Le comité doit expressément s’y référer dans sa décision de retrait pour en faire usage.

L'al. 2 règle la question du sort réservé au contre-projet adopté par le Grand Conseil dans le cas où le comité retire *inconditionnellement* son initiative. Cet alinéa reprend la solution préconisée par l'art. 98a al. 2 et 3 LEDP 1989. Il revient au Grand Conseil de décider ce qu'il advient du contre-projet. Le parlement cantonal doit ainsi préciser dans le décret ordonnant la convocation des électeurs si le contre-projet est soumis au vote du peuple, dans l'hypothèse d'un contre-projet de rang constitutionnel (let. a), respectivement au référendum facultatif dans l'hypothèse d'un contre-projet de rang législatif (let. b), ou au contraire s'il devient caduc.

L'al. 3 régit le retrait conditionnel de l'initiative. Le comité d'initiative peut décider de retirer son initiative à la condition qu'il soit certain que le contre-projet entrera en vigueur. Cela signifie que l'ensemble des obstacles politiques et juridiques pouvant s'y opposer doivent avoir été levés. C'est la seule condition qu'un comité d'initiative peut poser lors du retrait de son initiative. Il existe deux cas de figure qui forment les conditions suspensives à l'effectivité du retrait de l'initiative. En premier lieu, si le contre-projet est de rang constitutionnel, le retrait de l'initiative prendra effet dès lors que le contre-projet aura été accepté en votation populaire, et obtenu la garantie fédérale constitutive de son adoption définitive (art. 51 al. 2 de la Constitution fédérale), et que les voies de recours auront été épuisées (let. a). Cette dernière précision concerne un éventuel recours à la Cour constitutionnelle (art. 3 al. 2 let. a de la loi sur la juridiction constitutionnelle ; LJC), suivi d'un possible recours en matière de droit public, au sens de l'art. 82 let. b de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110), déposé auprès du Tribunal fédéral contre la révision constitutionnelle qui forme la matière du contre-projet. En second lieu, si le contre-projet est de rang législatif, le retrait de l'initiative prendra effet dès lors que le contre-projet aura été accepté par le peuple par référendum ou si aucun référendum n'a été demandé ou n'a abouti. Dans ces deux hypothèses, l'effectivité du retrait de l'initiative est également conditionnée à l'épuisement des voies de recours, en l'occurrence la possibilité d'un contrôle abstrait du contre-projet par la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal en première instance (art. 3 al. 2 let. a LJC) ou par le Tribunal fédéral en deuxième et dernière instance (art. 82 let. b LTF).

Le comité conservera tout de même la possibilité de retirer son initiative, cette fois à titre inconditionnel, malgré l'échec du contre-projet (al. 4), c'est-à-dire s'il est refusé par une majorité des électeurs, qu'il n'obtient pas la garantie fédérale (hypothèse valable uniquement si le contre-projet est de rang constitutionnel) ou qu'il est déclaré contraire au droit supérieur par la Cour constitutionnelle ou le Tribunal fédéral. En effet, le contrôle abstrait du contre-projet par une instance judiciaire cantonale puis fédérale ainsi que l'organisation subséquente d'une votation populaire sont autant d'opérations qui exigent un important laps de temps. Dans cet intervalle, le comité d'initiative peut parvenir au constat que la raison d'être de son projet s'est étiolée en raison des évolutions de la situation ayant motivé le dépôt de l'initiative. Un tel cas de figure justifie que l'on permette au comité d'initiative de retirer tout de même son initiative. Cela permet d'éviter que les électeurs soient convoqués en raison d'un défaut du dispositif légal, alors que ni le comité d'initiative, ni les autorités ne souhaitent l'organisation d'une votation populaire.

Chapitre II Référendum en matière cantonale

Les règles sur le référendum en matière cantonale n'ont fait l'objet d'aucune révision. Il semble toutefois judicieux de souligner que l'application par analogie de la plupart des règles relatives aux initiatives au niveau cantonal aura pour effet de permettre à un parti inscrit au registre des partis politiques de constituer le comité référendaire.

Chapitre III Initiative en matière communale

Article 138 Annonce de l'initiative

Les partis politiques présents dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants et qui sont enregistrés au registre des partis politiques seront autorisés à officier en tant que comité d'initiative et, par analogie, en tant que comité référendaire. Il va sans dire qu'un parti politique communal ne pourra déposer une initiative ou un référendum que dans la commune où il est actif, et en aucun cas dans les autres communes du canton. Dans la mesure où les personnes constituant un comité d'initiative doivent obligatoirement revêtir la qualité d'électeur, il n'y a pas lieu de conférer des avantages particuliers aux partis politiques. Ils doivent être soumis, par analogie, aux mêmes conditions que les simples citoyens. Ils ne seront donc en aucun cas dispensés de l'obligation de récolter des signatures.

Une correction mineure des indications devant figurer sur le projet de liste de signatures a également été apportée. En effet, l'art. 110d al. 2 let. g de la LEDP 1989 indique que les projets de liste de signatures soumis à la municipalité doivent contenir la mention selon laquelle une même liste ne peut porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la commune. Cette disposition est superflue. La lettre f prévoit déjà que l'ensemble des listes ne peuvent porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la commune. Il est donc logique que chaque liste prise individuellement ne pourra comporter que les signatures d'électeurs de la commune.

Article 139 Examen préliminaire

La municipalité bénéficiera, au niveau communal, des mêmes possibilités de contrôle de la liste des signatures que le département au niveau cantonal. Elle pourra donc modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur ou manifestement contraires à la vérité qui sont contenus dans l'argumentaire joint au projet de liste des signatures.

Article 143 Dépôt des listes de signatures

Deux alinéas ont été ajoutés de sorte à ce que les mesures prévues pour renforcer la protection des données personnelles des électeurs soient également applicables au niveau communal et intercommunal.

Article 145 Aboutissement

Un troisième alinéa a été ajouté, afin que l'ensemble des mesures prévues pour renforcer la protection des données personnelles des électeurs soient également applicables au niveau communal et intercommunal.

Article 146 Transmission au conseil

Par le passé, le service en charge des droits politiques a été contacté à plusieurs reprises par des membres d'autorités communales ne sachant pas qui de la municipalité ou du conseil est chargé d'élaborer le contre-projet à une initiative populaire. La procédure à suivre pour adopter un contre-projet à une initiative populaire déposée au niveau communal a ainsi fait l'objet d'une clarification. La responsabilité de préparer un contre-projet incombe en premier lieu à la municipalité dans le cadre de l'élaboration du préavis portant sur l'initiative. Il revient à la municipalité de transmettre au conseil une proposition de contre-projet jointe à son préavis. Le conseil est dès lors compétent pour amender autant qu'il le souhaite la proposition de la municipalité. Pour des raisons de cohérence de la procédure, ce dernier ne saurait donc élaborer un contre-projet de sa propre initiative, sauf si la municipalité a décidé de ne pas opposer de contre-projet. Lorsque l'art. 147 al. 2 Projet LEDP dispose que le conseil général ou communal peut opposer un contre-projet à une initiative, il faut comprendre qu'il doit en principe s'agir de la proposition de la municipalité, telle qu'approuvée et éventuellement amendée par le conseil.

Article 149 Retrait de l'initiative

L'al. 4 a fait l'objet d'une nouvelle rédaction afin de préciser la portée exacte du renvoi par analogie de l'art. 124 Projet LEDP. Ainsi deux modes de retrait d'une initiative seront valables au niveau communal : le retrait inconditionnel et le retrait conditionnel. Les règles de fonctionnement de ces deux modes de retraits seront identiques au niveau cantonal et communal (voir le commentaire de l'art. 124 Projet LEDP).

Chapitre IV Initiative en matière intercommunale

Article 156 Nombre de signatures

La LEDP 1989 ne fixe pas expressément le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative au niveau intercommunal. L'art. 156 Projet LEDP vient combler cette lacune. Les chiffres exigés sont les mêmes qu'au niveau communal, aucune raison ne justifiant de durcir ou de faciliter l'exercice du droit d'initiative au niveau intercommunal par rapport au plan communal. Pour aboutir, une demande d'initiative au niveau intercommunal devra donc obtenir le soutien de 15% des électeurs de l'ensemble des communes membres de l'association, cette proportion étant ramenée à 10% si l'addition des corps électoraux des communes membres de l'association dépasse les 50'000 personnes. Pour le surplus, les signatures pourront provenir des électeurs d'une ou de plusieurs communes membres de l'association.

Article 157 Renvoi

Les conditions de validité d'une initiative et les modalités pratiques de l'exercice du droit d'initiative ne varient guère selon que ce droit s'exerce au plan communal ou intercommunal. Sauf règle particulière, un simple renvoi à la disposition pertinente en matière d'initiative au niveau communal suffit à déterminer la règle applicable au niveau intercommunal. L'art. 157 Projet LEDP se compose ainsi de sept alinéas qui récapitulent les étapes successives de l'exercice du droit d'initiative en renvoyant à la disposition pertinente qu'il conviendra d'appliquer par analogie.

Chapitre V Référendum en matière communale

Article 159 Objet

Cette disposition n'a fait l'objet que d'une seule modification qui vise à préciser la procédure à suivre en cas de référendum spontané (al. 3). Cette procédure référendaire place souvent les autorités communales dans l'embarras en raison de l'inexistence d'un comité référendaire constitué. La Municipalité ne sait dès lors vers qui se tourner pour que lui soit adressé l'argumentaire des opposants au projet qui figurera dans la brochure explicative envoyée aux électeurs. Par l'ajout d'une troisième phrase à l'art. 159 al. 3, la révision de la LEDP vise à combler cette lacune.

Chapitre VI Référendum en matière intercommunale

Article 165 Principe et objet

La LEDP 1989 pose des conditions dissemblables au droit de référendum – le nombre de signatures requises est ici concerné - selon qu'il s'exerce dans le cadre communal ou intercommunal. Les règles sont ainsi plus clémentes pour les référendums communaux où le comité dispose de trente jours pour réunir les signatures de 15% des électeurs, ce chiffre étant abaissé à 10% dans les communes où l'on compte 50'000 électeurs (art. 114a LEDP 1989). En revanche, l'aboutissement d'un référendum au plan intercommunal exige la réunion des signatures de 20% (un cinquième) des électeurs (art. 116 LEDP 1989).

Il est aujourd'hui difficile de trouver une justification convaincante à une telle disparité. Les associations de commune disposent de compétences décisionnelles dans des domaines aussi importants que la police, la protection civile, l'école, l'action sociale ainsi que le traitement des eaux et des déchets. Les décisions prises dans ces matières doivent pouvoir être combattues par la voie du référendum aux mêmes conditions qui permettent de contester la réfection d'un trottoir votée par un conseil communal ou général. Le projet LEDP aligne ainsi les conditions nécessaires à l'aboutissement d'un référendum au niveau intercommunal sur les critères applicables au plan communal. Ainsi les décisions relatives aux tâches principales pourront être contestées par référendum si celui-ci est soutenu par au moins 15% des électeurs de l'ensemble des communes associées (al. 3). S'agissant des tâches optionnelles, l'aboutissement d'un référendum nécessitera les signatures d'au moins 15% des électeurs des communes participant à ces tâches (al. 4). Toutefois, à l'instar de ce que prévoit la loi pour les référendums au niveau communal, la proportion des signatures d'électeurs nécessaires à l'aboutissement d'un référendum sera abaissée à 10% des électeurs des communes concernées si celles-ci dénombrent plus de 50'000 électeurs inscrits (al. 5).

Article 166 Publication

Afin de rendre plus aisé l'exercice du droit de référendum, l'obligation de publicité a été renforcée. Selon la LEDP 1989, le comité de direction doit publier les objets soumis au référendum dans la Feuille des avis officiels dans les quatorze jours qui suivent leur adoption. Cette obligation est maintenue dans le projet LEDP. L'al. 1 est néanmoins complété d'une seconde phrase qui dispose que chaque municipalité doit faire afficher ces objets au pilier public dans ce même délai de quatorze jours. Les électeurs seront donc mieux informés des objets qui peuvent être contestés par la voie du référendum.

Article 167 Annonce de la demande – délai référendaire

Afin d'aligner les conditions d'aboutissement d'un référendum au niveau intercommunal sur les critères qui prévalent dans les communes, le délai accordé pour déposer les listes de signatures auprès des municipalités des communes associées sera de trente jours au lieu des vingt jours prévus dans la LEDP 1989.

Article 169 Scrutin

Une modification a été apportée au second alinéa, afin de donner au département en charge des droits politiques la compétence de prolonger le délai de deux mois pour ordonner la votation suite au dépôt des listes, en lieu et place du Conseil d'Etat. En effet, cette décision ne revêt pas une importance politique qui requiert l'intervention du Conseil d'Etat. La prolongation du délai permettra de faire coïncider le scrutin avec une votation fédérale. Le groupement de scrutins à une même date permet de faire des économies sensibles en termes de frais d'organisation.

Titre V Voies de droit et dispositions pénales

Chapitre I Voies de droit

Les modalités de recours contre les élections, les votations et les décisions relatives à la validité d'une initiative populaire n'ont pas fait l'objet de révision sur le fond. Les dispositions applicables ont néanmoins été remaniées pour améliorer leur clarté et leur lisibilité. L'ordre des dispositions a notamment été modifié afin de respecter l'ordre logique de la procédure. La disposition finale de la sous-section I de ce chapitre (art. 180 Projet LEDP) comprend un renvoi général à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) qui doit s'appliquer lorsque la LEDP ne prévoit aucune disposition plus spécifique. Ce sont essentiellement les articles 9 à 12, 16, 19 à 22, 24 à 29, 31, 33, al. 1er, 34 à 42, 74, 82, 83, 85, al. 2 et 89 de cette loi qui pourront être appliqués.

Deux révisions de fond ont tout de même été apportées. En premier lieu, le Préfet deviendra l'autorité de recours compétente s'agissant des contestations relatives aux scrutins communaux et intercommunaux (art. 171 al. 3 Projet LEDP). Le Conseil d'Etat remplit cette fonction sous l'égide de la loi actuelle, alors que le Préfet est uniquement chargé d'instruire le dossier et de rédiger un rapport qui sert de base de travail au Conseil d'Etat en vue de sa décision. Les préfets effectuent donc déjà l'essentiel du travail dans le traitement de tels recours. Ils ont également pour avantage notable leur proximité de terrain qui leur confère une plus grande acuité dans l'appréciation du contexte local. En somme, ils ont toutes les armes en mains et toute la légitimité requise pour trancher les recours portant sur les scrutins communaux et intercommunaux.

Le second changement matériel concerne la désignation de l'autorité compétente pour prononcer des mesures pré-provisionnelles et provisionnelles. Sous l'égide de la LEDP 1989, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont les autorités compétentes pour prononcer de telles mesures d'urgence dans le cadre de recours pour lesquels ils sont compétents au fond. Cette solution n'est pas satisfaisante d'un point de vue pratique. On imagine assez mal le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat se réunir d'urgence et à titre exceptionnel aux seules fins de se déterminer sur le prononcé d'une mesure provisionnelle ou pré-provisionnelle. Il est préférable de transférer cette compétence à des organes capables d'agir avec toute la célérité requise. S'agissant des affaires où le Grand Conseil est l'autorité compétente, le bureau du Grand Conseil sera désormais habilité à ordonner des mesures pré-provisionnelles ou provisionnelles. Le département pourra faire de même lors d'un recours portant sur un scrutin relevant de la compétence du Conseil d'Etat.

La sous-section II, consacrée aux recours à la Cour constitutionnelle, demeure également inchangée pour sa plus grande part. Un second alinéa a cependant été ajouté à l'art. 181 afin de modifier les conditions d'accès à la Cour constitutionnelle. Sur le principe, le projet de révision de la LEDP maintient le double degré de juridiction prévu par la LEDP 1989. La Cour constitutionnelle intervient en tant que seconde et dernière autorité de recours au niveau cantonal, tandis que le Grand Conseil pour les contestations portant sur les élections cantonales et le Conseil d'Etat ou le préfet pour toutes les autres contestations agissent en qualité de première instance de recours (art. 171 al. 2 à 4 Projet LEDP). Dans certains cas, ce dispositif légal peut amener le Conseil d'Etat à trancher des recours contre ses propres actes ou décisions. C'est notamment le cas des contestations portant sur la brochure explicative envoyée aux électeurs à l'occasion d'une votation cantonale. Le Conseil d'Etat est ainsi en situation de juge et partie. Dans un Etat de droit où prévaut la séparation des pouvoirs, une telle situation n'est pas idéale. Une motion récemment déposée au Grand Conseil dénonce cet état de fait et appelle à un correctif (16_MOT_080). Il est vrai qu'il est difficile d'imaginer que le Conseil d'Etat puisse se déjuger lorsqu'il est amené à examiner la légalité de ses propres décisions. À moins de réaliser l'existence d'une erreur de fait ou de droit manifeste, le raisonnement juridique qui préside à la décision sur le recours sera en principe identique au jugement à l'origine de la décision sujette à recours. Il est également difficile d'envisager que le Conseil d'Etat revienne sur sa décision dans un court laps de temps lorsque l'affaire en cause revêt un important caractère politique ; l'exemple de la brochure explicative est à nouveau pertinent. La décision du Conseil d'Etat sur le recours semble donc connue d'avance. Dès lors, le recours au Conseil d'Etat crée une instance de recours superflue et le principe de l'économie de procédure commande que l'on y renonce. En conséquence, l'art. 181 al. 2 Projet LEDP dispose que le recours doit être porté directement devant la Cour constitutionnelle lorsque la décision ou l'acte attaqué émane du Conseil d'Etat.

Chapitre II Dispositions pénales

Article 193 Dispositions applicables

L'introduction de nouvelles obligations dans le projet LEDP a nécessité d'adapter et d'élargir la liste des comportements passibles d'une amende. Ces obligations risqueraient d'être dénuées d'effectivité si l'on faisait l'économie de toute sanction. Pour satisfaire au principe de légalité, particulièrement strict en matière de droit pénal, il est nécessaire de décrire individuellement chaque comportement répréhensible. L'extension de la liste des comportements passibles d'une amende ne doit donc pas être perçue comme une volonté de se montrer plus répressif. En effet, les comportements répréhensibles qui se sont ajoutés à la liste dressée par l'art. 124 de la LEDP 1989 ne sont que les moyens ajoutés pour réprimer les contraventions à des obligations qui n'étaient pas prévues dans la LEDP 1989.

Titre VI Dispositions finales

Les dispositions finales sont les dispositions d'usage, prévoyant notamment l'abrogation de la loi actuellement en vigueur et octroyant au Conseil d'Etat la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi.

2.2 Loi du 28 février 1956 sur les communes

Article 1a Conditions pour se doter d'un conseil communal ou général

Un quatrième alinéa a été ajouté à la disposition consacrée aux conditions d'institution d'un conseil général ou communal. Il donne des précisions quant au cas des nouvelles communes issues de fusions. Celles-ci pourront conserver un Conseil général – quand bien même leur population suite à la fusion dépasserait le seuil de 1000 habitants – jusqu'à la fin de la législature qui suit l'entrée en force de la fusion, cela pour autant que la convention de fusion prévoie une telle éventualité. Les autorités de ces communes bénéficieront ainsi du temps nécessaire au passage d'un conseil général à un conseil communal. Il a en effet été constaté, lors de certains projets de fusions regroupant plusieurs communes dont la population dépassait de peu le seuil prévu par la loi, que l'obligation d'élire un conseil communal pouvait engendrer des craintes auprès de certains conseillers généraux, voire constituer un frein à la fusion.

Article 5 Qualité

À l'heure actuelle, les conseils généraux sont sporadiquement confrontés à un phénomène d'assermentations opportunistes qui faussent passablement le fonctionnement du système démocratique dans les communes dotées d'un conseil général. Un postulat déposé récemment au Grand Conseil s'est notamment inquiété de ce phénomène (18_POS_032). Celui-ci prend sa source dans l'attitude de certains électeurs qui, intéressés par un unique objet soumis au vote lors d'une séance du conseil, se font assermenter afin de prendre part à ce vote, pour démissionner dans la foulée ou, pire, ne simplement jamais revenir siéger au conseil général. Ces personnes demeurent ainsi formellement membres du Conseil général quand bien même elles ne participent plus à ses délibérations et décisions, ce qui est de nature à entraîner des difficultés pour atteindre le quorum prévu par la loi. La modification de l'art. 5 LC vise à instaurer une solution à ce problème. Elle consiste en un délai d'annonce obligatoire à respecter en vue d'une assermentation. Un électeur qui souhaite siéger au conseil général devra s'annoncer au moins douze semaines avant la séance au début de laquelle il prêtera serment (art. 5 al. 3 LC nouveau). L'ordre du jour du conseil général n'est normalement pas connu douze semaines avant la séance. Il sera dès lors impossible d'annoncer sa volonté d'être assermenté avec pour unique intention la participation au vote sur un objet bien particulier.

Art. 6

Afin de renforcer le dispositif contre les assermentations « opportunistes » dans les conseils généraux, une procédure a été introduite à l'art. 6 LC, à l'aide d'un second alinéa inédit. Cette nouvelle disposition prévoit qu'un membre du conseil général qui manque deux séances du conseil général consécutives sans juste motif sera désormais réputé démissionnaire. Les personnes qui se font assermenter en vue de participer à une seule séance du conseil général peuvent poser un important problème d'organisation. Leurs absences répétées peuvent empêcher les membres présents de réunir le quorum nécessaire à la tenue des délibérations du conseil général (art. 15 LC : 1/3 du nombre total des membres doivent être présents). Il convient de prévoir une démarche administrative permettant de pallier ce genre de situation problématique. En sa qualité d'organe chargé de la bonne administration du conseil général, il reviendra au bureau de radier la personne concernée du tableau des membres du conseil mentionné à l'art. 6 al. 1 LC lorsque les conditions prévues à l'al. 2 seront remplies. Les justes motifs permettant de justifier une absence sont de divers ordres (maladie, obligation professionnelle ou familiale impérieuse, etc.) et seront à l'appréciation du bureau. Fondamentalement, il est important de rappeler que cette disposition vise avant tout les personnes qui ne viennent plus aux séances du conseil général sans même prendre la peine d'annoncer leur absence ou de fournir une justification un tant soit peu convaincante.

Bien entendu, la recherche d'une solution plus consensuelle (inviter la personne concernée à démissionner d'elle-même) restera la bienvenue. Les réclamations pourront s'opérer selon l'art. 8 LC, à savoir qu'elles devront être adressées à la municipalité, avec recours au Conseil d'Etat. Le renvoi aux dispositions de la LEDP prévu par l'art. 8 al. 1 LC est ici dénué de portée car ces dernières ne règlent que la question de la qualité d'électeur, condition sine qua non pour être membre d'un conseil général.

Enfin, le membre du conseil général ainsi radié du tableau des membres pourra à nouveau être admis au conseil général s'il en fait la demande dans le délai prévu dans le projet de nouvel art. 5 al. 3 LC

Art. 94 Règlements communaux

Le renvoi à la LEDP qui figure dans cet article a été adapté de manière à correspondre à la disposition pertinente du projet de révision.

3. REPONSES DU CONSEIL D'ETAT AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

3.1 Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires (13_POS_052)

Texte déposé

Le 9 juin 2013, le peuple vaudois a adopté par plus de 82% des voix une modification de l'article 80 de la Constitution cantonale, transférant au Conseil d'Etat la compétence de valider les initiatives populaires. Parallèlement, le Grand Conseil a adopté le 5 février 2013 une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) aménageant la procédure d'examen des initiatives, tant sur le plan cantonal que communal où la compétence a été transmise à la Municipalité. Cette modification est entrée en vigueur le 1er juillet 2013, selon un arrêté du Conseil d'Etat du 26 juin 2013 publié dans la Feuille des avis officiels du 2 juillet 2013. Deux initiatives populaires cantonales étaient en préparation à cette date et le Conseil d'Etat a décidé que la nouvelle procédure s'appliquerait immédiatement. Le 28 août 2013, il a validé les deux initiatives et ces décisions n'ont pas été portées devant la Cour constitutionnelle. Mais à cette occasion, plusieurs questions sont apparues, faisant ressortir une indétermination préjudiciable à la sécurité du droit. En premier lieu, l'article 90, alinéa 4, LEDP prévoit qu'en l'absence de l'un des motifs de refus mentionné au premier alinéa de cette disposition, le département présente sans délai la liste au Conseil d'Etat pour validation et autorisation de récolter des signatures. Puis, l'article 90a LEDP indique qu'avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai, de manière motivée, sur la validité de l'initiative et en constate sa nullité si elle est contraire au droit supérieur ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière. Il n'est pas formellement prévu que les initiants soient entendus avant que le Conseil d'Etat prenne sa décision. Or, les articles 29, alinéa 2, de la Constitution fédérale, 27 alinéa 2 de la Constitution du Canton de Vaud, et article 33, alinéa 1er, de la loi vaudoise sur la procédure administrative, garantissent le droit d'être entendu à toute partie à une procédure avant qu'une décision ne soit prise. Le Tribunal fédéral a du reste indiqué que le droit d'être entendu s'étendait également au domaine des droits politiques (arrêt du Tribunal fédéral du 6 septembre 2010 dans la cause IC_424/2009 Ville de Genève considérant 2 non publié in ATF 136I 404 ; arrêt du Tribunal fédéral du 4 novembre 2008 dans la cause IC_297/2008 Alain-Valéry Poitry considérant 2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 8 mai 2005 dans la cause 1P.786/2005 Alliance de gauche considérant 1.1 et les références citées). Seule fait exception la procédure législative qui conduit à l'adoption de lois (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol II, 2ème éd., n. 1333, p. 609). Mais, dès lors que la procédure de validation des initiatives n'est plus de la compétence du Grand Conseil, mais du Conseil d'Etat, et qu'elle aboutit à une décision et non à l'adoption d'une loi, le droit d'être entendu doit pouvoir s'exercer pleinement. Dans les projets d'initiative mentionnés plus haut, il existait une particularité en ce sens que la procédure avait commencé sous l'ancien droit, si bien que les initiants avaient reçu la brève analyse circonstanciée du Service juridique et législatif prévue par l'article 90 LEDP, dans son ancienne teneur. Cela a permis, dans un des deux cas, aux initiants de produire un mémoire exposant leurs arguments quant à la validité de leur initiative.

En revanche, dans le nouveau droit, il n'est pas strictement formalisé que l'avis de l'administration soit soumis aux initiants avant que le Conseil d'Etat prenne sa décision. Le présent postulat tend à remédier à cette lacune.

En deuxième lieu, l'article 90b LEDP, dans sa teneur en vigueur depuis le 1er juillet 2013, prévoit que, une fois validés par le Conseil d'Etat, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels. Dans les deux décisions du 28 août 2013, le Conseil d'Etat, à juste titre, fait la distinction entre, d'une part, la publication dans la Feuille des avis officiels de la décision de validation, qui fait partir le délai de recours à la Cour constitutionnelle, et, d'autre part, la publication dans la Feuille des avis officiels du texte de l'initiative, qui fait partir le délai de récolte de signatures prévu à l'article 92 LEDP. Ces deux décisions, dont les dispositifs ont été publiés dans la Feuille des avis officiels du 30 août 2013, prévoient expressément que la date de début du délai de récolte de signatures sera fixée d'entente avec les initiants après l'entrée en force de la décision. Cela paraît tout à fait judicieux dans la mesure où on ne saurait comment traiter les signatures récoltées entre la publication dans la Feuille des avis officiels et l'introduction d'un éventuel recours à la Cour constitutionnelle, puis au Tribunal fédéral. Mais une lecture littérale du texte pourrait laisser à penser qu'il n'y a qu'une seule publication qui fait partir les deux délais. Là également, il convient de remédier à cette lacune. Le comblement de ces lacunes peut assurément se faire par une modification législative, par l'introduction de nouvelles normes dans la LEDP, qui devraient également concerner le chapitre relatif à l'initiative en matière communale. Toutefois, on pourrait envisager que ces points soient réglés au niveau réglementaire par une modification du RLEDP. C'est pourquoi à ce stade, c'est un postulat qui est déposé. Par ces motifs, nous proposons que le Conseil d'Etat

examine les possibilités de modifier la LEDP ou le RLEDP afin de rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires, en particulier sur les points développés ci-dessus.

Rapport du Conseil d'Etat

Le présent postulat fait suite aux révisions constitutionnelle et légale ayant abouti au transfert de la compétence de statuer sur la validité des initiatives populaires cantonales du Grand Conseil au Conseil d'Etat. L'auteur du postulat pointe du doigt certaines lacunes et imprécisions qui subsisteraient dans le dispositif légal en vigueur. En premier lieu, le droit d'être entendu des initiants au cours de la procédure de validation par le Conseil d'Etat et son administration ne serait pas suffisamment assuré. En second lieu, une confusion régnerait entre deux publications officielles de décisions faisant partir deux délais bien distincts. Ces deux publications devraient être clairement distinguées. Il y a tout d'abord la décision du Conseil d'Etat portant sur la validité de l'initiative. Cette décision fait l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels (FAO), faisant partir le délai de recours devant la Cour constitutionnelle au sens des art. 123g ss LEDP. Il y a ensuite la publication du texte de l'initiative dans la FAO qui fait partir le délai de récolte des signatures. Comme le relève le postulant, ces deux décisions font l'objet, dans la pratique, de publications distinctes, quand bien même une lecture littérale des art. 90b et 92 LEDP laisserait penser qu'il n'y a qu'une seule publication dans la FAO faisant partir autant le délai de recours auprès de la Cour constitutionnelle que le délai de récolte des signatures. À l'évidence, l'on ne saurait exiger du comité d'initiative qu'il démarre la récolte des signatures avant que la procédure judiciaire relative à la validité de l'initiative n'ait atteint son terme.

Le Conseil d'Etat se rallie à la position de l'auteur du postulat. En conséquence, comme indiqué au ch. 2 ci-dessus, le droit d'être entendu du comité d'initiative est assuré par l'ajout de l'art. 112 al. 2 Projet LEDP qui permettra à ce dernier, dans l'hypothèse où le service en charge de l'instruction du dossier pour le Conseil d'Etat estime qu'il existe des motifs de nullité, de se déterminer avant que ne soit rendue la décision autorisant la récolte des signatures. Le comité aura dès lors la possibilité de faire valoir ses arguments juridiques et, au besoin, d'adapter le texte de son initiative afin d'en assurer la validité.

La publication de la décision sur la validité de l'initiative, faisant partir le délai de recours auprès de la Cour constitutionnelle, est désormais clairement distinguée de la publication faisant partir le délai de récolte des signatures (cf. ch. 2 ci-dessus). L'art. 113 Projet LEDP indique en effet que la décision du Conseil d'Etat relative à la validité de l'initiative populaire est d'abord publiée dans la FAO. Cette publication signifie le départ du délai de recours auprès de la Cour constitutionnelle au sens des art. 187ss Projet LEDP (actuellement les art. 123g ss LEDP 1989). Une fois les voies de recours épuisées, le titre et le texte de l'initiative déclarée valide seront publiés dans la FAO, ouvrant ainsi le délai de récolte des signatures (art. 115 al. 1 Projet LEDP). La date de publication sera fixée par le département, d'entente avec le comité d'initiative (art. 115 al. 2 Projet LEDP).

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie aux commentaires des dispositions topiques du projet de loi.

3.2 Motion transformée en postulat Jean-Michel Dolivo et consorts concernant le délai de traitement des initiatives –en application de l'article 82 de la Constitution vaudoise (14_MOT_042)

Texte déposé

1. L'article 82 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) du 14 avril 2003 prévoit qu'une initiative populaire cantonale est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt, ce délai pouvant être prolongé d'un an par le Grand Conseil lorsqu'il a approuvé une initiative conçue en termes généraux ou décidé d'opposer un contre-projet à une initiative.

2. L'article 97 de la loi sur l'exercice des droits politiques (RSV 160.01) dispose que, si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au Grand Conseil par le Conseil d'Etat.

3. Enfin, l'article 9 alinéa 2 LEDP oblige le Conseil d'Etat à fixer, au plus tard 12 semaines avant le jour d'une votation cantonale, les objets qui feront l'objet de la votation.

4. La Cour constitutionnelle a qualifié le délai de l'article 82 Cst-VD de délai d'ordre (CCST.2010.0006 du 4 novembre 2010 Comité Ecole 2010), suivant sur ce point le Tribunal fédéral qui s'était prononcé sur des cas genevois, bernois et bâlois il y a plus de trente ans (pour Genève ATF 100 Ia 53 consid. 5 Comité pour l'interdiction de la chasse dans le Canton de Genève du 30 janvier 1974, rés. in JT 1977 I 95; pour Berne ATF 104 Ia 240 consid. 3b Jakob et consorts, JT 1980 I 504; pour Bâle-Campagne ATF 108 Ia 165 consid. 2b Progressive Organisationen Baselland et Hauser, JT 1984 I 107).

