

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

**Initiative Jerome De Benedictis et consorts au nom du groupe Vert'libéral - Corrigeons
les effets disproportionnés de l'élection à la proportionnelle dans les communes**

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 31 mars 2023 à la Salle du Bulletin, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Carole Dubois, Monique Hofstetter, Muriel Thalmann, Thanh-My Tran-Nhu, Cloé Pointet, Josephine Byrne Garelli, MM. Michael Wyssa, Yannick Maury, Pierre Wahlen, Fabrice Moscheni, Jerome De Benedictis (remplaçant David Vogel), Fabien Deillon (remplaçant Philippe Jobin), ainsi que le soussigné Alexandre Démétriadès, président et rapporteur. Mme Elodie Lopez, M. Grégory Devaud étaient excusés.

Participaient à la séance Mme Christelle Luise-Brodard (présidente du Conseil d'Etat) et M. Vincent Duvoisin (directeur des affaires communales et des droits politiques DGAIC).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a suivi les travaux de la commission et établi les notes de séances.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiant déclare ses intérêts : syndic de la Commune d'Echandens, 2890 habitant.e.s. Il explique que l'objectif de cette intervention est de corriger une distorsion concernant l'élection à la proportionnelle dans les communes entre 3000 et 8000 habitants où il n'y a pas de partis ou de listes partisans. La modification de la Constitution du début des années 2010 prévoit en effet qu'à partir de 3000 habitants, les scrutins des conseils communaux doivent obligatoirement avoir lieu à la proportionnelle dès 3000 habitant.e.s, alors qu'en dessous de 3000 habitant.e.s la loi prévoit que ces élections peuvent avoir lieu au scrutin majoritaire. Remodifier la Constitution ne respecterait pas une volonté populaire récemment exprimée, sans compter que retourner devant le peuple avec un tel sujet serait inopportun. Reste qu'aujourd'hui il y a quasiment unanimité pour estimer que la limite de 3000 habitant.e.s était trop basse, une erreur sur laquelle il est difficile de revenir en arrière.

Son initiative vise à trouver une solution pour résoudre cette problématique qui puisse convenir au plus grand nombre sans péjorer le système dans les communes où cela fonctionne bien, ni violer la volonté du peuple. Un conseil juridique des services de l'Etat lui a permis de proposer une formulation légale afin de pouvoir être mise en œuvre assez rapidement sans toucher à la Constitution. Cette proposition permet de dé plafonner les listes : dans les communes à scrutin majoritaire, on peut par exemple avoir une liste de 80 candidat.e.s pour 50 sièges à pourvoir ; alors qu'avec le système à la proportionnelle, la liste ne peut contenir que 50 candidat.e.s. Dès lors on se retrouve avec des bricolages du style « Entente communale 1 » et « Entente communale 2 », « Entente communale entrant » et « Entente communale sortant », etc. Avec une iniquité car si l'on se trouve dans la liste où figurent les pontes, il est beaucoup plus difficile d'être élu.e. Il cite également le cas de la Commune de Préverenges forte de 6000 habitant.e.s

où se présente une seule liste d'Entente communale. Ces situations seraient à son avis résolues en déplaçant les listes. Ce d'autant plus que dans beaucoup de communes, à l'instar d'Yverdon, Morges ou Aigle, les listes électorales sont très loin des plafonds. Ce qui n'y changerait rien. Les seuls cas où l'on s'en rapprocherait, c'est la liste du Parti socialiste à Lausanne, ainsi que du PLR à Lutry et à Pully.

En conclusion, il estime que la solution de son initiative est élégante et peu impactante pour résoudre cette problématique. Les impacts négatifs lui semblent minimes.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat confirme que la solution préconisée par l'initiative est légale. Elle constate cependant que l'on se situe dans un problème de fond que l'on cherche à résoudre d'une manière non constitutionnelle. Ce qui est interrogé au fond, c'est la limite fixée à 3000 habitants pour l'utilisation de la proportionnelle. Il est vrai que l'on entend beaucoup de communes dire que cette limite est trop basse, qui estiment que l'on ne devrait pas avoir de partis politiques partisans dans ces petites communes. Reste qu'il s'agirait de modifier la Constitution si l'on voulait interroger cette limite.

