canton de vaud

GRAND CONSEIL

JANVIER 2025 **RC-23_LEG_93**
(maj.) (min.)

RAPPORTS DE MAJORITÉS ET DE MINORITÉS DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projets de décrets ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 74 et 142 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

et

Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil

- **sur la 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 » (16_MOT_089 ; 17_POS_233)**
- **sur la motion Hadrien Buclin et consorts « Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques » (19_MOT_117)**

et

Préavis du Conseil d'État au Grand Conseil

- **sur l'initiative Hadrien Buclin et consorts « Faciliter l'accès aux droits politiques communaux pour les étrangères et étrangers » (21_INI_1)**
- **sur l'initiative populaire cantonale « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici »**

1. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 13 septembre 2024 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Etaient présent-e-s Mmes Marion Wahlen (remplaçant Carole Dubois), Thanh-My Tran-Nhu, Joséphine Byrne Garelli, Monique Hofstetter, Mathilde Marendaz (remplaçant Elodie Lopez), Isabelle Freymond (remplaçant Muriel Tahlmann), MM. Yannick Maury, David Vogel, Michael Wyssa, Pierre Wahlen, Alain Cornamusaz, Jean-François Cachin (remplaçant Grégory Devaud), Olivier Agassis, Aurélien Demaurex, sous la présidence de M. Alexandre Démétriadès.

Participait également à la séance avec voix consultative M. Hadrien Buclin pour les objets le concernant. M. Stéphane Montangero, postulant, était quant à lui excusé.

Le Conseil d'État y était représenté par sa présidente Mme Christelle Luisier Brodard, accompagnée par M. Jean-Luc Schwaar, directeur général de la DGAIC.

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

2. STRUCTURE DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a regroupé quatre projets de décrets portant sur des modifications constitutionnelles relatives à la composition du corps électoral vaudois. Ils concrétisent des interventions parlementaires déposées par, d'une part, Stéphane Montangero et consorts (16_MOT_089 ; 17_POS_233) et, d'autre part, Hadrien Buclin et consorts (21_INI_1 et 19_MOT_117), ainsi que l'initiative populaire « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici » du comité d'initiative AG!SSONS.

Ces quatre projets de décrets portent sur quatre thématiques connexes mais distinctes :

A. Introduire le droit de vote et d'éligibilité des Vaudois.e.s de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats.

B. Accorder automatiquement le droit de vote cantonal aux personnes protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude en raison d'une incapacité durable de discernement.

C. Raccourcir le délai d'attente des étrangères et étrangers vivant dans le Canton pour l'exercice des droits politiques au niveau communal.

D. Accorder le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal pour les étrangères et étrangers domiciliés depuis dix ans en Suisse et trois ans dans le Canton.

Les trois premiers décrets sont issus d'un processus parlementaire. Le Grand Conseil a dès lors la possibilité de les adopter, de les amender ou de les refuser. Ce n'est qu'en cas d'acceptation que ces objets seront soumis au peuple car en matière constitutionnelle le référendum est obligatoire. *A contrario*, en cas de refus, les objets seront classés et le peuple ne se prononcera pas.

Le quatrième décret découle de l'aboutissement d'une initiative populaire. Le Grand Conseil a la possibilité de donner un préavis, positif ou négatif, sur cette initiative. Il est également possible d'y opposer un contre-projet, sous la forme d'un amendement au projet de décret.

Ces projets de décret feront l'objet de scrutins séparés. Ainsi le Souverain sera libre d'accepter ou de refuser chacune de ces propositions. Il n'y a pas lieu de s'inquiéter de l'apparente incohérence formelle entre ces quatre révisions constitutionnelles : en cas d'acceptation d'une ou plusieurs des modifications constitutionnelles par le peuple vaudois, le ou les articles de la Constitution vaudoise concernés seront rédigés de manière à prendre en compte l'ensemble des volontés populaires exprimées. Cas échéant d'une contestation de la rédaction finale, un recours pourrait être adressé à la Cour constitutionnelle

3. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'État relève que la composition du corps électoral, compris au sens du droit de vote et d'éligibilité, représente un enjeu cardinal dans tout système démocratique. Des éléments qui ont un impact direct sur la représentativité des candidat.e.s élu.e.s et plus généralement sur la légitimité du résultat des scrutins.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il fait sens d'avoir une discussion globale et simultanée sur ces projets concernent la composition du corps électoral. Toutefois, chacun de ces quatre objets doit être débattu et examiné pour lui-même, de la même manière que le peuple devra se prononcer séparément sur chacune des propositions qui lui seront soumises. Car en fonction des avis de chacune et chacun, il peut se dessiner des préavis différents sur chacune des propositions soumise à l'examen du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat a renoncé à proposer des contre-projets à ces propositions de réformes. Dans un deuxième temps, le Conseil d'Etat viendra avec un projet de modification de la LEDP en fonction des objets qui auront été soumis à et acceptés par le corps électoral.

4. MÉTHODE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

Vu que les quatre projets de décrets contenus dans le tiré à part du Conseil d'État portent sur des thématiques distinctes, la commission les a examinés de manière séparée.

A l'issue de cet examen, la commission s'est accordée sur une recommandation commune au Grand Conseil pour les décrets A et C portant sur le droit de vote et d'éligibilité des Vaudois.e.s de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats, respectivement la diminution du délai d'attente des étrangères et étrangers vivant dans le Canton pour l'exercice des droits politiques au niveau communal.

En revanche, un consensus ne s'est pas dégagé pour les décrets B et D portant sur l'octroi automatique du droit de vote cantonal aux personnes protégées par une curatelle de portée générale en raison d'une incapacité durable de discernement, respectivement sur la recommandation du Grand Conseil au peuple vaudois quant à l'acceptation ou au refus de l'initiative populaire « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici » visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal pour les étrangères et étrangers domicilié.e.s depuis dix ans en Suisse et trois ans dans le Canton.

5. RAPPORTS DE LA COMMISSION

A l'issue des travaux de la commission, six rapports distincts dont deux de minorité ont été annoncés concernant les quatre décrets examinés :

A. Projet de décret visant à introduire le droit de vote et d'éligibilité des Vaudois.e.s de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats et Rapport du Conseil d'Etat sur la 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 » (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

Rapport d'Alexandre Démétriadès, président de la Cidropol *p. 4*

B. Projet de décret visant à accorder automatiquement le droit de vote cantonal aux personnes protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement et Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Hadrien Buclin et consorts « Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques » (19_MOT_117)

Rapport de majorité de Marion Wahlen *p. 7*

Rapport de minorité d'Alexandre Démétriadès, président de la Cidropol *p. 14*

C. Projet de décret visant à raccourcir le délai d'attente des étrangères et étrangers vivant dans le Canton pour l'exercice des droits politiques au niveau communal et Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative Hadrien Buclin et consorts « Faciliter l'accès aux droits politiques communaux pour les étrangères et étrangers » (21_INI_1)

Rapport d'Alexandre Démétriadès, président de la Cidropol *p. 17*

D. Projet de décret visant à convoquer le corps électoral afin qu'il se prononce sur l'initiative populaire cantonale « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici »

Rapport de majorité de David Vogel *p. 20*

Rapport de minorité d'Alexandre Démétriadès, président de la Cidropol *p. 22*

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

Projet de décret visant à introduire le droit de vote et d'éligibilité des Vaudois.e.s de l'étranger pour l'élection du Conseil des Etats

et

Rapport du Conseil d'Etat sur la 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 » (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

1. PROJET DE DÉCRET VISANT À INTRODUIRE LE DROIT DE VOTE ET D'ÉLIGIBILITÉ DES VAUDOIS.E.S DE L'ÉTRANGER POUR L'ÉLECTION DU CONSEIL DES ETATS

Position du Conseil d'Etat

La présidente du Conseil d'Etat relève qu'il s'agit là du texte le plus œcuménique des quatre propositions. Il s'agit de répondre à une intervention parlementaire demandant que les Vaudoises et les Vaudois de l'étranger puissent prendre part à l'élection des deux chambres nationales, à savoir le Conseil National – ce qui est déjà le cas comme le prévoit le droit fédéral – ainsi que le Conseil des Etats. L'élection au Conseil des Etats est une élection de compétence cantonale. Or, plusieurs cantons octroient ce droit aux Suissesses et Suisses de l'étranger, à l'instar de Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Neuchâtel, Soleure, Schwytz et Tessin. Vaud et Valais étant les seuls cantons de Suisse romande à ne pas accorder ce droit de vote à leurs électeurs vivant à l'étranger.