5. Toutefois, dans un arrêt récent, la Cour constitutionnelle a mentionné le système prévalant sur le plan fédéral (CCST.2013.0005 du 20 novembre 2013 Franz Weber) où les délais sont considérés comme des délais de péremption et où, passé le délai de 30 mois fixé à l'article 100 de la loi sur le parlement (LParl-RS 171.10) — délai prolongeable d'une année en cas de contre-projet ou de projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire —, le Conseil fédéral a l'obligation d'organiser le scrutin et le parlement ne peut plus approuver l'initiative ni en recommander le rejet aux citoyens (article 106 LParl; cf. Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3ème éd., p. 219, ch. 546).

6. Il y a près de quarante ans, le Tribunal fédéral y faisait déjà allusion, indiquant que la controverse apparue à l'occasion de la seconde initiative Rheinau pour la protection des chutes du Rhin avait été tranchée en 1962 par l'adoption de la loi sur les rapports entre les conseils —ancêtre de la loi sur le parlement. Depuis l'adoption de l'article 27 alinéa 6 de cette loi, le délai pour mettre en votation une initiative qui a abouti n'est pas un simple délai d'ordre, mais un délai péremptoire (ATF 100 Ia 53 précité consid. 2a).

7. La solution pour appliquer réellement notre Constitution vaudoise devrait consister à ancrer une règle similaire à celle prévue sur le plan fédéral dans la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEPD). Cette règle devrait être introduite par l'introduction d'un nouvel article 97a LEDP, analogue à l'article 106 de la loi sur le parlement.

8. Toutefois, l'histoire récente du traitement des initiatives populaires montre que ce n'est pas forcément notre Grand Conseil qui a de la peine à examiner dans le délai constitutionnel les propositions émanant du peuple. C'est parfois l'administration —ou le Conseil d'Etat —qui a de la peine à transmettre un projet à notre conseil à temps.

9. Certes, l'article 97 LEDP prévoit que le Conseil d'Etat doit transmettre l'initiative au Grand Conseil le plus vite possible. Mais il s'agit d'une notion très indéterminée. Sur le plan fédéral, l'article 97 de la loi sur le parlement prévoit que le Conseil fédéral doit transmettre son message aux Chambres dans le délai d'un an à compter du dépôt de l'initiative et dans un délai de dix-huit mois s'il soumet simultanément un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative. Si ces délais ne sont pas respectés, l'Assemblée fédérale peut commencer à délibérer sur l'initiative avant le dépôt du message du Conseil fédéral.

10. Il convient ainsi de fixer également des délais fixes au Conseil d'Etat pour transmettre un projet à notre Grand Conseil. Compte tenu du délai de deux ans prévu par l'article 82 Cst-VD et de la nécessité pour notre conseil de délibérer sereinement, ce délai devrait être fixé à neuf mois s'il n'y pas de contre-projet et à quinze mois en cas de contre-projet.

Les députés soussignés demandent, par voie de motion, que la LEDP soit en conséquence modifiée ainsi :

–Article 97 (nouvelle teneur).

Si l'initiative a abouti, elle est transmise au Grand Conseil par le Conseil d'Etat dans un délai maximum de neuf mois après son aboutissement et de quinze mois si le Conseil d'Etat entend soumettre

simultanément un contre-projet à l'initiative. Le Grand Conseil peut commencer à délibérer sur l'initiative avant que le Conseil d'Etat lui ait soumis son exposé des motifs et projet de décret.

–Article 97a (nouveau)

Si le Grand Conseil n'adopte pas de recommandation dans le délai prévu par l'article 82 de la Constitution, le Conseil d'Etat ordonne la convocation des électeurs sans que le Grand Conseil puisse émettre une recommandation ou opposer un contre-projet à l'initiative.

Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage la préoccupation de l'auteur de cette motion, transformée depuis son dépôt en postulat. Il est essentiel que les initiatives populaires soient soumises dans un délai raisonnable au vote du peuple, afin d'éviter qu'elles perdent tout contact avec la situation qu'elles entendent modifier. Il s'agit par ailleurs d'une exigence qui découle directement de la garantie des droits politiques ancrée à l'article 34 de la Constitution fédérale. Cependant, cet intérêt légitime doit être appréciée au regard de certaines étapes inévitables qui jalonnent la procédure de l'initiative populaire. Le traitement par le Conseil d'Etat puis par le Grand Conseil des initiatives populaires nécessitent une analyse minutieuse tant sur le plan juridique que politique, notamment lorsqu'il s'agit d'étudier l'opportunité d'opposer un contre-projet à l'initiative. À cela s'ajoute le temps nécessaire aux procédures judiciaires devant le Tribunal cantonal et le Tribunal fédéral en cas de recours. Pris ensemble, ces éléments expliquent pourquoi un temps certain doit nécessairement s'écouler entre l'aboutissement d'une initiative et sa soumission au suffrage populaire.

Dans le projet de révision totale de la LEDP (cf. ch. 2 ci-dessus), le Conseil d'Etat s'est efforcé de trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessaire célérité du traitement des initiatives qui doit guider les autorités afin de les soumettre en temps opportun au vote du peuple et, d'autre part, le temps nécessaire dont les autorités doivent bénéficier pour procéder à l'examen juridique et politique d'une initiative.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'une distinction claire sera désormais opérée entre la publication de la décision relative à la validité de l'initiative (art. 113 Projet LEDP) et celle ouvrant le délai de récolte des signatures (art. 115 Projet LEDP). Par la force des choses, les éventuels recours judiciaires relatifs à la décision sur la validité de l'initiative auront lieu avant le début de la récolte des signatures. Dès lors que l'initiative aura abouti, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative sera assuré que la validité de son initiative populaire ne pourra plus être contestée par la voie judiciaire. Cela permettra d'écourter considérablement la période séparant l'aboutissement de l'initiative du jour du scrutin.

En second lieu, comme indiqué au ch. 2 ci-dessus, la disposition relative à la transmission d'une initiative au Grand Conseil par le Conseil d'Etat a été revue de manière à intégrer des délais chiffrés. L'al. 1 rappelle l'objectif général, à savoir que l'initiative doit être transmise le plus tôt possible au Grand Conseil. Les nouveaux alinéas 2 et 3 entendent préciser cette notion. Le Conseil d'Etat disposera d'un délai de quinze mois pour transmettre son préavis au Grand Conseil, délai prolongé d'une année si ce préavis est accompagné d'un contre-projet (al. 2). En cas de justes motifs, le Conseil d'Etat pourra demander au Grand Conseil une prolongation de ces délais de six mois. Un juste motif pourrait, par exemple, être la grande complexité du contre-projet à élaborer ainsi que le nombre d'intervenants extérieurs à consulter pour s'assurer de sa faisabilité et de son acceptabilité.

Ces nouvelles dispositions doivent permettre au délai de traitement prévu par l'art. 82 de la Constitution vaudoise d'être respecté. Cette règle aménage un délai de deux ans pour soumettre une initiative au vote populaire, ce délai pouvant être porté à trois ans si l'initiative est conçue en termes généraux ou si un contre-projet est opposé à l'initiative. Le délai de quinze mois instauré à l'art. 122 al. 2 Projet LEDP durant lequel le Conseil d'Etat est tenu de soumettre une initiative sans proposer de contre-projet laisse donc une période de neuf mois au Grand Conseil pour traiter l'initiative, étant précisé que la prolongation du délai de 6 mois prévu à l'art. 122 al. 3 LEDP ne devrait concerner que les cas où l'élaboration d'un contre-projet se révélerait plus complexe que prévu. Le Grand Conseil disposera également de neuf mois pour se prononcer sur une initiative accompagnée d'une proposition de contre-projet émanant du Conseil d'Etat. Ce délai pourrait être ramené à trois mois dans l'hypothèse où le Grand Conseil accorde au Conseil d'Etat six mois supplémentaire pour finaliser son préavis et sa proposition de contre-projet.

Il convient enfin de souligner que ces nouveaux délais prévus à l'art. 122 Projet LEDP ne sont pas, tout comme le délai de traitement fixé l'art. 82 de la Constitution vaudoise, des délais de péremption. La comparaison entre le dispositif légal vaudois et le système fédéral mise en avant par l'auteur du postulat n'est pas pertinente. Selon l'art. 106 de la loi fédérale sur le Parlement (LParl ; RS 171.10), le Conseil fédéral est tenu d'ordonner la votation populaire si les deux conseils de l'Assemblée fédérale ne sont pas parvenus à prendre une décision concordante dans le délai imparti aux articles 100 et suivants LParl. Par cette disposition, le législateur fédéral a entendu faire des délais de traitement des initiatives populaires des délais de péremption, en prévoyant une

obligation précise des autorités en cas de non-respect des délais. Telle n'est pas l'intention du Conseil d'Etat dans son projet de révision de la LEDP. Une telle solution pourrait aboutir à la situation où le Grand Conseil n'aurait pas la possibilité d'opposer un contre-projet à une initiative, faute d'avoir pu le finaliser dans les délais impartis par la loi. Une telle hypothèse n'est pas satisfaisante du point de vue du fonctionnement de nos institutions. Comme l'a par ailleurs relevé le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence, la faculté pour les autorités de présenter un contre-projet doit être considérée comme un élément important du jeu démocratique (ATF 101 Ia 492 consid. 4a). Un contre-projet offre une liberté de choix plus vaste à l'électeur puisqu'il peut choisir entre deux projets distincts se proposant d'atteindre le même but.

3.3 Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – Promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote ! (15_POS_145)

Texte déposé

1. Le projet Easyvote

Constatant que les jeunes citoyen-nes-s entre 18 et 25 ans participaient moins aux votations et aux élections que les citoyens plus âgés, le parlement des jeunes de Köniz a lancé en 2007 une brochure d'aide à la votation. Ce projet a, par la suite, été repris en 2011 par la Fédération suisse des parlements des jeunes (FSPJ) qui l'a rebaptisé Easyvote. Ceci afin d'informer et de mobiliser les jeunes en vue des votations et des élections fédérales et cantonales. Il s'agissait alors de fournir aux jeunes, en complément des documents officiels, des informations vulgarisées, neutres et moins longues.

2. Fonctionnement du projet Easyvote

La brochure Easyvote informe sur les sujets des votations nationales et cantonales. Les textes sont rédigés par des jeunes pour les jeunes sur la base des documents officiels. La rédaction des textes Easyvote se fait en plusieurs étapes et sur plusieurs semaines en collaboration avec plus de cent cinquante bénévoles âgés de 15 à 30 ans. Quatre semaines avant les votations, les brochures Easyvote sont envoyées par courrier aux abonnés, âgés généralement de 18 à 25 ans. Les communes abonnant leurs jeunes à la brochure Easyvote payent le prix de 6,90 francs par jeune et par année. Deux fois par année, les communes envoient les adresses Easyvote du groupe de 18 à 25 ans à qui ils souhaitent offrir un abonnement pour la brochure d'aide à la votation. Dans ce processus, les données transmises par Easyvote sont protégées et garanties. Par la suite, les jeunes reçoivent directement chez eux la brochure envoyée par Easyvote. Bien que destinées en premier lieu aux jeunes citoyens, les explications d'Easyvote peuvent également être destinées aux lecteurs des autres générations.

3. Bilan du projet

Près de 4 ans après le lancement au niveau national, la brochure Easyvote connaît un succès croissant. Pour ces élections fédérales, ce sont plus de 100'000 brochures qui ont été distribuées, à travers toute la Suisse, en trois langues. Il y a aujourd'hui 320 communes de tous les cantons qui ont abonné leurs jeunes citoyens à la brochure. Dans le canton, ce n'est pas moins de 44 communes qui participent audit projet, pour un total de 13'127 jeunes vaudois.

4. Motivations pour une large diffusion d'Easyvote sur l'ensemble du territoire du canton

Cette information vulgarisée ne manquerait pas d'être appréciée notamment par les lecteurs exerçant pour la première fois leur droit de citoyen du fait de leur jeune âge ou de leur récente naturalisation.

En effet, la complexité des sujets et la non moins complexe explication offerte par les textes officiels encouragent un grand nombre d'électeurs à jeter leur bulletin de vote au panier. Du fait que la brochure Easyvote est envoyée à la maison, elle favorise la discussion au sein de la famille et stimule l'ensemble de ses membres à s'intéresser aux votations.

Easyvote possède aussi un site internet comprenant des outils de mobilisation supplémentaires, mais il ne peut pas remplacer le rôle de la brochure papier. Rien n'est plus facilement accessible qu'une brochure papier reçue à domicile.

Actuellement, la diffusion des fameuses brochures dépend du bon vouloir des communes uniquement, alors que le canton est en charge de l'impression des enveloppes pour les votations.

Comme précité, 44 communes vaudoises (de taille et de régions différentes) participent audit projet, comme par exemple Avenches, Bofflens, Penthalaz ou Renens.

Toutefois, la Commission de jeunes du canton de Vaud a conclu un partenariat avec Easyvote dans le canton de Vaud pour l'année 2014-2015. Des membres de cette commission ont régulièrement participé à la rédaction des brochures sur les objets de vote dans notre canton. Il n'en reste pas moins que le vote des jeunes de 18 à 25 ans concerne 51'354 personnes, selon le recensement de l'Office fédéral de la statistique 2013.

Considérant que le vote des jeunes est primordial pour l'avenir de la vie civique, il apparaît fondamental que le canton puisse réfléchir aux alternatives offertes par le projet Easyvote.

Pour le surplus, les soussigné-e-s souhaitent également que le Conseil d'État effectue une analyse des expériences et projets préexistants dans d'autres cantons, à l'instar du projet « CinéCivic » à Genève.

5. Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat qu'il étudie l'opportunité de :

1. *Faciliter la diffusion de la brochure Easyvote sur l'ensemble du territoire vaudois notamment :*
 - i. *En permettant d'introduire la brochure Easyvote directement dans l'enveloppe de vote pour les électeurs âgés entre 18 et 25 ans ou toute autre alternative permettant une large diffusion de cet outil ;*
 - ii. *En participant financièrement auprès des communes par le biais d'un subventionnement à l'envoi des brochures.*
2. *Effectuer une analyse sur les différents projets préexistant dans d'autres cantons concernant la question de l'absentéisme des 18 à 25 ans*

Rapport du Conseil d'Etat

1) Introduction

Le postulat a été renvoyé à l'examen d'une commission qui, dans son rapport, a préavisé à l'unanimité pour le renvoi au Conseil d'Etat - ce que le Grand Conseil a décidé le 31 mai 2016, lui aussi à l'unanimité (moins deux abstentions).

Le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il partage les préoccupations du postulant car l'abstentionnisme des jeunes est une réalité. En effet, le Conseil d'Etat estime que tout doit être mis en œuvre pour les inciter à participer au débat démocratique. Les récents scrutins fédéraux et cantonaux confirment d'ailleurs la faible participation des 18-25 à la vie politique. On constate que leur participation est environ 15% inférieure à la moyenne cantonale et que leur manque d'engouement varie également en regard de l'attractivité des objets soumis au vote.

Cela étant, il est important de rappeler que l'encouragement de la participation des jeunes à la vie politique est inscrit dans la Constitution vaudoise à l'art. 85 al.1. Cet article est l'un des fondements de la loi du 27 avril 2010 sur le soutien aux activités de la jeunesse (LSAJ) qui a pour but notamment l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale au niveau communal, régional et cantonal afin de contribuer à l'apprentissage de la citoyenneté. A cet égard, le canton et les communes ont mis en place toute une série de mesures afin de stimuler l'intérêt de la jeunesse pour la vie publique et politique de notre canton.

2) Easyvote

Easyvote est une initiative de la Fédération suisse des Parlements des jeunes (FSPJ). A ce titre, elle bénéficie actuellement d'un subventionnement de la Confédération (env. CHF 1,3 mios), de certains cantons (env. CHF 500'000), et profite également de donations privées (env. CHF 750'000). Le projet Easyvote a enregistré un chiffre d'affaire annuel en 2019 d'environ CHF 1,3 mios. Celui-ci comporte différents volets, notamment les brochures Easyvote, les vidéos Easyvote ainsi que la plate-forme d'information politique.

A noter que la chancellerie fédérale réalise depuis maintenant trois ans des vidéos explicatives de courte durée qui résument et vulgarisent les enjeux liés aux votations fédérales. Ces vidéos disponibles gratuitement sont largement diffusées à travers les réseaux sociaux et les sites internet (y compris celui de l'Etat de Vaud) et viennent directement concurrencer le travail réalisé par l'équipe Easyvote.

S'agissant plus particulièrement de la brochure Easyvote, celle-ci se veut une aide au vote destinée principalement aux jeunes électeurs. Si sa neutralité et ses qualités pédagogiques ne font aucun doute, elle n'est aujourd'hui pas reconnue officiellement par la Confédération. Elle n'a donc aucun statut qui pourrait l'assimiler à des explications officielles de vote.

Or, comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le rappeler dans sa réponse du 13 février 2018 à la question orale du postulant (18/HQU/062), l'article 19 al. 3 LEDP 1989 proscrit justement de joindre au matériel officiel du matériel de propagande ou étranger à l'objet des scrutins en cours. Cet article est très clair : seul le matériel officiel peut y figurer. Comme il le mentionne dans sa réponse au Postulat Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire, le Conseil d'Etat est opposé à l'idée d'une modification de la LEDP visant à permettre l'adjonction de tout autre document que du matériel de vote officiel dans l'enveloppe transmise aux électeurs lors des scrutins.

Dès lors, la brochure Easyvote ne peut pas être jointe à l'enveloppe de vote, indépendamment de ses qualités indéniables qui ont du reste été reconnues par plusieurs communes ayant choisi d'assurer le financement de sa diffusion auprès de leurs jeunes électeurs à travers un canal séparé. A ce titre, le canton de Vaud est déjà l'un des cantons où cette brochure est la plus diffusée grâce au soutien de plus de 80 communes qui collaborent avec Easyvote.

3) Autres mesures au niveau cantonal

3a) *CinéCivic*

Le projet « CinéCivic » destiné à encourager l'engagement politique des jeunes est un concours de mini-films lancé à Genève pour inciter ces derniers à voter. Ce concours est ouvert à deux tranches d'âge : les 15-18 ans et les 19-25 ans. Les candidats doivent réaliser une vidéo (de 30 à 90 secondes) qui incite les jeunes à participer à la vie civique en votant. L'objectif est de faire passer un message clair à cette jeune génération, sur l'importance et le poids de leur participation aux votations et élections.

Depuis 2015, CinéCivic s'est élargi à 4 autres cantons romands, un deuxième prix « affiche » a été créé et est désormais ouvert dès 12 ans. A ceci s'ajoute également un prix « école », dans le cadre duquel toutes les classes du primaire au secondaire peuvent concourir de manière collective, sous la direction d'un-e enseignant-e. Le Conseil d'Etat encourage depuis 2015 les classes du Canton à participer à ce concours qui a déjà vu plusieurs jeunes vaudois récompensés.

3b) *l'éducation de la citoyenneté*

Le Plan d'études romand (PER) a été mis en œuvre dès 2012 dans le canton de Vaud. Le PER a cette particularité de présenter la citoyenneté dans le domaine des sciences humaines et sociales, à côté de disciplines comme l'histoire, la géographie et l'économie, mais aussi dans le domaine de la formation générale, qui contient les aspects éducatifs de la formation de l'élève.

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de se prononcer de manière détaillée sur le contenu de l'enseignement de la citoyenneté dans l'école vaudoise dans sa réponse à l'interpellation *Claire Richard et consorts - Instruction civique, éducation à la citoyenneté, instruction politique : où en est-on dans l'école vaudoise aujourd'hui ?* (17_INT_713).

L'objectif de cet enseignement peut être résumé de la sorte :

- développer chez l'élève des compétences civiques et culturelles, par l'acquisition de connaissances sur le fonctionnement, entre autres, des institutions suisses, dans le but d'exercer une citoyenneté active et responsable ;
- initier l'élève à une pratique citoyenne, notamment par l'exercice du débat autour de faits d'actualité, par l'analyse de questions socialement sensibles et par une attitude participative, que ce soit à titre individuel ou collectif ;
- permettre à l'élève de prendre conscience qu'il vit dans un monde interdépendant, dans lequel la responsabilité citoyenne s'étend de l'environnement proche au monde dans sa globalité.

Dans un registre très concret, on note que le Plan d'études romand (PER), comporte tout un pan sur la citoyenneté et le système démocratique suisse, notamment :

- la description et l'analyse de la démocratie directe et semi-directe, le rôle du peuple souverain ;
- l'analyse du paysage politique national et cantonal (*pluralisme des partis, groupes de pression,...*) ;
- l'observation et l'analyse des droits et des devoirs des citoyens suisses et des résidents étrangers en Suisse (droite de vote, éligibilité, ...).

Des outils comme la rencontre d'acteurs politiques, le fait d'assister à des séances parlementaires et l'organisation de scrutins fictifs au sein des établissements scolaires sont spécifiquement mentionnées dans le PER.

Dans cette optique, le DFJC et le DIT travaillent à l'élaboration d'un projet pédagogique ~~de grande ampleur~~ en faveur du vote des jeunes. Celui-ci vise spécifiquement les élèves vaudois en fin d'école obligatoire ou en formation postobligatoire, qui sont les électeurs de demain. Ce projet s'appuie sur le succès des expériences broyarde et nyonnaise à travers lesquels plus de 2'000 jeunes scolarisés dans des écoles secondaires, professionnels et au gymnase ont pu voter et dépouiller « à blanc » lors de scrutins fédéraux en 2018, 2019 et 2020.

En effet, ces établissements organisent des votes fictifs sur des objets fédéraux, en principe une fois par année, lors desquels les élèves âgés de 14 à 17 ans sont appelés à voter à blanc à l'aide de fac-similés mis à disposition

par l'Etat et adressé aux élèves à travers les établissements scolaires. Ces-derniers sont encadrés par les enseignants qui intègrent cette problématique dans leurs cours notamment à travers des débats. Les établissements mettent en outre à disposition des urnes dans lesquelles les votes sont scellés afin de garantir leur confidentialité. Les votes sont ensuite dépouillés par une équipe d'étudiants formée par le bureau électoral cantonal quelques jours après le scrutin fédéral, alors que des politiciens locaux ainsi que la presse sont présents lors de la publication des résultats.

Le Conseil d'Etat désire développer cette pratique, en collaboration avec les établissements scolaires qui le souhaitent, en leur offrant ~~aux établissements scolaires qui le souhaitent~~ un éventail d'outils pédagogiques et techniques autour de la participation démocratique en leur permettant notamment de mettre en place une votation annuelle fictive, dans le but de sensibiliser les jeunes aux mécanismes démocratiques ainsi qu'aux enjeux de notre société. Le Conseil d'Etat considère que l'enseignement de la citoyenneté aux élèves, notamment à travers des mises en situation pratique, est le moyen le plus efficace de soutenir la participation des jeunes adultes à l'exercice de leurs droits politiques.

3c) *Autres mesures*

En sus du domaine scolaire il existe d'ores et déjà de nombreuses actions que le Service de la protection de la jeunesse, par son délégué cantonal à l'enfance et à la jeunesse, a mis en place afin de promouvoir la participation des jeunes à la vie publique et politique de notre Canton. Celles-ci sont largement décrites dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation *Myriam Romano-Malagrifa et consorts – Intérêt politique et participation des jeunes en février 2015 (14_INT_307)*. On compte notamment :

- la Commission cantonale des jeunes
- les Conseils ou Parlements de jeunes au niveau communal et régional
- les Journées Forum
- la promotion du projet Easyvote auprès des communes et des professionnels (81 communes en 2020)
- un sondage sur les cérémonies citoyennes (cérémonie instituées par les communes sur passage à la majorité civique à partir duquel un guide pratique a été publié à l'attention des communes.
- la session cantonale des jeunes
- le Parlement des filles
- l'encouragement de la participation des jeunes dans le cadre du projet de politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse
- la campagne « J'ai voté » de la Conférence romande des délégués à l'enfance et à la jeunesse (projet tampon et action vidéo).

Pour mémoire, la motion *Léonore Porchet et consorts - Droit de vote à 16 ans : feu vert pour les jeunes ! (18_MOT_065)*, déposée le 6 novembre 2018, propose d'abaisser le droit de vote (et non d'éligibilité) à 16 ans dans le canton de Vaud, au niveau communal comme cantonal. En cas d'acceptation par le Grand Conseil, une modification de la Constitution vaudoise serait requise.

4) *Absentéisme des jeunes de 18 à 25 ans en Suisse romande*

Le Canton du Valais est le canton romand le moins touché par l'absentéisme des jeunes électeurs. On peut conjecturer que la plus grande densité du tissu social joue un rôle d'importance à cet égard. C'est aussi un des cantons qui possède le taux de participation global le plus élevé de Suisse, largement supérieur à celui du canton de Vaud.

Le Canton de Fribourg a mis en place une commission des jeunes et participe au projet Cinécivic. D'autres mesures ponctuelles ont été mises en place afin de stimuler l'intérêt des 18-25 ans à la vie politique. Par exemple, le Conseil des jeunes du canton de Fribourg et les sections « Jeunes » de sept partis (JS, JDC, JLR, JUDC, JPBD, JV et JVL) se sont unis pour lancer, en collaboration avec Fri-Son (salle de concerts fondée en 1983 dans la ville de Fribourg), une action commune pour inciter les jeunes à participer aux scrutins fédéral et cantonal du 27 novembre 2016. A noter que la Ville de Fribourg a décidé, depuis le scrutin du 6 juin 2018, de financer la brochure Easyvote pour ses jeunes citoyens.

Le Canton de Neuchâtel, à l'instar de Fribourg et Vaud, a mis en place un parlement des jeunes et participe à Cinécivic. Par ailleurs, une initiative constitutionnelle populaire cantonale pour permettre le droit de vote dès 16 ans a été déposée en novembre 2016, sans toutefois rencontrer le succès escompté, la population s'étant prononcée en défaveur de l'initiative. Les initiants demandaient que la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) soit modifiée afin que les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton ou de l'étranger, ainsi que les étrangères et les étrangers domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans, puissent devenir électrices ou électeurs en matière cantonale dès l'âge de seize ans révolus pour autant qu'ils demandent expressément leur inscription au registre électoral de leur commune de domicile. Toutefois, l'initiative ne prévoyait pas que ceux-ci soient éligibles. Concernant Easyvote, on constate que la Ville de Neuchâtel, comme celle de Fribourg, a décidé de soutenir la distribution des brochures aux jeunes de 18 à 25 ans domiciliés dans la commune.

Le Canton de Genève, de son côté, a mis en œuvre différents projets pour encourager la participation des jeunes.

On retrouve notamment :

- Cinécivic ;
- Institutions 3d : programme interactif qui met les jeunes en situation à l'aide de jeu de rôles ;
- La Semaine de la Démocratie, organisée en 2017 la 3ème fois sur une dizaine de jours comprenant plus de 50 événements organisés par une vingtaine de partenaires sur le thème de la démocratie ;
- Gaming Démocratique : un jeu développé pour faire jouer les personnes sur la thématique de la démocratie.

Cependant, ni le Canton de Genève ni la Ville n'ont choisi, à ce jour de proposer gratuitement la brochure Easyvote à leurs jeunes électeurs.

5) Réponses du Conseil d'Etat au postulat :

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat qu'il étudie l'opportunité de :

1. *Faciliter la diffusion de la brochure Easyvote sur l'ensemble du territoire vaudois notamment:*
 - i. *En permettant d'introduire la brochure Easyvote directement dans l'enveloppe de vote pour les électeurs âgés entre 18 et 25 ans ou toute autre alternative permettant une large diffusion de cet outil ;*

Comme expliqué au point 2), l'article 19 al. 3 LEDP ne permet pas d'introduire des documents non officiels à l'intérieur des enveloppes de vote.

- ii. *En participant financièrement auprès des communes par le biais d'un subventionnement à l'envoi des brochures.*

La brochure Easyvote bénéficiant déjà d'un subventionnement de la Confédération et d'autres organismes publics et privés, le Conseil d'Etat ne souhaite pas financer ce projet. Il préfère concentrer son travail sur la formation à travers des actions telles que celles énumérées au point 3). De plus, l'autonomie communale permet aux communes de diffuser les brochures auprès de leurs jeunes électeurs.

2. *Effectuer une analyse sur les différents projets préexistant dans d'autres cantons concernant la question de l'absentéisme des 18 à 25 ans.*

Une brève analyse des différentes interventions des principaux cantons romands a été effectuée au point 4) ci-avant.

5) Conclusions :

La brochure Easyvote est de qualité. Cela a du reste été reconnu par plusieurs communes vaudoises et suisses, ce qui a pu assurer le financement de sa diffusion. Au Tessin, une récente étude, réalisée sur 3 votations fédérales comparant dix communes ayant souscrit à Easyvote à onze autres communes, démontre une légère hausse de la participation des 18-25 ans. La période étudiée n'est toutefois pas significative pour en tirer de réelles conclusions. Il sera intéressant de disposer de statistiques sur une plus longue période afin de confirmer cette hausse et ainsi voir de quelle manière elle évolue.

Néanmoins, le Conseil d'Etat ne souhaite pas financer le projet Easyvote qui bénéficie déjà de subventions indirectes de la Confédération. Il préfère laisser aux communes le choix et la responsabilité de promouvoir ce projet auprès de leurs jeunes électeurs.

Il confirme en outre qu'au vu de l'article 19 al. 3 LEDP (repris à l'art. 11 al. 4 Projet LEDP), quelle que soit la forme que prendrait l'encouragement des jeunes à voter, il devrait s'agir d'une démarche indépendante du matériel de vote officiel.

Cependant, force est de constater que de nombreuses mesures ont déjà été mises en place par le Canton au nom de l'encouragement à la participation des jeunes à la vie politique. Ces mesures ont notamment pour but la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale et politique du Canton (au niveau communal, régional et cantonal) afin de contribuer à l'apprentissage de la citoyenneté.

L'encouragement à la participation citoyenne est une priorité du Conseil d'Etat qu'il a d'ailleurs consacrée dans son programme de législature. Il veillera dès lors à lui accorder une place toute particulière au sein de l'école et des autres lieux de formation du Canton de Vaud. C'est pourquoi le Conseil d'Etat entend concentrer son action sur le développement des compétences civiques des jeunes encore en formation qui sont les électeurs de demain plutôt que de subventionner la brochure Easyvote qui bénéficie déjà d'un large soutien tant institutionnel que d'organismes privés.

3.4 Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu’une autorité ne soit juge et partie (16_MOT_080)

Texte déposé

Dans le contentieux des droits politiques, le système instauré par la loi sur l’exercice des droits politiques (LEDP) prévoit un double degré de juridiction : tout d’abord, un recours au Conseil d’Etat, voire au Grand Conseil pour ce qui concerne les élections cantonales, puis un recours à la Cour constitutionnelle. Ce système est assez efficace, en ce qu’il permet de vider le contentieux assez rapidement.

En revanche, il est problématique lorsque la décision ou l’acte attaqué émane de l’autorité de recours elle-même, soit du Conseil d’Etat.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a parfois fait application, implicitement ou explicitement, du principe du recours sautant ou recours « omissio medio » d’après lequel lorsqu’une autorité de recours qui ne statuerait pas définitivement a, dans un cas d’espèce, prescrit à une autorité inférieure de prendre une décision ou lui a donné des instructions sur le contenu de cette décision, celle-ci doit être déférée directement à l’autorité de recours immédiatement supérieure. Cette règle, ancrée notamment à l’article 47 alinéa 2 de la Loi fédérale sur la procédure administrative, concrétise le principe de l’économie de la procédure. La cour a notamment fait application de ce principe dans le cas d’une décision de la Municipalité de Nyon radiant du rôle des électeurs un citoyen — par ailleurs syndic de cette commune — sur instruction du Conseil d’Etat (CCST.2008.0004 du 2 juin 2008 Alain-Valéry Poitry).

Depuis quelques années, elle a fait appel à un raisonnement analogue lorsque la décision émanait du Conseil d’Etat lui-même, estimant qu’il n’y aurait aucun sens à faire trancher un recours au Conseil d’Etat alors que la décision attaquée provenait de ce même Conseil d’Etat (CCST.2009.0008 du 5 février 2010 Jean-Claude Doriot). Selon les termes de la cour, un tel détour irait à l’encontre du principe de l’économie de procédure qui postule notamment d’éviter dans le traitement des procédures administratives des pertes de temps inutiles et des actes sans portée réelle.

Cependant, la pratique de la cour n’est pas constante. Plus anciennement, elle exigeait un recours préalable au Conseil d’Etat même quand celui-ci s’était préalablement exprimé (CCST.2009.0002 du 30 mars 2009 Jean-Paul Mivelaz à propos d’une brochure explicative en vue d’une votation qui avait été soumise au Conseil d’Etat). Et elle l’a répété dans des arrêts postérieurs (CCST.2010.0006 du 4 novembre 2010 Comité Ecole 2010 ; CCST.2013.0005 du 20 novembre 2013 Franz Weber, tous deux relatifs au délai de mise en votation d’une initiative populaire).

Cette situation n’est pas satisfaisante et est source d’insécurité juridique. Il convient donc d’y remédier en ancrant explicitement dans la loi le principe selon lequel lorsque la décision ou l’acte attaqué émane du Conseil d’Etat, le recours en matière de droit politique s’exerce directement auprès de la Cour constitutionnelle, selon les règles des articles 123a et suivants LEDP.