Mais la proposition de l'initiative vise à passer par un autre biais que par la Constitution pour interroger cette question, pour éviter un vote populaire. Cette solution revient de facto à court-circuiter le système proportionnel : le fait de décloisonner les listes permet de maintenir la présence d'une seule liste dans les communes. Dès lors, il n'y a plus de représentation proportionnelle, et par rapport à l'objectif de la proportionnelle d'intégrer les minorités, on n'est plus dans le tir des arguments évoqués lors de la votation populaire. De plus, même en présence de plusieurs listes, cette modification permettrait aux partis politiques de ne pas avoir à choisir leurs candidat.e.s, ce qui pourrait être ingérable dans certaines communes, notamment à Lausanne, en termes de listes, de dépouillement, etc. Enfin, s'agissant de la commune de Préverenges, seules deux communes en 2021 ont eu une seule liste garantissant à tous leurs candidat.e.s d'être élu.e.s : Préverenges et Cottens, maintenant au sein de Hautemorge.

La Conseillère d'Etat comprend la volonté de l'initiant, on entend en effet dans le terrain que la proportionnelle est mal vécue dans certaines localités. Et si le système proposé permet de contourner cette difficulté, elle vide la proportionnelle de sa substance. Face à une question de fond, au lieu de s'attaquer à la Constitution, on retrouve un moyen d'instaurer une majorité par un biais détourné. Elle s'interroge dès lors sur cette manière de court-circuiter de manière détournée. Tout en comprenant la raison de cette intervention.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député partage l'analyse du Conseil d'Etat. Si les cas de Lutry/Pully et Lausanne montrent que cette proposition ne favorise pas un bord politique par un ajout de candidat.e.s aux listes électorales, cela aurait toutefois pour effet d'affaiblir les autres listes électorales par la possibilité de rajouts de candidat.e.s issu.e.s de ces listes sur d'autres listes. Favoriser ainsi des listes d'ores et déjà hégémoniques dans des grandes communes lui semble problématique du point de vue démocratique. Mais surtout, si une liste compte plus de candidat.e.s que de sièges possibles, par l'effet des électeurs choisissant une liste non modifiée, les candidat.e.s situés au-delà du nombre de sièges à pourvoir n'auraient aucune chance d'être élu.e.s car elle partent avec un déficit égal au nombre de listes non modifiées placées dans l'urne. On ferait miroiter à des gens de se faire élire sans qu'ils n'aient une quelconque chance. Par ailleurs, il rappelle que cette modification constitutionnelle avait été acceptée à plus de 60% des votant.e.s : il s'agit dès lors d'un détournement de la volonté électorale. Même si à titre personnel il aurait préféré une limite à 5000 habitant.e.s, il est défavorable à détourner la volonté populaire s'il s'agit de

modifier ce plafond. Enfin, dans le cadre actuel, la meilleure chose à faire dans les communes où se pose cette question est de présenter deux listes d'entente communale, ce qui permet à plus de candidat.e.s de se présenter sans étiquette partisane.

Un autre député relève que cette proposition va à l'encontre de la décision populaire, un choix délibéré d'instaurer la proportionnelle dans les communes de plus de 3000 habitant.e.s. Une liste avec des pontes peut justement de cette manière être concurrencée par une liste portée par des citoyen.ne.s plus jeunes ou hors du sérail local ; c'est cela l'exercice démocratique. Il relève également que sur l'ensemble des communes de plus de 3000 habitant.e.s, dont il demande à connaître le nombre, seules deux communes connaissent une liste unique, ce qui montre que ce problème est anecdotique. S'agissant de la question pratique des suppléances en cas de démission avec une liste ayant plus de candidat.e.s que de sièges à pourvoir, cela est anecdotique vu qu'avec le système proportionnel cela peut se faire par cooptation. Enfin, il peine à concevoir qu'un principe accepté récemment par plus de 60% du corps électoral, en toute transparence, puisse être corrigé par une telle solution. Cette initiative n'est dès lors pas la bonne forme car elle détourne un débat constitutionnel. Il est dès lors opposé à cette initiative.