Le Conseil d'Etat soutient cette ouverture du droit de vote au Conseil des Etats pour les Suisses de l'étranger. S'agissant du droit d'éligibilité, le Conseil d'Etat estime que cela doit également être le cas, pour autant qu'en cas d'élection ces personnes élisent domicile sur le territoire cantonal. Les conditions d'application seront discutées dans le cadre de la révision de la LEDP, en cas d'acceptation par le peuple vaudois.

Le seul élément ennuyeux dans ce dossier est que, pour assurer que chacune et chacun puisse voter, il sera sans doute nécessaire d'allonger la durée entre les deux tours de cette élection, passant probablement de trois semaines actuellement à quatre. Au risque sinon qu'il n'y ait pas le temps nécessaire pour exercer ce droit. Le vote électronique n'étant pas encore d'actualité.

Position du postulant

Le motionnaire, ne pouvant participer à la séance, a transmis sa position par courriel :

Il est globalement satisfait de la réponse du Conseil d'Etat et se réjouit que celle-ci soit enfin là. En effet, il a fallu bien de la patience pour obtenir ce résultat, notamment avec le choix qu'avait effectué le Conseil d'Etat de séparer la révision de la LEDP en deux volets, alors qu'initialement, il était annoncé de le faire en un seul. A force de ne rien voir venir sans doute, les Suissesses et

les Suisses de l'étranger relançaient la thématique à chaque occasion, à tel point que des objets similaires ont été déposés, à l'instar de notre collègue Alexandre Berthoud[1], qui a eu le tact de le retirer ensuite, au moment où il a eu l'assurance que cette thématique était enfin à bout touchant à travers cet objet parlementaire.

En résumé, au moment de déposer son texte sous forme de motion, le motionnaire escomptait une entrée en vigueur pour les Fédérales de 2019, estimant que trois ans devaient suffire, vu le large soutien à ce texte. Il espère que cela pourra devenir réalité pour celles de 2027.

Lecture de l'exposé des motifs (chapitre 2)

2.2.4 Conséquences financières, organisationnelles et techniques

Un député relève que rallonger le délai entre les deux tours d'une voire deux semaines n'est pas anodin, une prolongation de la campagne électorale ayant des incidences sur ses coûts. Dans un contexte d'augmentation générale des dépenses pour les campagnes politiques, le député se demande si le Conseil d'Etat a envisagé d'autres solutions, comme couper la campagne après trois semaines, quitte à délivrer les résultats plus tard.

Le directeur général de la DGAIC explique que la question est la période où l'on peut voter : la campagne va durer jusqu'à la date du scrutin. Il semble contre-intuitif d'arrêter la campagne à une semaine du scrutin, puis d'interdire qu'ait lieu campagne la dernière semaine. Rien qu'en termes de contrôle et de sanctions ce serait complexe. Dans tous les cas ces questions pourront être discutées dans le cadre de la révision de la LEDP qui sera transmise au Grand Conseil en cas d'acceptation de la modification constitutionnelle par le peuple.

Discussions générale

Un député rappelle que lors du traitement de l'initiative Berthoud, tout le monde était favorable à cette proposition. L'initiant ayant par ailleurs pris l'engagement de retirer son intervention au vu de l'engagement pris par le Conseil d'État de déposer un EMPL pour répondre au postulat Montangero en y intégrant la problématique soulevée par l'initiant (éligibilité). Il informe également que M. Montangero est satisfait de la réponse du Conseil d'Etat, qui répond à son intervention, bien qu'il estime que le délai depuis le dépôt est long.

Un autre député est ancien Suisse de l'étranger. Il a toujours trouvé étrange de recevoir le matériel pour toutes les autres élections et votations, sauf celle pour le Conseil des Etats. Or, cela permet pour les Suisses vivant à l'étranger de suivre la politique à distance et de rester intégrés. Il est favorable à cette proposition.

Un député se questionne fondamentalement sur le principe du vote selon la nationalité et la territorialité. Il s'interroge de savoir s'il est plus légitime qu'une personne qui habite à l'étranger puisse se prononcer sur un scrutin concernant notre Canton, alors que des personnes vivant de manière consécutive depuis de nombreuses années dans notre Canton ne peuvent pas se prononcer. Reste que vu que les Vaudois.e.s de l'étranger peuvent participer à l'élection des représentant au Conseil national, il est illogique qu'ils ne puissent pas le faire s'agissant du Conseil des Etats. A son avis, cette révision de la Constitution permet de corriger cette incohérence et il y est favorable.

[1] (23_INI_5) Initiative Alexandre Berthoud et consorts – Pour plus de démocratie pour les Vaudoises et Vaudois de l'étranger !

Examen du projet de décret et votes

Article 1

L'article 1 tel que proposé par le Conseil d'Etat est adopté à l'unanimité.

Article 2

L'article 2 tel que proposé par le Conseil d'Etat est adopté à l'unanimité.

Article 3

L'article 3 tel que proposé par le Conseil d'Etat est adopté à l'unanimité.

Décret tel qu'il ressort de l'examen par la commission
Le décret tel qu'il ressort de son examen est adopté à l'unanimité des quinze députées et députés présent.e.s.

Recommandation d'entrée en matière
A l'unanimité de ses membres, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA 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 » (16_MOT_089 ; 17_POS_233)

Position du postulant

Voir ci-dessus.

Discussions générale

Elle n'est pas demandée.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat.

Nyon, le 8 janvier 2025

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès

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

Projet de décret visant à accorder automatiquement le droit de vote cantonal aux personnes protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement

et

Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Hadrien Buclin et consorts « Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques » (19_MOT_117)

1. PROJET DE DÉCRET VISANT À ACCORDER AUTOMATIQUEMENT LE DROIT DE VOTE CANTONAL AUX PERSONNES PROTÉGÉES PAR UNE CURATELLE DE PORTÉE GÉNÉRALE OU UN MANDAT POUR CAUSE D'INAPTITUDE, EN RAISON D'UNE INCAPACITÉ DURABLE DE DISCERNEMENT

Position du Conseil d'Etat

La présidente du Conseil d'Etat rappelle que cette motion adoptée par le Grand Conseil demande au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil une révision de la LEDP afin de rétablir les droits politiques aux personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale. Ceci afin que le Canton de Vaud, comme celui de Genève, puisse permettre à chaque citoyen et chaque citoyenne suisse âgé de dix-huit ans de voter, d'élire et d'être élus.