Cette proposition est cohérente avec la dernière jurisprudence du Tribunal fédéral qui a trouvé parfaitement logique qu’un recours contre un règlement adopté par le Tribunal cantonal soit porté directement devant lui et ne doive pas préalablement être intenté auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal (arrêt du Tribunal fédéral du 17 mai 2011 Ordre des avocats vaudois, considérant 2 non publié in ATF 137 III 185 mais reproduit in RDAF 2011 I 255).

Cette modification de la loi pourrait trouver sa place à l’article 123a LEDP et faire l’objet d’un deuxième alinéa de cet article.

Les députés-e-s sous-signé-e-s proposent en conséquence l’introduction d’un nouvel alinéa (alinéa 2) à l’article 123a LEDP dont la teneur est la suivante :

“Lorsque la décision ou l’acte attaqué émane du Conseil d’Etat, le recours est porté directement devant la Cour constitutionnelle”.

Rapport du Conseil d’Etat

La compétence du Conseil d’Etat pour statuer sur les recours en matière de droits politiques est une tradition bien ancrée dans notre législation. S’agissant des scrutins fédéraux, cette voie de droit est directement imposée par la législation fédérale en matière de droits politiques (art. 77 de la loi fédérale sur les droits politiques). C’est la raison pour laquelle la compétence du Conseil d’Etat a été maintenue lors de la création de la Cour constitutionnelle. Il s’agissait en effet d’éviter que, pour des cas similaires, l’électeur doive déposer deux recours auprès de deux instances différentes : le Conseil d’Etat pour les scrutins fédéraux et la Cour constitutionnelle pour les objets cantonaux ou communaux.

Ceci explique la situation paradoxale relevée par le motionnaire. Dans certains cas, le Conseil d'Etat est en effet amené à trancher des recours contre ses propres actes ou décisions. Cela a, par exemple, été le cas s'agissant de la brochure explicative en vue du scrutin du 20 mars 2016 sur la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), brochure qui a été adoptée par le Conseil d'Etat et qui a ensuite été contestée devant cette même autorité. Dans une jurisprudence régulière rappelée par le motionnaire, la Cour constitutionnelle a toujours décliné sa compétence lorsqu'un recours en matière de droits politiques contre une décision du Conseil d'Etat était déposé devant elle avoir d'avoir été préalablement soumis au gouvernement cantonal. Deux exceptions sont toutefois à signaler : la radiation du rôle des électeurs du Syndic de Nyon (2008) et la procédure de destitution d'un municipal de Montreux (2010). Il s'agissait cependant de deux cas bien particuliers, dans la mesure où le Conseil d'Etat avait lui-même admis, dans ses déterminations soumises à la Cour constitutionnelle, qu'il serait inutile de lui renvoyer la cause étant donné qu'il s'était prononcé par d'autres biais sur les questions de droit à trancher.

D'une manière générale, le fait qu'une autorité statue sur les recours déposés contre ses propres décisions n'est pas chose insolite. Il s'agit de la procédure de réclamation, parfois appelée procédure d'opposition, qui est notamment prévue aux articles 66 et suivants de la loi vaudoise sur la procédure administrative (LPA-VD) ainsi que dans plusieurs lois spéciales (voir, par exemple, l'article 42 de la loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle ou les articles 185 et suivants de la loi sur les impôts directs cantonaux). Cette procédure permet notamment d'entendre l'auteur de la réclamation et permet d'établir les faits pertinents d'une manière plus précise. L'autorité dispose ainsi d'éléments supplémentaires pour s'assurer de la légalité de sa décision.

S'agissant des litiges en matière de droits politiques, la procédure de réclamation apparaît moins pertinente. Les situations dans lesquelles le Conseil d'Etat doit statuer sur des recours contre ses propres actes ou décisions concernent principalement deux catégories d'actes : la brochure explicative élaborée en vue d'une votation cantonale et la décision portant sur la date de mise au vote d'une initiative populaire. Dans le premier cas, le Conseil d'Etat est bien souvent mis en cause sur ses explications et arguments sur l'objet soumis au vote, leur caractère prétendument incomplet ou trompeur formant alors le grief à l'appui du recours. Il apparaît peu probable que le gouvernement cantonal révise son jugement sur la pertinence de ses arguments, une telle analyse découlant avant tout d'une appréciation politique. Dans le second cas, le Conseil d'Etat ainsi que le Grand Conseil sont en règle générale mis en cause pour une prétendue violation de l'art. 82 de la Constitution vaudoise, qui impose que l'initiative soit soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. Déterminer si le dépassement de ce délai constitue un retard injustifié demande également d'apprécier la situation d'un point de vue politique. Là aussi, il apparaît peu probable que le Conseil d'Etat s'accuse ou accuse le Grand Conseil, avec lequel il collabore dans le traitement des initiatives, d'une inaction coupable. Plus fondamentalement, la situation dans laquelle une autorité agit en qualité de juge et partie n'est pas idéale dans un Etat de Droit où prévaut la séparation des pouvoirs.

Il en ressort que l'on peut difficilement attendre du Conseil d'Etat qu'il se juge dans des affaires qui revêtent un caractère politique marqué. Dès lors, le principe de l'économie de la procédure commande que l'on supprime une instance de recours qui apparaît superflue. Il est plus judicieux que le recours contre les décisions du Conseil d'Etat en matière de droits politiques soit directement porté devant la Cour constitutionnelle, qui est par ailleurs en mesure d'agir avec toute la célérité requise. En conséquence, le Conseil d'Etat répond favorablement aux conclusions de la présente motion. Le projet de révision de la LEDP dispose ainsi, à son article 181 alinéa 2, que lorsque la décision ou l'acte attaqué émane du Conseil d'Etat, le recours est porté directement devant la Cour constitutionnelle.

3.5 Motion transformée en postulat Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance (16_MOT_083 ; 17_POS_230)

Texte déposé

L'article 85 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 16 mai 1989, entrée en vigueur le 1er janvier 1990, prévoit pour les communes à conseil général :

1. *L'élection de la municipalité et du syndic a lieu en un seul jour.*
2. *....*
3. *Le dépôt des listes pour le second tour de l'élection de la municipalité ainsi que pour les premier et second tours de l'élection du syndic doit être effectué, en main du président du bureau, au moins une heure avant l'ouverture du scrutin.*

Cette disposition est aujourd'hui en porte-à-faux avec le vote par correspondance, qui s'est généralisé au point que presque plus personne ne vote dans nos communes au bureau de vote.

Pourtant, l'article 17b alinéa 3 LEDP, concernant le vote par correspondance, stipule :

3. *Pour les élections dans les communes à conseil général, l'exercice du droit est limité au premier tour du premier scrutin en cours.*

Concernant le matériel de vote officiel, il en découle automatiquement une autre disposition particulière à l'article 36 alinéa 4 :

4. *Dans les communes à conseil général, l'impression des bulletins n'est obligatoire que pour le premier tour du premier scrutin.*

Enfin, l'article 33 (élections tacites) a la teneur suivante :

1. *Si les candidats éligibles ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, ils sont proclamés élus tacitement par l'autorité compétente dans les élections suivantes :*
 - a. *...*
 - b. *second tour des élections générales au système majoritaire et élection des suppléants ;*
 - c. *élection du syndic ;*
 - d. *élection complémentaire.*
2. *L'arrêté de convocation est immédiatement abrogé par l'autorité qui l'a pris.*
3. *Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'élection des conseillers municipaux dans les communes ayant un conseil général.*

Puisque l'élection du syndic, ainsi que celle d'un municipal lors d'une élection complémentaire, s'appliquent à toutes les communes, on peine à comprendre la raison d'être du maintien de l'alinéa 3.

Dès lors, la présente motion propose de supprimer la distinction qui est faite, pour les élections communales, entre les communes à conseil général et à conseil communal, par l'abrogation de l'article 85 LEDP ainsi que par l'adaptation d'articles subséquents, notamment 17b alinéa 3 et 36 alinéa 4 LEDP.

Par ailleurs, l'extension de l'élection tacite au 2ème tour de la municipalité, par la suppression de l'article 33 alinéa 3 LEDP, permettra d'éviter un alourdissement de procédure dans les communes à conseil général.

Les élections générales dans les communes à conseil général sont aujourd'hui terminées pour la prochaine législature. Il est dès lors possible d'envisager sereinement une amélioration du système électoral pour la prochaine échéance.

Depuis la mise en place du vote par correspondance, et son utilisation presque exclusive par les votants, l'élection en un seul jour des municipalités et syndics des communes à conseil général ne se justifie plus.

En effet, les électeurs ont bien adopté le vote par correspondance et ont perdu l'habitude de se rendre au bureau de vote le dimanche. Dès lors, élément qui est renforcé par l'évolution des modes de vie de ces dernières décennies, on constate une forte différence entre le nombre de votants du 1er tour municipalité, qui a lieu

essentiellement par correspondance, et le nombre de personnes présentes le dimanche, seules habilitées à participer au vote des trois tours éventuels suivants, y compris l'élection du syndic.

Le système actuel représente une inégalité de traitement entre communes à conseil général et communes à conseil communal, puisque le droit au vote par correspondance est limité dans les unes (1er tour municipalité), et entier dans les autres (1er et 2e tours municipalité, 1er et 2e tours syndic).

La volonté populaire exprimée au 1er tour municipalité peut parfois être contredite par le vote du dimanche s'il y a un 2e tour, avec une participation bien moindre et une représentativité des électeurs très différente du 1er tour.

Lors des récentes élections communales, on a pu se réjouir que beaucoup de petites communes aient présenté plusieurs listes de candidats, offrant un vrai choix aux électeurs.

La distinction entre communes à conseil général et à conseil communal n'a plus de raison d'être et il est important que le droit au vote par correspondance soit étendu à toutes les étapes de l'expression de la démocratie et ce dans toutes les communes.

Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'analyse et se rallie aux propositions de l'auteure de ce postulat. Le système particulier qui prévaut lors des élections dans les communes dotées d'un conseil général a fait son temps. Il ne correspond plus aux habitudes des électeurs qui, depuis un certain nombre d'années, exercent leur droit de vote par correspondance. Il ne se justifie pas de maintenir le système actuel en place. Cela ne pourrait que décourager la participation citoyenne au deuxième tour des élections. Ainsi que le rappelle l'auteure du postulat, le maintien du système actuel créerait une certaine inégalité de traitement entre les communes qui ont un conseil général et celles disposant d'un conseil communal.

Les modifications demandées ont donc été intégrées dans le projet de révision de la LEDP (cf. ch. 2 ci-dessus), à savoir :

1. Suppression de l'actuel art. 85 LEDP : l'élection de la municipalité et du syndic n'auront plus lieu en un seul jour dans les communes à conseil général. Le système sera donc le même dans l'ensemble des communes vaudoises. L'élection de la municipalité (1er et 2ème tour) et du syndic (1er et 2ème tour) se déroulera sur quatre jours distincts (sauf élection tacite dans un cas prévu par la loi). Il sera à chaque fois possible de voter par correspondance.
2. Suppression de l'actuel art. 17b al. 3 LEDP (voir art. 19 Projet LEDP) : le vote par correspondance ne sera plus limité au premier tour du scrutin en cours dans les communes dotées d'un conseil général. Il sera également ouvert lors du second tour.
3. Suppression de l'actuel art. 33 al. 3 LEDP (voir art. 40 Projet LEDP) : le syndic et les municipaux des communes dotées d'un conseil général pourront ainsi être élus tacitement aux mêmes conditions que dans les communes qui possèdent un conseil communal.
4. Suppression de l'actuel art. 36 al. 4 LEDP (voir art. 43 Projet LEDP) : dans les communes à conseil général, l'impression des bulletins sera obligatoire autant pour le premier que pour le second tour du scrutin, le vote par correspondance étant désormais possible à ces deux occasions dans toutes les communes.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie au commentaire des dispositions précitées du Projet LEDP.

3.6 Motion transformée en postulat Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal (16_MOT_086 ; 17_POS_232)

Texte déposé

Dans les 147 communes de notre canton, dotées d'un conseil général, l'élection de la municipalité a lieu en un seul jour. Le dimanche 28 février 2016, les électeurs et électrices de ces communes ont été convoqué-e-s pour élire les membres de la municipalité, puis le/la syndic/syndique pour un mandat de cinq ans — législature 2016-2021.

Les électrices et électeurs de ces communes peuvent voter par correspondance pour le 1er tour de l'élection de la municipalité. Pour le 2ème tour municipalité et pour l'élection du syndic, tout vote par correspondance est exclu. Ce qui veut dire que l'électeur/l'électrice doit obligatoirement se rendre, personnellement, au bureau de vote, pour participer au scrutin.

Le déroulement des opérations est fixé en général de la manière suivante : le dimanche matin, le bureau de vote est ouvert pour le 1er tour municipalité ; la proclamation des résultats du 1er tour est prévue entre 10 et 11 heures. Une élection tacite étant exclue, le 2ème tour de scrutin est fixé le dimanche après-midi, dès 13 heures, avec une proclamation des résultats à partir de 14 heures. Lorsque la municipalité est au complet, il faut encore procéder à l'élection du/de la syndic/syndique et prévoir deux tours de scrutin. Ce qui fait que les opérations de vote peuvent se terminer à 19 heures voire à 21 heures. C'est le programme prévu dans la plupart des communes concernées.

Si cette manière de faire pouvait faire le bonheur des votants qui se retrouvaient, un dimanche, sur la place du village pour festoyer, en attendant les résultats des différents tours de scrutin, cette coutume, bien que sympathique, ne colle plus à notre époque. Les habitants de nos villages ont des activités organisées, le dimanche, et la structure de la population a changé. Comment expliquer à nos citoyens que, s'ils veulent participer au choix de leur municipalité, ils doivent être présents tout au long de la journée du dimanche ? Les électrices et les électeurs qui ne sont pas à leur domicile le dimanche des élections, mais qui ont voté pour le 1er tour de l'élection de la municipalité, n'ont pas la possibilité de voter au 2ème tour, ni de choisir le/la syndic/syndique.

Le taux de participation, pour les élections communales, avoisine en général 50 %. Du fait de ce mode d'élection particulier, le taux chute de manière spectaculaire, dans les communes à conseil général, lorsqu'il y a un deuxième tour et une élection du/de la syndic/syndique. On peut constater des absurdités telles que celle qui verrait un candidat non élu au 1er tour, qui a recueilli presque la majorité des suffrages des votants, ne pas se porter candidat au 2ème tour et laisser sa place à un candidat qui, lui, serait élu avec les quelques voix des personnes présentes le dimanche après-midi ! Cette procédure pour l'élection dans les communes à conseil général a fait son temps et doit être modifiée. L'élection de la municipalité doit se dérouler selon les mêmes modalités que dans les communes dotées d'un conseil communal.

Au vu de ce qui précède, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat la modification de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) au chapitre 5, élections communales, en supprimant l'article 85 Communes à conseil général.

Rapport du Conseil d'Etat

L'objet de ce postulat est identique au postulat déposé par la députée Claire Richard (Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance ; 16_MOT_083 ; 17_POS_230). Le Conseil d'Etat renvoie donc à la réponse donnée dans ce cadre.

3.7 Motion transformée en postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

Texte déposé

Les Suisses de l'étranger représentent ce que l'on nomme usuellement la 5ème Suisse. Les Vaudoises et Vaudois de l'étranger qui sont environ 16'000 à être inscrit-e-s pour participer aux scrutins fédéraux en Suisse et élire les membres du Conseil national, n'ont en revanche pas la possibilité de participer, dans le canton de Vaud, à l'élection pour le Conseil des Etats.

La législation fédérale stipule que les Suisses ou Suissesses de l'étranger ne peuvent participer à l'élection du Conseil des Etats que si le droit cantonal le prévoit expressément. Or plusieurs cantons octroient ce droit aux Suisses ou Suissesses de l'étranger, à l'instar de Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Soleure, Schwytz et Tessin. Vaud et Valais sont ainsi les seuls cantons de Suisse romande à ne pas accorder le droit de vote pour le Conseil des Etats.

Il nous apparaît qu'un canton aussi ouvert et progressiste que notre canton de Vaud se devrait de rejoindre les cantons qui octroient ces droits aux membres de la 5ème Suisse, afin qu'elles et ils puissent ainsi contribuer à l'élection des deux chambres fédérales. En conséquence, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi au Grand Conseil pour introduire ce droit en faveur des Vaudoises et Vaudois de l'étranger.

Rapport intermédiaire du Conseil d'Etat

L'article 74 de la Constitution vaudoise fixe les contours du corps électoral cantonal. Celui-ci est composé des Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton qui sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas protégés par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'incapacité, en raison d'une incapacité durable de discernement. Les compétences du corps électoral cantonal en matière d'élections sont définies à l'article 77 de la Constitution : celui-ci élit les membres du Grand Conseil, les membres du Conseil d'Etat et les membres vaudois du Conseil des Etats. Ces deux dispositions constitutionnelles devraient être modifiées pour aller dans le sens souhaité par le présent postulat. Par ailleurs, lors des débats de l'Assemblée constituante au début des années 2000, l'introduction des Vaudois de l'étranger dans le corps électoral avait été envisagée, débattue puis finalement rejetée. L'un des arguments avancés était que leur éloignement géographique les privait du lien de rattachement nécessaire à leur participation à la vie politique vaudoise.

La situation est différente dans les cantons voisins. Genève (art. 48 de la Constitution genevoise) octroie le droit de vote aux Suisses domiciliés à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton de Genève. Fribourg (art. 39 al. 1 let. b de la Constitution fribourgeoise) permet aux Suisses de l'étrangers ayant le droit de cité cantonal ou ayant été domiciliés dans le canton de prendre part aux scrutins cantonaux. À Neuchâtel (art. 37 al. 1 let. b de la Constitution neuchâteloise), les Suisses de l'étrangers inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale sont également intégrés au sein du corps électoral cantonal. Dans le canton du Jura (art. 2 al. 4 de la loi jurassienne sur les droits politiques), les Suisses de l'étrangers sont électeurs en matière cantonale s'ils s'inscrivent dans le registre des électeurs de leur commune d'origine ou de domicile antérieur. Le canton de Berne connaît une situation similaire (art. 5 de la loi bernoise sur les droits politiques). Parmi les cantons romands, seul le Valais n'intègre pas les Suisses de l'étranger dans le corps électoral cantonal. Comme le relève l'auteur du postulat, plusieurs cantons alémaniques (par exemple Bâle-ville, Bâle-campagne, Argovie) ainsi que le Tessin donnent la possibilité aux Suisses de l'étranger de prendre part à l'élection du Conseil des Etats, voire à d'autres scrutins cantonaux. Au niveau fédéral, les droits politiques des Suisses de l'étranger sont réglementés par la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr, RS 195.1).

Le Conseil d'Etat n'a pas d'opposition de principe à l'intégration des Vaudois de l'étranger au sein du corps électoral cantonal. Ces derniers sont, en effet, des citoyens suisses et vaudois à part entière. Au regard de la situation qui prévaut dans les cantons voisins ainsi qu'au niveau fédéral, la situation vaudoise peut apparaître insatisfaisante. Pour autant, le Conseil d'Etat n'a pas intégré le droit de vote des Vaudois de l'étranger dans le projet de révision de la LEDP, dès lors qu'une révision de la Constitution vaudoise serait nécessaire à la concrétisation d'une telle mesure. L'objectif du Conseil d'Etat reste l'entrée en vigueur de la nouvelle LEDP pour les élections cantonales de 2022, ce qui ne permet pas d'intégrer une révision constitutionnelle au projet de révision de la LEDP.

En conséquence, le Conseil d'Etat entend initier un processus de révision constitutionnelle, en parallèle de l'adoption de la nouvelle LEDP, portant sur l'intégration des vaudois de l'étranger dans le corps électoral cantonal. Il conviendra notamment de déterminer si la participation des Vaudois de l'étranger aux scrutins cantonaux doit se limiter à l'élection du Conseil des Etats ou si elle peut s'étendre à d'autres scrutins. En tout état de cause, le vote des Vaudois de l'étranger s'effectuera selon les modalités du vote par correspondance, la solution du vote électronique n'étant pas encore suffisamment mûre pour les raisons exposées au point 1.4.1.

3.8 Motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers (16_MOT_084)

Texte déposé

Entrée en vigueur le 14 avril 2003, notre Constitution cantonale (Cst-VD) a élargi les droits populaires aux électeurs étrangers au niveau communal (article 142 Cst-VD). Pour la troisième fois, le 28 février 2016, les électeurs étrangers au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans et domiciliés dans le canton depuis trois ans au moins ont pu participer aux élections communales.

Pour la première fois, en 2016, les élections communales ont coïncidé avec des votations fédérales. Cette particularité a eu pour effet d'accorder des délais de participation deux fois plus longs pour les électeurs suisses que pour les étrangers.

En effet, à son article 19 la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) prévoit qu'en cas de simultanéité entre élections et votations, le matériel de vote parvienne aux électeurs Suisses dans la quatrième semaine précédant le scrutin. En revanche, les électeurs étrangers, privés de droit de vote au niveau fédéral et cantonal, reçoivent leur matériel de vote jusqu'à 12 jours seulement avant le premier tour de scrutin.

Cette inégalité de traitement présente deux inconvénients. Premièrement, ce délai plus court pour les étrangers ne facilite pas leur familiarisation avec un mode de scrutin particulier et inconnu à l'étranger (élections simultanées de l'exécutif et du législatif avec des règles différentes, scrutin de liste, possibilités de cumuler, de panacher et de biffer). Deuxièmement, le taux de participation des électeurs étrangers est traditionnellement plus faible que celui des Suisses. En 2011, au plan communal, le taux de participation des électeurs étrangers, de 23,1% en moyenne cantonale, était près de deux fois inférieur à celui des électeurs suisses, se situant à 43,1%.

La simultanéité entre des votations fédérales ou cantonales avec des élections communales représente une source d'économie pour notre canton. Par ailleurs, les droits populaires font preuve d'une certaine vitalité. La simultanéité de votations fédérales ou cantonales avec des élections communales se reproduira donc sans aucun doute.

De façon à favoriser la participation aux élections, les députés soussignés prient le Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une révision de la LEDP faisant bénéficier les électeurs étrangers du délai de réception du matériel de vote dans la quatrième semaine précédant le scrutin, en cas de simultanéité de votations fédérales ou cantonales avec le premier tour d'élections communales.

Rapport du Conseil d'Etat

L'article 19 de l'actuelle LEDP (repris à l'art. 12 Projet LEDP) fixe les délais dans lesquels le matériel de vote doit parvenir aux électeurs en fonction des différents scrutins (cf. ch. 2 ci-dessus). Les électeurs doivent ainsi recevoir leur matériel de vote dans la quatrième semaine précédant le scrutin en cas de votation et au plus tard douze jours avant le premier tour en cas d'élection. En cas de simultanéité entre une votation et une élection, c'est le premier délai qui s'applique aux deux scrutins, étant précisé que des dérogations sont possibles (art. 19 al. 2 LEDP ; art. 12 al. 2 Projet LEDP). Le but d'une telle disposition est de faire en sorte que le matériel de vote pour les deux scrutins soit produit et envoyé en même temps, ce qui permet une organisation plus rationnelle de la production du matériel de vote et une économie en termes de frais d'envoi.

Lorsque le premier tour des élections communales coïncide avec une votation fédérale ou cantonale comme ce fut le cas en 2016, les électeurs suisses doivent recevoir leur matériel de vote pour la votation et l'élection dans la quatrième semaine précédant les scrutins. Quant aux électeurs étrangers qui ne peuvent participer qu'aux élections communales, le délai applicable est le délai de douze jours (pour le premier tour) prévu à l'art. 19 al. 1 LEDP (art. 12 al. 1 Projet LEDP). En effet, la simultanéité de la votation et de l'élection ne concerne que les électeurs suisses, et non les électeurs étrangers. Sur cette base, le motionnaire conclut à l'existence d'une inégalité de traitement entre électeurs suisses et électeurs étrangers et appelle à un correctif.

À première vue, l'écart entre les délais applicables à l'envoi du matériel de vote aux électeurs suisses (quatre semaines) et les électeurs étrangers (douze jours) peut sembler important. Cependant, cela ne signifie nullement que les délais d'envoi soient, dans les faits, si éloignés. En cas de simultanéité entre une votation fédérale ou cantonale et les élections communales, le matériel de vote est produit et envoyé aux électeurs en continu. Il est vrai que la priorité est donnée à la production et à l'envoi du matériel de vote pour les électeurs suisses afin que le délai de quatre semaines applicable aux votations puisse être respecté. Pour des raisons techniques, il n'est pas possible de produire et de mettre sous pli le matériel de vote pour les électeurs suisses et les électeurs étrangers en parallèle.

En effet, les annexes à envoyer aux électeurs suisses et étrangers ne sont pas les mêmes, en raison du fait que les électeurs étrangers ne prennent pas part à la votation fédérale ou cantonale. Le matériel de vote est donc d'abord produit et mis sous pli pour les électeurs suisses, qui représentent la grande majorité des électeurs appelés aux urnes.

Quant au matériel de vote pour les électeurs étrangers, il est produit et envoyé directement après celui des électeurs suisses. Dans les faits, il ne s'écoule que quelques jours, et non plusieurs semaines, entre la réception du matériel de vote par les électeurs suisses et l'arrivée dudit matériel chez les électeurs étrangers. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter aux chiffres concernant les élections communales générales de 2016 qui s'étaient déroulées un jour de votation fédérale. Le délai de dépôt des listes pour les élections communales a échu le 11 janvier 2016 et la mise sous pli du matériel de vote par la DAL a débuté le 18 janvier 2016, soit une période de sept jours entre l'échéance du délai du dépôt des listes et le début de la mise sous pli. Sachant qu'il revient aux 309 communes de procéder chacune à l'impression des bulletins électoraux (art. 36 LEDP 1989) et de les envoyer à la DAL pour leur mise sous pli, il est pratiquement impossible de réduire la période précitée sans créer d'importants obstacles techniques. La mise sous pli du matériel de vote pour les électeurs suisses a eu lieu entre le 18 janvier et le 1er février 2016, les machines destinées à la mise sous pli fonctionnant 24 heures sur 24 (hormis le dimanche). Le matériel de vote ainsi produit a été progressivement transmis à la Poste pour livraison aux électeurs. La mise sous pli du matériel de vote pour les électeurs étrangers s'est déroulée entre le 1er et le 5 février 2016, jour du dernier transfert du matériel de vote à la Poste s'agissant des scrutins du 28 février 2016. Il en résulte un écart de seulement quatre jours entre la fin de la production du matériel de vote pour les électeurs suisses et la fin des mêmes opérations concernant les électeurs étrangers. À cet égard, il est peu probable qu'un écart si réduit soit en cause dans le faible taux de participation des électeurs étrangers aux scrutins communaux, dont le motionnaire fait état dans ses développements.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que l'actuel art. 19 al. 2 LEDP (repris à l'art. 12 al. 2 Projet LEDP) peut être interprété dans un sens conforme à la volonté du motionnaire, ce qui rend superflu une modification législative. La simultanéité des scrutins dont il est fait mention dans cette disposition concerne autant les électeurs suisses que les électeurs étrangers, tous étant concernés par au moins l'un des scrutins en cours. Dès lors, on peut admettre que le délai de quatre semaines s'applique également aux électeurs étrangers. Il faut toutefois rappeler et souligner que cette même disposition prévoit la possibilité de déroger à ce principe. Au vu des délais mentionnés au paragraphe précédent, une certaine souplesse est nécessaire pour que le matériel de vote soit produit pour l'ensemble des électeurs en tenant compte de toutes les contraintes techniques, logistiques et organisationnelles.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que la loi ne doit pas être modifiée sur ce point et invite le Grand Conseil à adopter l'article 12 al. 2 du projet de révision de la LEDP prévoyant qu'en cas de simultanéité entre une élection et une votation, le délai pour la seconde s'applique à la première.

3.9 Motion transformée en postulat Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire (16_MOT_088 ; 17_POS_231)

Texte déposé

Lors des élections, les électrices et électeurs vaudois reçoivent, par voie officielle, outre un précieux manuel sur comment voter, uniquement les listes électorales.

Or, celles-ci contiennent un nombre très minimal d'informations, le nombre de signes étant strictement réglementé.

Dans d'autres cantons, la possibilité est offerte aux partis présentant des listes de pouvoir joindre de la documentation à l'envoi officiel.

Par exemple, le canton de Berne, à l'article 48 de sa Loi sur les droits politiques (LDP) stipule :

Art 48 Matériel de propagande électorale

1. Envoi

1 Les électeurs et électrices reçoivent le matériel de propagande électorale de tous les participants à l'élection. Les participants à l'élection sont

a. les groupements politiques qui présentent des listes électorales dans le cercle électoral concerné, dans le cas des élections selon le mode proportionnel;

b. tous les candidats et les candidates dans le cas des élections selon le mode majoritaire.

2 Tous les participants qui se présentent à l'élection dans le cercle électoral ont le droit de prendre part à l'envoi groupé.

3 La préfecture compétente pour le cercle électoral organise l'envoi groupé du matériel de propagande électorale.

4 Il n'y a pas d'envoi de matériel de propagande électorale pour le second tour.

5 Le Conseil-exécutif fixe les modalités de détail par voie d'ordonnance, en particulier le délai d'annonce de la participation à l'envoi groupé et les motifs d'exclusion.

En conséquence, nous demandons au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi au Grand Conseil permettant d'introduire cette possibilité d'une meilleure information en faveur des Vaudoises et Vaudois lors des prochaines élections.

Rapport du Conseil d'Etat

Ce postulat porte une problématique similaire à celle du postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts « Promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote ». Ces deux postulats visent à encourager la participation citoyenne aux scrutins par l'ajout de matériel didactique ou promotionnel au matériel de vote envoyé aux électeurs. Il s'agit en l'occurrence de permettre l'envoi du matériel de propagande électorale des partis politiques aux électeurs.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat estime que les autorités ont, en période électorale, une mission d'organisation à remplir. Elles doivent veiller au bon déroulement du scrutin en s'assurant notamment que le matériel de vote parvienne en temps voulu aux électeurs et que le dépouillement se déroule se heurts et respecte les délais légaux. En revanche, il ne revient pas à la collectivité publique d'endosser une mission de promotion politique en fournissant aux électeurs des informations sur les partis ou candidats en lice. L'Etat ne doit pas s'immiscer dans le jeu partisan. Les partis politiques ont ainsi la responsabilité de trouver les moyens propres à attirer l'attention des électeurs sur leur programme. Il convient de relever que les moyens à disposition des partis ne manquent pas : tous-ménages, affichage public, stands sur le domaine public, interventions médiatiques, réseaux sociaux etc. De plus, l'électeur qui souhaite obtenir des informations sur les propositions d'un parti ou d'un candidat peut se les procurer sans grande difficulté, notamment sur Internet.

Il ne semble donc pas qu'il y ait aujourd'hui un déficit d'information pour les électeurs, qui devrait être comblé par des mesures administratives relativement lourdes à mettre en place, sans parler des coûts que cela engendrerait. En effet, la mesure proposée impliquerait d'instaurer une procédure pour éviter tout abus ou toute inégalité de traitement. Le service en charge des droits politiques devrait veiller à faire respecter des délais stricts aux partis politiques afin que le matériel puisse être envoyé à temps. Il ne pourrait faire l'économie d'un examen minutieux des documents à envoyer aux électeurs. Il conviendrait notamment de s'assurer que le contenu respecte les exigences de forme mais surtout de fond qui auront été prescrites. On ne saurait par exemple admettre que le matériel de propagande des partis contienne des éléments de publicité commerciale ou des listes de signatures pour un référendum ou une initiative.

Aussi, et surtout, les services de l'Etat devraient vérifier le contenu des documents préparés par les partis politiques, afin d'éviter que des affirmations erronées sur le plan factuel ou des propos outranciers voire trompeurs ne parviennent aux électeurs par le biais et aux frais de l'Etat. Il est ici judicieux de rappeler que l'autorité se doit de veiller au respect de la liberté de vote des électeurs, garantie par l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale, qui protège ces derniers contre les influences trompeuses pouvant altérer la bonne formation de leur volonté. De surcroît, il conviendrait d'aménager une voie de recours contre les décisions de refus du matériel de propagande proposé par un parti. Tout ceci ne pourrait qu'alourdir la charge administrative qui pèse sur les autorités lors de l'organisation d'un scrutin.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas intégrer la proposition du présent postulat dans le projet de révision de la LEDP.

3.10 Motion transformée en postulat Julien Eggenberger et consorts – Dépouiller par anticipation le vote par correspondance (16_MOT_090 ; 17_POS_234)

Texte déposé

Ces dernières années, le canton de Vaud s'est distingué par la lenteur de son dépouillement lors des élections. Le bon fonctionnement de nos institutions et la nécessité de donner aux acteurs politiques un temps pour l'analyse et les discussions en vue d'un éventuel deuxième tour plaident pour des résultats les plus rapides possibles.

La Ville de Lausanne, par exemple, a démarré le dépouillement du premier tour des élections communales 2016 à minuit une, le dimanche matin, utilisant ainsi le maximum de la marge de manœuvre définie dans la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Si différentes mesures organisationnelles ont permis d'accélérer et de sécuriser le déroulement des opérations dans plusieurs communes, il n'en demeure pas moins que le canton de Vaud reste souvent l'un des derniers à rendre ses résultats, comme les élections fédérales de 2015 l'ont encore prouvé. La rapidité du dépouillement dans les villes est au maximum des capacités permises par la législation actuelle, or ce sont elles qui sont souvent les dernières à rendre leurs résultats.

Une rapide analyse de la pratique des autres grandes villes suisses montre que la plupart procèdent à une première vague de dépouillement le samedi. C'est ainsi le cas, par exemple, dans les villes de Berne, Zurich, Bâle et Genève.

Il est évident qu'une anticipation du dépouillement, le samedi, nécessite des précautions afin d'éviter la divulgation de résultats. Les outils informatiques actuels permettent de séquencer le dépouillement et donc d'éviter qu'une vision d'ensemble puisse être disponible avant le moment souhaité. Ce temps supplémentaire permettrait, par exemple, de faire un premier contrôle de validité ou encore de procéder à la saisie des bulletins, le samedi, et de commencer la mise au point des bulletins modifiés, puis de clôturer les résultats, le dimanche, en fin de matinée, plutôt que généralement en fin de soirée. Ce temps supplémentaire réduirait nettement le stress et le risque d'erreur.

La loi prévoit que le Conseil d'Etat peut autoriser les bureaux communaux à commencer le dépouillement le jour du scrutin, avant la clôture de celui-ci. Elle prévoit aussi que toutes les mesures utiles doivent être prises pour garantir le secret du dépouillement anticipé jusqu'à la clôture du scrutin ; les résultats du dépouillement anticipé doivent être tenus secrets et ne peuvent être divulgués hors du local de dépouillement.

Les soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de proposer une modification de la LEDP permettant de procéder, lors des élections, à un dépouillement anticipé, le samedi, ainsi que d'assurer les précautions à prendre pour éviter la divulgation de résultats partiels, le cas échéant.

Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat adhère au constat posé par ce postulat. Le dispositif légal actuellement en vigueur n'offre pas une marge de manœuvre suffisante aux plus grandes communes de notre canton pour procéder au dépouillement dans de bonnes conditions à l'occasion de certains scrutins. De nos jours, une forte pression médiatique et politique s'exerce en faveur d'une publication précoce des résultats. Un dépouillement exempt d'erreur exige en revanche du temps. Elargir les possibilités de dépouillement anticipé vise à assurer un rendu rapide des résultats sans que la précision du dépouillement n'en soit altérée. Il convient en même temps de garantir le respect du secret du vote.

Comme indiqué au ch. 2 ci-dessus, l'actuel art. 26 LEDP (voir art. 33 Projet LEDP) a été modifié de sorte à atteindre ces différents objectifs. Le Conseil d'Etat pourra désormais autoriser les bureaux électoraux communaux des communes de plus de 10'000 habitants à procéder au dépouillement anticipé dès la veille du jour du scrutin. Seuls certains types de scrutin devraient entrer en considération. Ce sont essentiellement les élections de parlements selon le système proportionnel – élection du Conseil national, du Grand Conseil et des Conseils communaux élus selon ce mode de scrutin – qui justifient, en raison de la complexité du décompte des suffrages et de l'établissement du résultat final, que le dépouillement puisse débuter la veille du scrutin. Dans son autorisation, le Conseil d'Etat devra veiller à définir les opérations qui peuvent être effectuées la veille du scrutin et celles qui devront obligatoirement attendre le jour du scrutin. Il devra également fixer dans ses décisions l'heure à laquelle les opérations de dépouillement anticipé pourront démarrer.

Comme précisé ci-dessus, la préservation du secret du vote est un objectif prioritaire. Pour cette raison, les précautions qui figuraient dans la LEDP 1989 à ce sujet ont été conservées dans le projet LEDP. Ainsi le dépouillement devra obligatoirement se dérouler dans une salle séparée du local de vote. S'agissant du dépouillement anticipé, toutes les mesures utiles devront être prises pour en garantir le secret. Les résultats du dépouillement anticipé devront être tenus secrets et ne pourront en aucun cas être divulgués hors du local de dépouillement. Une personne qui ébruiterait les résultats du dépouillement anticipé sera susceptible de faire l'objet d'une plainte pénale pour violation du secret du vote au sens de l'art. 283 du Code pénal suisse.

Dans ce même sens, une disposition inédite a été introduite pour préciser de manière exhaustive les personnes ayant accès au local de dépouillement. Seuls les membres du bureau, les personnes appelées à l'assister dans les opérations de dépouillement – tels les citoyens appelés à œuvre en qualité de scrutateurs ou les membres de l'administration communale qui fournissent l'aide logistique prévue à l'art. 15 Projet LEDP - ainsi que les observateurs seront autorisés à pénétrer dans le local dédié à ces opérations.

3.11 Motion transformée en postulat Claire Richard et consorts – Réduction du temps d’attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités (16_MOT_093 ; 17_POS_235)

Texte déposé

En 2016, les élections communales générales ont eu lieu le 28 février. Par le jeu du 2e tour pour l’élection de certains municipaux et des 1er et 2e tours pour la nomination des syndics, la dernière élection a eu lieu en avril.

Il a donc fallu deux mois pour que tous les postes de municipaux et syndics vaudois soient repourvus.

Or, le délai entre le 28 février et le 1er juillet, date de la mise en service des nouvelles autorités, est de plus de quatre mois.

Les soussignés estiment que ce délai est beaucoup trop long et préjudiciable à la bonne marche des communes pendant ce temps de latence.

Les nouveaux élus ne peuvent pas prendre leurs fonctions et s’impatientent, et les édiles sortants ou non réélus doivent continuer à assumer pendant de longs mois une charge et des responsabilités qui ne devraient plus être les leurs.

Il en découle un manque d’efficacité dans bien des municipalités, voire une dégradation des relations de travail.

Aussi, les soussignés demandent au Conseil d’Etat d’étudier les solutions susceptibles de réduire considérablement à l’avenir ce délai, afin de ne pas excéder le temps nécessaire à la réalisation des quatre tours d’élections.

Commentaires

Quatre mois, c’est très long quand une élection est passée et qu’on est directement concerné. Dans les communes où les élections se passent très rapidement, en particulier dans les petites communes, c’est le laps de temps qu’un élu, respectivement un non-élu ou un sortant, doit attendre pour voir la mise en œuvre de l’élection.

C’est beaucoup trop long, et très contre-productif. Les uns rongent leur frein sans pouvoir agir, les autres tirent en longueur une fonction qui ne les motive plus. Dans certains cas, la situation peut même se dégrader et devenir très difficile pour les personnes encore en place.

Dans tous les cas, ce sont les communes qui sont perdantes, avec une longue période où aucun projet ne peut réellement être initié. Tout est à l’arrêt, on attend l’arrivée des « nouveaux ». Dès lors, les soussignés désirent que ce temps de latence soit réduit à un strict minimum, balisé par les quatre tours d’élection des municipaux et syndics des communes à conseil communal.

Rapport du Conseil d’Etat

L’article 92 de la loi sur les communes (LC) prévoit que l’installation du conseil général ou du conseil communal, la formation de son bureau et l’installation de la municipalité ont lieu avant le 30 juin suivant les élections générales. Ces autorités n’entrent cependant en fonction que le 1er juillet. Les autorités communales – conseil, municipalité, syndic – doivent donc être élues avant la fin juin. Les élections communales ont ceci de particulier qu’elles se déroulent sur quatre jours distincts, chacun étant séparé de trois semaines de l’autre. Entre le 1er tour de l’élection du conseil – les conseils communaux élus à la proportionnelle sont élus en seul tour – et de la municipalité et le second tour de l’élection du syndic, il faut ainsi compter sur une période minimale de neuf semaines. Les conseils communaux ainsi que les municipaux élus lors du premier jour des élections communales doivent donc nécessairement attendre plus de deux mois avant de pouvoir entrer en fonction. Le délai de trois semaines entre chaque jour d’élection est un délai qu’il serait extrêmement difficile – voire impossible – de réduire, au vu du temps nécessaire pour produire le matériel de vote et l’envoyer aux électeurs dans les délais légaux. Cette période de neuf semaines qui sépare le premier du dernier jour des élections communales générales est donc un élément avec lequel il faut composer.

En 2016, le premier tour des élections générales communales avait été fixé au 28 février 2016 afin de coïncider avec un jour de votation fédérale. Le quatrième et dernier jour des élections communales (le second tour de l’élection du syndic) avait donc eu lieu le 8 mai 2016. Ainsi, sept semaines se sont écoulées entre l’achèvement des élections communales et l’entrée en fonction des autorités communales. Lors des élections générales communales de 2011, le premier jour des élections avait été fixé au 13 mars 2011, soit un jour où il n’y avait pas de votation fédérale. Le quatrième jour des élections avait ainsi eu lieu le 5 juin 2011. La fin des élections communales et l’entrée en fonction des autorités communales étaient séparées de moins d’un mois.

Il en ressort que la solution la plus adéquate pour diminuer le temps s'écoulant entre les élections communales générales et l'entrée en fonction des autorités communales consisterait sans doute à fixer le premier jour des élections communales générales en faisant abstraction d'une éventuelle votation fédérale se déroulant le même jour. La date serait dès lors fixée avant tout dans le but de réduire le temps d'attente entre les élections communales et l'entrée en fonction des autorités. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu par la pertinence d'un tel choix.

Le fait de réunir le même jour les élections communales et une votation fédérale présente des avantages considérables sur le plan organisationnel, logistique et politique. En premier lieu, le regroupement de plusieurs scrutins sur un seul jour est susceptible de renforcer la participation des électeurs au vote. Les votations fédérales bénéficient le plus souvent d'une large couverture médiatique capable de susciter l'intérêt des citoyens. En fixant le premier jour des élections communales un jour de votation fédérale, le scrutin communal peut indirectement bénéficier de l'engouement citoyen. En revanche, la succession de scrutins divers, étalés sur plusieurs jours à bref intervalle, peut provoquer un sentiment de lassitude chez certains électeurs faisant baisser le taux de participation au fur et à mesure que les scrutins défilent. À cet égard, il convient de souligner que le taux de participation lors du premier jour des élections générales communales avait été sensiblement plus élevé en 2016, où le premier tour des élections communales avait eu lieu un jour de votation fédérale, qu'en 2011, où cela n'avait pas été le cas. Si l'on se reporte aux chiffres concernant la participation à l'élection du conseil communal dans les plus grandes communes de notre canton, la différence apparaît avec une grande clarté :

Commune	Taux de participation en 2011	Taux de participation en 2016 (différence avec 2011)
Lausanne	29.01%	38.76% (+9.75%)
Yverdon-les-Bains	28.81%	38.91% (+10,1%)
Montreux	31.96%	40.16% (+8.2%)
Vevey	30.93%	39.74% (+8.81%)
Morges	34.36%	40.15% (+5.79%)
Nyon	34.57%	43.41% (+8.84%)
Renens	25.86%	33.02% (+7.16%)
Aigle	35.32%	43.54% (+8.22%)
Pully	36.36%	47.18% (+10.82%)

En moyenne, la participation était ainsi supérieure d'un peu moins de 10% en 2016 par rapport à 2011, alors qu'il s'agissait à chaque fois de la même élection dans les mêmes communes. La seule variable importante ayant changé est la simultanéité d'une votation fédérale le jour des élections communales en 2016, ce qui ne fut pas le cas en 2011.

De surcroît, la simultanéité des scrutins est également est avantageuse du point de vue de l'économie des coûts, le nombre d'envois de matériel de vote aux électeurs étant considérablement réduit. Rappelons tout de même que chaque scrutin revient à environ CHF 500'000.- aux contribuables vaudois, d'où l'intérêt d'utiliser les dates déjà fixées par la Confédération pour les votations. En second lieu, cela permet de faciliter l'organisation du scrutin sur un plan logistique. Lorsque les électeurs se retrouvent en même temps avec deux matériels de vote concernant deux scrutins rapprochés dans le temps, il convient de prévoir des mesures techniques rigoureuses (matériel de vote de couleur différente, notice explicative, etc...) afin de limiter le risque d'erreurs et de votes nuls. En troisième lieu, cela permet de diminuer la charge de travail des bureaux électoraux communaux. On évite ainsi de décourager l'engagement citoyen au sein des bureaux électoraux communaux.

En outre, force est de constater qu'un certain temps d'attente entre les élections communales et l'entrée en fonction des autorités n'est pas dénué d'avantages, en ce qu'il permet par exemple une transmission plus sereine des dossiers. De plus, la réduction de ce délai d'attente serait préjudiciable à bien des futurs conseillers et municipaux qui cherchent à concilier leur activité professionnelle avec leur futur engagement politique. La résiliation ou la renégociation d'un contrat de travail ainsi que les changements d'organisation au sein d'une entreprise sont des démarches qui demandent du temps qui manquerait aux personnes concernées si le délai d'attente entre les élections communales et l'entrée en fonction des autorités était réduit. Un tel délai d'attente est également favorable à une réorganisation sereine de la vie privée et familiale.

En raison de l'ensemble de ces arguments, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas aller dans le sens proposé par le présent postulat. Le Conseil d'Etat est convaincu que la solution la plus viable sur un plan autant politique qu'organisationnel consiste à organiser le premier jour des élections générales communales le même jour que la première votation fédérale de l'année, qui se déroule en général entre les mois de février et mars. Actuellement, l'art. 81 LEDP dispose que les élections générales dans les communes ont lieu tous les cinq ans, *au printemps*. Or pour faire coïncider le premier jour des élections communales avec la première votation fédérale de l'année, il sera parfois nécessaire de fixer la date avant le 21 mars, début du printemps. Afin de permettre au Conseil d'Etat de faire coïncider le premier jour des élections communales avec un jour de votation fédérale, la disposition a été revue, celle-ci indiquant que les élections générales dans les communes ont lieu tous les cinq ans *durant le premier semestre* de l'année (voir art. 101 Projet LEDP).

3.12 Postulat Serge Melly et consorts : 4 + 1 = 0 (16_POS_178)

Texte déposé

Non ! Ce n'est même pas de l'arithmétique à Bonzon ! Mais de l'arithmétique électorale... En effet, alors que tout doit être fait pour stimuler la participation aux scrutins, alors que tout doit être fait pour que l'électeur ne se soit pas dérangé pour rien, on en arrive à annuler des suffrages pour des motifs difficilement défendables, tels que la présence de plusieurs bulletins dans la même enveloppe ! On sait que si ces derniers sont parfaitement identiques, on en prend un seul en considération et le vote est valable. En revanche, lorsqu'ils diffèrent, le vote est nul.

Or, lorsque le nombre de suffrages exprimés correspond exactement au nombre de sièges à repourvoir, le vote devrait être reconnu valable, même si les suffrages sont répartis sur plusieurs bulletins.

Actuellement, dans le cadre d'un vote pour une municipalité qui compte cinq sièges, par exemple, si l'on trouve dans la même enveloppe une liste avec quatre noms et une liste avec un nom, le vote est nul, alors que le nombre de suffrages correspond exactement au nombre de sièges à repourvoir et que l'intention de l'électeur est totalement claire ! Par le présent postulat, je demande donc que soit étudiée une modification de l'article 41 lettre h de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), afin qu'un vote qui semble évident pour un électeur non aguéri puisse être validé. Afin que $4 + 1 = 5$ en toutes circonstances.

Le déroulement des dernières élections a provoqué quelques propositions d'amélioration du processus électoral ; le présent postulat pourrait faire partie du lot !

Rapport du Conseil d'Etat

L'article 41 alinéa 1 lettre h LEDP 1989 dispose que si un électeur glisse plusieurs bulletins concernant le même scrutin dans son enveloppe de vote, l'ensemble de ces bulletins est considéré comme un seul bulletin nul, à moins que leur contenu soit identique. Dans un tel cas, le bureau électoral ne tient compte que d'un seul d'entre eux.

Une telle disposition a plusieurs raisons d'être qui méritent d'être rappelées. En premier lieu, elle vise à éviter une complexification du dépouillement, processus par ailleurs déjà complexe lors d'élections. Autoriser un électeur à utiliser plusieurs bulletins pour exprimer sa voix implique de procéder à la mise au point des bulletins multiples utilisés par un seul électeur. Cela aurait pour conséquence de compliquer et de ralentir le processus de dépouillement, tout en retardant le rendu des résultats.

En second lieu, l'introduction de la mesure préconisée par le présent postulat viendrait considérablement compliquer les instructions données aux électeurs. Il est préférable de s'en tenir à des instructions simples et brèves afin que l'électeur ne soit pas noyé sous des possibilités multiples d'exercer son droit de vote, le système électoral étant déjà suffisamment complexe. En effet, il est à craindre que la mesure préconisée par le présent postulat génère un effet pervers en augmentant le nombre de bulletins nuls comptabilisés à chaque scrutin.

Il convient enfin de souligner que la règle inscrite à l'art. 41 al. 1 let. h LEDP 1989 n'est pas une spécificité vaudoise. Une règle identique existe explicitement dans la législation de nombreux cantons, en Suisse romande (voir l'art. 64 al. 1 let. h de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève ainsi que l'art. 77 al. 1 let. e de la loi sur les droits politiques du canton du Valais), en Suisse alémanique (voir le §72 al. 2 let. c de la loi sur les droits politiques du canton de Zurich, l'art. 82 al. 1 let. d ch. 1 de la loi sur les élections et les votations du canton de Saint-Gall, ainsi que l'art. 73 al. 1 let. c de la loi sur le droit de vote du canton de Lucerne) de même qu'au Tessin (voir l'art. 41 al. 4 de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton du Tessin).

En 2018, la Chancellerie fédérale a mené un sondage auprès de l'ensemble des cantons afin de déterminer le sort réservé aux enveloppes de vote comprenant plusieurs bulletins lors de l'élection du Conseil national et du Conseil des Etats. La question posée aux autorités cantonales compétentes était la suivante : « *Plusieurs bulletins de vote peuvent-ils être inclus dans l'enveloppe électorale des élections du Conseil national/du Conseil des Etats, à conditions que le nombre de candidats nommés corresponde exactement au nombre de sièges à distribuer ?* ». Les pratiques cantonales qui ressortent de ce sondage apparaissent très homogènes. En ce qui concerne l'élection du Conseil national, aucun canton n'admet l'utilisation de plusieurs bulletins de vote par un seul électeur. S'agissant de l'élection du Conseil des Etats, seuls les cantons d'Uri et de Neuchâtel admettent une telle pratique. Le Conseil d'Etat ne voit ainsi pas de raison de s'écarter d'une pratique qui fait très largement consensus dans notre pays.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'Etat ne juge pas nécessaire de changer une réglementation qui a déjà fait ses preuves. Le Conseil d'Etat n'a donc pas intégré la règle souhaitée par le présent postulat dans le projet de révision de la LEDP.

3.13 Motion Mathieu Blanc et consorts – Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation (17_MOT_108)

Texte déposé

La présente motion a pour objet que le Conseil d'Etat propose une modification de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) prévoyant que le contenu de la brochure officielle de votation soit rendu public avant le début de la quatrième semaine précédant le scrutin.

En vertu de l'article 19 alinéa 1 LEDP, le matériel de vote doit parvenir aux électeurs dans la quatrième semaine précédant une votation.

Cette disposition signifie que le matériel de vote ne peut pas parvenir aux électeurs après la quatrième semaine précédant le scrutin. A priori, les termes de cette disposition n'empêchent pas le Conseil d'Etat de porter à la connaissance du public le contenu de la brochure officielle plus tôt, soit avant le début de la quatrième semaine précédant la votation.

Lors de la campagne de votation sur la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), il est apparu que le Conseil d'Etat interprète cette disposition de façon beaucoup plus restrictive. Il considère que cette règle l'empêche de rendre public le contenu de la brochure officielle de votation avant le début de la quatrième semaine précédant le scrutin. Au nom du Conseil d'Etat, le Chancelier de l'Etat de Vaud a en effet précisé, dans 24 heures du 23 décembre 2016, que « La loi cantonale nous oblige à ne publier la brochure explicative qu'au moment de l'envoi des documents officiels. » L'interprétation actuelle de l'article 19 LEDP par le Conseil d'Etat vide très substantiellement la substance du droit de recours contre le contenu de la brochure officielle. Le citoyen ne peut, en effet, prendre connaissance de la brochure officielle qu'au début de la quatrième semaine précédant le scrutin. Le citoyen doit ensuite parcourir la brochure, identifier les éventuels points qui sont contraires à la loi puis déposer un recours dans les trois jours (article 119 alinéa 1 LEDP). Le Conseil d'Etat devra alors se mettre à instruire le recours avant de pouvoir rendre une décision.

Certes, l'article 123 alinéa 1 LEDP prévoit que la décision doit être rendue sans retard.

Toutefois, cette disposition n'a pas d'effet contraignant. Admettons que le Conseil d'Etat fasse preuve d'une célérité particulière et prenne sa décision lors de sa séance ordinaire ayant lieu pendant la deuxième semaine précédant le scrutin. Dans ce cas, il reste 6 à 7 jours ouvrables avant le scrutin pour permettre au citoyen de déposer un recours à la Cour constitutionnelle et à celle-ci de rendre une décision. Cela paraît hautement difficile à mettre en œuvre. Et une fois que le scrutin a eu lieu, un recours contre le contenu de la brochure officielle n'est plus guère susceptible d'être admis par la Cour constitutionnelle, sauf si le vice constaté a pu influencer de façon déterminante le résultat de la votation.

Au-delà des aspects juridiques, la publication du contenu de la brochure officielle de votation avant le début de la quatrième semaine précédant une votation populaire permettrait également d'assurer davantage de transparence et favoriserait le débat public nécessaire à la formation de l'opinion.

Dans ce cadre, le canton de Vaud pourrait, par exemple, s'inspirer de l'article 11 alinéa 3 de la Loi fédérale sur l'exercice des droits politiques. Cette disposition prévoit que la Chancellerie fédérale publie sur support électronique — dans la pratique, il s'agit du site de la Confédération www.admin.ch — au plus tard six semaines avant le jour de la votation les textes soumis à la votation et les explications qui les accompagnent.

Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se rallie à la position du motionnaire. Une publication au plus tard six semaines avant le jour de la votation de la brochure explicative présente plusieurs avantages. En premier lieu, cela permet aux électeurs de prendre connaissance plus tôt des enjeux du scrutin et des différentes opinions exprimées sur l'objet soumis au vote. Les électeurs peuvent donc disposer de plus de temps pour mûrir leur réflexion et former leur volonté. Dans ce même sens, les partis politiques et les organisations de la société civile bénéficient d'un temps supplémentaire pour analyser la position des autorités et adapter leurs arguments de campagne en conséquence ; le débat démocratique en est ainsi enrichi. En second lieu, la publication de la brochure faisant démarrer le délai de recours prévu à l'art. 173 Projet LEDP, cela permet au processus judiciaire de démarrer plus rapidement et cas échéant aux autorités de prendre les mesures correctives qui s'imposeraient pour rétablir la régularité du processus de vote.

La Conseil d'Etat répond ainsi favorablement aux conclusions de la présente motion. L'article 30 du projet de révision de la LEDP dispose ainsi, à la seconde phrase de son alinéa premier, que la brochure explicative doit être publiée sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud au moins six semaines avant le jour du scrutin. Il s'agit là d'une solution similaire à celle prévalant au niveau fédéral (voir l'art. 11 al. 3 de la loi fédérale sur les droits politiques).

3.14 Motion Eric Sonnay et consorts – Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile (17_MOT_012)

Texte déposé

Le motionnaire propose de modifier l'article 48 alinéa 6 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). L'article 48 stipule : « Un candidat ne peut être inscrit sur une liste que s'il a élu domicile politique dans le canton au plus tard au moment du délai de dépôt des listes. » Il souhaiterait ajouter la phrase suivante : « Et qu'il est domicilié dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement pour lequel il se porte candidat. »

Ce qui modifierait la loi de la manière suivante : « Un candidat ne peut être inscrit sur une liste que s'il a élu domicile politique dans le canton au plus tard au moment du délai de dépôt des listes. Et qu'il est domicilié dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement pour lequel il se porte candidat. »

Les dernières élections cantonales ont vu des candidatures de citoyens sur les listes d'arrondissements dans lesquels ils ne sont pas domiciliés. Afin de rendre le système électoral plus compréhensible, le motionnaire demande que les candidats soient domiciliés dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement duquel la liste sur laquelle ils figurent est issue. En effet, un député représente l'arrondissement qui l'a élu. Il est donc pour le moins discutable qu'il puisse avoir élu résidence dans une autre région du canton.

Rapport du Conseil d'Etat

La présente motion propose une modification des règles relatives à l'élection du Grand Conseil. La disposition relative au dépôt des listes devrait être révisée de manière à interdire à quiconque d'être inscrit sur une liste électorale déposée dans un arrondissement électoral dans lequel il n'est pas domicilié à l'échéance du délai de dépôt des listes. Il s'agit ainsi de lutter contre un phénomène que l'on appelle parfois le « tourisme électoral ». L'actuel art. 48 al. 6 LEDP a été modifié de façon à donner une suite favorable à cette motion (voir art. 58 al. 7 Projet LEDP).

Ainsi, un candidat pour l'élection du Grand Conseil ne pourra plus être inscrit sur une liste électorale s'il n'est pas domicilié, au moment de l'échéance du délai de dépôt des listes, dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel il se porte candidat. En l'état de la législation actuelle, un candidat doit être uniquement domicilié dans le canton. Il peut dès lors se présenter dans n'importe quel arrondissement ou sous-arrondissement, quel que soit son lieu de domicile au sein du canton.

Cette mesure a été accueillie très positivement lors de la consultation relative au projet de révision de la LEDP organisée par le Département des institutions et de la sécurité entre les mois de juin et septembre 2019. 83,33% des participants à la consultation se sont déclarés en faveur de cette mesure. 8,33% se sont prononcés en sa défaveur, tandis que les 8,33% restants ont renoncé à se prononcer.

Afin d'éviter toute mauvaise interprétation, il convient de préciser que le déménagement d'un député dans un autre arrondissement que celui où il a été élu ne l'empêchera pas de continuer d'exercer sa fonction jusqu'à la fin de la législature. Seul un déménagement hors des frontières du canton doit entraîner la fin du mandat en cours de législature. En effet, conformément à ce que prévoit l'art. 15 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil – et l'art. 97 de la loi sur les communes – seule la perte de la qualité d'électeur peut entraîner la fin du mandat. Or un député qui déménage dans un autre arrondissement du canton ne perd pas sa qualité d'électeur au niveau cantonal ; son mandat pourra donc se poursuivre.

3.15 Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – Pour une réforme des conseils généraux (article 118ss LGC) (18_POS_032)

Texte déposé

Les institutions communales de notre canton comptent deux types d'organes délibérants alternatifs : le Conseil communal et le Conseil général.

L'article 1a alinéa 1 de la Loi sur les communes (LC) pose comme principe que les communes de 1000 habitants au maximum sont dotées d'un Conseil général, respectivement celles dépassant le nombre de 1000 d'un conseil communal. Toutefois, l'article 1a alinéa 2 LC prévoit que les communes de moins de 1000 habitants peuvent, par décision souveraine de leur Conseil général, se doter d'un conseil communal. C'est le cas de plusieurs communes dans notre canton (par ex : Le Lieu, Daillens). L'article 145 de notre Constitution dispose que tous les membres du corps électoral d'une commune peuvent faire partie du Conseil général (sauf les membres de la municipalité). Au vu de cette disposition, les conseillers généraux peuvent participer en tout temps aux séances du conseil général.

Toutefois, les soussigné(e)s constatent que ce système de démocratie directe alimente un phénomène pernicieux, lorsque des habitantes et habitants n'ayant jamais participé à des séances précédentes du Conseil, se rendent audit Conseil uniquement pour un objet bien précis, tout en démissionnant quasiment au sortir de la séance du Conseil ou en n'y participant plus. Ce « mandat d'opportunité » biaise, à notre sens, le vrai débat démocratique et le bon fonctionnement de nos institutions. Ce d'autant plus que les communes à conseil général ne sont pas dotées du référendum facultatif, outil fondamental de notre démocratie (article 147 Cst a contrario).

Les soussigné(e)s proposent que le Conseil d'Etat étudie trois pistes, afin d'éviter que le phénomène précité mette davantage à mal le débat démocratique. Les deux premières (1a et 1b) proposent de différer le moment de l'assermentation (ou de l'annonce de l'assermentation) et le moment où le nouveau conseiller général siège. Ces propositions permettraient de réguler ce système de participation « à la carte ». Ce d'autant plus que l'article 14 alinéa 3 LC prévoit un délai minimum de cinq jours pour l'envoi de la convocation — et de l'affichage au pilier au public a fortiori.

La troisième piste propose de généraliser le Conseil communal comme seul organe délibérant de rang communal. Cette proposition permettrait d'offrir aux habitants une stabilité des membres du Conseil, et ce pour cinq ans. De même, cela clarifierait et stabiliserait les travaux de la Municipalité et la préparation des débats au Conseil.

De plus, l'outil du référendum — véritable outil de la démocratie directe — serait introduit et permettrait un débat plus long sur le temps concernant un préavis ou une décision du Conseil communal potentiellement « controversé(e) », et ce, en différentes étapes (récoltes de signatures – votation). Cela rétablirait également une égalité de traitement entre les différentes communes du canton.

Pour le surplus, les soussignés rappellent que les conseils généraux dans les communes neuchâteloises fonctionnent de façon similaire à ceux de nos conseils communaux (élection de représentants sans nombre plancher d'habitants par commune). De même que la loi fribourgeoise prévoit une élection de représentants de l'organe délibérant par le corps électoral, lorsqu'une commune contient 600 habitants. Au vu de ce qui précède, le présent postulat demande au Conseil d'Etat qu'il étudie l'opportunité de modifier l'institution du Conseil général dans le sens des propositions alternatives suivantes :

1. Afin d'éviter le phénomène de participation « à la carte » :

a) De procéder à l'assermentation des nouveaux Conseillers généraux en fin de séance. Partant, les nouveaux Conseillers ne peuvent participer qu'à la prochaine séance du Conseil ;

ou

b) L'obligation au citoyen désireux de participer aux travaux du Conseil général d'annoncer sa demande d'assermentation au maximum 3 mois avant la date prévue de la séance du Conseil général ;

2. Généraliser le conseil communal comme seul organe délibératif de rang communal, moyennant diminution du nombre de Conseillers communaux prévue par la Loi ainsi qu'une élection par liste unique pour les Communes de moins de 1'000 habitants.

Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations de l'auteur du postulat. Les assermentations « à la carte » ou les « mandats d'opportunité » sont des attitudes contraires à l'esprit de cette institution démocratique qu'est le conseil général. Ce dernier offre la possibilité à tous les citoyens d'une commune de participer à la définition de l'intérêt général, ce qui requiert un engagement qui dépasse un seul objet ou une seule problématique. Le Conseil général ne doit pas être instrumentalisé dans le but de défendre des intérêts privés. Il est donc nécessaire de trouver un moyen efficace de lutter contre les assermentations aux visées opportunistes.

En conséquence, le Conseil d'Etat a saisi l'opportunité de la révision complète de la LEDP pour proposer au Grand Conseil une révision de la loi sur les communes (LC) visant à répondre aux problèmes relevés par le présent postulat. Cette révision ponctuelle de la LC entretient par ailleurs un lien étroit avec la révision de la LEDP ; toutes deux cherchent à assurer un fonctionnement optimal des institutions démocratiques. Sur la base des propositions formulées par le présent postulat, le Conseil d'Etat a introduit les modifications suivantes dans la LC (cf. ch. 2 ci-dessus) :

- 1) La procédure d'assermentation des conseillers généraux a été revue. Un délai d'annonce obligatoire à respecter en vue d'une assermentation a ainsi été introduit. Un électeur qui souhaite siéger au conseil général devra s'annoncer au moins douze semaines avant la séance au début de laquelle il prêtera serment (art. 5 al. 3 LC *nouveau*). L'ordre du jour du conseil général n'est normalement pas connu douze semaines avant la séance. Il sera dès lors impossible d'annoncer sa volonté d'être assermenté avec pour unique intention la participation au vote sur un objet bien particulier. Cette modification de la procédure d'assermentation des conseillers généraux a fait l'objet de retours positifs lors de la procédure de consultation du projet de révision de la LEDP (68.75% pour, 12.50% contre, 18.75% sans avis).
- 2) Afin de renforcer le dispositif contre les assermentations opportunistes dans les conseils généraux, une procédure a été introduite dans un nouvel art. 6 al. 2 LC. Elle prévoit l'exclusion automatique d'un membre du conseil général en cas d'absence injustifiée lors de deux séances consécutives du conseil. Les personnes qui se font assermenter en vue de participer à une seule séance du conseil général posent en effet un important problème d'organisation. Leurs absences répétées empêchent les membres présents de réunir le quorum nécessaire à la tenue des délibérations du conseil général (art. 15 LC : 1/3 du nombre total des membres doivent être présents).

En revanche, le Conseil d'Etat a laissé inchangé le seuil fixé à 1000 habitants à partir duquel une commune est contrainte d'instituer un conseil communal. Dans un questionnaire envoyé dans le cadre de la consultation portant sur la révision de la LEDP, le Département des institutions et de la sécurité interrogeait les participants sur l'opportunité d'abaisser ce seuil. Les réponses reçues furent très largement négatives (61.70% contre ; 21.28% pour ; 18.75% sans avis). Dans l'ensemble, le système actuel est jugé satisfaisant en ce qu'il laisse une grande liberté aux communes de moins de 1000 habitants dans le choix de leur organe délibératif. En effet, elles peuvent instituer un conseil communal par une décision du conseil général intervenant avant le 30 juin de l'année précédant le renouvellement intégral des autorités communales (art. 1a LC). L'abaissement du seuil précité est une mesure qui dépasse largement la lutte contre les assermentations opportunistes. Dès lors cette question pourra être à nouveau étudiée dans le cadre d'une future révision de la loi sur les communes.

L'introduction du référendum dans les communes dotées d'un conseil général, suggérée dans le présent postulat, est également une idée qui a été envisagée lors des premiers travaux préparatoires. Elle n'a finalement pas été retenue. L'introduction du référendum dans les communes à conseil général nécessiterait une révision de l'art. 142 al. 2 de la Constitution vaudoise et donc la convocation des électeurs. Le Conseil d'Etat n'estime pas pertinent de modifier la Constitution pour introduire une mesure visant à introduire une mesure censée corriger un défaut – le problème des assermentations opportunistes – pour lequel d'autres moyens sont prévus. De plus, le référendum est contraire à l'idée même du conseil général. Sorte de « Landsgemeinde » au niveau communal, ce dernier a pour finalité de réunir l'ensemble du corps électoral communal en son sein. L'introduction du référendum reviendrait ainsi à soumettre les décisions du conseil à une autorité composée peu ou prou des mêmes personnes. Enfin, l'introduction du référendum dans les communes dotées d'un Conseil général pourrait dissuader des citoyens de s'engager activement au sein de leur organe délibérant. Si ses décisions peuvent être contestées par la voie du référendum, l'intérêt de participer à ses débats et à ses prises de décision est moindre.

3.16 Motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste – Financement de la politique : pour en finir avec l’obscurantisme vaudois (18_MOT_025)

Texte déposé

Les cantons de Fribourg et de Schwyz ont accepté, le 4 mars dernier, des modifications constitutionnelles introduisant des règles en matière de financement du monde politique. Ce sont désormais cinq cantons qui connaissent des dispositions de ce type.

Au niveau fédéral, une initiative populaire devrait être soumise au peuple ces prochains mois —initiative « pour plus de transparence dans le financement de la vie politique ». Malgré l’opposition du Conseil fédéral, on peut espérer que la population mette fin à cette exception helvétique. La Suisse est en effet le seul pays d’Europe à n’avoir aucune réglementation en matière de transparence pour le financement des partis politiques. Cela étant, les dispositions soumises au vote par le biais de l’initiative en question ne concerneront que les financements des partis à l’échelon fédéral.

Au niveau du canton de Vaud, notre parlement a refusé, en 2012, d’entrer en matière sur un contre-projet du Conseil d’Etat qui répondait à une motion du groupe socialiste : « Motion Stéphane Montangero visant à modifier la Loi sur l’exercice des droits politiques (LEDP) en introduisant les notions de transparence des coûts et de plafonnement des dépenses électorales pour les campagnes politiques » (07_MOT_006).

Les votes positifs de ce week-end rappellent pourtant l’importance que la population porte à cette question. La population veut savoir qui finance les activités des formations politiques.

Alors que la confiance envers le monde politique s’effrite, les résultats fribourgeois et schwytzois doivent nous inciter à nous engager sur une voie similaire. Nous ne devons pas rater l’occasion qui nous est faite de faire preuve de transparence sur la provenance et le volume des montants qui alimentent nos campagnes politiques, que ce soit pour les élections ou les votations. De telles mesures seraient aussi l’occasion de marquer notre indépendance vis-à-vis de certains groupes d’intérêts et d’affirmer que nos institutions veulent travailler en toute transparence vis-à-vis de la population.

Par voie de motion, nous demandons au Conseil d’Etat de porter dans la Loi sur l’exercice des droits politiques les dispositions plébiscitées par le peuple fribourgeois le 4 mars dernier¹.

Rapport du Conseil d’Etat

Un chapitre entier est consacré à la transparence du financement de la vie politique dans le projet de révision de la LEDP. Afin d’éviter d’inutiles redites, le Conseil d’Etat renvoie au commentaire des dispositions topiques (art. 25-27 Projet LEDP). La portée exacte des obligations en matière de transparence financière introduites dans le projet de révision de la LEDP y est largement expliquée.

Les participants à la procédure de consultation relative à la révision de la LEDP ont majoritairement approuvé l’introduction de règles visant à assurer la transparence du financement de la vie politique (68.75% pour, 12.50% contre, 18.75% sans avis). La portée des obligations en matière de transparence – consistant dans la publication obligatoire des comptes annuels, des comptes de campagne et des dons perçus – a également fait l’objet d’un taux d’approbation élevé (65.96% pour, 10.64% contre, 23.40% sans avis).

¹ L’initiative constitutionnelle « Transparence du financement de la politique » modifie la Constitution fribourgeoise de la façon suivante : Article 139a (nouveau) Obligation de transparence

¹ Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés :

- a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante ;
- b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements.
- c) l’identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l’exception de celles dont les versements n’excèdent pas 5000 francs par année civile.

² Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l’année civile, les revenus qu’ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.

³ Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l’administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.

⁴ Pour le surplus, la loi règle l’application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.

3.17 Motion Raphaël Mahaim et consorts - Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet (19_MOT_080)

Texte déposé

A l'occasion des débats sur l'initiative des Verts « stop aux hydrocarbures », le Grand Conseil s'est trouvé confronté à une situation délicate, situation qui s'est d'ailleurs déjà produite par le passé. À l'heure d'adopter un contre-projet direct à l'initiative, il a voulu obtenir une garantie de la part du comité d'initiative que celle-ci serait bien retirée une fois le contre-projet entré en force ; de son côté, le comité d'initiative voulait avoir l'assurance que le contre-projet entrerait bien en force avant de retirer son initiative.

Une telle situation n'est pas judicieuse du point de vue institutionnel et peut même fragiliser le Grand Conseil lorsqu'il tente de trouver un consensus permettant le retrait d'une initiative populaire. Lorsque le Grand Conseil et le comité d'initiative tombent d'accord sur un contre-projet permettant de satisfaire les initiants, il faut un moyen permettant de sceller cet accord et d'éviter toute mauvaise surprise.

Le droit fédéral prévoit un mécanisme de retrait conditionnel des initiatives populaires lorsqu'un contre-projet a été adopté par le Parlement – article 73a alinéa 2 et 3 de la Loi fédérale sur les droits politiques. L'initiative est alors retirée, mais uniquement à la condition que le contre-projet entre bel et bien en force - pas de référendum, référendum n'ayant pas abouti ou alors référendum rejeté. Divers cantons connaissent également un tel mécanisme.

Au vu de ce qui précède, les députés soussignés demandent au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une modification de la législation cantonale permettant d'introduire le retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet accepté par le Parlement.

Rapport du Conseil d'Etat

La présente motion met en avant une carence du dispositif légal vaudois. L'absence d'un droit de retrait conditionnel d'une initiative populaire peut mettre autant les autorités que le comité d'initiative dans un certain embarras. Le cas d'espèce exposé par le motionnaire le démontre bien.

Les modalités de retrait d'une initiative populaire par le comité d'initiative ont été révisées de sorte à permettre à ce dernier d'assortir sa décision de retrait d'une condition suspensive particulière : l'entrée en vigueur du contre-projet. Cette solution existe déjà au niveau fédéral (art. 73a LDP). Sous l'égide de l'actuelle LEDP, seul un retrait inconditionnel d'une initiative est autorisé. Le comité d'initiative peut donc se retrouver devant un dilemme : retirer son initiative en faveur d'un contre-projet qui risque d'être rejeté, ou la maintenir uniquement par sécurité. Si le comité d'initiative est satisfait du contre-projet élaboré par le Grand Conseil, il est opportun de lui laisser la possibilité de retirer son initiative à la condition que le contre-projet soit accepté en votation populaire – si tant est qu'elle soit nécessaire – et ne soit pas invalidé en justice, garantissant ainsi son entrée en vigueur.

Comme indiqué au ch. 2 ci-dessus, la possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire représente une solution satisfaisante pour toutes les parties concernées. Le comité d'initiative est gagnant puisqu'il peut, d'une part, accepter le compromis proposé par le Grand Conseil sans risquer de se retrouver les mains vides et, d'autre part, éviter une campagne de votation coûteuse en faveur de l'initiative ainsi que le risque de voir son projet rejeté par les électeurs au profit du contre-projet du Grand Conseil. De son côté, le Grand Conseil est lui aussi gagnant puisqu'il voit augmenter les chances de son compromis d'être accepté par le comité d'initiative. Dans le cas où il oppose un projet de loi à une initiative de rang constitutionnel – on parle alors de contre-projet indirect – il peut ainsi éviter les frais engendrés par une votation. En outre, il ne pourra plus être reproché à la majorité du Grand Conseil d'avoir lancé un contre-projet pour des raisons purement tactiques, pour ensuite – après que le comité aura retiré son initiative – le défendre seulement du bout des lèvres en cas de votation référendaire, voire le combattre. L'initiative sera toujours suspendue telle une épée de Damoclès au-dessus des autorités qui devront s'engager avec sincérité en faveur du contre-projet pour éviter le risque que celui-ci soit rejeté par le peuple et que l'initiative dont elles ne souhaitent pas l'adoption fasse l'objet d'une votation. Le retrait conditionnel d'une initiative n'a ainsi pas pour objectif de donner un moyen de pression au comité, mais d'œuvrer à la recherche d'une solution consensuelle entre ce dernier et le Grand Conseil.

L'art. 124 Projet LEDP, qui est appelé à remplacer l'art. 98a LEDP, procède donc à une refonte complète de cette disposition afin de définir les deux modes de retrait d'une initiative – retrait inconditionnel et retrait conditionnel – ainsi que leurs conséquences respectives sur le contre-projet du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat renvoie au commentaire du projet de loi s'agissant de la portée exacte des dispositions nouvellement introduites.

L'introduction d'un droit de retrait conditionnel des initiatives populaires n'a pas été contestée dans le cadre de la procédure de consultation. Cette mesure a fait l'objet d'une très large approbation parmi les participants à la procédure de consultation (79.59% pour, 2.04% contre, 18.37% sans avis).

3.18 Interpellation Jean Tschopp et consorts – Protégeons nos droits populaires (19_INT_351)

Texte déposé

Notre démocratie semi-directe est un bien précieux. Beaucoup de peuples à travers le monde nous l'envient. La démocratie semi-directe est rendu possible par un attachement au débat et à la confrontation des idées. Ce système repose sur une liberté d'expression étendue. Elle passe aussi par une libre formation de l'opinion et l'expression fidèle et sûre de la volonté citoyenne (art. 34 et 16 Cst, art. 17 Cst-VD).

L'association INCOP Suisse a son siège à Lausanne. Elle a pour but principal le soutien à des actions en faveur de la démocratie directe en Suisse (art. 2 des Statuts). Son Comité se constitue lui-même et décide notamment de l'admission, de la démission et de l'exclusion des membres de l'association (art. 7 des Statuts). Sur son site internet, INCOP Suisse se présente comme une association envoyant des bénévoles sur le terrain afin d'expliquer le fonctionnement des droits d'initiative et de référendum et pour récolter des signatures dans un but d'information, de sensibilisation et d'incitation au débat public. Sous l'onglet « emplois » de son site internet, INCOP recherche des collaborateurs motivés pour la récolte de signatures, capables d'une approche facile avec « la clientèle » ou plus exactement avec le peuple, à proprement parler. L'annonce indique que les postulants des « personnes sans expérience sont les bienvenues », pourtant la page d'accueil du site présente l'association comme reposant sur « une équipe jeune, dynamique et expérimentée ». L'appel d'offres précise encore que « la seule limite pour la rémunération dépend de vous » et que « plus vous obtenez de bons résultats, plus vous êtes payés ». Cette approche mercantile questionne en regard de l'activité de l'association présentée comme bénévole.

En ce début d'année 2019, INCOP Suisse a fait parler d'elle notamment au moment de la récolte de signatures en vue d'un référendum contre la nouvelle norme pénale contre l'homophobie. Plusieurs signataires se sont plaints à la Chancellerie fédérale d'avoir été induits en erreur par les récolteurs de signatures. Selon leurs explications, plusieurs signataires ont paraphé le référendum, à la suite d'un argumentaire en tous points contraires à son contenu. Ces méthodes dénoncées par plusieurs signataires contreviennent à la libre formation de l'opinion et à une expression citoyenne fidèle et sûre. Le nombre de personnes induites en erreur, y compris auprès de citoyens.ennes supposément bien informés et rompus aux instruments de notre démocratie semi-directe, est de nature à biaiser la libre formation de l'opinion.

Attachés à notre système de démocratie semi-directe et à la libre formation de l'opinion, les député.e.s soussigné.e.s adressent les questions suivantes au Conseil d'Etat, dans son rôle de garant de l'expression fidèle et sûre de la volonté citoyenne :

1. *Le Conseil d'Etat a-t-il été saisi ou informé (par la Chancellerie fédérale ou par d'autres autorités) de dénonciations mettant en cause l'induction en erreur de citoyens, à la suite de récoltes de signatures pour le compte d'INCOP Suisse ou d'autres organisations ?*
 - 1.1 *Si oui, combien de dénonciations ont été enregistrées ?*
 - 1.2 *Si non, le Conseil d'Etat prévoit-il d'obtenir ces informations ?*
2. *A la suite des mises en cause des méthodes d'INCOP Suisse, le Conseil d'Etat a-t-il approché les responsables de l'association pour obtenir des explications et garanties ?*
 - 2.1 *Si oui, avec quels résultats ?*
 - 2.2 *Si non, prévoit-il de le faire ?*
3. *Quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il pour garantir la libre formation de l'opinion par les organisations offrant leurs services aux comités d'initiatives populaires, comités référendaires ou comités de pétitions, comme intermédiaires pour la récolte de signatures ?*
4. *Auprès de quelles autorités peuvent se plaindre les électeurs ou électrices induits en erreur par les méthodes de récoltes en cause ?*
5. *Quelles sont les sanctions encourues pour ce type d'agissements ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Cette interpellation pose la question de la réglementation des activités politiques et, en particulier, des instruments de démocratie directe propres au système politique suisse. À cet égard, la législation relative aux droits politiques, qu'elle soit fédérale ou cantonale, laisse une certaine marge de manœuvre aux acteurs politiques. Si les conditions de validité ainsi que les différentes démarches administratives nécessaires à l'aboutissement des initiatives et des référendums font l'objet d'une réglementation exhaustive, les méthodes utilisées pour la récolte des signatures sont pour l'essentiel laissées à la libre appréciation des organisations concernées. Ainsi n'est-il pas interdit dans le canton de Vaud de rémunérer des personnes pour récolter des signatures dans le cadre d'un référendum communal, cantonal ou fédéral.

Il est attendu des organisations qui agissent de la sorte qu'elles fassent preuve de responsabilité ; elles se doivent de prodiguer un minimum de formation auprès de leurs collaborateurs afin que ceux-ci connaissent les principes les plus importants du fonctionnement d'une démocratie semi-directe.

La libre formation de la volonté des électeurs est un principe primordial du fonctionnement de la démocratie, raison pour laquelle la liberté de vote est garantie à l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale. On ne saurait donc admettre que des propos trompeurs, mensongers ou toute autre méthode insidieuse soient utilisés pour amener un électeur à exercer ses droits politiques dans un sens déterminé. Les méthodes dont l'auteur de l'interpellation fait état sont, à ce titre, inacceptables.

C'est sur la base de ce rappel contextuel que le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions de l'auteur de l'interpellation :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il été saisi ou informé (par la Chancellerie fédérale ou par d'autres autorités) de dénonciations mettant en cause l'induction en erreur de citoyens, à la suite de récoltes de signatures pour le compte d'INCOP Suisse ou d'autres organisations ?

1.1 Si oui, combien de dénonciations ont été enregistrées ?

1.2 Si non, le Conseil d'Etat prévoit-il d'obtenir ces informations ?

La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), en sa qualité de service en charge des droits politiques, n'a jamais été formellement saisie, ni par une autorité communale, cantonale ou fédérale, ni par des citoyens souhaitant dénoncer ce genre d'agissements.

Cependant, les méthodes contestables qui auraient été utilisées par certaines organisations ont été pointées du doigt par différents acteurs politiques et ont fait l'objet d'une importante couverture médiatique. Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de suivre ces développements avec attention.

2. A la suite des mises en cause des méthodes d'INCOP Suisse, le Conseil d'Etat a-t-il approché les responsables de l'association pour obtenir des explications et garanties ?

2.1 Si oui, avec quels résultats ?

2.2 Si non, prévoit-t-il de le faire ?

Ni le Conseil d'Etat, ni la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) n'ont pris contact avec les responsables de l'organisation susmentionnée.

Le Conseil d'Etat constate que les organisations mises en cause se sont engagées à changer leurs méthodes. À ce stade, le Conseil d'Etat estime qu'une action étatique n'est pas nécessaire et qu'il convient de laisser la société civile et les différents acteurs politiques s'autoréguler. Le Conseil d'Etat suivra l'évolution de la situation avec attention.

Si les faits exposés par l'auteur de l'interpellation devaient cependant se produire à nouveau, la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) ne manquera pas d'interpeller les personnes et les organisations concernées pour les interroger sur les méthodes utilisées et pour leur rappeler les principes fondamentaux de la garantie des droits politiques et de la liberté de vote.

3. Quelles mesures le Conseil d'Etat envisage-t-il pour garantir la libre formation de l'opinion par les organisations offrant leurs services aux comités d'initiatives populaires, comités référendaires ou comités de pétitions, comme intermédiaires pour la récolte de signatures ?

Au préalable, il convient de rappeler que l'électeur qui signe une demande de référendum ou d'initiative fait acte d'engagement politique et, qu'à ce titre, il lui incombe une certaine responsabilité. On est notamment en droit d'attendre de sa part qu'il s'enquière sérieusement de l'objet de l'initiative ou du référendum. Rappelons que tant le droit fédéral que la législation cantonale en vigueur exigent que le titre et le texte de l'initiative figurent sur la liste des signatures (art. 68 de la loi fédérale sur les droits politiques ; art. 89 al. 2 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques). S'agissant du référendum, le droit fédéral impose que le titre de l'acte législatif mis en cause et sa date d'adoption par l'Assemblée fédérale figure sur les listes de signatures (art. 60 de la loi fédérale sur les droits politiques). En se voyant tendre une liste de signatures dans la rue, tout électeur a des informations à sa portée pour savoir de quoi il en retourne.

Comme précisé dans les précédentes réponses, le besoin d'agir n'est pour l'heure pas avéré. Le Conseil d'Etat n'envisage donc pas de mesures concrètes pour l'instant mais ne s'interdit pas d'entreprendre des démarches auprès des organisations concernées si des cas problématiques venaient à se produire à l'avenir.

Enfin, il ne faut pas ignorer les développements qui se produisent au niveau fédéral. Une motion actuellement pendante au Conseil national demande une révision du code pénal visant à réprimer l'utilisation de manœuvres frauduleuses dans le cadre de la récolte des signatures¹. Le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable d'attendre que les autorités fédérales se prononcent sur la question avant de légiférer au niveau cantonal.

4. *Auprès de quelles autorités peuvent se plaindre les électeurs ou électrices induits en erreur par les méthodes de récolte en cause ?*

Les citoyens qui souhaiteraient se plaindre de tels agissements peuvent interpellier la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) qui, en sa qualité de service en charge des droits politiques, sera le mieux à même de déterminer les actions à entreprendre.

5. *Quelles sont les sanctions encourues pour ce type d'agissements ?*

Ni les dispositions pénales de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques, ni les dispositions du code pénal réprimant les délits contre la volonté populaire ne peuvent s'appliquer à ce type d'agissements. Ce type d'agissements n'est notamment pas constitutif d'une fraude électorale selon l'art. 282 du code pénal suisse.

L'invalidation des signatures récoltées à l'aide d'arguments trompeurs et mensongers est également une hypothèse difficile à envisager. Si elles ont un doute sur l'authenticité des signatures récoltées, les communes peuvent sans autre procéder à des vérifications (directement auprès de la personne intéressée si nécessaire). Cependant, il n'incombe ni aux communes, ni au service cantonal en charge des droits politiques de sonder les motivations des signataires des demandes d'initiative ou de référendum. En effet, les arguments développés par les personnes chargées de la récolte des signatures n'est pas un motif retenu par le droit fédéral ou cantonal pour refuser l'attestation d'une signature (art. 63 et 72 de la loi fédérale sur les droits politiques ; art. 93 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques *a contrario*). Par ailleurs, il serait dans les faits extrêmement difficile de démontrer que telle ou telle signature a été obtenue à l'aide de manœuvres frauduleuses.

Enfin, il faut rappeler que si des sanctions légales n'entrent pas nécessairement en ligne de compte, les comités d'initiative ou de référendum qui useraient de méthodes telles que celles décrites par l'auteur de l'interpellation ou qui feraient appel aux services de sociétés coutumières de ce genre d'agissements s'exposent à un dégat d'image auprès des citoyens. Elles ont donc tout intérêt à s'assurer que la récolte de signatures se déroule dans le respect des principes fondamentaux de la garantie des droits politiques et de la liberté de vote.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194431>

3.19 Interpellation Carole Dubois et consorts – Soutien spontané...ou spontanité calculée ? (19_INT_421)

Texte déposé

Indépendamment des prises de positions partisans de l'un ou l'autre des partis politiques, la neutralité des autorités, lors de scrutins électoraux, fait débat (voir par exemple l'émission de la RTS Radio du 5 novembre 2019 sous le titre « Le soutien de Conseillers d'Etat à des candidats aux fédérales en question »).

La jurisprudence du Tribunal Fédéral exige la neutralité. De manière générale, aucune prise de position n'est admise de la part des autorités lors d'élections (en particulier les élections fédérales), sauf informations officielles sur le scrutin et son déroulement. Il est communément admis qu'une intervention des autorités publiques, lors des élections, qui auraient droit à la libre information de l'opinion figurant à l'art. 34 al. 2 de la Constitution Fédérale.

C'est notamment ce qui est explicité dans un arrêt du Tribunal Fédéral de 1998 (ATF 124 155). Les autorités doivent être neutres en ce qui concerne la prise de décision des électeurs et l'exercice de leur volonté et ne doivent pas favoriser ou désavantager des candidats, partis ou groupes individuels. Le Tribunal Fédéral confirme une jurisprudence qu'il avait déjà rendue dans un autre arrêt de 1991 (ATF 117 la 452) qui indiquait qu'en ce qui concerne les élections, le Tribunal Fédéral a généralement exclu toutes interventions officielles. « Il faut éviter que l'Etat se mette même indirectement au service de l'intérêt partisan dans les campagnes électorales ».

Dans la mesure où, dans le canton de Vaud en particulier, certains membres du Conseil d'Etat ont pris position de façon publique ou dans des tous-ménages ou sur des réseaux sociaux, en appelant à voter pour tel ou tel candidat, l'on souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Comment le Conseil d'Etat du canton de Vaud interprète-t-il la jurisprudence rappelée ci-dessus ?*
 - 2. Le Conseil d'Etat a-t-il émis des directives à ce sujet ? Dans la négative, le Conseil d'Etat entend-t-il réglementer d'une manière ou d'une autre ces prises de positions électorales ?*
- 1. Comment le Conseil d'Etat juge-t-il l'implication des membres du Conseil d'Etat lors de la dernière campagne aux élections fédérales EF 2019 ?*

Nous remercions le Conseil d'Etat de ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'information officielle avant un scrutin s'est considérablement développée ces dernières années. Les principes qui définissent les conditions d'admissibilité d'une intervention étatique dans une campagne politique sont désormais bien connus et ont même été codifiés au niveau fédéral (voir l'art. 10a de la loi fédérale sur les droits politiques). En cas de votations, il est admis que les autorités – l'autorité exécutive est ici visée au premier titre – exercent une fonction d'information qui leur permet de s'adresser aux citoyens pour leur faire part de leur vision de l'intérêt public. Le gouvernement cantonal peut ainsi formuler une recommandation de vote afin d'influencer le vote des électeurs à l'occasion d'un scrutin cantonal.

Les possibilités d'intervention des autorités dans la campagne précédant une élection sont, en revanche, bien plus limitées. Si le Tribunal fédéral admet que les autorités défendent leur conception de l'intérêt public – et ainsi se profilent en acteur du débat public – à l'occasion d'une votation, il leur interdit un tel comportement dans le cadre d'une élection. En effet, la défense d'un candidat ou d'un parti en lice verrait l'autorité se mettre au service d'un intérêt partisan, alors que ses interventions n'ont de légitimité que si elles visent à préserver l'intérêt public. Les autorités sont ainsi tenues à un strict devoir de neutralité politique dans les campagnes électorales et doivent s'abstenir de toute prise de position officielle dans ce cadre. Le but de tels scrutins est précisément de renouveler la composition des autorités et les citoyens doivent être en mesure de choisir librement entre les différents candidats et programmes politiques qui se confrontent lors du débat public précédant l'échéance électorale. Une intervention officielle visant à promouvoir un candidat en lice ou la réélection d'un membre d'une autorité serait en contradiction avec les principes démocratiques.

Il n'est donc pas contestable qu'une autorité collégiale comme le Conseil d'Etat ne saurait intervenir *officiellement* dans une campagne d'élection en vue d'influencer le vote des électeurs dans un sens favorable ou défavorable à un candidat. Un communiqué officiel du Conseil d'Etat portant les armoiries du canton qui irait dans ce sens serait inconstitutionnel ; il violerait la liberté de vote des citoyens garantie à l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

La présente interpellation porte sur la conformité de cette jurisprudence bien établie avec l'engagement *individuel* de membres d'une autorité exécutive en faveur de certains candidats à une élection. Le Tribunal fédéral s'est récemment prononcé sur le sujet et a admis cette forme d'engagement, à la condition qu'elle ne revête pas une apparence trompeuse laissant penser qu'un membre du gouvernement représente une position officielle de son autorité. Les prises de positions individuelles des membres du Conseil d'Etat lors des campagnes électorales doit s'expliquer par le fait que ces derniers, tout comme les membres du Grand Conseil, ne sont pas tout entier absorbés dans leur fonction officielle. Ils demeurent des citoyens ainsi que des membres d'un parti politique dont le soutien leur a permis d'être élus. Il apparaît donc légitime qu'ils puissent s'engager, à titre purement individuel, en faveur d'un parti ou d'un candidat à l'occasion d'une élection. Le principe de collégialité n'est ici pas remis en question. Les autorités ne prenant aucune position officielle lors des élections, un Conseiller d'Etat qui déciderait d'apporter son soutien à un candidat n'irait à l'encontre d'aucune décision prise par le collège auquel il appartient. Il va sans dire qu'un membre du gouvernement cantonal ne saurait critiquer les décisions prises par le Conseil d'Etat afin de convaincre les électeurs de voter pour tel ou tel candidat.

Si, sur le principe, l'engagement individuel d'un membre de l'exécutif n'apparaît pas problématique au regard de la liberté de vote, encore faut-il préciser qu'une certaine prudence est de mise dans ce genre d'intervention. Un Conseiller d'Etat ne doit laisser apparaître aucune ambiguïté sur la nature de son engagement partisan. Il est notamment tenu de ne pas conférer une apparence officielle à ses interventions. Il ne saurait donc laisser croire que ses prises de position engagent l'autorité à laquelle il appartient. L'envoi de courriers au caractère partisan avec en-tête de son département, l'utilisation de photographies où le Conseiller d'Etat apparaît en compagnie de l'ensemble de ses collègues dans le matériel de campagne, la tenue de propos ambivalents laissant penser que ses prises de positions partisans ont le soutien du reste du Conseil d'Etat sont autant de procédés que tout membre du gouvernement cantonal ne saurait mettre en œuvre pour apporter son soutien à un candidat à une élection. Au même titre, un membre du Conseil d'Etat ne pourrait prendre position lors d'une élection en sa qualité officielle de Chef de Département.

Sur la base de ces éléments, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées par l'auteur de l'interpellation :

1. *Comment le Conseil d'Etat du canton de Vaud interprète-t-il la jurisprudence rappelée ci-dessus ?*

La jurisprudence du Tribunal fédéral impose de faire une distinction claire entre l'intervention officielle de l'autorité et l'intervention personnelle d'un membre de ladite autorité. Les interventions *personnelles* des membres du Conseil d'Etat en faveur d'un candidat ou d'un parti politique sont donc admissibles au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral, les interventions officielles de l'autorité collégiale étant en revanche prohibées. Comme rappelé en préambule, les prises de positions personnelles des Conseillers d'Etat doivent être suffisamment dénuées d'ambiguïtés pour ne pas éveiller l'impression qu'elles incarnent la position officielle du Conseil d'Etat ou de leur Département.

2. *Le Conseil d'Etat a-t-il émis des directives à ce sujet ? Dans la négative, le Conseil d'Etat entend-t-il régler d'une manière ou d'une autre ces prises de positions électorales ?*

Le Conseil d'Etat n'a pas formellement émis de directives concernant les prises de positions électorales de ses membres et il n'entend pas le faire. Les membres du Conseil d'Etat vaudois sont bien au fait des limites qui encadrent leurs possibilités d'interventions dans le débat public précédant un scrutin. Ils s'y sont toujours tenus jusqu'à ce jour. L'adoption d'une directive ne semble donc pas nécessaire en l'état.

3. *Comment le Conseil d'Etat juge-t-il l'implication des membres du Conseil d'Etat lors de la dernière campagne aux élections fédérales EF 2019 ?*

Les soutiens apportés par des membres du Conseil d'Etat vaudois à des candidats aux dernières élections fédérales se sont inscrits dans le cadre dessiné par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le matériel promotionnel dans lequel certains Conseillers d'Etat sont apparus ne laissait guère de place au doute quant au caractère personnel et individuel de leur engagement. Les photographies utilisées les mettaient en scène seuls, dans un cadre ne faisant pas référence directe à leur fonction officielle. S'il était fait état de leur fonction de Conseiller d'Etat, le matériel promotionnel portait clairement les couleurs du ou des partis soutenus. Les armoiries officielles du canton n'ont ainsi été utilisées en aucune manière à des fins de propagande partisane. Enfin, les propos rapportés ne laissaient nullement entendre que le Conseil d'Etat s'associait à une telle opération partisane. Il s'agissait donc bel et bien du soutien de membres de partis politiques pour les représentants de leur parti ou de partis alliés.

3.20 Interpellation Laurence Cretegy – Récolte de signatures, jouons franc jeu !

Texte déposé

Plusieurs témoignages récents font part de l'existence de pratiques déloyales lors de récoltes de signatures pour des référendums ou des initiatives populaires.

En effet, plusieurs déclarations concordantes font part d'informations faussées, de présentations erronées, voire de stratagèmes déployés dans le but de récolter des paraphes par les personnes chargées de récolter ces signatures.

Afin de préserver les processus démocratiques, je souhaite adresser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Existe-t-il des règles officielles de bonne pratique applicables en cas de récolte de signatures, dans un but électoral, sur le territoire cantonal ?*
- De quels moyens de contrôle le Conseil d'Etat dispose-t-il afin de s'assurer que les récoltes de signatures se déroulent selon des pratiques loyales et que les citoyens soient informés correctement ?*
- Le Conseil d'Etat souhaite-t-il intervenir de manière concrète afin que les règles de bonne information ainsi que de transparence soient respectées dans le cadre de récolte de signatures sur le territoire vaudois ?*

Par avance, je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

L'attention du Conseil d'Etat a déjà été attirée sur cette problématique par l'interpellation Jean Tschopp et consorts – Protégeons nos droits populaires (19_INT_351). À cet égard, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que la législation relative aux droits politiques, qu'elle soit fédérale ou cantonale, laisse une certaine marge de manœuvre aux acteurs politiques. Si les conditions de validité ainsi que les différentes démarches administratives nécessaires à l'aboutissement des initiatives et des référendums font l'objet d'une réglementation exhaustive, les méthodes utilisées pour la récolte des signatures sont pour l'essentiel laissées à la libre appréciation des organisations concernées. Ainsi n'est-il pas interdit dans le canton de Vaud de rémunérer des personnes pour récolter des signatures dans le cadre d'un référendum communal, cantonal ou fédéral. Il est attendu des organisations qui agissent de la sorte qu'elles fassent preuve de responsabilité ; elles se doivent de prodiguer un minimum de formation auprès de leurs collaborateurs afin que ceux-ci connaissent les principes les plus importants du fonctionnement d'une démocratie semi-directe. Tout électeur a également la responsabilité de s'enquérir de l'objet pour lequel il consent à donner sa signature.

Il n'existe pas de disposition légale réprimant l'utilisation d'arguments fallacieux lors de la récolte des signatures. Aucune disposition cantonale ou fédérale ne punit de l'amende de tels comportements ou ne les sanctionne par l'invalidation des signatures obtenues pas de tels moyens. Le Conseil d'Etat estime que ce genre de mesures serait, dans les faits, extrêmement difficile à mettre en œuvre. Le fardeau de la preuve serait particulièrement difficile à endosser ; démontrer que telle ou telle signature a été obtenue à l'aide d'arguments mensongers est, à l'évidence, une entreprise bien délicate à mener à son terme. Une motion actuellement pendante au Conseil national demande une révision du code pénal visant à réprimer l'utilisation de manœuvres frauduleuses dans le cadre de la récolte des signatures¹. Le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable d'attendre que les autorités fédérales se prononcent sur la question avant de légiférer au niveau cantonal.

C'est sur la base de ce bref rappel que le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions de la présente interpellation :

1. Existe-t-il des règles officielles de bonne pratique applicables en cas de récolte de signatures, dans un but électoral, sur le territoire cantonal ?

Sur le plan cantonal, il n'existe pas de directives ou de règles de bonne pratique officielles portant sur la récolte de signatures à l'occasion d'une initiative ou d'un référendum. Le droit cantonal prévoit tout de même quelques garde-fous. Le comité d'initiative est tenu de récolter ses signatures à l'aide d'une liste de signatures comportant obligatoirement plusieurs éléments mentionnés à l'art. 89 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Le titre et le texte de l'initiative doivent ainsi figurer sur la liste des signatures, offrant aux électeurs sollicités la possibilité de connaître exactement l'objet de l'initiative. De surcroît, il y est également rappelé que la falsification du résultat d'une récolte de signatures est punissable au titre de l'art. 282 du Code pénal.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20194431>

De plus, le bureau électoral cantonal effectue un premier contrôle du projet de liste de signatures remise par le comité d'initiative/référendaire et informe ce dernier des délais à respecter. Le bureau électoral cantonal informe ensuite les communes que des signatures leur seront remises pour contrôle et l'échéance du délai de contrôle.

2. De quels moyens de contrôle le Conseil d'Etat dispose-t-il afin de s'assurer que les récoltes de signatures se déroulent selon des pratiques loyales et que les citoyens soient informés correctement ?

Lorsque les signatures récoltées font l'objet d'un doute quant à la manière dont elles ont été récoltées, les communes – chargées du contrôle de celles-ci - informent l'autorité concernée (pour un objet fédéral : la chancellerie fédérale ou, pour un objet cantonal, le bureau électoral cantonal). Les communes invalident les signatures manifestement fausses et sont ensuite libres de porter plainte auprès du Ministère public. En effet, le code pénal prévoit que quiconque falsifie le résultat d'une récolte de signatures effectuée en vue d'un référendum ou d'une initiative populaire est punissable (art. 282 CP). À noter que, même s'il s'agit d'une infraction réalisée lors de la récolte de signatures pour des référendums ou des initiatives fédérales, le Ministère public cantonal peut exceptionnellement être saisi.

Comme rappelé ci-dessus, aucune disposition légale ne régit les procédés et arguments utilisés par les comités et autres organisations pour récolter des signatures. Dès lors, il n'y a à ce jour pas de moyens de contrôle déployés pour vérifier la véracité des arguments développés par les personnes récoltant des signatures.

3. Le Conseil d'Etat souhaite-t-il intervenir de manière concrète afin que les règles de bonne information ainsi que de transparence soient respectées dans le cadre de récolte de signatures sur le territoire vaudois ?

Les méthodes contestables qui auraient été utilisées par certaines organisations ont été pointées du doigt par différents acteurs politiques et ont fait l'objet d'une importante couverture médiatique. Ces organisations se sont dès lors engagées à changer leurs méthodes. À ce stade, le Conseil d'Etat estime qu'une action étatique n'est pas nécessaire et qu'il convient de laisser la société civile et les différents acteurs politiques s'autoréguler.

Cela étant, le Conseil d'Etat ne s'interdit pas d'intervenir dans le futur si des manœuvres frauduleuses devaient se reproduire lors de récoltes de signatures sur le territoire cantonal.

4. CONSEQUENCES –TEST PMA

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité) - test PMA 4.1

Le projet de révision de la LEDP ne nécessitera pas de révision de la Constitution vaudoise. Le règlement d'application (RLEDP) devra en revanche faire l'objet d'une refonte complète.

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

L'introduction du registre des partis politiques et les tâches de vérification du respect des obligations en matière de transparence nécessiteront l'engagement de ressources supplémentaires au sein du service en charge des droits politiques (actuellement la DGAIC), ce qui ne manquera pas d'avoir une incidence financière.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Comme précisé au point 4.2, L'introduction du registre des partis politiques et les tâches de vérification du respect des obligations en matière de transparence nécessiteront l'engagement de ressources supplémentaires au sein du service en charge des droits politiques.

4.5 Communes

Certaines mesures concernent directement les communes, comme les nouvelles règles de fonctionnement des conseils généraux (délai d'annonce avant une assermentation, exclusion possible des membres « absentéistes » des conseils généraux), la suppression du régime spécial d'élections dans les communes dotées d'un conseil général ainsi que les règles visant à limiter le nombre d'élections complémentaires. Le registre des partis politiques et les obligations liées à la transparence seront également en vigueur dans les communes de plus de 10'000 habitants. D'un point de vue plus général, l'ensemble de la LEDP concerne de près ou de loin les communes dans la mesure où les électeurs exercent leurs droits politiques dans la commune où se situe leur domicile politique. Un travail de formation et d'accompagnement devra donc être mis en place pour que les communes soient prêtes à appliquer la nouvelle LEDP lorsqu'elle entrera en vigueur.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

La révision de la LEDP figure dans le programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat.

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

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

4.12 Simplifications administratives

L'introduction du registre des partis politiques permettra de simplifier la procédure de dépôt des listes lors des élections au niveau cantonal et communal. L'autorité de contrôle n'aura plus à vérifier la qualité d'électeur des signataires de liste. Elle n'aura qu'à vérifier que le parti qui dépose la liste est bien inscrit au registre des partis politiques.

4.13 Protection des données

Comme précisé au point 4.2, les obligations liées à la transparence de la vie politique ont été pensées de manière à préserver la sphère privée des petits donateurs (les dons inférieurs à 5000 CHF versés par des personnes physiques ne devront en effet pas être révélés). Une autre mesure visant à la protection des données personnelles des électeurs mérite d'être signalée. En effet, le projet de révision de la LEDP entend interdire aux comités d'initiative et référendaires de constituer une base de données à l'aide des informations obtenues lors de la récolte des signatures. Que l'initiative ou le référendum aboutisse et échoue, le comité devra remettre au Département l'ensemble de ses listes de signatures, avec interdiction d'en conserver une copie.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

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

- d'adopter le projet de loi ci-après sur l'exercice des droits politiques (LEDP)
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat
- d'adopter le projet de loi ci-après abrogeant la loi du 2 juillet 2003 concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats
- d'adopter le projet de loi ci-après abrogeant la loi du 18 mai 1959 sur les incompatibilités résultant de l'octroi des droits politiques aux femmes
- d'approuver les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur :
 - le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires
 - le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts sur le délai de traitement des initiatives (application de l'article 82 de la Constitution vaudoise)
 - le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote !
 - le postulat Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance
 - le postulat Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire
 - le postulat Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal
 - le postulat Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste – Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats
 - le postulat Julien Eggenberger et consorts – Dépouiller par anticipation le vote par correspondance
 - le postulat Claire Richard et consorts – Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités
 - le postulat Serge Melly et consorts – $4 + 1 = 0$
 - le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts – pour une réforme des Conseils généraux
 - la motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie
 - la motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers
 - la motion Mathieu Blanc et consorts – Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation
 - la motion Eric Sonnay et consorts – Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile
 - la motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Vers et du groupe socialiste – Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois
 - la motion Raphaël Mahaim et consorts – Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet
- d'adopter les réponses du Conseil d'Etat à :
 - l'interpellation Jean Tschopp et consorts – Protégeons nos droits populaires
 - l'interpellation Carole Dubois et consorts – Soutien spontané...ou spontanéité calculée ?
 - l'interpellation Laurence Creteigny – Récolte de signatures, jouons franc jeu !

PROJET DE LOI

sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

du 20 janvier 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'art. 76 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003

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

décrète

Titre I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1 Champ d'application

¹ La présente loi s'applique aux élections et votations populaires ainsi qu'à l'exercice des droits d'initiative et de référendum, dans le canton et les communes.

² Elle s'applique à l'organisation des élections et votations ainsi qu'à l'exercice des droits d'initiative et de référendum en matière fédérale, pour autant qu'il n'existe pas de prescriptions fédérales obligatoires.

³ Au sens de la présente loi, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment un homme ou une femme.

Chapitre I Droit de vote

Art. 2 Définition

¹ Le droit de vote comprend le droit de prendre part aux élections et votations populaires ainsi que de signer les demandes d'initiative et de référendum.

Art. 3 Qualité d'électeur

¹ Sont électeurs en matière cantonale les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans le canton.

² Sont électeurs en matière communale :

- a. Les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans la commune ;
- b. Les personnes étrangères, hommes et femmes, âgées de dix-huit ans révolus, domiciliés dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix au moins et sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins.

³ En cas de doute sur les conditions de réalisation de la qualité d'électeur, la personne dont la qualité est en question peut être tenue de collaborer à l'établissement des faits justifiant l'octroi de cette qualité.

⁴ Les personnes étrangères qui font partie d'un corps électoral communal et qui quittent le canton retrouvent leur place dans le corps électoral à leur retour, pour autant qu'elles bénéficient d'une autorisation et qu'elles élisent domicile dans le canton.

Art. 4 Exclusion

¹ Les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale ou qui sont représentées par un mandataire pour cause d'inaptitude en raison d'une incapacité durable de discernement sont privées du droit de vote.

² Elles peuvent être intégrées ou réintégrées dans le corps électoral, par décision de la municipalité de leur commune de domicile en prouvant qu'elles sont capables de discernement.

³ Le Conseil d'Etat règle la procédure pour le surplus.

Art. 5 Domicile politique

¹ Chaque électeur a son domicile politique dans la commune où il a établi son domicile au sens de l'art. 23 du Code civil suisse. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions pour les personnes ayant un lien étroit avec une commune autre que leur commune de domicile.

² Le Conseil d'Etat règle la procédure de constitution du domicile politique.

Art. 6 Registre des électeurs

¹ Chaque commune tient un registre des électeurs.

² La municipalité y inscrit d'office les électeurs qui remplissent les conditions légales ou qui les rempliront le jour du scrutin. Elle radie d'office les électeurs qui cessent de remplir ces conditions.

³ Toute personne jouissant des droits politiques en matière cantonale peut en tout temps consulter le registre des électeurs de toute commune. Pour les personnes jouissant des droits politiques au niveau communal uniquement, l'accès est limité au registre des électeurs dans lequel elles sont inscrites.

⁴ Le registre des électeurs ne peut être consulté qu'à des fins de vérification de l'exactitude des données inscrites, sous peine de sanction prévue à l'art. 193 de la présente loi. Sur demande motivée adressée à la Municipalité, les partis politiques peuvent avoir accès au registre des électeurs.

⁵ Le Conseil d'Etat fixe les conditions auxquelles les adresses des électeurs doivent être accessibles au canton pour l'expédition du matériel officiel.

Art. 7 Contestations

¹ L'électeur qui estime qu'une inscription ou une radiation a été admise ou opérée à tort peut présenter une réclamation auprès de la municipalité dans un délai de trois jours à compter de la découverte du motif de la réclamation et au plus tard jusqu'au lundi précédant le scrutin.

² La municipalité tranche la contestation par une décision motivée rendue dans les trois jours, avec indication des voies de recours.

³ La décision de la municipalité peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, conformément aux art. 171 et suivants de la présente loi.

Chapitre II Organisation des scrutins

Art. 8 Calendrier

¹ Le Conseil d'Etat fixe, au plus tard douze semaines avant le jour d'une votation cantonale, la date et les objets qui seront soumis au vote des électeurs.

² Le Conseil d'Etat fixe le jour des élections générales et complémentaires cantonales. Il fixe également le jour des élections générales communales.

³ Le département en charge des droits politiques (ci-après : le département) fixe le jour des votations et des élections complémentaires dans les communes. Celles-ci ont en principe lieu un jour de votation fédérale.

⁴ Dans le cas d'une procédure de fusion ou de modification territoriale, les votations doivent avoir lieu simultanément dans les communes concernées.

Art. 9 Convocation

¹ Le département convoque les électeurs pour les scrutins fédéraux, cantonaux ainsi que pour les élections générales dans les communes.

² Sur décision du département, le préfet convoque les électeurs pour les autres scrutins communaux et les scrutins intercommunaux.

³ Les électeurs sont convoqués par un arrêté qui est publié et affiché au pilier public dans les communes au plus tard :

- a. le lundi de la dixième semaine avant le jour du scrutin en cas d'élections cantonales ou d'élections communales générales ;
- b. le lundi de la septième semaine avant le jour du scrutin en cas de votations ou d'élections communales complémentaires jointes à une votation ;
- c. le lundi de la sixième semaine avant le scrutin en cas d'élections complémentaires communales isolées.

Art. 10 Autorité compétente

¹ L'autorité compétente pour l'organisation des scrutins est :

- a. le département en matière cantonale et fédérale ;
- b. la municipalité de la commune-siège de l'association en matière intercommunale ;
- c. la municipalité en matière communale.

² Le service en charge des droits politiques constitue le bureau électoral cantonal.

Art. 11 Carte et matériel de vote

¹ Avant chaque scrutin, le département adresse d'office et personnellement aux électeurs inscrits la carte et le matériel de vote qui leur permettent de prendre part au vote.

² Le matériel est adressé au domicile politique de l'électeur ; si celui-ci change d'adresse à l'intérieur de sa commune de domicile, il est responsable d'en informer le contrôle des habitants.

³ Le code-barres figurant sur la carte de vote contient exclusivement le numéro d'électeur, le sexe, l'année de naissance et le numéro de commune ; seules ces trois dernières données peuvent être utilisées à des fins d'exploitation statistique.

⁴ Il est interdit de joindre au matériel officiel du matériel de propagande ou étranger à l'objet des scrutins en cours.

⁵ L'électeur se sert du matériel reçu, quelle que soit sa manière de voter ; il ne lui est délivré de nouveau matériel de vote que sur instruction du greffe, si tout risque d'abus est écarté. Aucun nouveau matériel n'est délivré passé midi le vendredi précédant le scrutin.

Art. 12 Délai d'expédition

¹ Le matériel de vote officiel doit parvenir aux électeurs :

- a. dans la quatrième semaine précédant le scrutin en cas de votation ;
- b. au plus tard douze jours avant le jour du scrutin en cas d'élection (1er tour) ;
- c. au plus tard cinq jours avant le jour du scrutin en cas de second tour.

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

Art. 13 Bureau électoral communal

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

² Les membres du bureau électoral communal ne peuvent prendre part aux opérations de dépouillement relatives à l'élection de la municipalité ou à une élection cantonale ou fédérale dans laquelle ils se sont portés candidats. Le président du bureau électoral communal nomme un suppléant dans un tel cas.

³ En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau électoral communal peut faire appel à d'autres personnes disposant de l'exercice des droits civils au sens de l'article 13 du code civil suisse, domiciliées de préférence dans la commune, pour l'assister dans les opérations de dépouillement. Les personnes domiciliées dans la commune sont tenues d'accepter leur désignation, sauf juste motif.

Art. 14 Attributions du bureau électoral communal

¹ Le bureau électoral communal assure le secret et la régularité des scrutins.

² Il exerce la police des opérations qui lui sont confiées et peut, en cas de besoin, requérir l'intervention de la gendarmerie ou de la police locale.

³ Le bureau électoral communal prend ses décisions immédiatement, à la majorité des membres présents ; en cas d'égalité, la voix du président est prépondérante.

Art. 15 Assistance logistique

¹ Le greffe municipal ou l'entité désignée par la Municipalité met à disposition du bureau électoral communal les ressources matérielles et organisationnelles nécessaires au bon déroulement du scrutin.

Art. 16 Observateurs

¹ Les partis ou groupes d'électeurs peuvent désigner un délégué qui assiste au dépouillement en qualité d'observateur.

² Le délégué doit avoir la qualité d'électeur dans la commune.

³ Le Conseil d'Etat règle les droits et les obligations des observateurs.

Chapitre III Exercice du droit de vote

Art. 17 Lieu, mode et jour du scrutin

¹ Les scrutins ont lieu dans les communes, selon le mode des urnes.

² Au sens de la présente loi, le « jour du scrutin » est le dimanche.

Art. 18 Conditions générales – secret du vote

¹ L'électeur exerce son droit personnellement et exclusivement à son domicile politique.

² Il est libre de l'exercer selon l'une ou l'autre des manières prévues aux articles 19 et 20.

³ Chaque votant doit signer sa carte de vote et y reporter sa date de naissance complète.

⁴ Le vote par procuration est interdit.

⁵ Le secret du vote doit être assuré.

Art. 19 Vote par correspondance

¹ Le droit de vote peut s'exercer par voie postale, de n'importe quel endroit de Suisse ou à l'étranger.

² Le droit de vote peut s'exercer dès réception du matériel. Les communes rendent possible, pendant au moins deux des quatre jours qui précèdent celui du scrutin, le dépôt de l'enveloppe de transmission auprès de l'administration communale (pendant les heures d'ouverture officielles) ou dans la boîte aux lettres.

³ 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 communale au plus tard à l'heure de fermeture du local de vote.

Art. 20 Vote au local de vote

¹ Le droit de vote peut s'exercer au local de vote le jour du scrutin.

² Il peut y avoir plusieurs locaux de vote dans une commune.

³ Les locaux de vote sont obligatoirement ouverts pendant au moins une heure et fermés à 12 heures au plus tard.

⁴ L'électeur remet sa carte de vote au scrutateur et glisse lui-même son enveloppe de vote, fermée, dans l'urne.

⁵ Toute propagande ou récolte de signatures est interdite dans les locaux de vote et à leurs abords immédiats.

Art. 21 Vote des malades

¹ S'il en fait la demande à l'administration communale jusqu'à l'avant-veille du jour du scrutin, le citoyen âgé, malade ou infirme peut exercer son droit de vote à domicile ou à son lieu de résidence, pour autant que celui-ci se trouve dans la commune de son domicile politique.

² Le vote a lieu selon les principes du vote par correspondance.

³ Si l'électeur ne peut pas écrire, deux personnes assermentées, désignées par l'administration communale, 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 ».

Art. 22 Responsabilité

¹ La municipalité est responsable de l'organisation et du bon déroulement du vote par correspondance. Le bureau électoral communal peut procéder à des contrôles.

² Le greffe municipal ou l'entité désignée par la municipalité est chargé d'ouvrir les enveloppes de transmission et de contrôler la légitimation des électeurs. Il transmet ensuite les enveloppes de vote au bureau électoral communal en vue du dépouillement.

³ Moyennant accord entre la municipalité et le bureau électoral communal, la gestion des votes par correspondance peut être assurée en tout ou partie en collaboration avec le bureau électoral communal, ou être confiée à ce dernier. Dans ces cas, les décisions sont prises par le bureau électoral communal.

⁴ Dès et y compris l'ouverture des enveloppes de transmission, la gestion des votes reçus par correspondance doit être assurée par deux personnes au moins.

⁵ Le secrétaire municipal et les autres collaborateurs appelés à gérer les votes par correspondance doivent être assermentés par la municipalité.

⁶ Le bureau électoral communal est responsable de l'organisation et du bon déroulement du vote au local de vote.

⁷ L'administration communale est responsable de l'organisation et du bon déroulement du vote des malades.

Art. 23 Votes non pris en compte

¹ Les votes émis par correspondance ou déposés à la commune ne sont pas pris en compte lors du dépouillement lorsque :

- a. la carte de vote fait défaut, se situe dans l'enveloppe de vote, n'est pas officielle ou se rapporte à d'autres scrutins que ceux en cours ;
- b. les indications personnelles requises sur la carte de vote (signature et date de naissance complète) font partiellement ou totalement défaut, ou se révèlent fausses ;
- c. en cas de votes multiples, le nombre de cartes de vote se trouvant dans l'enveloppe de transmission ne correspond pas exactement à celui des enveloppes de vote ; ou lorsque les capacités de vote en présence ne concordent pas ;
- d. l'enveloppe de transmission ne contient que la carte de vote ;
- e. les bulletins de vote ou électoraux ne sont pas contenus dans l'enveloppe de vote ;
- f. l'enveloppe de transmission parvient hors délai.

² Le greffe municipal conserve le matériel non pris en compte jusqu'à l'échéance du délai de recours.

³ Les votes émis au local de vote ne sont pas pris en compte dans le dépouillement lorsque l'enveloppe de vote ne porte pas le visa du bureau électoral communal.

⁴ Le bureau électoral communal transmet le matériel non pris en compte au greffe municipal, pour conservation jusqu'à l'échéance du délai de recours.

Art. 24 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution concernant la mise en œuvre des différents modes de vote et la prise en charge des frais de production, de conditionnement et de distribution du matériel de vote.

Chapitre IV Transparence du financement de la vie politique

Art. 25 Publicité des comptes

¹ Les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants publient leurs comptes annuels au plus tard le 30 juin.

² Sont tenus de publier leurs comptes de campagne au plus tard 60 jours après le scrutin :

- a. Les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants
- b. Les comités de campagne et les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations au niveau cantonal, ainsi qu'au niveau communal dans les communes de plus de 10'000 habitants.

³ Le département établit le modèle de comptes devant être utilisé pour accomplir les obligations prévues aux alinéas 1 et 2.

Art. 26 Publicité des dons

¹ Sont tenus de révéler l'identité des personnes physiques procédant à un don d'un montant supérieur à 5'000 CHF et des personnes morales procédant à un don d'un montant supérieur à 3'000 CHF en leur faveur :

- a. les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants
- b. les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal et communal dans les communes de plus de 10'000 habitants
- c. les candidats à l'élection au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats
- d. les candidats à l'élection de la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants

² Les personnes qui bénéficient d'un don au sens de l'alinéa 1 dressent une liste nominative des donateurs comprenant notamment le montant des dons perçus. Les personnes astreintes à la publication des comptes annuels ou de campagne au sens de l'article 25 joignent la liste des donateurs en annexe. Les autres personnes remettent la liste des donateurs au département dans un délai de 60 jours.

³ Les dons de nature financière dont l'auteur ne peut être identifié doivent être remis à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique.

Art. 27 Accès aux informations

¹ Les informations qui doivent être rendues publiques en vertu des articles 25 et 26 doivent être adressées au département par les personnes visées par ces dispositions. Le département contrôle les données reçues et les met à disposition du public sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud. Il fournit, sur demande et contre émoluments, une version papier.

² Le Conseil d'Etat règle le reste de la procédure.

Chapitre V Registre des partis politiques

Art. 28

¹ Le département tient un registre des partis politiques.

² Un parti politique peut se faire officiellement enregistrer par le département à condition :

- a. qu'il revête la forme juridique d'une association au sens des articles 60 à 79 du code civil suisse ;
- b. qu'il compte au moins un de ses membres au sein du Grand Conseil ou au sein d'un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants élu sur l'une de ses listes.

³ Un parti politique est radié du registre à sa demande ou lorsqu'il ne remplit plus l'une des conditions énumérées à l'alinéa 2.

⁴ Le registre est public.

⁵ Le Conseil d'Etat règle pour le surplus la procédure d'enregistrement.

Titre II RÈGLES PARTICULIÈRES AUX VOTATIONS

Art. 29 Matériel officiel

¹ Pour toutes les votations, le département fait imprimer le matériel de vote officiel qui comprend :

- a. une enveloppe de transmission ;
- b. le bulletin de vote comportant les questions posées aux électeurs ;
- c. une enveloppe de vote gommée destinée à contenir les bulletins de vote (un au maximum par scrutin en cours).

² Lors de votations communales, la municipalité est responsable de l'impression des bulletins de vote.

Art. 30 Brochure explicative

¹ Pour les votations cantonales, la Chancellerie d'Etat édite une brochure explicative qu'elle joint au matériel de vote. La brochure explicative est en outre publiée sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud au moins six semaines avant le jour du scrutin.

² La brochure explicative contient mot pour mot la question posée aux électeurs ainsi que des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote comprenant, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités. Elle contient également le résultat du vote du Grand Conseil, un avis et une recommandation de vote des autorités. Les recommandations de vote des différentes formations politiques représentées par un groupe au Grand Conseil y figurent également.

³ Dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, le comité remet au département un texte présentant ses arguments. Ce texte est traité équitablement sur le plan graphique et doit avoir une dimension similaire à l'avis des autorités. Le département peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs.

⁴ Ces dispositions s'appliquent par analogie pour les votations communales. Le greffe municipal met à disposition des électeurs la brochure explicative au moins six semaines avant le jour du scrutin.

Art. 31 Information des électeurs

¹ Le Conseil d'Etat informe les électeurs de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale en expliquant la position des autorités cantonales.

² Chacune de ses interventions doit respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

³ Ces principes s'appliquent par analogie au niveau communal.

Art. 32 Exercice du droit de vote

¹ L'électeur dispose d'un bulletin de vote sur lequel il répond par oui ou par non à la question posée.

² Dans les communes autorisées à utiliser un moyen technique spécifique pour le dépouillement des bulletins de vote, l'électeur répond à la question posée en cochant la case « oui » ou la case « non » au moyen d'une croix.

³ Lors d'un vote sur une initiative et un contre-projet, l'électeur peut exprimer sa préférence pour l'initiative ou le contre-projet dans l'hypothèse où l'un et l'autre seraient acceptés ; à cet effet, il coche soit la case « initiative », soit la case « contre-projet ».

Art. 33 Dépouillement

¹ Après la clôture du scrutin, le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins de vote.

² Le Conseil d'Etat peut autoriser les bureaux communaux des communes de plus de 10'000 habitants à commencer le dépouillement la veille du jour du scrutin. Le dépouillement doit se dérouler dans une salle séparée du local de vote.

³ Toutes les mesures utiles doivent être prises pour garantir le secret du dépouillement anticipé jusqu'à la clôture du scrutin ; les résultats du dépouillement anticipé doivent être tenus secrets et ne peuvent être divulgués hors du local de dépouillement.

⁴ Dans les communes à conseil général, tout dépouillement anticipé d'un scrutin communal est exclu.

⁵ Nul ne peut pénétrer dans le local de dépouillement, hormis les membres du bureau électoral, les personnes appelées à l'assister dans les opérations de dépouillement et les observateurs.

⁶ L'utilisation de moyens techniques nouveaux pour le dépouillement est soumise à l'autorisation du Conseil d'Etat. Il peut édicter des instructions à cet égard.

Art. 34 Bulletins blancs

¹ Sont blancs les bulletins ne portant aucune inscription, ou qu'un tiret.

Art. 35 Bulletins nuls

¹ Sont nuls les bulletins qui :

- a. ne sont pas officiels ;
- b. ne sont pas remplis à la main ;
- c. contiennent d'autres inscriptions que oui ou non ; et, dans les communes équipées de moyens techniques spécifiques, qui contiennent d'autres inscriptions qu'une croix ou plus d'une réponse par question ;
- d. sont illisibles ;
- e. sont en surnombre, sauf si leur contenu est identique. Si les bulletins en surnombre ont un contenu identique, le bureau tient compte d'un seul d'entre eux ; dans le cas contraire, il n'en comptabilise qu'un seul comme bulletin nul.

Art. 36 Établissement des résultats

¹ Les bulletins nuls ne sont pas considérés comme des bulletins valablement exprimés et n'entrent pas en ligne de compte pour l'établissement des résultats. Les bulletins blancs sont comptabilisés dans les bulletins valablement exprimés.

² L'objet est accepté si le nombre de bulletins exprimant un « oui » est supérieur au nombre de bulletins exprimant un « non ».

Art. 37 Procès-verbal

¹ Le bureau dresse le procès-verbal des opérations.

² Il en établit un extrait dont un exemplaire est affiché au pilier public et un autre transmis au préfet.

Art. 38 Votations cantonales et fédérales

¹ Le préfet transmet les extraits de procès-verbaux au département qui récapitule les résultats.

² Le Conseil d'Etat les publie dans la Feuille des avis officiels et sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud.

Titre III RÈGLES PARTICULIÈRES AUX ELECTIONS

Chapitre I Dispositions générales

Art. 39 Durée des mandats

¹ Tous les mandats durent cinq ans et sont renouvelables.

² En cas d'élections complémentaires, les mandats expirent à la fin de la législature.

Art. 40 Élections tacites

¹ Si les candidats éligibles ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, ils sont proclamés élus tacitement par l'autorité compétente dans les élections suivantes :

- a. second tour des élections générales au système majoritaire et élection des suppléants ;
- b. élection du syndic ;
- c. élection complémentaire.

² L'élection tacite entraîne la caducité de l'arrêté de convocation.

Art. 41 Consultation des listes

¹ Les listes de candidats et les noms des signataires peuvent être consultés dès l'échéance du délai du dépôt des listes et jusqu'au jour du scrutin.

Art. 42 Affichage dans le local de vote

¹ Le bureau électoral communal veille à ce qu'un exemplaire au moins de chacune des listes régulièrement déposées soit affiché à l'intérieur du local de vote, muni de sa signature et de son seau.

² Tout autre liste doit être exclue de ce local.

Art. 43 Matériel officiel

¹ Pour toutes les élections, le département fait imprimer le matériel électoral officiel qui comprend :

- a. une enveloppe de transmission ;
- b. une enveloppe de vote destinée à contenir les bulletins électoraux (un au maximum par scrutin ou tour de scrutin en cours).

² Pour les élections communales, la municipalité fait imprimer :

- a. des explications sur la manière de voter ;
- b. un jeu complet des bulletins électoraux de liste et le bulletin pour le vote manuscrit.

³ Les bulletins électoraux de liste sont imprimés conformément aux listes de candidats définitives.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe les exigences relatives au contenu et à la forme des bulletins électoraux.

Art. 44 Frais d'impression des bulletins électoraux

¹ L'autorité compétente supporte les frais d'impression des bulletins électoraux de liste et pour le vote manuscrit.

² S'agissant des frais d'impression des bulletins électoraux de liste :

- a. ils sont entièrement pris en charge par le canton pour les élections au Conseil national et pour les élections générales cantonales ;
- b. pour les élections complémentaires cantonales, seules les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés bénéficient de la prise en charge cantonale ; le dépôt d'une garantie peut être exigé ;
- c. La municipalité décide de leur prise en charge pour les élections communales ;

³ Lorsqu'une liste électorale ne remplit pas les conditions de la prise en charge définies à l'al. 2 let. b, l'autorité compétente peut mettre les frais d'impression à la charge des candidats portés sur cette liste. Sa décision vaut titre exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillites.

Art. 45 Suffrages

¹ Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir.

Art. 46 Dépouillement

¹ Après la clôture du scrutin, le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins électoraux.

² L'article 33, alinéas 2 à 6, est applicable par analogie.

Art. 47 Bulletins blancs

¹ Sont blancs les bulletins officiels qui ne portent ni nom ni inscription, ou qu'un tiret.

Art. 48 Bulletins nuls

¹ Sont nuls les bulletins :

- a. qui ne sont pas officiels ;
- b. qui sont remplis ou modifiés autrement qu'à la main ;
- c. qui portent quelque inscription inconvenante ou étrangère à l'objet de l'élection ;
- d. qui sont accompagnés d'une annexe ;
- e. sur lesquels tous les candidats ont été biffés ;
- f. qui présentent des suppressions ou adjonctions qui ne sont pas toutes de la main de l'électeur et ont été apportées systématiquement ;
- g. qui, dans le système proportionnel, ne portent aucun nom de candidat officiel dans la circonscription ;
- h. qui sont en surnombre, sauf si leur contenu est identique. Si les bulletins en surnombre ont un contenu identique, le bureau électoral communal tient compte d'un seul d'entre eux ; dans le cas contraire, il n'en comptabilise qu'un seul comme bulletin nul.

Art. 49 Établissement des résultats

¹ Les bulletins nuls n'entrent pas en compte pour l'établissement des résultats.

² En cas d'élection selon le système proportionnel ou majoritaire à un tour, les bulletins blancs sont considérés comme étant valablement exprimés mais n'entrent pas en considération pour l'établissement des résultats.

³ En cas d'élection selon le système majoritaire à deux tours, les bulletins blancs sont pris en compte pour l'établissement de la majorité absolue au premier tour et de la majorité relative au second tour.

Art. 50 Tirage au sort

¹ Lorsque la loi prévoit le tirage au sort, l'opération incombe au président du bureau, en présence des membres du bureau électoral.

² Lors de l'élection du Conseil national, du Conseil des États et du Conseil d'Etat, le bureau électoral cantonal est compétent.

Chapitre II Élection du Grand Conseil

Section I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 51 Système électoral

¹ Le Grand Conseil est composé de cent cinquante députés, élus par le peuple selon le système de la représentation proportionnelle.

Art. 52 Arrondissements électoraux

¹ Les districts institués par la législation sur le découpage territorial constituent les arrondissements électoraux.

² Le « chef-lieu d'arrondissement » est le chef-lieu du district.

Art. 53 Arrondissements subdivisés

¹ L'arrondissement du Jura-Nord vaudois comprend :

- a. le sous-arrondissement de La Vallée formé des communes de L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu, avec Le Chenit pour chef-lieu ;
- b. le sous-arrondissement d'Yverdon formé des autres communes de l'arrondissement, avec Yverdon-les-Bains pour chef-lieu.

² L'arrondissement de Lausanne comprend :

- a. le sous-arrondissement de Lausanne-Ville formé de la commune de Lausanne, avec Lausanne pour chef-lieu ;
- b. le sous-arrondissement de Romanel formé des communes de Cheseaux-sur-Lausanne, Epalinges, Jouxens-Mézery, Le Mont-sur-Lausanne et Romanel-sur-Lausanne, avec Romanel-sur-Lausanne pour chef-lieu.

³ L'arrondissement de la Riviera-Pays-d'Enhaut comprend :

- a. le sous-arrondissement du Pays-d'Enhaut formé des communes de Château-d'Oex, Rossinière et Rougemont, avec Château-d'Oex pour chef-lieu ;
- b. le sous-arrondissement de Vevey formé des autres communes de l'arrondissement, avec Vevey pour chef-lieu.

Art. 54 Attribution des mandats aux arrondissements

¹ Le Conseil d'Etat arrête la répartition des 150 mandats de député entre les arrondissements sur la base de la dernière statistique annuelle cantonale de la population, selon les règles suivantes :

- a. Première répartition : le chiffre de la population cantonale est divisé par 150. Le nombre obtenu, arrondi au nombre entier immédiatement supérieur, constitue le quotient de répartition. Chaque arrondissement obtient autant de mandats que le nombre de sa population contient de fois ce quotient.

- b. Deuxième répartition : les mandats restants sont attribués aux arrondissements qui ont les restes les plus élevés. En cas d'égalité de restes, le sort décide.

Art. 55 Attribution des mandats aux sous-arrondissements

¹ Le Conseil d'Etat arrête ensuite la répartition des mandats obtenus par chacun des arrondissements subdivisés entre ses sous-arrondissements, selon les règles suivantes : le chiffre de la population de l'arrondissement est divisé par le nombre de mandats qu'il a obtenus. Le nombre entier immédiatement supérieur au résultat obtenu est multiplié par deux pour donner le premier quotient de répartition. Si le chiffre de la population d'un sous-arrondissement n'atteint pas ce quotient, ce sous-arrondissement obtient deux mandats et l'autre sous-arrondissement le solde des mandats attribués à l'arrondissement.

² Si les deux sous-arrondissements atteignent ce quotient, l'article 54 (première et deuxième répartition) s'applique par analogie.

Art. 56 Bureau d'arrondissement non subdivisé

¹ Le président du bureau du chef-lieu de l'arrondissement préside le bureau d'arrondissement ; il en désigne les membres, en s'adressant notamment aux partis politiques, pour assurer le déroulement et le dépouillement du scrutin.

² Le bureau d'arrondissement se réunit le jour du scrutin ; il récapitule les résultats transmis par les bureaux électoraux communaux, procède à la répartition des sièges et proclame les élus.

Art. 57 Bureau d'arrondissement subdivisé

¹ L'article 56, alinéa 2, s'applique par analogie. Toutefois, les données utiles sont d'abord transmises par les sous-arrondissements au bureau d'arrondissement, compétent pour procéder à la répartition centrale des sièges. La proclamation des élus par les bureaux de sous-arrondissement intervient après réception des résultats de cette répartition.

Art. 58 Dépôt des listes

¹ Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal du chef-lieu d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) au plus tard le lundi de la septième semaine qui précède l'élection à 12h00 précises.

² Chaque liste doit être signée par dix électeurs domiciliés dans l'arrondissement (ou le sous-arrondissement) avec l'indication de leur(s) nom(s), prénom(s), année de naissance, lieu(x) d'origine et domicile.

³ Chaque liste doit mentionner un mandataire et un suppléant. À défaut, celui dont le nom figure en tête des signataires est considéré comme mandataire et le suivant comme suppléant.

⁴ Les partis dûment inscrits au registre des partis politiques sont dispensés des obligations prévues aux alinéas 2 et 3 pour autant qu'un mandataire et un suppléant soient désignés dans le registre.

⁵ Le mandataire et son suppléant doivent avoir l'exercice des droits civils.

⁶ Chaque liste doit être accompagnée d'une déclaration d'acceptation signée par chaque candidat. La signature d'un candidat peut être remplacée par celle d'un mandataire au bénéfice d'une procuration spéciale jointe à la déclaration.

⁷ Un candidat ne peut être inscrit sur une liste que s'il a élu domicile dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel il se porte candidat au plus tard à l'échéance du délai de dépôt des listes.

Art. 59 Contenu des listes

¹ Une liste ne peut porter plus de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir dans l'arrondissement (ou le sous-arrondissement) ni plus de deux fois le nom d'un candidat.

² Chaque liste doit porter une dénomination distincte et indiquer les nom(s), prénom(s), année de naissance, lieu(x) d'origine, profession et domicile de tous les candidats.

Art. 60 Signatures multiples et retrait de la signature

¹ Nul ne peut signer plus d'une liste de candidats ni retirer sa signature après le dépôt de la liste.

² Les signatures qui figurent sur plus d'une liste sont nulles.

Art. 61 Candidatures multiples

¹ Nul ne peut être candidat sur plus d'une liste.

² En cas d'infraction à cette règle, les candidatures sont nulles.

Art. 62 Retrait/ajout d'une candidature

¹ Nul ne peut retirer ou ajouter sa candidature après le dépôt de la liste.

Art. 63 Mise au point des listes

¹ Le greffe municipal du chef-lieu d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) prend note de l'heure du dépôt des listes ; une fois que toutes les listes ont été déposées, il leur attribue 18 un numéro d'ordre qui est déterminé par tirage au sort devant le bureau d'arrondissement (ou de sous-arrondissement).

² Le président du bureau d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) procède au contrôle des listes immédiatement après l'échéance du délai de dépôt ; il biffe d'office les candidatures contraires à la loi et élimine les candidatures en surnombre à la fin de la liste.

³ Il fixe le cas échéant au mandataire ou à son suppléant un délai pour supprimer les défauts affectant la liste, pour modifier les désignations prêtant à confusion et pour remplacer les candidats dont le nom a été biffé d'office.

⁴ Si un défaut n'est pas supprimé dans le délai imparti, la liste est déclarée nulle ; lorsque le défaut n'affecte qu'une candidature, seul le nom de ce candidat est biffé.

⁵ Le président du bureau communique immédiatement les listes admises au dépôt au département pour contrôle.

⁶ Aucune modification ne peut être apportée aux listes de candidats après le vendredi de la septième semaine qui précède l'élection.

Art. 64 Apparement dans les arrondissements non subdivisés

¹ Deux ou plusieurs listes peuvent être apparementées par une déclaration écrite concordante de leurs mandataires faite au greffe municipal du chef-lieu d'arrondissement au moment du dépôt des listes.

² L'apparement doit être indiqué sur les bulletins officiels de parti reproduisant les listes ; à défaut, il n'en est pas tenu compte pour la répartition des sièges entre les listes.

Art. 65 Apparement dans les arrondissements subdivisés

¹ Dans les arrondissements subdivisés, l'apparement est admis :

- a. entre les listes des deux sous-arrondissements pour former un « groupe de listes conjointes » ;
- b. entre deux ou plusieurs listes ou groupes de listes conjointes pour former un « groupe de listes apparementées ».

² Les apparements entre listes d'un même sous-arrondissement ne sont pas admis.

³ Les déclarations d'apparement doivent être déposées au greffe municipal des deux chefs-lieux de sous-arrondissement en même temps que les listes.

⁴ L'article 64 est applicable pour le surplus.

Art. 66 Publication des listes

¹ Le greffe municipal du chef-lieu d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) fait afficher à son pilier public les listes définitives, pourvues de leur dénomination, de leur numéro d'ordre et de leur apparement. Il en transmet une copie au département.

² Le département fait afficher les informations mentionnées à l'alinéa 1 sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud.

³ Des bulletins de vote ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un affichage ou d'une publication.

Art. 67 Défaut de liste

¹ Si aucune liste n'est déposée, les électeurs peuvent voter pour n'importe quel citoyen éligible ; sont élus ceux qui ont le plus grand nombre de suffrages.

² En cas d'égalité, le sort décide.

Art. 68 Manière de voter

¹ L'électeur vote en utilisant à son choix:

- a. un bulletin officiel de parti sans le modifier (compact);
- b. un bulletin officiel de parti qu'il a modifié de sa main en biffant le nom de candidats (latoisé) ou en inscrivant le nom de candidats d'autres listes (panaché);
- c. un bulletin officiel pour le vote manuscrit sur lequel il a inscrit de sa main le nom de candidats éligibles et, le cas échéant, attribué les suffrages restant à la liste de son choix, en indiquant sa dénomination ou son numéro d'ordre.

² L'électeur peut porter au maximum deux fois le nom d'un même candidat (cumul) sur le bulletin.

Art. 69 Suffrages biffés

¹ Sont biffés:

- a. les suffrages accordés plus de deux fois à un candidat;
- b. les noms qui ne figurent sur aucune liste de l'arrondissement (ou du sous-arrondissement); c. les noms écrits d'une manière illisible ou insuffisamment précise;
- c. les noms des candidats en surnombre, à commencer par le dernier inscrit;
- d. les noms portés au verso.

Art. 70 Suffrages complémentaires

¹ Les suffrages qui ne sont pas donnés à des candidats sont attribués à la liste dont la dénomination ou le numéro d'ordre figure sur le bulletin.

² En cas de divergence entre la dénomination et le numéro d'ordre, c'est la dénomination qui l'emporte.

³ Si le bulletin ne porte ni dénomination ni numéro d'ordre, si ceux-ci ont été biffés ou si le bulletin en comporte plusieurs, les suffrages non utilisés sont blancs.

⁴ Les suffrages recueillis par des candidats décédés depuis la mise au point des listes sont comptés comme suffrages nominatifs.

Art. 71 Procès-verbal du bureau électoral communal

¹ Sitôt le scrutin dépouillé, le procès-verbal des opérations communales est établi, signé et affiché au pilier public.

² Il est transmis à la préfecture du district.

Section II RÉPARTITION DES SIÈGES DANS LES ARRONDISSEMENTS NON SUBDIVISÉS

Art. 72 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.

Art. 73 Règle de répartition

¹ 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.

² 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 des suffrages des listes apparentées est divisé par le nombre des sièges obtenus par le groupe ;
- b. pour le surplus, les règles de l'alinéa 1, lettres a à d ci-dessus, s'appliquent par analogie.

Section III RÉPARTITION DES SIÈGES DANS LES ARRONDISSEMENTS SUBDIVISÉS

Art. 74 Quorum

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

² Ces listes ou ces groupes de listes conjointes ainsi que les suffrages qu'ils ont obtenus ne sont plus pris en considération dans les opérations qui suivent.

Art. 75 Principes de répartition des sièges

¹ Les sièges sont répartis selon les principes suivants :

- a. répartition des sièges sur la base du total des suffrages pondérés obtenus par chaque parti dans l'arrondissement ;
- b. si nécessaire, adaptation du nombre de sièges au nombre de mandats dû à chacun des sous-arrondissements (transferts de sièges).

Art. 76 Pondération

¹ Les suffrages de parti obtenus par les listes et groupes de listes (conjointes et apparentés) admis à la répartition sont convertis en chiffres de pondération (nombre des suffrages de parti divisé par le nombre de mandats du sous-arrondissement) et les fractions arrondies.

Art. 77 Répartition des sièges

¹ La répartition des sièges entre listes ou groupes de listes est effectuée selon l'article 73, alinéa 1, chaque groupe de listes apparentées ou conjointes (ci-après : groupe de listes) étant considéré commune une seule liste.

² Chaque liste (ou groupe de listes) obtient autant de sièges que le chiffre de pondération contient de fois le quotient de répartition. Les listes (ou groupes de listes) qui ont obtenu les restes les plus élevés se voient attribuer chacune un des sièges restants.

³ En cas d'égalité des restes, le siège est attribué à la liste (ou au groupe de listes) du sous-arrondissement le plus peuplé. En cas d'égalité, le sort décide.

⁴ La répartition des sièges à l'intérieur des groupes de listes apparentées puis des groupes de listes conjointes est ensuite effectuée selon les alinéas 1 à 3, applicables par analogie.

Art. 78 Transferts de sièges

¹ Si un sous-arrondissement n'obtient pas le nombre de mandats auquel il a droit selon l'article 55, il est procédé à un transfert de siège du sous-arrondissement surreprésenté au sous-arrondissement sous-représenté.

² Les chiffres de pondération des listes du sous-arrondissement sous-représenté sont tout d'abord divisés par le nombre de sièges obtenus, plus un. Les chiffres de pondération des listes du sous-arrondissement surreprésenté sont ensuite divisés par le nombre de sièges obtenus. En divisant le premier quotient par le second, on obtient pour chaque liste un nombre relatif (double quotient). Le transfert du siège surnuméraire s'effectue au sein d'un groupe de listes conjointes et au détriment de la liste qui enregistre le nombre relatif le plus élevé. En cas d'égalité des nombres relatifs, le sort décide.

³ Si plusieurs sièges doivent être transférés, les données de départ sont reconsidérées après chaque transfert.

Section IV DÉSIGNATION DES ÉLUS ET DES SUPPLÉANTS

Art. 79 Règle d'attribution

¹ Sont élus, à concurrence du nombre des sièges attribués à chaque liste, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages nominatifs.

² Les candidats non élus sont réputés suppléants dans l'ordre des suffrages nominatifs obtenus.

³ En cas d'égalité des suffrages nominatifs, le sort détermine le rang

⁴ Chaque bureau de sous-arrondissement procède à la désignation des élus dans les arrondissements subdivisés.

Art. 80 Sièges en surnombre

¹ Si une liste obtient plus de sièges qu'elle n'a de candidats, il est procédé à une élection complémentaire selon les règles des articles 83 et 84.

Section V OPÉRATIONS POSTÉRIEURES À LA RÉPARTITION DES SIÈGES

Art. 81 Procès-verbal du bureau d'arrondissement

¹ Sitôt les opérations de répartition des sièges terminées, le bureau d'arrondissement dresse un procès-verbal, le signe et le fait afficher au pilier public. Dans les arrondissements subdivisés, ce procès-verbal est transmis immédiatement aux bureaux de sous-arrondissement.

² Un extrait de ce procès-verbal est transmis par l'intermédiaire du préfet au Conseil d'Etat, qui le fait suivre au Grand Conseil.

Art. 82 Publication des résultats

¹ Le département récapitule les résultats communiqués par les bureaux d'arrondissements et les publie dans la Feuille des avis officiels.

Section VI VACANCE DE SIÈGE ET ÉLECTION COMPLÉMENTAIRE

Art. 83 Vacance de siège pendant la législature

¹ En cas de vacance de siège pendant la législature, le secrétariat général du Grand Conseil invite le bureau d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) à le repourvoir.

² Le bureau proclame élu le premier suppléant éligible de la même liste ; si ce dernier refuse le siège, le suppléant qui suit prend sa place.

³ Un suppléant qui refuse son élection ou qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 58 alinéa 6 est rayé de la liste des suppléants et n'est plus éligible à ce titre.

⁴ Lorsqu'un siège devenu vacant ne peut être occupé par un suppléant, les signataires de la liste à laquelle appartenait le député dont le siège est repourvu peuvent présenter une candidature à son remplacement ; cette candidature doit obtenir le soutien d'au moins six signataires de la première liste.

⁵ Si le député dont le siège est repourvu avait été élu sur la liste d'un parti politique inscrit au registre des partis politiques au moment de l'élection du député dont le siège est repourvu, les organes statutaires compétents du parti peuvent présenter une candidature de remplacement.

Art. 84 Election complémentaire

¹ Faute de désignation selon les modalités prévues par l'article 83 dans un délai de cinq semaines, le département convoque les électeurs.

² Si un seul siège est vacant, l'élection a lieu à la majorité relative. Si plusieurs sièges sont vacants, l'élection se déroule selon le système de la représentation proportionnelle.

³ Il n'y a pas lieu de procéder à une élection complémentaire lorsque le mandat devient vacant moins de six mois avant les élections générales.

Chapitre III Élection du Conseil d'État

Art. 85 Système électoral

¹ Le Conseil d'Etat est composé de sept membres élus par le peuple au premier tour à la majorité absolue, au second à la majorité relative.

² Le canton forme l'arrondissement électoral.

Art. 86 Dépôt des listes

¹ Chaque liste doit être signée par cinquante électeurs domiciliés dans le canton et déposée auprès du département. Les partis dûment inscrits au registre des partis politiques au sens de l'article 28 sont dispensés de cette obligation pour le dépôt de leurs listes. L'article 58 s'applique pour le surplus.

² Avec l'accord des mandataires et des candidats, les listes peuvent porter les noms des candidats d'autres listes.

Art. 87 Renvoi

¹ Les articles 59, alinéa 2, 60, 62, 63 sont applicables, le département étant compétent pour prendre des décisions.

Art. 88 Publication des listes

¹ Le département publie les listes définitives dans la Feuille des avis officiels.

Art. 89 Manière de voter

¹ L'électeur vote en utilisant à son choix :

- a. un bulletin de parti sans le modifier ;
- b. un bulletin de parti qu'il a modifié de sa main en :
 1. biffant le nom de candidats ;
 2. inscrivant le nom de candidats d'autres listes ;
- c. un bulletin pour le vote manuscrit où il inscrit le nom de candidats.

² L'électeur ne peut donner qu'un suffrage à chaque candidat. En cas de cumul, les suffrages supplémentaires sont biffés.

³ Le suffrage donné à une personne éligible qui n'est pas candidat officiel est valable.

⁴ Le nom des candidats en surnombre est biffé à commencer par le dernier inscrit.

Art. 90 Procès-verbal

¹ Sitôt le scrutin dépouillé, le procès-verbal des opérations communales est établi et signé.

² Un extrait établi sur la formule officielle est transmis par l'intermédiaire du préfet au département pour récapitulation.

Art. 91 Désignation des élus

¹ Sont proclamés élus par le conseil d'Etat les candidats qui ont obtenu au premier tour plus de la moitié du nombre de bulletins valables (majorité absolue) et le plus grand nombre de suffrages.

² En cas d'égalité des suffrages, le sort décide.

³ Les résultats sont publiés dans la Feuille des avis officiels.

Art. 92 Second tour

¹ Si des sièges restent à pourvoir, il est procédé à un second tour de scrutin.

² Le second tour a lieu en principe trois semaines après le premier tour.

Art. 93 Dépôt des listes pour le second tour

¹ Les articles 86 à 90 sont applicables pour le dépôt des listes au second tour. Les listes de candidats doivent être remises au département au plus tard le mardi de la troisième semaine qui précède le second tour à 12h00 précises.

Art. 94 Candidatures au second tour

¹ Peuvent participer au second tour de scrutin les candidats non élus au premier tour et ayant obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés.

² Les listes dont l'un des candidats satisfait aux conditions de l'alinéa 1 peuvent remplacer un candidat ou en présenter un nouveau.

³ Dans l'hypothèse visée à l'alinéa 2, la liste déposée porte la même dénomination que celle déposée au premier tour. Elle est signée par 50 électeurs dont 10 au moins de la liste initiale, les partis dûment enregistrés au registre des partis politiques étant dispensés de cette obligation.

Art. 95 Désignation des élus

¹ Sont élus, pour les sièges restants à pourvoir, les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages (majorité relative).

² En cas d'égalité des suffrages, le sort décide.

³ Les résultats sont publiés dans la Feuille des avis officiels.

Art. 96 Vacance de siège pendant la législature

¹ En cas de vacance de siège pendant la législature, il est procédé à une élection complémentaire dans un délai de nonante jours, selon le système majoritaire à deux tours, à moins que l'élection générale n'intervienne dans les six mois.

Chapitre IV Élection des membres vaudois du Conseil des États

Art. 97 Système électoral

¹ Le corps électoral élit les deux membres vaudois du Conseil des États en même temps et pour la même durée que les membres vaudois du Conseil national. Ils sont rééligibles.

² Le mode de scrutin est le même que celui de l'élection du Conseil d'Etat.

Art. 98 Dépôt des listes

¹ Les listes doivent être déposées dans le même délai que pour l'élection au Conseil national.

Art. 99 Vacance de siège pendant la législature

¹ Il est pourvu à toute vacance au Conseil des États dans les nonante jours, à moins que la fin de la législature n'intervienne dans les quatre mois.

Art. 100 Incompatibilités

¹ Les membres du Conseil national, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal ne peuvent siéger au Conseil des États.

Chapitre V Elections communales

Art. 101 Calendrier

¹ Les élections générales dans les communes ont lieu tous les cinq ans, durant le premier semestre.

Art. 102 Système électoral

¹ Le conseil communal est élu en principe selon le système proportionnel. Un règlement communal peut toutefois instaurer le système majoritaire à deux tours dans les communes de moins de 3000 habitants.

² Le changement du mode de scrutin peut aussi être proposé par voie d'initiative populaire.

³ Le mode d'élection du conseil communal ne peut être changé après le 30 juin de l'année qui précède celle de l'élection générale.

⁴ La commune forme l'arrondissement électoral. Les dispositions de la loi sur les fusions de communes (LFusCom) sont réservées.

⁵ La municipalité et le syndic sont élus selon le système majoritaire à deux tours.

⁶ Le peuple élit d'abord les membres de la municipalité. Il choisit ensuite le syndic entre ceux-ci.

⁷ Les dispositions de la loi sur les communes sont réservées.

Art. 103 Renvoi

¹ Sous réserve des dispositions spécifiques au présent chapitre, les dispositions qui régissent l'élection au Grand Conseil sont applicables par analogie aux élections des conseils communaux selon le système proportionnel.

² Sous réserve des dispositions spécifiques au présent chapitre, les dispositions qui régissent l'élection du Conseil d'Etat sont applicables par analogie aux élections selon le système majoritaire, à l'exception de l'article 94, qui n'est applicable à l'élection de la municipalité que dans les communes de plus de 10'000 habitants.

Art. 104 Compétence du bureau électoral communal

¹ Le bureau électoral communal est compétent pour prendre les décisions et proclamer les candidats élus.

Art. 105 Dépôt des listes

¹ Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal au plus tard le lundi de la septième semaine qui précède l'élection à 12 heures précises. En cas de second tour, les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal au plus tard le mardi de la troisième semaine précédant le second tour à 12 heures précises.

² Chaque liste doit porter la signature de dix électeurs pour les élections selon le système proportionnel et de trois électeurs pour les élections selon le système majoritaire.

³ Chaque liste doit mentionner un mandataire et un suppléant. À défaut, celui dont le nom figure en tête des signataires est considéré comme mandataire et le suivant comme suppléant.

⁴ Les partis dûment inscrits au registre des partis politiques sont dispensés des obligations prévues aux alinéas 2 et 3 pour autant qu'un mandataire et un suppléant soient désignés dans le registre.

⁵ Le mandataire et son suppléant doivent avoir l'exercice des droits civils.

⁶ Chaque liste doit être accompagnée d'une déclaration d'acceptation signée par chaque candidat. La signature d'un candidat peut être remplacée par celle d'un mandataire au bénéfice d'une procuration spéciale jointe à la déclaration.

⁷ Un candidat ne peut être inscrit sur une liste que s'il a élu domicile dans la commune dans laquelle il se porte candidat au plus tard à l'échéance du délai de dépôt des listes.

Art. 106 Élection du syndic

¹ Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal au plus tard le mardi de la troisième semaine précédant l'élection à 12 heures précises.

² Le département peut prolonger ce délai si l'élection a lieu en même temps qu'un scrutin fédéral ou cantonal.

Art. 107 Suppléants du conseil communal dans le système proportionnel

¹ En cas de vacance de siège pendant la législature, celui-ci est repourvu selon la procédure prévue à l'article 83.

² Il y a lieu de procéder à une élection complémentaire dès lors que plus d'un cinquième des sièges du conseil communal sont vacants. La procédure est réglée par l'article 84 pour le surplus.

³ Il n'y a pas lieu de procéder à une élection complémentaire lorsque le siège devient vacant moins de six mois avant les élections générales.

Art. 108 Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire

¹ Les suppléants à élire dans les communes à conseil communal élu au système majoritaire sont au nombre d'au moins :

- a. 12 dans les conseils jusqu'à 45 membres ;
- b. 18 en cas d'effectif supérieur à 45 membres.

² Le conseil communal peut fixer un nombre supérieur de suppléants à élire ; il en décide au plus tard le 30 juin de l'année qui précède le renouvellement intégral des autorités communales.

³ Ces suppléants sont élus par le peuple en un seul tour, à la majorité relative.

⁴ Si à l'issue du premier tour d'élection du conseil communal des candidats non élus ont recueilli la majorité absolue, ils sont réputés suppléants dans l'ordre du nombre de suffrages nominatifs obtenus.

⁵ Lorsque la liste des suppléants est épuisée, le conseil communal peut solliciter la mise sur pied d'une élection complémentaire pour reformer cette liste. Dans tous les cas, dès que le nombre des membres du conseil est réduit d'un cinquième, une élection complémentaire est organisée pour compléter le conseil et reformer la liste des suppléants.

⁶ Il n'y a pas lieu de procéder à une élection complémentaire lorsque le mandat devient vacant moins de six mois avant les élections générales.

Art. 109 Dépôt des listes en cas d'élection complémentaire

¹ Le délai pour le dépôt des listes est fixé au plus tard au lundi de la sixième semaine précédant le premier tour de scrutin à 12 heures précises.

² Le département peut écourter ce délai si l'élection n'a pas lieu en même temps qu'un scrutin fédéral ou cantonal.

Titre IV INITIATIVE ET RÉFÉRENDUM

Chapitre I Initiative en matière cantonale

Section I RÈGLES DE PROCÉDURE

Art. 110 Annonce de l'initiative

¹ Toute demande d'initiative doit être annoncée au département avant la récolte des signatures par au moins sept électeurs constituant le comité ou par un parti dûment inscrit au registre des partis politiques.

² Elle est présentée sous forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes :

- a. le titre et le texte de l'initiative ;
- b. la commune où le signataire est inscrit au registre des électeurs ;
- c. la date de la publication dans la Feuille des avis officiels et l'échéance du délai pour le dépôt des signatures ;
- d. une clause de retrait ;
- e. les noms, prénoms et adresses des membres du comité, ou du moins de sept d'entre eux ;
- f. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal) ;

- g. la mention selon laquelle une même liste ne peut porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la même commune.

³ En cas de vote populaire, la question soumise aux électeurs sera : "Acceptez-vous l'initiative populaire [\"titre de l'initiative\"] ?"

Art. 111 Examen préliminaire

¹ Le département refuse la récolte de signatures, après avoir préalablement entendu le comité ou le parti à l'origine de l'initiative, lorsque :

- a. le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion ;
- b. la liste ne satisfait pas aux exigences de forme posées par la présente loi ;
- c. l'objet de l'initiative ne s'inscrit pas dans le cadre de l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud.

² Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative peut joindre un argumentaire à la liste des signatures. Celui-ci doit toutefois être clairement distinct de la liste et indiquer expressément qu'il n'engage que ses auteurs. Le département peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur ou qui sont manifestement contraires à la vérité.

³ En l'absence de l'un des motifs de refus mentionnés à l'alinéa 1, le département présente sans délai la liste au Conseil d'Etat pour validation et autorisation de récolter des signatures.

Art. 112 Validité de l'initiative

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

- a. elle est contraire au droit supérieur ;
- b. elle viole l'unité de rang, de forme, ou de matière.

² Si le service en charge de l'instruction du dossier pour le Conseil d'Etat estime qu'il existe des motifs de nullité, il en informe le comité ou le parti à l'origine de l'initiative et lui impartit un délai pour se déterminer.

³ L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative.

⁴ L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

⁵ L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée.

Art. 113 Publication

¹ La décision du Conseil d'Etat est publiée dans la Feuille des avis officiels.

Art. 114 Gratuité

¹ La procédure de validation par le Conseil d'Etat est gratuite.

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

Art. 115 Autorisation de la récolte des signatures

¹ Une fois la décision de validation entrée en force, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels. Cet avis ouvre le délai de récolte des signatures.

² La date de la publication est fixée par le département, d'entente avec le comité ou le parti à l'origine de l'initiative.

Art. 116 Listes de signatures

¹ L'électeur doit écrire à la main et de façon lisible son nom et ses prénoms sur la liste de signatures ; il y adjoint sa signature. Il doit donner toutes les autres indications permettant de vérifier son identité, telles que sa date de naissance et son adresse.

² L'électeur ne peut signer qu'une fois la même initiative.

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. À la rubrique « signature », il écrira très lisiblement son propre nom et la mention « par ordre » ou « p.o » et signera de sa main.

⁴ Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative est tenu de prendre toutes les mesures propres à assurer la confidentialité des données obtenues dans le cadre de la récolte des signatures. Ces données ne peuvent être transmises à des tiers. Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative ne peut utiliser les listes de signatures à d'autres fins que leur conservation en vue de leur dépôt auprès de l'autorité compétente.

⁵ Nul ne peut constituer une base de données à l'aide des informations contenues dans les listes de signatures, à moins que la personne concernée n'y ait consenti de manière libre, éclairée et explicite.

Art. 117 Dépôt des listes de signatures

¹ Le comité d'initiative, le parti à l'origine de l'initiative ou les signataires remettent l'ensemble des listes de signatures au greffe municipal à des fins de contrôle, au plus tard quatre mois après la publication prévue à l'article 115.

² Si le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, les listes peuvent encore être déposées le premier jour ouvrable qui suit.

Art. 118 Attestation

¹ La municipalité atteste que les signataires sont électeurs si leur nom figure dans le registre le jour où la liste a été présentée pour attestation.

² Lorsque l'électeur a signé plusieurs fois l'initiative, une seule signature est validée.

³ L'attestation est refusée lorsque le signataire n'est pas électeur ou que les exigences de l'article 117 ne sont pas remplies.

⁴ Le motif du refus est indiqué sur la liste de signatures.

⁵ L'attestation concernant la qualité d'électeur des signataires peut être donnée collectivement pour plusieurs listes.

Art. 119 Délai de transmission

¹ Dans les deux semaines au plus tard suivant l'échéance du délai de dépôt, les listes de signatures attestées doivent être retournées par la municipalité au comité ou au parti à l'origine de l'initiative.

² Au plus tard dans les trois semaines suivant l'échéance du délai de dépôt, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative remet l'ensemble des listes de signatures au département.

³ À l'issue de la procédure et après l'épuisement des voies de recours, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative remet l'ensemble des listes de signatures au département en vue de leur destruction. Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative ne peut conserver aucune copie des listes de signatures.

Art. 120 Défauts de l'attestation

¹ Le département charge la municipalité de remédier aux défauts affectant l'attestation, si l'aboutissement de l'initiative en dépend.

Art. 121 Aboutissement

¹ Le département détermine si l'initiative a recueilli dans le délai le nombre requis de signatures valables.

² Sont nulles les signatures données par des personnes dont la qualité d'électeur n'a pas été attestée ou pour lesquelles l'attestation est nulle ou a été donnée à tort.

³ Le département publie sa décision dans la Feuille des avis officiels en indiquant le nombre de signatures valables et en informe le comité d'initiative.

Art. 122 Transmission au Grand Conseil

¹ Si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au Grand Conseil par le Conseil d'Etat.

² Le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 15 mois pour transmettre son préavis au Grand Conseil. Le délai est de 27 mois si ce préavis est accompagné d'un contre-projet.

³ Le Conseil d'Etat peut demander au Grand Conseil une prolongation de ces délais de 6 mois en cas de justes motifs.

Art. 123 Retrait de l'initiative

¹ Toute initiative peut être retirée jusqu'au trentième jour qui suit la publication dans la Feuille des avis officiels du décret du Grand Conseil ordonnant la convocation des électeurs.

² Le retrait doit être décidé par la majorité absolue des membres du comité ou par les organes statutaires compétents du parti à l'origine de l'initiative.

³ Il est communiqué au département et publié dans la Feuille des avis officiels.

Art. 124 Modalités du retrait

¹ Le retrait d'une initiative est en principe inconditionnel.

² Lorsque le Grand Conseil adopte un contre-projet à une initiative, il fixe dans le décret ordonnant la convocation des électeurs si, en cas de retrait inconditionnel de l'initiative :

- a. le contre-projet est soumis au vote du peuple ou s'il devient caduc, en cas de contre-projet de rang constitutionnel ;
- b. le contre-projet devient loi et est soumis au référendum facultatif, ou s'il devient caduc, en cas de contre-projet de rang législatif.

³ Lorsqu'un contre-projet a été adopté par le Grand Conseil en opposition à l'initiative, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative peut conditionner le retrait de cette dernière à l'adoption définitive du contre-projet et à l'épuisement des voies de droit à son encontre.

⁴ En cas de retrait conditionnel de l'initiative, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative peut retirer son initiative malgré l'échec du contre-projet. Ce retrait est inconditionnel et définitif.

Section II FORMES D'INITIATIVE EN MATIÈRE CANTONALE

Art. 125 Initiative tendant à la révision totale de la Constitution

¹ Le principe de la révision totale de la Constitution fait l'objet d'une votation populaire au plus tard dix-huit mois après la transmission de l'initiative au Grand Conseil.

² Le Grand Conseil peut en recommander le rejet ou l'acceptation.

³ La Constitution révisée est soumise au vote du peuple dans les six mois qui suivent la décision définitive du Grand Conseil ou de l'Assemblée constituante.

Art. 126 Initiative rédigée de toutes pièces tendant à la révision partielle de la Constitution

¹ L'initiative doit être rédigée sous la forme d'un ou de plusieurs articles constitutionnels.

² Le Grand Conseil peut en recommander le rejet ou l'acceptation.

³ L'initiative est soumise au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'un contre-projet ou d'une recommandation.

Art. 127 Initiative conçue en termes généraux tendant à la révision partielle de la Constitution

¹ L'initiative doit désigner le contenu des dispositions constitutionnelles dont elle demande l'élaboration ou la modification.

² Lorsqu'elle est approuvée par le Grand Conseil, celui-ci élabore les dispositions demandées et les soumet au vote du peuple.

³ Lorsqu'elle n'est pas approuvée par le Grand Conseil, celui-ci soumet directement l'initiative au vote du peuple avec, le cas échéant, une recommandation de rejet.

⁴ Si elle est acceptée par le peuple, le Grand Conseil est tenu d'y donner suite, en respectant les intentions de ses promoteurs, dans les trois ans qui suivent la votation; ce délai peut être prolongé de deux ans au plus par une décision du Grand Conseil.

Art. 128 Initiative législative rédigée de toutes pièces

¹ L'initiative doit être présentée sous la forme d'un projet de loi ou de décret susceptible d'être soumis au référendum facultatif, rédigé de toutes pièces.

² Lorsqu'elle est approuvée par le Grand Conseil, elle devient loi ou décret sans être automatiquement soumise au vote du peuple; cette loi ou ce décret est susceptible de référendum.

³ Lorsque l'initiative n'est pas approuvée par le Grand Conseil, celui-ci la soumet au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet ou en lui opposant un contre-projet.

⁴ L'initiative, accompagnée le cas échéant de la recommandation ou du contre-projet du Grand Conseil, est imprimée et distribuée aux électeurs dans la quatrième semaine précédant le scrutin.

Art. 129 Initiative législative conçue en termes généraux

¹ L'initiative doit désigner le contenu des dispositions législatives dont elle demande l'élaboration ou la modification.

² Lorsqu'elle est approuvée par le Grand Conseil, l'initiative n'est pas soumise au vote du peuple; le Grand Conseil élabore la loi ou le décret demandé, qui est susceptible de référendum.

³ Lorsqu'elle n'est pas approuvée par le Grand Conseil, elle est soumise telle quelle au vote du peuple avec, le cas échéant, une recommandation de rejet.

⁴ Si elle est acceptée par le peuple, le Grand Conseil est tenu d'y donner suite, en respectant les intentions de ses promoteurs, dans les trois ans qui suivent la votation; ce délai peut être prolongé de deux ans au plus par une décision du Grand Conseil.

Art. 130 Initiative visant à l'ouverture de négociations en vue de la conclusion, révision ou dénonciation d'un traité ou concordat

¹ L'initiative doit désigner le traité international ou le concordat sur lequel des négociations doivent être ouvertes, et indiquer le but qui doit être visé par ces négociations.

² Lorsqu'elle est approuvée par le Grand Conseil, l'initiative n'est pas soumise au vote du peuple; le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat d'ouvrir les négociations voulues par les initiants ; le décret y relatif est soumis au référendum facultatif.

³ Lorsqu'elle n'est pas approuvée par le Grand Conseil, elle est soumise telle quelle au vote du peuple avec, le cas échéant, une recommandation de rejet ou un contre-projet.

⁴ Si elle est acceptée par le peuple, le Grand Conseil est tenu de charger le Conseil d'Etat d'ouvrir les négociations voulues par les initiants. Ces négociations doivent être ouvertes dans les six mois suivant la votation.

⁵ Une fois l'an, le Conseil d'Etat fait rapport au Grand Conseil sur les négociations ouvertes suite à une initiative populaire.

Art. 131 Mode de scrutin en cas de contre-projet

¹ Lorsque le Grand Conseil a opposé un contre-projet à une initiative constitutionnelle ou législative rédigée de toutes pièces, le corps électoral se prononce simultanément sur l'initiative et sur le contre-projet.

² En cas de contre-projet à l'initiative rédigée de toutes pièces, trois questions figurent sur le bulletin de vote :

- a. Acceptez-vous l'initiative populaire ?
- b. Acceptez-vous le contre-projet ?
- c. Si l'initiative populaire comme le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

³ La majorité est déterminée séparément pour chacune des questions. Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, le résultat donné par les réponses à la troisième question emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille la majorité des suffrages.

Chapitre II Référendum en matière cantonale

Art. 132 Référendum obligatoire

¹ Le Conseil d'Etat organise, dans les six mois dès leur adoption par le Grand Conseil ou par l'Assemblée constituante, la votation sur les actes soumis au référendum obligatoire.

Art. 133 Référendum facultatif

¹ Les articles 110 à 121 de la présente loi sont applicables par analogie, les listes de signatures devant être déposées au greffe municipal dans les soixante jours suivant la publication de l'acte contesté dans la Feuille des avis officiels.

² Si le délai référendaire de 60 jours court durant les jours de Noël, de Nouvel An ou de Pâques, il est prolongé de 5 jours.

³ Si le délai référendaire de 60 jours court pendant la période allant du 15 juillet au 15 août, il est prolongé de 10 jours.

⁴ La demande de référendum ne peut pas être retirée.

⁵ Lorsque la demande de référendum a abouti, le département en informe le Grand Conseil et le Conseil d'Etat soumet l'acte contesté au vote populaire dans les six mois qui suivent l'expiration du délai référendaire.

Chapitre III Initiative en matière communale

Section I INITIATIVE GÉNÉRALE

Art. 134 Principe et objet

¹ Dans les communes à conseil général ou communal, une fraction du corps électoral peut, dans les formes et dans les limites prévues par la loi, déposer une demande d'initiative populaire portant sur :

- a. la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal;
- b. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal;
- c. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence à la municipalité en matière réglementaire (art. 4, ch. 13 LC);
- d. la substitution d'un conseil communal au conseil général, ou vice-versa;
- e. la modification du mode d'élection du conseil communal;
- f. la modification du nombre des membres du conseil communal;
- g. la modification du nombre des membres de la municipalité;
- h. la demande de rattachement de la commune à un district dont elle est limitrophe.

² Les conditions et modalités d'exercice du droit d'initiative en matière de fusion de communes et de modification du territoire communal font l'objet des articles 150 et suivants de la présente loi.

Art. 135 Exceptions

¹ Ne peuvent pas faire l'objet d'une demande d'initiative :

- a. le contrôle de la gestion;
- b. le projet de budget et les comptes;
- c. le projet d'arrêté d'imposition;
- d. les emprunts et les placements;
- e. l'admission de nouveaux bourgeois;
- f. les nominations et les élections;
- g. les règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil général ou communal ou ses rapports avec la municipalité.

Art. 136 Unité de rang, de forme et de matière

¹ Toute initiative doit respecter :

- a. le droit supérieur;
- b. le principe de l'unité de rang, de forme et de matière.

² L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative.

³ L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

⁴ L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée.

Art. 137 Forme

¹ L'initiative qui porte sur la modification ou l'abrogation d'un règlement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Si elle porte sur l'adoption d'un règlement, elle peut être présentée sous forme d'un règlement rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux.

² Dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet.

Art. 138 Annonce de l'initiative

¹ Toute demande d'initiative doit être annoncée au greffe municipal avant la récolte des signatures par au moins cinq électeurs constituant le comité ou par un parti politique dûment enregistré au registre des partis politiques.

² Elle est présentée sous la forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes :

- a. le titre et le texte de l'initiative ;
- b. les dates de début et de fin du délai de récolte des signatures ; la date de début est celle de la publication de l'autorisation de récolte requise par l'article 140, alinéa 2 ;
- c. une clause de retrait ;
- d. les noms, prénoms et adresses des membres du comité ;
- e. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal);
- f. la mention selon laquelle les listes ne peuvent porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la commune ;

³ En cas de vote populaire, la question soumise aux électeurs sera : "Acceptez-vous l'initiative populaire ["titre de l'initiative"] ?"

Art. 139 Examen préliminaire

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

² Si ces derniers induisent en erreur, prêtent à confusion ou contiennent des éléments de publicité commerciale, ils sont corrigés par la municipalité en accord avec le comité ou le parti à l'origine de l'initiative.

³ Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative peut joindre un argumentaire à la liste des signatures. Celui-ci doit toutefois être clairement distinct de la liste et indiquer expressément qu'il n'engage que ses auteurs. La municipalité peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur ou qui sont manifestement contraires à la vérité.

⁴ La municipalité est également compétente pour statuer sur la validité de l'initiative. L'article 113 s'applique par analogie.

Art. 140 Autorisation de récolte

¹ Si la demande d'initiative satisfait aux exigences des articles 138 et 139, la municipalité prend formellement acte de son dépôt, autorise la récolte des signatures, scelle la liste et informe le comité du nombre minimum de signatures requis.

² Le titre et le texte de l'initiative sont affichés au pilier public.

Art. 141 Nombre de signatures

¹ La demande d'initiatives doit être signée par 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs.

Art. 142 Signatures

¹ L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s) et prénom(s) et y adjoindre sa signature. D'autres informations le concernant peuvent être reportées sur la liste afin de faciliter son identification.

² Il ne peut signer qu'une fois la même initiative.

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." et signera de sa main.

Art. 143 Dépôt des listes de signatures

¹ Les listes de signatures doivent être remises par le comité ou le parti à l'origine de l'initiative au greffe municipal, pour attestation, au plus tard trois mois après l'affichage de l'autorisation de récolte au pilier public (article 140, alinéa 2)

² Si le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, les listes peuvent encore être déposées le premier jour ouvrable qui suit.

³ Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative est tenu de prendre toutes les mesures propres à assurer la confidentialité des données obtenues dans le cadre de la récolte des signatures. Ces données ne peuvent être transmises à des tiers. Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative ne peut utiliser les listes de signatures à d'autres fins que leur conservation en vue de leur dépôt auprès de l'autorité compétente.

⁴ Nul ne peut constituer une base de données à l'aide des informations contenues dans les listes de signatures, à moins que la personne concernée n'y ait consenti de manière libre, éclairée et explicite.

Art. 144 Attestation

¹ La municipalité atteste que les signataires sont électeurs si leur nom figure dans le registre le jour où la liste a été présentée pour attestation.

² Lorsque l'électeur a signé plusieurs fois l'initiative, une seule signature est validée.

³ L'attestation est refusée lorsque le signataire n'est pas électeur ou que les exigences de l'article 142, alinéa 1 ne sont pas remplies.

⁴ Le motif du refus est indiqué sur la liste de signatures.

⁵ L'attestation concernant la qualité d'électeur des signataires peut être donnée collectivement pour plusieurs listes.

Art. 145 Aboutissement

¹ La municipalité détermine dans les quinze jours si l'initiative a recueilli dans le délai le nombre requis de signatures valables.

² Elle affiche sa décision au pilier public en indiquant le nombre de signatures valables et en informe le comité d'initiative.

³ À l'issue de la procédure et après l'épuisement des voies de recours, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative remet l'ensemble des listes de signatures à la Municipalité en vue de leur destruction. Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative ne peut conserver aucune copie des listes de signatures.

Art. 146 Transmission au conseil

¹ Si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au conseil général ou communal par la municipalité avec son préavis, éventuellement accompagné d'une proposition de contre-projet, et la mention des délais de traitement.

Art. 147 Initiative réglementaire rédigée de toutes pièces

¹ Lorsque le conseil général ou communal approuve l'initiative, celle-ci devient règlement et n'est pas automatiquement soumise au vote du peuple ; dans les communes à conseil communal, ce nouveau règlement est toutefois susceptible de référendum.

² 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 ou en lui opposant un contre-projet.

³ La décision du conseil général ou communal intervient au plus tard :

- a. dans les neuf mois après l'aboutissement de l'initiative en l'absence d'un contre-projet;
- b. dans les quinze mois après l'aboutissement de l'initiative en cas de contre-projet.

⁴ Les décisions susmentionnées doivent être communiquées au comité d'initiative et affichées au pilier public.

⁵ Le vote du peuple intervient au plus tard dans les six mois suivant la décision finale du conseil général ou communal.

⁶ L'article 131 est applicable par analogie au scrutin communal lorsqu'un contre-projet est opposé à l'initiative.

Art. 148 Initiative conçue en termes généraux

¹ Lorsque le conseil général ou communal approuve l'initiative, celle-ci n'est pas soumise au vote du peuple ; le conseil général ou communal est tenu de prendre dans les quinze mois qui suivent l'approbation les décisions utiles à sa mise en oeuvre ; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal. Dans les communes à conseil communal, la décision d'approbation est susceptible de référendum.

² 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.

³ 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.

⁴ Les décisions susmentionnées sont communiquées au comité d'initiative et affichées au pilier public.

⁵ Le vote du peuple intervient au plus tard dans les six mois suivant la décision du conseil général ou communal.

⁶ Si l'initiative est acceptée par le peuple, le conseil général ou communal est tenu, en respectant les intentions des initiants, de prendre dans les quinze mois qui suivent la votation les décisions utiles à sa mise en oeuvre; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal.

Art. 149 Retrait de l'initiative

¹ Toute initiative peut être retirée jusqu'au trentième jour qui suit l'affichage au pilier public de la décision du conseil général ou communal ordonnant la convocation des électeurs.

² Le retrait doit être décidé par la majorité absolue des membres du comité ou par les organes statutaires compétents du parti à l'origine de l'initiative.

³ Il est communiqué à la municipalité et affiché au pilier public.

⁴ L'article 124 est applicable par analogie s'agissant des modes de retrait de l'initiative.

Section II INITIATIVE EN MATIÈRE DE FUSION DE COMMUNES OU DE MODIFICATION DU TERRITOIRE

Art. 150 Objet

¹ La demande d'initiative porte sur le principe d'une fusion de communes ou d'une modification du territoire; elle mentionne les communes visées ou le territoire concerné.

Art. 151 Aboutissement et vote du peuple

¹ Si l'initiative a abouti, elle est obligatoirement soumise dans les six mois au vote du peuple.

² Le conseil général ou communal peut lui opposer un contre-projet et émettre une recommandation de vote.

Art. 152 Effets

¹ En cas d'acceptation de l'initiative par le peuple, la municipalité est tenue d'engager des négociations avec les autorités de la ou des autres communes concernées et de mettre en oeuvre tout ce qui est raisonnablement possible pour aboutir à une convention de fusion ou à la modification proposée du territoire; elle rend compte dans l'année au conseil communal ou général du résultat des négociations.

Art. 153 Renvoi

¹ Les règles relatives à l'initiative générale en matière communale s'appliquent pour le surplus.

Chapitre IV Initiative en matière intercommunale

Art. 154 Principe et objet

¹ Dans les associations de communes, une fraction du corps électoral peut, dans les formes et dans les limites prévues par la loi, déposer une demande d'initiative populaire portant sur

- a. la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil intercommunal ;
- b. la modification ou l'abrogation des statuts de l'association ;
- c. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil intercommunal ;
- d. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence au comité de direction en matière réglementaire ;
- e. la modification du nombre des membres du conseil intercommunal ;
- f. la modification du nombre des membres du comité de direction.

Art. 155 Exceptions

¹ Ne peuvent pas faire l'objet d'une demande d'initiative :

- a. le contrôle de la gestion ;
- b. le projet de budget et les comptes ;
- c. les emprunts et les placements ;
- d. les nominations et les élections ;
- e. les règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil intercommunal ou ses rapports avec le comité de direction.

Art. 156 Nombre de signatures

¹ La demande d'initiative doit être signée par 15% des électeurs des communes membres de l'association, 10% si les communes membres comptent plus de 50'000 électeurs.

Art. 157 Renvoi

¹ La validité de l'initiative se détermine selon les critères posés par l'article 136.

² La forme de l'initiative doit respecter les conditions posées par l'article 137.

³ L'annonce de la demande d'initiative s'effectue selon les règles prévues par l'article 138.

⁴ L'examen préliminaire s'effectue selon les règles prévues par l'article 139.

⁵ Le dépôt des listes de signatures doit respecter le délai prévu à l'article 143.

⁶ L'attestation des listes de signatures et leur transmission s'effectuent selon les règles prévues par les articles 144 à 146.

⁷ Le retrait de l'initiative s'effectue selon les règles prévues par l'article 149.

Art. 158 Fédérations et agglomérations

¹ Dans les fédérations de communes et les agglomérations, le droit d'initiative s'exerce aux conditions des articles 154 à 157 de la présente loi, applicables par analogie.

Chapitre V Référendum en matière communale

Art. 159 Objet

¹ Sont soumises au référendum les décisions adoptées par le conseil communal.

² Ne peuvent faire l'objet d'une demande de référendum :

- a. les nominations et les élections ;
- b. les décisions qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil ou ses rapports avec la municipalité ;
- c. le budget pris dans son ensemble ;
- d. la gestion et les comptes ;
- e. les emprunts ;
- f. les dépenses liées ;
- g. les décisions qui maintiennent l'état de choses existant.

³ Si le conseil communal entend soumettre spontanément une décision au vote du peuple, il doit en décider séance tenante. La décision soumise au peuple ainsi que la décision de passer par le référendum spontané doivent être affichées au pilier public pour information. La municipalité invite les conseillers communaux ayant refusé l'objet à se constituer en comité référendaire.

⁴ Lorsque le conseil, à la majorité des trois quarts des votants, admet que la décision qu'il prend revêt un caractère d'urgence exceptionnelle et que son exécution est incompatible avec l'observation de la procédure référendaire, ou que la réalisation de son objet en serait compromise, le référendum ne peut pas être demandé.

Art. 160 Référendum relatif au budget

¹ La demande de référendum relative au budget précise les rubriques de la classification administrative qui font l'objet de cette demande; les électeurs se prononcent séparément sur chacune d'elles.

Art. 161 Affichage

¹ La municipalité fait afficher au pilier public les objets soumis au référendum dans les trois jours qui suivent :

- a. leur adoption par le conseil communal s'il s'agit de décisions qui ne sont pas soumises à approbation cantonale ;
- b. la publication de leur approbation dans la Feuille des avis officiels s'il s'agit de décisions soumises à approbation cantonale ;
- c. la notification de leur approbation s'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements.

² Dans les cas visés par l'alinéa 1, lettres b et c, si la municipalité, dans un but d'information, procède à un affichage au pilier public aussitôt après la décision du conseil communal, elle précise que la décision doit être encore soumise à approbation cantonale, que le référendum ne sera possible qu'après celle-ci et qu'un nouvel affichage aura lieu à ce moment-là.

Art. 162 Annonce de la demande

¹ La demande de référendum doit être annoncée par écrit à la municipalité, accompagnée d'un projet de liste de signatures, par cinq électeurs constituant le comité, dans les dix jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 161, alinéa 1, lettres a et c, ou la publication prévue à l'article 161, alinéa 1, lettre b.

² Chaque liste doit reproduire en tête l'objet de la décision tel qu'il est mentionné par l'affichage au pilier public.

³ Si la demande de référendum satisfait aux exigences ci-dessus, la municipalité prend formellement acte de son dépôt, autorise la récolte des signatures, scelle la liste et informe le comité du nombre minimum de signatures requis; le titre et le texte de la demande de référendum sont affichés au pilier public.

Art. 163 Dépôt des listes de signatures

¹ Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les trente jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 162, alinéa 3, signée 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 133 alinéa 2 et 3, s'appliquent par analogie.

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

³ Pour le surplus, les dispositions de la présente loi relative au référendum en matière cantonale et à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie.

Art. 164 Aboutissement

¹ Lorsque la demande de référendum a abouti, la municipalité en informe le département par l'intermédiaire du préfet ainsi que les électeurs par affichage au pilier public.

² Le préfet ordonne la votation dans les trois mois qui suivent le dépôt des listes.

³ Ce délai peut être prolongé par le département.

Chapitre VI Référendum en matière intercommunale

Art. 165 Principe et objet

¹ Dans les associations de communes, les décisions adoptées par le conseil intercommunal sont soumises au référendum.

² Les articles 159, alinéa 2, et 160 sont applicables par analogie.

³ Pour les décisions relatives aux tâches principales, la demande de référendum doit être déposée munie des signatures d'au moins 15% des électeurs de l'ensemble des communes associées.

⁴ Pour les dispositions relatives aux tâches optionnelles, la demande de référendum doit être déposée munie des signatures d'au moins 15% des électeurs de l'ensemble des communes participant à ces tâches.

⁵ Si le nombre des électeurs inscrits dans ces communes dépasse 50'000, la demande est recevable, pourvu qu'elle soit signée par 10% de ces électeurs.

⁶ Une même liste ne peut porter que des signatures d'électeurs domiciliés dans la commune.

Art. 166 Publication

¹ Le comité de direction publie les objets soumis au référendum dans la Feuille des avis officiels, dans les quatorze jours qui suivent leur adoption. Chaque municipalité fait afficher ces objets au pilier public dans le même délai.

² L'autorité cantonale compétente publie les objets soumis à approbation cantonale, puis à référendum, dans les quatorze jours suivant l'approbation.

³ Chaque municipalité fait aussi afficher ces objets au pilier public communal, dans les quatorze jours qui suivent leur adoption, respectivement l'approbation cantonale.

⁴ S'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements, le comité de direction communique leur approbation par les autorités cantonales aux communes concernées, et leur indique la date d'affichage au pilier public, qui doit avoir lieu le même jour dans toutes les communes, dans les quatorze jours qui suivent la notification de l'approbation par les autorités cantonales.

Art. 167 Annonce de la demande – délai référendaire

¹ La demande de référendum doit être annoncée par écrit à la municipalité de la communesiège de l'association, accompagnée d'un exemplaire des listes de signatures, sous la signature d'au moins sept électeurs constituant le comité, dans les dix jours qui suivent la publication dans la Feuille des avis officiels, ou l'affichage dans le cas de l'article 166, alinéa 4.

² La municipalité de la commune-siège de l'association en informe le comité de direction.

³ Si la liste satisfait aux exigences légales, la municipalité de la commune-siège de l'association scelle les listes et autorise la récolte de signatures.

⁴ Les listes de signatures doivent être déposées auprès des municipalités des communes associées dans les trente jours qui suivent l'autorisation de récolte délivrée par le préfet. Les prolongations de délais prévues à l'article 133, alinéa 2 et 3 s'appliquent par analogie.

⁵ Le délai court même si l'affichage a été omis dans les communes.

Art. 168 Attestation et transmission

¹ Les articles 118 et 119, alinéa 1, de la présente loi sont applicables.

Art. 169 Scrutin

¹ Si la demande de référendum a abouti, la municipalité de la commune-siège de l'association en informe le Conseil d'Etat, le comité de direction et les municipalités concernées.

² La municipalité de la commune-siège de l'association ordonne la votation dans les trois mois qui suivent le dépôt des listes; le département peut prolonger ce délai.

³ Les procès-verbaux sont transmis à la municipalité de la commune-siège de l'association par les bureaux électoraux communaux.

⁴ Le résultat du scrutin est déterminé par la majorité des suffrages valablement exprimés dans l'ensemble des communes associées.

⁵ La municipalité de la commune-siège de l'association récapitule les résultats et les publie dans la Feuille des avis officiels.

Art. 170 Fédérations et agglomérations

¹ Dans les fédérations de communes et les agglomérations, les décisions adoptées par le conseil de fédération, respectivement par le conseil d'agglomération, sont soumises au référendum.

² Les articles 165 à 169 ci-dessus sont applicables par analogie.

Titre V VOIES DE DROIT ET DISPOSITIONS PÉNALES

Chapitre I Voies de droit

Section I RECOURS

Sous-Section I Recours au Conseil d'État ou au Grand Conseil

Art. 171 Principe

¹ Toute contestation relative à l'application de la présente loi peut faire l'objet d'un recours.

² Le Grand Conseil statue sur les recours relatifs à son élection, à celle du Conseil d'Etat ainsi qu'à l'élection des membres vaudois du Conseil des États.

³ Le préfet statue sur les recours relatifs aux scrutins communaux et intercommunaux.

⁴ Le Conseil d'Etat tranche les autres recours.

Art. 172 Qualité pour agir

¹ Quiconque est concerné par une décision relative au droit de vote et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée est habilité à interjeter un recours.

² Tout électeur peut déposer un recours relatif à une votation ou à une élection.

Art. 173 Délai

¹ Le recours doit être déposé dans les trois jours : -dès la date à laquelle le motif de contestation a été découvert ou aurait pu l'être en prêtant l'attention commandée par les circonstances; -dès la publication du résultat du scrutin visé ou la notification de l'acte mis en cause dans les autres cas.

² L'article 7, alinéa 1, est réservé.

Art. 174 Dépôt du recours

¹ Le recours est adressé, par lettre recommandée :

- a. au préfet si le recours a trait à un scrutin communal ou intercommunal ;
- b. au service en charge des affaires juridiques lorsque le recours relève de la compétence du Conseil d'Etat ;
- c. au Secrétariat général du Grand Conseil lorsque le recours relève de la compétence du Grand Conseil.

Art. 175 Mémoire

¹ Le recours s'exerce par écrit et contient un exposé sommaire des faits, les motifs ainsi que les conclusions.

² En matière d'élection ou de votation, le recourant doit rendre vraisemblable que la nature et l'importance des irrégularités dont il fait état ont pu influencer de façon déterminante le résultat.

Art. 176 Effet suspensif et mesures provisionnelles

¹ Le recours n'a pas d'effet suspensif.

² Le Bureau du Grand Conseil peut ordonner des mesures pré-provisionnelles et provisionnelles propres à faire cesser une irrégularité constatée s'agissant des scrutins pour lesquels le Grand Conseil est l'autorité de recours. Le département dispose de la même compétence s'agissant des scrutins pour lesquels le Conseil d'Etat est l'autorité de recours.

Art. 177 Instruction

¹ La personne ou l'entité saisie du recours mène l'instruction. Elle entend le recourant et peut procéder à d'autres auditions, si elle l'estime nécessaire.

² Une fois l'instruction close, le dossier est transmis à l'autorité compétente pour décision.

Art. 178 Frais et dépens

¹ La procédure est en principe gratuite.

² Des émoluments et frais peuvent toutefois être mis à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou par légèreté.

³ Si le recours apparaît d'emblée téméraire, la personne ou l'entité chargée de l'instruction pourra exiger du recourant qu'il fournisse une avance de frais. Si celle-ci n'est pas fournie dans le délai imparti, la personne ou l'entité chargée de l'instruction déclare le recours irrecevable.

⁴ Il n'est pas alloué de dépens dans la procédure.

Art. 179 Décisions

¹ Les décisions sont rendues sans retard.

² Lorsque le recours est déposé avant le scrutin, la décision doit, si possible, être rendue assez tôt pour déployer ses effets lors du scrutin.

³ L'autorité compétente rejette le recours sans approfondir l'examen de l'affaire si elle constate que les irrégularités invoquées ne sont ni d'une nature ni d'une importance telles qu'elles ont pu influencer de façon déterminante le résultat principal de la votation ou de l'élection.

⁴ Outre leur notification aux parties, les décisions font l'objet d'une publication officielle. Elles contiennent l'indication des voies de recours.

Art. 180 Renvoi

¹ Pour le surplus, les dispositions de la loi sur la procédure administrative sont applicables par analogie à la procédure de recours.

Sous-Section II Recours à la Cour constitutionnelle

Art. 181 Principe

¹ Les décisions finales et sur mesures provisionnelles rendues en application des articles 171 à 180 de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle.

² Lorsque la décision ou l'acte attaqué émane du Conseil d'Etat, le recours est porté directement devant la Cour constitutionnelle.

Art. 182 Qualité pour agir

¹ Peuvent former recours auprès de la Cour constitutionnelle les personnes qui ont qualité pour agir au sens de l'article 172 de la présente loi.

Art. 183 Délai de recours

¹ Le recours est formé dans un délai de dix jours dès la publication officielle de la décision.

Art. 184 Mémoire de recours

¹ Le recours doit satisfaire aux conditions de forme prévues à l'article 175 de la présente loi.

Art. 185 Instruction

¹ L'instruction est menée conformément à la loi sur la juridiction constitutionnelle. L'article 178 est applicable.

Art. 186 Arrêt

¹ La Cour statue sur les recours au sens de la présente loi dans sa composition ordinaire.

² Elle rend son arrêt dans les deux mois qui suivent le dépôt du recours.

³ L'arrêt est notifié aux parties et fait l'objet d'une publication officielle.

Section II RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS RELATIVES A LA VALIDITÉ D'UNE INITIATIVE POPULAIRE

Art. 187 Principe

¹ Les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle.

Art. 188 Qualité pour agir

¹ Tout membre du corps électoral cantonal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat.

² Tout membre du corps électoral communal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision de la municipalité.

³ A en outre qualité pour recourir le comité d'initiative, s'il est constitué en personne morale, ainsi que le parti à l'origine de l'initiative.

Art. 189 Délai de recours

¹ Le recours est formé dans un délai de vingt jours suivant la publication de la décision.

Art. 190 Mémoire de recours

¹ Le recours s'exerce par écrit et contient des motifs et des conclusions.

Art. 191 Instruction

¹ L'instruction est menée conformément à la loi sur la juridiction constitutionnelle.

Art. 192 Arrêt

¹ La Cour constitutionnelle statue sur le recours dans sa composition ordinaire.

² Elle rend son arrêt dans les trois mois qui suivent le dépôt du recours.

³ Son arrêt est notifié aux parties et fait l'objet d'une publication officielle.

Chapitre II Dispositions pénales

Art. 193 Dispositions applicables

¹ Sont passibles de l'amende:

- a. le refus d'exercer les tâches de membre du bureau électoral communal ;
- b. les présidents de bureau électoral communal qui n'exécutent pas ponctuellement leur 50 obligation de transmettre les résultats à l'autorité compétente ;
- c. le fait de provoquer des troubles à l'ordre public dans les locaux de vote ou à leurs abords ;
- d. le fait de consulter le registre des électeurs à d'autres fins que la vérification de l'exactitude des données inscrites ;
- e. le refus ou l'omission de transmettre au département les comptes des personnes soumises à l'obligation de transparence ;
- f. le refus ou l'omission de transmettre au département l'identité du donateur et le montant des dons versés en faveur des personnes soumises à l'obligation de transparence ;
- g. le fait de ne pas avoir pris toutes les mesures requises par les circonstances pour garantir la confidentialité des données récoltées dans le cadre de la récolte des signatures en vue d'une votation ;
- h. le refus ou l'omission de transmettre les listes de signatures en vue de leur destruction par le département.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

Art. 194 Dénonciation

¹ Chacun peut dénoncer les infractions dont il a connaissance.

² Le bureau électoral communal, la municipalité et le préfet sont tenus de les dénoncer.

Titre VI DISPOSITIONS FINALES

Art. 195 Abrogation

¹ La loi du 17 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est abrogée.

² La loi du 2 juillet 2003 concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des États est abrogée.

³ La loi du 18 mai 1959 sur les incompatibilités résultant de l'octroi des droits politiques aux femmes est abrogée.

⁴ L'article 79 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat est abrogé.

Art. 196 Entrée en vigueur

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84 alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 28 février 1956 sur les communes

du 20 janvier 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

¹ La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :

Art. 1a Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Une commune issue d'une fusion de communes dont la population dépasse 1000 habitants peut conserver un conseil général jusqu'à la fin de la législature qui suit la fusion si la convention de fusion le prévoit.

Art. 5 Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ L'électeur qui souhaite être admis au conseil général doit s'annoncer au bureau du conseil au moins douze semaines avant la séance durant laquelle il prêtera serment en début de séance.

Art. 6 Sans changement

¹ Sans changement.

² Un membre du conseil général qui manque deux séances du conseil général consécutives sans juste motif est réputé démissionnaire.

Art. 94 Règlements communaux

¹ Sans changement.

² Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou des obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné. L'article 161 de la loi sur l'exercice des droits politiques est applicable pour le surplus.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat

du 20 janvier 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

¹ La loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat est modifiée comme il suit :

Art. 79 Abrogé

¹ Abrogé

- a. Abrogé
- b. Abrogé
- c. Abrogé
 - a. Abrogé
 - b. Abrogé
- d. Abrogé
- e. Abrogé
 - a. Abrogé
 - b. Abrogé