L'initiant explique qu'il essaye de trouver une solution à un problème identifié. Il s'agit à son avis de chercher la réelle volonté du peuple lorsqu'il a accepté cette modification constitutionnelle et a imposé la proportionnelle aux communes dès 3000 habitant.e.s. On a tendance à croire que le système proportionnel sert à disposer de listes, d'avoir des partis. La finalité du système proportionnel permet d'attribuer à des listes en concurrence un nombre de sièges au conseil communal. Ce qu'il ne remet pas en cause : il ne peut dès lors pas accepter la critique d'une volonté de détourner la volonté du peuple, car avec la solution proposée, on garantit le système proportionnel : même s'il y a une liste d'entente forte face à une liste minoritaire qui n'aurait eu aucune chance à la majoritaire, cette dernière aurait sa proportion des sièges à pourvoir du moment qu'elle obtient le quorum. La volonté du peuple d'instaurer un système proportionnel n'est pas remise en cause par sa proposition. Par contre il entend qu'avec un tel système on ne favorisera pas la création de telles listes. Mais à son sens le but de la volonté populaire n'était pas de créer des listes alternatives. Par ailleurs, il y a un retour du terrain qui n'est pas satisfait de la situation : l'objectif est de trouver une solution simple, techniquement envisageable et pas dommageable afin d'aller de l'avant. Concernant les personnes sur une liste qui sont au-delà du nombre de sièges à pourvoir, c'est précisément la situation que vivent les communes qui connaissent le système majoritaire ; cela fait partie du jeu. Le système électoral est déjà tellement compliqué, chaque niveau a son système, on peut doubler les gens, en biffer, en rajouter sur d'autres listes... Comment expliquer aux citoyen.ne.s de certaines communes qu'il y a deux listes d'entente 1 et 2 car on ne peut pas les faire figurer sur la même liste, alors que c'était possible lors de la précédente élection ? Si l'on veut simplifier les choses, il faut pouvoir garantir à ces communes qui ont une seule liste d'entente de garder ce système au-delà des 3000 habitant.e.s, tout en gardant la possibilité offerte à une autre liste de se présenter dans le cadre du scrutin proportionnel. On gagnerait en clarté. S'agissant enfin de l'idée que les arguments étaient en main de la population lors du vote, il estime en substance que plusieurs des arguments avancés en faveur de cette révision constitutionnelle ne se sont pas vérifiés. En conclusion, il estime que sa proposition respecte la votation de 2013 et corrige une distorsion de manière élégante et simple.

Un député informe qu'il y a 60 communes de plus de 3000 habitant.e.s, dont 26 entre 3000 et 5000, 12 entre 5000 et 8000. En comparant ces chiffres aux 2 seules communes qui ont eu des listes uniques lors des dernières élections communales, il confirme que le phénomène évoqué par l'initiant à l'appui de son texte reste anecdotique.

Une députée relève qu'il y a une question de fond et une question de forme. La question de fond mise en exergue par l'initiative existe : dans certaines petites communes il y a en effet une seule liste, nombre de communes estiment que le seuil de 3000 est trop bas. Toutefois, l'argument que l'on irait contre le but de la votation constitutionnelle doit être pris en compte. Sans compter que dans les grandes villes, si les partis dominants peuvent présenter plus de candidat.e.s que de sièges cela les renforcerait. Et il est vrai que celles et ceux qui sont en bas de liste seraient très fortement préférité.e.s par cette solution. Elle estime dès lors compliqué de soutenir cette initiative en la forme. Elle relève toutefois l'intérêt d'avoir porté le débat sur cette préoccupation des communes et du corps électoral. En conclusion, elle estime important d'étudier ce problème de fond, qui doit trouver une solution qui respecte la volonté du peuple.

Un député réagit aux propos de l'initiant : cette proposition, en créant une nouvelle manière de faire de la proportionnelle, complexifierait les choses. Alors que la manière dont on vote a été acceptée à une large majorité. De plus, il n'y a que deux communes concernées par la liste unique : Cottens et Préverenges. Or, Cottens étant un sous arrondissement lié à la fusion de Hautemorge, qui va largement dépasser les 4000 habitant.e.s, on peut considérer qu'une seule commune est concernée. S'agissant de l'argument que la proportion serait garantie avec ce système, il a au contraire le sentiment qu'il s'agit d'un moyen de la détourner par une liste unique avec plus de candidat.e.s, donc de recréer une majoritaire dans ces cas de figure. Ce qui serait contraire à la volonté populaire. Cette initiative résoudrait certes certains problèmes, mais en créerait beaucoup plus qu'elle n'en résout. Il suggère à l'initiant de revenir avec une autre proposition.

Une députée entend le problème de fond évoqué. Le système proportionnel est prévu pour que toutes les tendances dans une commune de plus de 3000 habitant.e.s soient représentées dans l'organe législatif. Dès lors, si une commune s'organise pour avoir une seule liste, elle tord la volonté de cette proportionnalité. Elle s'interroge s'il y aurait un moyen pour expliciter que dans une commune connaissant une élection à la proportionnelle, il doit y avoir au minimum deux listes, afin de garantir la représentativité des positions dans la population. S'il n'y qu'une seule liste, ce n'est pas vraiment une élection à la proportionnelle !