Cette question concerne une petite catégorie de personnes dans le Canton. Il s'agit là uniquement des personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause d'incapacité durable de discernement, soit environ 1400 personnes. Etant précisé que nombre des personnes incapables de discernement ne sont pas identifiées de cette manière et peuvent voter. Lors des travaux de révision de la LEDP, il avait déjà été admis que seules les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale au motif de l'incapacité durable de discernement sont concernées, car il y a d'autres motifs de curatelles de portée générale.

Les motionnaires estiment que cette privation est discriminatoire, notamment en lien avec la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) ratifiée par la Suisse avec une entrée en vigueur le 15 mai 2014. Il y a différentes interprétation de la portée de cette convention. Le Conseil d'Etat et son département ont rencontré les associations qui défendent les personnes handicapées concernées, ainsi que des personnes jugées incapables de discernement et ne pouvant pas voter ni être élues. Il a été constaté, pour un certain nombre d'entre elles pour le moins, une volonté de pouvoir participer à la vie démocratique. Le Conseil d'Etat estimant que cette révision peut garantir dans une certaine mesure les droits politiques de ces personnes sans pour autant présenter un risque pour le bon fonctionnement de la démocratie vaudoise, tout en soulignant quelques coûts à cette réforme, puisqu'il y aurait un troisième registre des électeurs dans le Canton et qu'il y aurait un registre particulier pour les scrutins cantonaux, au niveau fédéral ces personnes restant en dehors du corps électoral. Au moment de son traitement, ce texte a été largement discuté. En commission il y avait eu sept

voix pour, six contre et deux abstentions, le Grand Conseil suivant finalement les conclusions de la commission par 73 voix contre 55 et 8 abstentions. Selon la Conseillère d'Etat, cette idée a fait son chemin : elle-même peu enthousiaste à la base a évolué dans son raisonnement et est aujourd'hui convaincue du bienfondé de cette réforme. Les personnes concernées ont envie de le faire, certes sur 1400 personnes certaines n'auront pas envie de faire usage de leurs droits. Le Conseil d'Etat est convaincu qu'il n'y a pas de risque important de manipulation de ces personnes lors des scrutins.

Position du motionnaire

Le motionnaire remercie le Conseil d'Etat pour son rapport complet, et son ralliement à cette perspective de rétablir les droits politiques à ces personnes sous curatelle de portée générale. Il signale une étude récente, réalisée sur mandat de Pro Infirmis, laquelle étude révèle qu'en Suisse, quatre personnes handicapées sur cinq se sentent fortement exclues de la société, notamment dans le domaine du travail, de la mobilité, mais aussi de la politique, comme cela est souligné dans cette étude. La privation a priori des droits politiques est souvent ressentie comme une discrimination s'ajoutant à d'autres obstacles qu'elles rencontrent. Raison pour laquelle lors du dépôt de cette motion, des personnes en situation de handicap se sont mobilisées, sont venues devant le Parlement, rassemblant un fort soutien des associations de personnes en situation de handicap. Il y a une aspiration de ces personnes à pouvoir participer à la vie politique.

Il rappelle le vote net à Genève où cette proposition a été soutenue par 75% de la population. Notant que les populations de Genève et de Vaud ont, sur les questions de société, des sensibilité plutôt proches, on peut à son avis aller avec confiance devant le Souverain avec cette proposition, si le Grand Conseil confirme la décision.

S'agissant des inquiétudes quant à la possibilité d'influence de ces personnes par d'autres personnes politisées, il relève qu'une personne peut également être sous influence d'une personne politisée en ayant la capacité de discernement. Il y a une part de risque, certes. Mais sanctionner l'ensemble des personnes concernées par cette exclusion du corps électoral au nom du risque sur quelques-unes ne lui semble pas être la bonne démarche ; dans la pesée des intérêts, le fait de supprimer une discrimination contre des personnes en situation de handicap lui semble relever d'un intérêt supérieur au risque existant. Etant relevé qu'un tel risque existe également s'agissant d'une personne d'un grand âge. Il remercie la commission de soutenir la proposition du Conseil d'Etat.

Lecture de l'exposé des motifs (chapitre 3)

La parole n'est pas demandée.

Discussions générale

Le Président de commission rappelle que, lors de la révision de la LEDP, toute la marge de manœuvre possible a été utilisée, afin que la disposition constitutionnelle actuelle ne soit appliquée que lorsque cela est nécessaire. Dorénavant la Justice de paix doit notamment clairement indiquer lors de l'instauration d'une curatelle de portée générale lorsque la personne concernée est incapable de discernement de manière durable, que soient exposés aux personnes concernées les conséquence sur les droits politiques de l'instauration d'une curatelle de portée générale pour cause d'incapacité durable de discernement ; enfin, les conditions de retour dans le corps électoral ont été simplifiées en précisant qu'un simple certificat médical suffit pour appuyer cette démarche.

On aurait pu croire que cette question était réglée, mais en réalité reste un élément qui n'est pas tranché au niveau fédéral afin de respecter la CDPH, soit d'abroger le principe que les personnes

sous tutelle de portée générale pour cause d'incapacité durable de discernement sont exclues du corps électoral, soit faire une analyse au cas par cas de la capacité de vote des personnes : en effet, l'analyse qui est faite dans le cadre des décisions des Justices de paix, ne porte que sur la capacité de discernement en relation avec ses droits civils (signature de contrats, gestion des biens, etc.) et non pas sur sa capacité de discernement concernant ses droits politiques. Autrement dit, lorsqu'on considère qu'une personnes est durablement incapable de discernement, l'analyse ne porte aucunement sur sa capacité à exercer des droits politiques. Un rappel qui l'amène à soutenir la proposition présentées par le Conseil d'Etat. La pesée des intérêts entre la suppression d'une discrimination potentielle et le risque de captation des suffrages qui est probablement très faible et s'applique également aux personnes capables de discernement.

Le directeur général de la DGAIC note qu'il y a eu quelques soupçons de captations de suffrages : régulièrement lors du dépouillement dans les communes, on constate que plusieurs bulletins sont remplis de la même main. Dans ces cas, les communes et les scrutateurs effectuent leur travail. On a eu à une ou deux reprises des votes communautaristes où on s'est retrouvé avec des bulletins semblables à large échelle. Des cas qui ne concernent pas l'incapacité de discernement. On n'a par ailleurs pas de problèmes particuliers dans les EMS. Par ailleurs, les 1400 personnes concernées par ce décret sont en général entourées, soit en institution soit à domicile, et ont par définition un curateur.

La présidente du Conseil d'Etat rappelle que les personnes en EMS ne sont généralement pas sous le coup d'une curatelle de portée générale pour cause d'absence durable de discernement. Les personnes concernées par ce décret représentent un très faible nombre de personnes au regard de l'ensemble du corps électoral.

Un commissaire n'est pas favorable au principe d'accorder des droits politiques aux personnes sous curatelle de portées générale pour cause d'incapacités durable de de discernement. Même si elles ne représentent qu'un faible nombre de personnes, il est en désaccord avec la position du Conseil d'Etat, lequel relève estime « très peu probable que ces abus soient de nature à impacter l'issue d'un scrutin » bien qu'« Il existe […] des risques d'abus et de captation de suffrages » (EMPD CE, p. 9, 2è par.) La question doit à son avis être posée sur son principe, et non pas sur son risque de captation de suffrages qui pourraient en découler. A son avis, si ces personnes sont incapables de discernement en matière civile, il ne voit pas pourquoi elles seraient considérées comme capables de discernement en matière civique, et capable de voter de manière autonome. Que cela influe l'issue du scrutin ou non lui importe peu : il y a à son avis un risque réel de captation de suffrages, ce qui sur le principe est dangereux. Sans compter que dans certaines élections, des personnes sont élues (ou non) à quelques voix près, ce qui lui fait douter de l'absence de potentiel impact sur les scrutins. Il est défavorable à ce projet.

Il n'a pas le sentiment de faire un vote pour ou contre les personnes qui sont sous curatelle ou les personnes handicapées, le terme de discrimination lui apparaissant dès lors exagéré. Pour lui la question est de savoir s'il s'agit de discriminer ou de stigmatiser, mais du moment que ces personnes sont reconnues comme non capables de discernement pour leurs propres affaires, il n'y a pas lieu de présupposer qu'elles sont capables de discernement au moment de voter ou d'élire. Soit il y a capacité de discernement, soit il n'y en a pas. Le risque de captation est à son avis réel. Le fait qu'il y ait des votes communautaires ou des votes dans le cadre familial qui sont également problématiques, ce n'est pas une raison pour justifier d'autres risques de captations de voix.

Une commissaire note par rapport à la notion d'incapacité de discernement que s'il s'agissait vraiment de détecter l'ensemble des personnes concernées il faudrait demander que l'office AI transmette la liste de l'ensemble des personnes rentières à cause de troubles psychiques. En

effet, si des personnes mises sous curatelle de portée générale sont détectées comme telles, de nombreuses personnes vivant dans les familles ne sont pas détectées et participent aux scrutins. Sans compter que la notion même de capacité de discernement : lors d'une mise sous tutelle de portée générale, la Justice de Paix va prioritairement examiner si la personne a des capacités au niveau de sa gestion personnelle. Des personnes capables de réfléchir à certaines choses sont incapables de gérer des affaires, des contrats, ce genre de choses. On est sur deux dimensions différentes : est-ce que parce qu'on est incapable de gérer ses papiers, on est incapable de réfléchir à certaines choses ? Où met-on le curseur ? Doit-on obtenir la liste des rentiers AI, évaluer leurs troubles psychiques ? Pourquoi y a-t-il une différence de traitement entre les personnes détectées ou non ? Pour une égalité de traitement il serait donc à son avis normal que ces personnes aient leurs droits politiques.

Une commissaire n'est pas favorable à ce projet. Le nombre des personnes ayant la capacité de discernement qui commettent des erreurs lors du vote est important. Ce n'est pas anodin de recevoir le matériel de vote. Ce serait ajouter une complexité pour ces personnes, qu'elle ne voit pas capable de participer seules aux scrutins. Si une personne n'a pas de capacité de discernement, ajouter ce stress supplémentaire n'est pas un cadeau. Par ailleurs, elle estime que ce sera compliqué de mettre en place le registre, une tâche à charge des communes. Alors qu'à Genève, le fichier des électeurs est centralisé, ce qui facilite les choses.

La présidente du Conseil d'Etat rappelle que cette motion a été soutenue par une large majorité du plénum, à savoir 73 voix pour et 55 voix contre. Il s'agit d'un sujet de société qui traverse les clivages politiques. S'agissant du principe, on parle de 1400 personnes – beaucoup de personnes âgées, malades, en EMS qui ne sont pas sous curatelle peuvent avoir plus de difficulté à participer aux scrutins que ces 1400 personnes. Le critère de mise sous curatelle de portée générale pour incapacité durable de discernement concerne la capacité à gérer ses propres affaires : il y a une demande très forte de ces gens, on a rencontré des associations, des personnes qui savent exprimer un avis. S'agissant de l'éligibilité, elle estime que l'on peut faire confiance à la population pour élire les personnes les mieux à même de les représenter. Vu les textes internationaux, l'intégration de l'ensemble de la population, que vraisemblablement un nombre important des personnes sont d'ores et déjà dans une situation d'incapacité et de dépendance sans être sous curatelle, il vaut selon elle la peine pour 1400 personnes d'avoir un seul corps électoral sur le plan vaudois.

Une commissaire peine à soutenir ce texte. Ces curatelles de portées générales sont décrétées pour incapacité durable de discernement, et non pas en raison de difficultés ponctuelles ou momentanées. Il lui semble paradoxal qu'une personne jugée incapable de s'engager elle-même puisse engager l'Etat, voter, être élue.

Le Président de commission répète que l'analyse portant sur l'incapacité durable de discernement n'est pas une analyse de la capacité d'exercer son droit de vote.

Une commissaire relève également la différence entre la capacité de gérer ses propres affaires et la possibilité de se forger un avis politique, une opinion, de s'intéresser à des sujets de société. Cette différence a été posée. Les personnes concernées – qui se sont mobilisées devant le Grand Conseil ou ont participé aux échanges avec le Conseil d'Etat – ont fait part de leur volonté de participer à la vie démocratique. Le corps électoral est en grande partie abstentionniste, une grande partie des jeunes ne s'y intéresse pas. La problématique de l'intérêt pour les questions démocratiques et de la formation de l'opinion politique transcende d'autres groupes sociaux, notamment les jeunes. Et dans le cas qui nous concerne, on a une frange de la population qui peut être capable de se forger un avis politique, et qui le souhaite. Et on priverait ce groupe qui souhaite s'investir dans la vie sociale et s'en montre capable, quand d'autres groupes se désintéressent de la vie publique et politique. Dans un contexte où il y a un fort désintérêt pour

la question publique, elle peine à comprendre qu'on en vienne à priver un groupe qui montre son intérêt et sa capacité à la faire.

Un commissaire relève s'agissant des tâches pour les communes, une simplification : il y aura une catégorie de moins à gérer dans le registre, notamment pour l'envoi du matériel. Il s'agit selon lui d'une simplification bureaucratique. S'agissant du stress que pourrait engendrer l'envoi du matériel de vote auprès de ces personnes, à l'instar des autres membres du corps électoral qui se désintéressent ou ont une phobie pour ces questions, elles ne participeront simplement pas au scrutin ; il n'y a pas de craintes particulières à avoir. Si ce projet devait aboutir devant les urnes, il faudrait l'accompagner comme cela se fait pour d'autres catégories de personnes qui votent peu, à l'instar de ce qui se fait en direction des jeunes, des personnes étrangères qui bénéficient du droit de vote au niveau communal. Une telle démarche a été faite pour d'autres groupes spécifiques et pourrait être faite en direction de ces 1400 personnes.

Une commissaire comprend que le Conseil d'Etat ait été convaincu par un échantillon de personnes qui lui ont été présentées, soigneusement choisis pour être présentés au CE. Mais qu'en est-il des autres ? L'échantillonnage est utilisé par tous les bords politiques lorsqu'on souhaite défendre une position. Si ce projet visait à ce que les 1400 personnes incapables de discernement avaient le droit de demander leurs droits politiques, elle soutiendrait. Mais donner ce droit de manière générale parce qu'il y a un certain pourcentage parmi ces personnes capables de se former une opinion politique va trop loin à son avis. Les dossiers politiques peuvent être compliqués.

Un commissaire estime au contraire que le risque de se prononcer sur des enjeux que l'on ne maîtrise pas entièrement concerne l'ensemble de la population. Lorsqu'il y a eu le débat au Grand Conseil sur la motion Buclin, un groupe de personnes concernées est venue assister au débat. Il ne s'agissait pas forcément de personnes choisies comme ambassadeurs mais plutôt des personnes motivées à venir. Il a eu à cette occasion une discussion avec une personne qui n'avait pas le droit de vote mais exprimait pourtant des positions politiques claires. Certes parmi ces 1400 personnes certaines ont des opinions politiques et d'autres pas, à l'instar du reste de la population vaudoise. Les personnes n'ayant pas d'avis ou n'étant pas intéressées ne vont simplement pas participer aux scrutins. Ce changement constitutionnel vise à ne plus les interdire de facto, ce qui ne signifie pas que ces personnes seront obligées de prendre part à la vie citoyenne. En réalité, le seul argument qu'il peut comprendre chez les opposants à cette évolution, c'est le risque de captation. Or, ce risque est condamnable : une personne qui fait des démarches de captation de suffrages prend un risque, l'amende pouvant aller jusqu'à Fr. 10'000.- Capter des voix est un énorme risque politique pour les candidatures. La pesée d'intérêts entre une discrimination sur les droits politiques fondamentaux et ce risque minime de captation de suffrages a été faite par le Conseil d'Etat. Même si avec la LEDP il y été spécifié que la production d'un certificat médical est suffisante pour prouver sa capacité de discernement s'agissant des droits politiques, la décision est en main des municipalités : est-ce réellement la meilleure autorité pour se pencher sur cette question fondamentale ? Avec par ailleurs des risques d'inégalité de traitement d'une commune à l'autre. Avec ce système on simplifie le rôle des autorités communales.

Un commissaire entend que le diagnostic sur l'incapacité durable de discernement ne concerne pas les idées politiques. Reste que l'on souhaite par cette initiative donner la possibilité de discerner à des personnes jugées incapables de discernement. Soit le terme est inadéquat pour catégoriser ces personnes, soit à son avis on marche sur la tête : on ne va pas donner un droit de discernement à une personne incapable de discerner.

Une commissaire est curatrice. Certes il s'agit de personnes incapables de discernement en matière administrative, cependant elles peuvent faire leurs courses, discuter du contenu des

contrats, etc. Ces personnes sont capables de mener la réflexion mais non pas de faire ensuite les choses par elles-mêmes. Le nouveau droit des curatelles adapte les décisions aux problématiques des gens. Nombre personnes qui à l'époque ont été mis sous tutelle de portée générale ne le seraient pas aujourd'hui : le nouveau droit veille à conserver l'autonomie des personnes concernées dans certains actes. Une évaluation à l'aulne du droit actuel ferait probablement baisser le nombre de curatelles de portée générale. Les évaluations pour ces curatelles se fait par ailleurs spécifiquement sur la capacité de gestion personnelle administrative, en aucun cas sur leur capacité à discuter, réfléchir à des problématiques politiques.

Un commissaire pense également qu'il existe une catégorie de personnes sous curatelle de portée générale avec lesquelles on peut avoir des discussions de cet ordre. Et sur cette base on extrapole que l'ensemble de ces personnes seraient capables de le faire, alors qu'à son avis une solution plus juste et défendable serait que les personnes concernées estimant qu'elle peuvent exercer leurs droits politiques en fassent la demande, comme cela est possible.

Un commissaire rappelle que si le Grand Conseil classe cette proposition, le corps électoral ne sera pas en mesure de se prononcer sur cette question de société. Dans un contexte où il y aura dans tous les cas un scrutin populaire vu que parmi les objets figure une initiative populaire de portée constitutionnelle. L'option peut également, par exemple via l'abstention, d'être défavorable à une proposition mais de souhaiter qu'un débat public ait lieu sur ces questions.

Le directeur général de la DGAIC précise que le Conseil d'Etat viendra avec un projet de modification de la LEDP en fonction des objets qui seront soumis, et acceptés par le corps électoral.

La présidente du Conseil d'Etat relève qu'à Genève qui a introduit une telle disposition, il n'y a pas eu de problèmes de captation de votes.

Examen du projet de décret et votes

Article 1

Par 6 voix pour, 9 voix contre et aucune abstention, la commission refuse l'art. 1 du projet de décret proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 2 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 3

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 3 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Décret tel qu'il ressort de l'examen par la commission

Par 9 voix pour, 6 voix contre et aucune abstention, la commission adopte le projet de décret tel qu'il ressort de son examen (avec refus de l'art. 1).

Recommandation d'entrée en matière

Par 6 voix pour, 9 voix contre et aucune abstention, la commission au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur ce projet de décret.

2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION HADRIEN BUCLIN ET CONSORTS « METTRE UN TERME AUX DISCRIMINATIONS EN MATIÈRE DE DROITS POLITIQUES CONTRE LES PERSONNES ATTEINTES DE TROUBLES PSYCHIQUES » (19_MOT_117)

Position du motionnaire

Le motionnaire n'a rien à ajouter et considère que le projet du Conseil d'Etat répond à son intervention.

Discussions générale

Elle n'est pas demandée.

Vote de recommandation

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat.

Alexandre Démétriadès annonce un rapport de minorité.

Bogis-Bossey, le 18 novembre 2024

La rapportrice de majorité:
(Signé) Marion Wahlen

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

Projet de décret visant à accorder automatiquement le droit de vote cantonal aux personnes protégées par une curatelle de portée générale ou un mandat pour cause d'inaptitude, en raison d'une incapacité durable de discernement

et

Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Hadrien Buclin et consorts « Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques » (19_MOT_117)

1. PREAMBULE

Les positions du motionnaire et du Conseil d'Etat figurant dans le rapport de majorité, elles ne seront pas reportées ici.

Lors de l'examen de la révision totale de la LEDP, en mars-juin 2021, la CIDROPOL a accepté la demande du Conseil d'Etat de mener une révision totale sans que celle-ci n'ait d'impact sur la Constitution d'alors, afin de permettre une entrée en vigueur rapide de ce nouveau texte, pour les élections cantonales de 2022. La CIDROPOL acceptait ainsi de renoncer à ouvrir un débat visant à modifier l'article 74 Cst qui traite de la présente problématique. A ce moment, la CIDROPOL a toutefois utilisé toutes les marges de manœuvres offertes par la Constitution actuelle pour faciliter au mieux l'octroi des droits politiques aux personnes touchées par une incapacité durable de discernement.

Les amendements proposés par la CIDROPOL et acceptés par le plénum peuvent se résumer comme suit :

- Dorénavant, la Justice de paix doit notamment clairement indiquer lors de l'instauration d'une curatelle de portée générale lorsque la personne concernée est incapable de discernement de manière durable ;
- Il faut que soient exposés aux personnes concernées les conséquences sur les droits politiques de l'instauration d'une curatelle de portée générale pour cause d'incapacité durable de discernement ;
- Enfin, les conditions de retour dans le corps électoral ont été simplifiées en précisant qu'un simple certificat médical suffit pour appuyer cette démarche.

L'ensemble des éléments susmentionnés ne doit cependant pas occulter le cœur de la problématique dont il est question ici : sous l'angle de l'octroi des droits politiques, notre Constitution maintient une discrimination stigmatisante et qui contrevient aux engagements qu'a pris la Suisse en ratifiant la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CPDH). Selon le Conseil fédéral, pour que la Suisse respecte le droit international en vigueur, deux options se présentent à elle : *abroger* l'exclusion du droit de vote pour incapacité durable de discernement ou *borner* les exclusions du corps électoral à des analyses faites au cas par cas, sous l'angle de la capacité de la personne concernée à exercer ses droits politiques.

2. POSITION DE LA MINORITE

Respect de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CPDH)

En l'état, l'analyse qui est faite dans le cadre des décisions des Justices de paix qui peuvent entraîner une exclusion du corps électoral, ne porte que sur la capacité de discernement d'une personne en relation avec ses *droits civils* (signature de contrats, gestion des biens, etc.) et non pas sur sa capacité de discernement concernant ses *droits politiques*. Autrement dit, lorsque l'on considère qu'une personne est durablement incapable de discernement, l'analyse ne porte aucunement sur sa capacité à exercer des droits politiques. C'est cet élément qui relève d'une discrimination incompatible avec la CPDH.

Comme mentionné en préambule et selon l'analyse du Conseil fédéral, pour appliquer la CPDH, il conviendrait soit d'abroger l'exclusion du droit de vote pour incapacité durable de discernement, soit de borner les exclusions du corps électoral à des analyses faites au cas par cas, sous l'angle de la capacité de la personne concernée à exercer *ses droits politiques.* Cette dernière option représenterait une procédure particulièrement lourde à mettre en place pour les communes.

Comme on le voit, la révision constitutionnelle proposée par le Conseil d'Etat, qui propose d'octroyer les droits politiques aux personnes durablement incapables de discernement, permet d'appliquer la CPDH de la manière la plus simple possible.

Risque de captation des suffrages

Des commissaires de la majorité ont exprimé leur crainte quant à un risque de captation des suffrages qu'ouvrirait la modification constitutionnelle proposée. A ce propos, il a été relevé par le directeur de la DGAIC qu'à ce stade, les quelques soupçons de captation des suffrages connus n'ont pas concerné des personnes diminuées ou des institutions type EMS mais plutôt des votes de type « communautariste ». De surcroît, il convient de noter que les quelques 1'400 personnes concernées par la modification constitutionnelle sont des personnes entourées, à domicile ou en institution, et ont par définition un curateur. Enfin, il est important de garder à l'esprit que toute personne qui se rendrait coupable d'une captation de suffrage risque une amende qui peut se monter jusqu'à CHF 10'000.

Répondre à une demande des personnes concernées

A plusieurs reprises, les associations représentant les personnes en situation de handicap ou les personnes jugées incapables de discernement ont affiché leur ferme volonté d'abroger une disposition constitutionnelle qu'ils jugent profondément discriminatoire. Que ce soit lors de débats du plénum sur la motion Buclin ou à l'occasion de rencontres avec le Conseil d'Etat, des personnes directement concernées par cette discrimination sont elles-mêmes venues défendre leur demande de pouvoir participer à la vie démocratique de notre Canton et d'exprimer leur opinion, ce dont ils et elles sont capables. Au niveau fédéral, cette demande s'est matérialisée par une résolution déposée à l'occasion de la première session des personnes handicapées de Suisse qui s'est tenue le 24 mars 2023 au Palais fédéral[2].

Nos autorités se trouvent donc face à une partie de notre population qui se sent discriminée, qui se sent capable d'exprimer un avis politique et qui souhaite profondément pouvoir le faire. Certes, parmi les 1400 personnes concernées par la modification constitutionnelle, certaines ont des opinions politiques et d'autres n'en n'ont pas. Mais n'est-ce pas précisément le cas pour l'ensemble du corps électoral actuel ? Dans la même logique et comme pour le reste de la population, les personnes n'ayant pas d'avis ou n'étant pas intéressées ne vont-elles pas simplement ne pas participer aux scrutins ?

[2] https://www.proinfirmis.ch/fr/politique/participation-politique/session-des-personnes-handicapees/resolution.html

3. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et aux côtés du Conseil d'Etat, la minorité de la Commission est convaincue par le bien-fondé de la modification constitutionnelle proposée. Elle a l'honneur de recommander au Grand Conseil, et à la population qui devrait trancher en dernier lieu, de franchir un pas aussi important pour l'histoire de l'extension du suffrage universel que pour celle de l'inclusion des personnes en situation de handicap.

Nyon, le 8 février 2025

Le rapporteur de minorité :
(Signé) Alexandre Démétriadès

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

Projet de décret visant à raccourcir le délai d'attente des étrangères et étrangers vivant dans le Canton pour l'exercice des droits politiques au niveau communal

et

Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative Hadrien Buclin et consorts « Faciliter l'accès aux droits politiques communaux pour les étrangères et étrangers » (21_INI_1)

1. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat rappelle que l'initiative Buclin avait fait l'objet de larges discussions au Grand Conseil, puisqu'au final le Parlement avait pris en considération partiellement et renvoyé cette intervention au Conseil d'Etat par 70 voix pour et 68 contre. Une discussion qui avait abouti à la solution selon laquelle les étrangers établis dans le Canton de Vaud puissent prendre part aux élections communales du moment qu'ils séjournent depuis au moins cinq ans en Suisse et un an dans le Canton. Etant rappelé que selon la Constitution vaudoise en vigueur, les étrangères et les étrangers doivent résider en Suisse depuis dix ans au moins et être domiciliés dans le Canton depuis trois ans au moins.

Au vu des vingt ans d'expérience positive quant à l'exercice de ces droits politiques, bien que les étrangères et les étrangers ne participent pas plus que les Suisses aux scrutins, il est reconnu que cette possibilité participe du processus d'intégration de ces populations. Une discussion nourrie avait eu lieu au sein de la Constituante qui avait abouti à cet élargissement, que l'on connaît dans d'autres cantons.

Le Conseil d'Etat est favorable à un tel élargissement au niveau communal – mais reste opposé à son élargissement au niveau cantonal. En effet, le Conseil d'Etat admet qu'une personne ayant séjourné de manière ininterrompue au bénéfice d'une autorisation de séjour durant cinq ans a déjà noué des liens forts avec notre pays et marqué sa volonté d'intégration. Cette diminution des temps de séjours paraît dès lors raisonnable au Conseil d'Etat pour bénéficier de droits politiques au niveau communal.

Sur le plan communal, il y aurait désormais besoin que d'une année de séjour dans le Canton pour pouvoir voter et être éligible, une durée de séjour retenue par le Grand Conseil suite à un compromis, qui semble idoine aux yeux du Conseil d'Etat.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiant remercie le Conseil d'Etat de se rallier à la prise en considération partielle de son initiative, un compromis sur les durées de résidence dans le Canton, respectivement la Confédération. Il rappelle que le Canton de Vaud a été pionnier en matière de droits politiques au niveau Suisse, notamment en étant le premier à avoir accordé le droit de vote aux femmes en 1959. Il y a dans le Canton de Vaud une certaine tradition progressiste en matière de droits politiques qui pourrait favoriser cette petite ouverture en faveur du droit de vote au niveau communal des étrangers domiciliés dans le Canton – un élargissement qui ne va pas bouleverser

de façon majeure le système en passant les délais de séjour en Suisse de dix à cinq ans, respectivement de trois à une année dans le Canton.

Le critère actuel de dix ans en Suisse et de trois ans dans le Canton a la particularité d'exclure des milliers d'habitants émigrés, notamment des personnes qui sont en Suisse depuis très longtemps mais ont changé de Canton et ne respectent dès lors pas le deuxième délai de trois ans dans le Canton. Ce qui permettrait d'accorder des droits politiques au niveau communal à près de 50'000 personnes, ce qui est loin d'être négligeable.

Convaincu que les droits politiques au niveau local favorisent l'insertion dans la vie d'une localité, le vivre ensemble, il espère que cela permettra d'aider par ailleurs à trouver des personnes prêtes à s'impliquer dans la vie politique des petites communes. Enfin, cela permettra un allègement administratif pour les communes, tant il est plus facile de vérifier une durée d'établissement de cinq respectivement un an que de dix ans en Suisse, respectivement trois ans dans le Canton.

3. LECTURE DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS (CHAPITRE 4)

La parole n'est pas demandée.

4. DISCUSSIONS GÉNÉRALE

Un député rappelle que lors du débat en plénum, un compromis avait été trouvé, auquel il est favorable. Le vote au niveau communal permet de se prononcer sur des enjeux en prise directe avec la vie des gens (aménagement du territoire, taux d'imposition, etc.) et d'élire les personnes qui gèrent la localité où l'on vit. Il est dès lors favorable au mécanisme proposé, à savoir cinq ans de séjour en Suisse (au lieu de dix actuellement) et un an de séjour dans le Canton (au lieu de trois ans actuellement). Une modification du système proposé peut se faire par amendement du projet de décret.

Une députée fait part de sa mécompréhension de la diminution importante du temps de résidence au niveau cantonal, ramené à seulement une année. Elle estime qu'une durée d'un an de domicile dans le Canton est trop court pour s'adapter, prendre connaissance des institutions et de la vie locale. Elle se réserve la possibilité de déposer un amendement. Elle rappelle par ailleurs qu'une personne décidée à faire valoir ses droits politiques peut également choisir la voie de la naturalisation.

Une autre députée était a priori favorable à la proposition de cinq, respectivement un an de résidence. Mais au vu des arguments avancés, elle estime également qu'il faut une durée de séjour plus longue au niveau cantonal.

L'initiant estime que le critère de durée de séjour en Suisse est plus pertinent en termes d'adaptation au nouveau pays, que la durée de séjour dans un canton. On peut se trouver avec des personnes qui vivent en Suisse depuis quarante ans mais qui, au gré d'un déménagement du Canon du Valais dans le Canton de Vaud devraient attendre trois ans pour prendre part à la vie politique locale. Il est défavorable à un amendement rallongeant la durée de séjour au niveau cantonal.

Un député donne l'exemple d'une personne déménageant de la Broye fribourgeoise dans la Broye vaudoise : il partage aussi l'avis que la durée de séjour en Suisse est un meilleur critère.

A l'issue d'une suspension de séance permettant aux membres de la commission d'échanger sur ces questions, une députée annonce un amendement visant à relever d'un an à trois ans la durée de domicile dans le Canton.

5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ET VOTES

Article 1

Au vu des arguments ci-avant, une commissaire dépose l'amendement suivant :

> [1] Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :
>
> Art. 142 - Droits politiques
> [1] Sans changement.
> a. Sans changement.
> b. les étrangères et les étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis cinq ans au moins et sont domiciliés dans le canton depuis trois ans ~~un an~~ au moins.
> [2] Sans changement.
> [3] Sans changement.

Par 10 voix pour, 2 contre et 3 abstentions, la commission adopte l'amendement.

Par 12 voix pour, trois contre et aucune abstentions, la commission adopte l'art. 1 tel qu'amendé.

Article 2

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 2 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 3

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 3 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

6. DÉCRET TEL QU'IL RESSORT DE L'EXAMEN PAR LA COMMISSION

Par 12 voix pour, 3 voix contre et aucune abstention, la commission adopte le projet de décret tel qu'il ressort de son examen (art. 1 amendé).

7. RECOMMANDATION D'ENTRÉE EN MATIÈRE

A l'unanimité, la commission au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Nyon, le 8 janvier 2025

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès

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

Projet de décret visant à convoquer le corps électoral afin qu'il se prononce sur l'initiative populaire cantonale « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici »

1. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat précise qu'il s'agit d'une initiative constitutionnelle rédigée de toute pièce et que cette initiative a abouti. Celle-ci demande d'accorder des droits politiques au niveau cantonal pour les étrangères et les étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans, respectivement trois ans dans le Canton. Si le Conseil d'Etat est favorable aux droits politiques au niveau communal, il n'est pas favorable à les élargir au niveau cantonal. Il est donc opposé à cette initiative. S'agissant d'une initiative populaire, dans tous les cas le corps électoral sera amené à trancher cette question.

Le Grand Conseil peut donner un préavis sur cette initiative ou formuler un contre-projet s'il le souhaite.

2. LECTURE DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

La parole n'est pas demandée.

3. DISCUSSIONS GÉNÉRALE

Des commissaires, opposés sur la question du droit de vote des étrangers, relèvent cependant, de concert, une incohérence argumentative. En effet, les arguments du Conseil d'Etat concernant le vote des étrangers au niveau communal et cantonal sont exactement les mêmes mais amènent à des conclusions opposées.

L'argumentaire de l'exécutif semble manquer de substance pour justifier son refus de principe d'accorder le droit de vote aux étrangers au niveau cantonal.

Voici, en substance, les arguments avancés à ce sujet :

Pour certains membres de la commission, il semble légitime que les personnes qui vivent et travaillent dans notre Canton participent à la vie publique et puissent se prononcer sur les décisions qui affectent leur vie.

Le raccourcissement proposé des délais au niveau communal est jugé positivement par un membre de la commission qui apprécie la gradation, soit :

- au niveau communal, cinq ans de séjour en Suisse et trois ans dans le canton ;
- au niveau cantonal dix ans de séjour en Suisse et trois ans dans le Canton.

Il est relevé que l'idée de n'autoriser le vote qu'aux personnes ayant obtenu la nationalité suisse peut être compliqué suivant la nationalité des personnes résidentes. En effet, cela peut être problématique attendu qu'une procédure de naturalisation peut impliquer un abandon de sa

nationalité d'origine (par exemple la Chine actuellement ou l'Italie jusque dans les années 1990). Ce choix obligé peut être vu comme un obstacle insurmontable pour certaines personnes, suivant l'attachement au pays d'origine. En imposant la naturalisation, on se priverait de personnes très intégrées dans notre canton mais qui resteraient sans droits politiques au niveau cantonal, ce qui est ressenti comme injuste par une partie des personnes présente.

Il est rétorqué que même si l'impossibilité de garder 2 nationalités est effectivement difficile à vivre, ce n'est pas parce que certains pays la refusent que le Canton doit s'y adapter. Cela serait plutôt au pays d'origine d'adapter sa législation qu'au Canton de corriger les choix de pays tiers.

L'aspect de la durée des procédures est également évoqué pour des personnes nées en Suisse. En effet, si les parents ne font pas la démarche, ce n'est qu'à la majorité que l'enfant (devenu adulte) peut démarrer les procédures de naturalisation. Cela signifie que la procédure dure deux à trois ans alors que ces personnes sont entièrement intégrées.

Cependant, pour une majorité des membres présents, la position du Conseil d'Etat qui veut que les droits politiques cantonaux doivent rester liés à la détention de la nationalité suisse est cohérente.

4. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET ET VOTES

Article 1

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 1 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

Un commissaire dépose l'amendement suivant :

[1] Le Grand Conseil recommande au peuple d'accepter ~~de rejeter~~ l'initiative.

Par 6 voix pour, 9 voix contre et aucune abstention, l'amendement est refusé.

Par 9 voix pour, 6 voix contre et aucune abstention, la commission adopte l'art. 2 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 3

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 3 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 4

A l'unanimité, la commission adopte l'art. 4 du projet de décret tel que proposé par le Conseil d'Etat.

5. DÉCRET TEL QU'IL RESSORT DE L'EXAMEN PAR LA COMMISSION

Par 9 voix pour, 6 voix contre et aucune abstention, adopte le projet de décret tel qu'il ressort de son examen.

6. RECOMMANDATION D'ENTRÉE EN MATIÈRE

A l'unanimité, la commission au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Alexandre Démétriadès annonce un rapport de minorité.

Trélex, le 1er novembre 2024

Le rapporteur de la majorité:
(Signé) David Vogel

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

Projet de décret visant à convoquer le corps électoral afin qu'il se prononce sur l'initiative populaire cantonale « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici »

1. POSITION DE LA MINORITE

Plusieurs arguments évoqués par le Conseil d'Etat conduisent la minorité à soutenir l'initiative « Pour des droits politique pour celles et ceux qui vivent ici » :

- Le Conseil d'Etat l'a relevé tant dans son exposé des motifs qu'en séance de commission à propos de la participation politique des étrangers au niveau communal : l'introduction du droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers sur le plan communal il y a vingt ans a été une réussite et a donné lieu à une expérience tout à fait positive pour notre Canton. Selon les dires mêmes de l'exécutif, le droit de vote participe au processus d'intégration des personnes étrangères présentes sur le territoire ;
- Toujours selon le Conseil d'Etat, qui est favorable à l'abaissement de la durée de séjour en Suisse nécessaire pour obtenir le droit de vote sur le plan communal : « [une] personne ayant séjourné de manière ininterrompue au bénéfice d'une autorisation de séjour durant cinq ans a déjà noué des liens forts avec notre pays et marqué sa volonté d'intégration » ;
- Ces deux derniers éléments et l'ensemble de l'argumentaire avancés par le Conseil d'Etat pour justifier sa proposition de modification constitutionnelle relative au droit de vote sur le plan communal devraient l'amener, et l'ensemble de la commission l'a souligné, à soutenir l'initiative dont il est question ici. La minorité de la commission peine à comprendre que cela ne soit pas le cas.

Au-delà de la position du Conseil d'Etat, la minorité de la commission soutient l'initiative populaire cantonale pour les raisons suivantes :

Voter où l'on vit

Au cœur de son raisonnement, la minorité est attachée à l'idée qu'une démocratie doit octroyer les outils de son exercice à l'ensemble des personnes directement impactées par les décisions prises par ses institutions. Elle pense en effet que toute personne doit avoir la possibilité, si elle le souhaite, de participer à l'élaboration collective des décisions qui contribueront à dessiner l'avenir de la société à laquelle elle appartient

A l'heure actuelle, près d'un tiers de la population est exclue de ce droit. Il s'agit pourtant de personnes qui contribuent de manière essentielle à l'ensemble de la vie de notre Canton soit par le paiement de l'impôt, par leur travail, par leur consommation ou par d'innombrables engagements dans la société civile vaudoise ; comment ne pas mentionner également le nombre important de personnes non naturalisées investies dans nos Conseils communaux ou nos Municipalités ?

La minorité n'est pas opposée à l'idée de restreindre l'octroi politique en posant une cautèle liée à la durée d'établissement d'une personne. On peut légitimement se dire qu'il est important qu'une personne soit ancrée durablement pour participer à des décisions ayant un impact sur le long terme.

À ce titre, la demande des initiant-e-s est très modérée : loin de demander l'octroi des droits politiques sur le plan cantonal à toute personne de passage sur nos terres, l'initiative « pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici » demande que le critère de détention de la nationalité suisse actuellement en vigueur pour voter, élire et se faire élire dans le Canton soit remplacé par un critère de durée d'établissement qui reste très stricte (10 ans en Suisse et 3 ans dans le Canton).

En l'état, le fait de conditionner l'octroi des droits politiques vaudois à l'obtention de la nationalité suisse prive des personnes particulièrement intégrées dans notre Canton de l'exercice de ces droits. Plusieurs problèmes qui ont été soulevés par la minorité en commission, par exemple : les cas d'étrangers-ères ressortissant-e-s de pays interdisant ou limitant la double nationalité, les enfants étant né-e-s en Suisse de parents n'ayant pas lancé de démarches de naturalisation et qui attendent plusieurs années après leur majorité pour voter sur le plan cantonal, les personnes faisant le choix de ne pas se naturaliser en tant que suisses malgré une durée d'établissement vieille de plusieurs dizaines d'années (ou même une naissance en Suisse) et ce, au motif des discriminations vécues du fait de leur origine.

Enfin, si l'exclusion du corps électoral d'une partie de notre population pose un problème en termes de droits fondamentaux pour les personnes concernées, cet état de fait pose également un problème pour la qualité démocratique de nos institutions. Exclure un pan si important des personnes vivant dans notre Canton du corps électoral pose un véritable problème de représentativité qu'il ne faut pas négliger.

Intégration

Les personnes sceptiques à l'idée de modifier notre Constitution dans le sens de l'initiative avancent l'idée que l'acte de demande de naturalisation suisse est le seul gage d'affirmation d'une volonté d'intégration, qui serait nécessaire pour octroyer des droits politiques cantonaux.

D'une part, la minorité pense que d'innombrables facteurs subjectifs peuvent être pris en compte pour mesurer une volonté d'intégration (des personnes nées suisses ou naturalisées ne sont-elles pas moins « intégrées » à la vie de nos communes ou de notre Canton que des personnes n'ayant pas ou pas encore la nationalité suisse ?) et qu'il est dès lors plus pertinent de se borner à des considérations objectives comme une durée d'établissement pour mesurer cette volonté. D'autre part, et le Conseil d'Etat le dit lui-même, « [une] personne ayant séjourné de manière ininterrompue au bénéfice d'une autorisation de séjour durant cinq ans a déjà noué des liens forts avec notre pays et marqué sa volonté d'intégration ».

En outre, il faut rappeler ici, comme le fait le Conseil d'Etat, que l'octroi et ensuite l'exercice des droits politiques peut en tant que tel être un fort facteur d'intégration.

L'ensemble de ces éléments, conjugués à l'expérience très positive de 20 années d'octroi – sous conditions d'établissement – des droits politiques communaux aux étrangers/ères conduit la minorité à penser que la proposition de l'initiative – qui comprend les mêmes conditions – est une demande tout à fait raisonnable ainsi qu'une belle opportunité.

Souveraineté et appartenance vaudoise

En termes de souveraineté cantonale, l'on peut se demander s'il paraît pertinent de conditionner l'octroi des droits politiques cantonaux, qui sont précisément de compétence cantonale, à un droit – celui de la nationalité suisse – de compétence presque exclusivement fédérale. Le droit fédéral laissant le choix aux Cantons de décider de leur sort en la matière, la minorité pense que

le Canton de Vaud, qui fût pionnier sur la question des droits politiques des femmes et est très fier de l'avoir été, pourrait se délier d'une loi fédérale comme condition pour l'octroi des droits politiques cantonaux aux étrangers/ères et, ainsi, en adoptant son propre régime, être à nouveau fier de faire partie des cantons pionnier en matière de droits politiques.

De surcroît, compte tenu du positionnement d'une nette majorité de la CIDROPOL en faveur de l'abaissement de la durée d'établissement nécessaire pour l'octroi des droits politiques *communaux* aux personnes étrangères (voir rapport précédent), l'acceptation conjointe de ce texte et de la présente initiative créerait une opportunité très intéressante. En substance, un nouveau régime serait dessiné en gradation pour l'obtention des droits politiques dans le Canton de Vaud : au niveau communal, cinq ans de séjour en Suisse et trois ans dans le canton ; au niveau cantonal, dix ans de séjour en Suisse et trois ans dans le Canton ; au niveau fédéral, obtention de la nationalité suisse. Il apparaît à la minorité de la commission que ce nouveau régime permettrait à notre Canton de créer par là un fort mécanisme d'appartenance.

2. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission a l'honneur d'inviter le Grand Conseil soutenir l'initiative populaire cantonale « Pour des droits politiques pour celles et ceux qui vivent ici ».

Nyon, le 8 janvier 2025

Le rapporteur de minorité :
(Signé) Alexandre Démétriadès