Un député note qu'il serait surprenant d'obliger des citoyen.ne.s à créer une liste. Que se passerait-il s'il n'y a qu'une seule liste qui se présente de son propre fait ?

Un député relève que chaque fois que l'on change des habitudes, des résistances s'expriment, puis on s'y habitue. D'ici quelques élections, ces nouveautés seront dans les usages. Il faut avoir un peu de recul sur cette question. Ce qui est perturbant la première fois n'est plus un problème par la suite. Il comprend que cette modification ait pu être perturbante dans certaines communes, mais estime que c'est un peu un faux problème.

Une députée habite une commune de moins de 3000 habitant.e.s. Elle y note que les citoyen.ne.s ne connaissent pas bien le système, ce qui permet aux personnes qui souhaitent imposer une seule liste malgré l'existence de la proportionnelle d'induire une distorsion de la démocratie.

Un député estime que cette proposition cache le réel débat, à savoir que certaines communes sont opposées au système proportionnel. S'agissant de Préverenges, il s'agit une commune de plus de 6000 habitant.e.s. Certes ce changement constitutionnel est une étape qui peut être difficile à passer dans certaines communes. Il est en effet difficile d'aller convaincre les gens sur le terrain de créer le débat par l'apparition d'autres listes. Reste qu'il faut prendre son bâton de pèlerin pour impulser la création de liste alternatives. Ou alors porter le débat sur le plan constitutionnel et débattre de cette limite de 3000 habitant.e.s

Une députée estime que cette initiative est une manière anticonstitutionnelle de résoudre une problématique. Elle cite l'expérience de Belmont où il y avait depuis belle lurette une seule liste

d'entente. Finalement, une deuxième liste est apparue, avec des élu.e.s. Il faut changer les habitudes, les choses évoluent. Si on souhaite changer cette limite de 3000, il faut passer par un débat constitutionnel.

L'initiant estime faux d'affirmer que des communes s'organisent pour avoir une seule liste. Chacun.e a le droit de créer une liste. Il n'y a aucune organisation pour fermer la porte ; il s'agit selon lui de communes où il n'y a simplement pas de partis. Dans les communes où il y a des personnalités affiliées à des partis, cela facilite la création de listes. Dans certaines communes, il n'y a personne qui s'investit, personne ne veut créer de listes. C'est une réalité du terrain. Il ne partage par ailleurs pas l'idée que l'existence de plusieurs listes induise une dynamique démocratique, laquelle est garantie par la loi et les institutions. Il y a une dynamique démocratique dans les communes où il n'y a que des élu.e.s de l'entente. Il entend les réticences, mais il ne faut pas mélanger : la proportionnelle ne crée pas une dynamique démocratique, mais partisane. S'agissant de l'argument que sa proposition est anticonstitutionnelle, il attend qu'on le lui démontre. Il entend toutefois le peu de soutien à une solution qu'il estime rapide, simple avec des dommages minimes.

Comme le montrent bien les débats qui se sont déroulés en commission, une nette majorité de la CIDROPOL s'est opposée à la prise en considération de l'initiative qu'elle devait étudier. En souhaitant traiter une problématique de fond – les listes uniques dans des communes qui connaissent le système de la proportionnelle, problématique finalement passablement anecdotique (2 communes sur 60), l'initiative propose une solution qui pose un véritable problème de fond : le détournement insidieux de la Constitution et donc de la volonté populaire.

Si la volonté de l'initiant était explicitement de changer le système induit par le changement de la Constitution intervenu en 2013, dans ce cas le texte poserait un problème de forme puisqu'il n'est pas une initiative constitutionnelle. À cet égard, la majorité de la CIDROPOL note qu'il est normal qu'un changement de système rencontre quelques résistances dans un premier temps. Elle est cependant convaincue que ces changements vont finir par entrer dans les usages, au profit de la dynamique démocratique des communes vaudoises et de la volonté populaire.

La CIDROPOL peut cependant entendre les problèmes évoqués par l'initiant et invite le Conseil d'Etat à renforcer sa communication à l'égard des habitant.e.s des communes connaissant le système de la proportionnelle pour leur indiquer clairement la possibilité et la légitimité de créer des listes dans ces communes.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Par deux voix pour, neuf voix contre et deux abstentions, la commission recommande au grand Conseil de refuser la prise en considération de cette initiative.

Nyon, le 15 août 2023

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès