

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

Initiative Isabelle Freymond et consorts au nom Circé Barbezat-Fuchs (V'L) – Alain Cornamusaz (UDC) - Sauvegarde du droit à la représentation par tous les districts

1. PREAMBULE

La CIDROPOL s'est réunie pour examiner cet objet le 17 décembre 2024 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Etaient présent-e-s Mmes Florence Bettschart-Narbel (remplaçant Carole Dubois), Thanh-My Tran-Nhu, Joséphine Byrne Garelli, Monique Hofstetter, Elodie Lopez, Muriel Tahlmann, MM. Yannick Maury, David Vogel, Michael Wyssa, Pierre Wahlen, Alain Cornamusaz, Grégory Devaud, Olivier Agassis, Aurélien Demaurex, sous la présidence M. Alexandre Démétriadès.

Mme Isabelle Freymond, initiatrice, participait avec voix consultative.

Assistaient également à la séance Mme Christelle Luisier-Brodard (présidente du Conseil d'Etat), ainsi que M. Jean-Luc Schwaar (directeur général de la DGAIC).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de commission parlementaire, a suivi les travaux et établi les notes de séances, qu'il en soit ici remercié.

2. POSITION DE L'INITIANTE

L'initiatrice a déposé cette initiative suite au constat que les petites communes ne pourraient plus continuer à densifier, alors que les villes et les agglomérations le peuvent encore. Et cela du fait des différentes LAT, fédérale et cantonale. Selon elle, de nombreuses communes ont dû dézoner et sont bloquées pour plusieurs années, voir plus d'une dizaine d'année pour certaines. Le meilleur exemple de densification est à son avis l'ouest lausannois qui devrait atteindre une augmentation de 30% dans les 10 prochaines années.

Pour l'initiatrice, ce constat doit nous mener à nous poser la question de la capacité des petits districts à défendre leurs intérêts. Il faut avouer que les problématiques et les besoins des régions campagnardes ou de montagnes ne sont pas les mêmes que dans les régions citadines. Que ce soit en termes d'infrastructures, de mobilité, d'accueil de jour des enfants ou encore de difficultés vécues par le monde agricole. Aujourd'hui déjà, les gens vivant à la campagne ont l'impression de ne pas être compris par une majorité des élus, qui viennent déjà majoritairement des villes.

Toujours selon l'initiatrice, l'autre enjeu qu'il lui paraît important de soulever est celui des droits démocratiques, soit de la question du droit de la population de ces districts à élire leurs députés de différents partis de manière à les représenter réellement. Lors des dernières élections au Grand Conseil, on constate que le taux de participation n'est que de 33%. Si, dans les petits districts, seuls 1 ou 2 partis arrivent à avoir des élus, il est illusoire de penser que nous arriverons encore à motiver des habitants à participer à la vie politique ou les amener à participer aux élections.

De plus, ce qui a toujours fait la force de la Suisse est le fait d'avoir un équilibre apporté par les partis du centre. Si les petits districts continuent à perdre des sièges, les partis du centre vont encore perdre des sièges et cela amènera un grave déséquilibre. Cela provoquera une fracture encore plus importante entre les villes de gauche et les campagnes de droite. Cela provoquera encore plus de difficulté à trouver des consensus. Ce qui, rappelle-t-elle, a toujours fait ce que nous appelons la magie vaudoise.

Le troisième point qu'il lui paraît important de souligner est que la répartition des sièges selon le taux de population a déjà été mis à mal suite à l'introduction de sièges minimum réservé aux sous-arrondissements.

Nous ne serions pas le premier canton à effectuer un tel changement. Elle prend pour exemple le Valais qui a déjà fait ce changement au vu du Haut Valais qui perdait en population. Elle relève que si elle avait pris réellement exemple sur ce canton, elle aurait ajouté la demande d'avoir automatiquement un ou une Conseillère d'Etat provenant d'un des trois petits districts. Mais a décidé d'y renoncer. Comme indiqué au moment du développement devant le plenum, elle reste ouverte à la discussion. Elle attend les avis sur la question de la protection du droit démocratique dans les petits districts et, selon les propositions faites, pourrait discuter d'éventuels amendements.

Sens du texte déposé et conséquences en termes de sièges

Pour rappel, le texte précis de l'initiative déposée se conclut de la manière suivante :

Dans notre canton, il serait possible d'adopter un modèle plus équilibré. De ce fait, les signataires proposent la clé de répartition suivante :

- *10 sièges minimums et incompressibles par district, qui représentera déjà 100 sièges au Grand Conseil*
- *Puis pour les 50 restantes, la répartition sera faite selon le taux de population.*

Le président de la CIDROPOL relève que les membres de la commission ont reçu deux tableaux Excel établis par la DGAIC à la demande de membres de la commission et de l'initiatrice souhaitant obtenir des simulations de la répartition des sièges en fonction du nombre minimal qui serait attribué à chaque district :

- Dans le premier tableau, le mode de répartition est calqué sur celui utilisé pour l'élection au Conseil national : les sièges sont répartis entre les districts proportionnellement à leur population, chaque district ayant toutefois droit à dix sièges au moins.
- Dans un second tableau, le mode de répartition correspondant à une interprétation littérale de l'initiative : attribuer dix sièges à chaque arrondissement, puis répartir le reste entre tous les arrondissements (y compris ceux bénéficiant d'une surreprésentation grâce aux dix sièges) en fonction de leur population.

Les chiffres de population utilisés sont ceux estimés par StatVD au 31 décembre 2025, date qui sera retenue pour effectuer la répartition des sièges en vue des élections générales de 2027.

Le président de la CIDROPOL demande à l'initiatrice laquelle des deux versions correspond à son objectif.

L'initiatrice répond qu'il s'agit du premier tableau, calqué sur le modèle du Conseil national, qui garantit un nombre incompressible de dix députés pour chacun des dix arrondissements, ceux qui en obtiendraient moins selon une répartition uniquement fondée sur la population ne participant pas à la répartition des sièges restant.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La présidente du Conseil d'Etat situe son intervention dans le cadre du modèle de répartition pour l'élection au Conseil national, soit garantir un nombre incompressible de député.e.s pour chaque arrondissement électoral, les arrondissements qui au vu de leur population n'auraient pas pu obtenir plus de sièges ne participant pas à la deuxième répartition.

Le tableau ci-dessous donne une projection de répartition des sièges entre arrondissements dans l'hypothèse retenue par l'initiatrice, selon la population estimée par Stat-VD au 31.12.2025, date qui sera utilisée pour la répartition lors des prochaines élections cantonales :

Arrondissement	Habitant 31.12.25	Première répartition		Deuxième répartition						Final
		Population manquante pour dix sièges	nbre de sièges min.	Report population arrond. restants	Population divisée par nouveau quotient	Sièges entiers	Reste	Rang des restes	Sièges attribués	
Arrondissement d' Aigle	48'490	-8'750	10	0	0.000	0	0	8	0	10
Arrondissement de Broye-Vully	48'034	-9'206	10	0	0.000	0	0	8	0	10
Arrondissement du Gros-de-Vaud	50'156	-7'084	10	0	0.000	0	0	8	0	10
Arrondissement du Jura-Nord vaudois	98'098	40'858	0	98'098	16.534	16	3'170	3	1	17
Arrondissement de Lausanne	174'278	117'038	0	174'278	29.374	29	2'221	4	0	29
Arrondissement de Lavaux-Oron	66'664	9'424	0	66'664	11.236	11	1'401	5	0	11
Arrondissement de Morges	89'708	32'468	0	89'708	15.120	15	713	7	0	15
Arrondissement de Nyon	110'899	53'659	0	110'899	18.692	18	4'105	2	1	19
Arrondissement de l'Ouest lausannois	82'336	25'096	0	82'336	13.878	13	5'207	1	1	14
Arrondissement Riviera-Pays-d'Enhaut	89'942	32'702	0	89'942	15.160	15	947	6	0	15
Total	858'605		30	711'925	120	117				150

Si l'initiative avait défendu l'autre scénario consistant à attribuer dix sièges à chaque arrondissement, puis répartir le reste entre tous les arrondissements en fonction de leur population, on aurait probablement abouti à un système posant des problèmes d'admissibilité sous l'angle des droits politiques, le poids de chaque votant par rapport au siège devenant trop différent d'un arrondissement à l'autre.

Selon les projections statistiques de la population à l'horizon 2040 établies par Stat-VD, on constate, contrairement aux craintes de l'initiative, que la tendance va plutôt dans le sens que certains petits districts auront plus de sièges, comme le montre le tableau ci-dessous :

Arrondissement	Habitants 31.12.2020	Sièges 2022	Habitants 31.12.2040	Sièges 2042
Arrondissement d' Aigle	46'316	8	54'736	8
Arrondissement de Broye-Vully	44'642	8	57'161	9
Arrondissement du Gros-de-Vaud	46'413	8	57'912	9
Arrondissement du Jura-Nord vaudois	93'162	17	111'597	17
Arrondissement de Lausanne	168'346	31	193'742	30
Arrondissement de Lavaux-Oron	63'434	12	73'995	11
Arrondissement de Morges	84'561	16	101'298	16
Arrondissement de Nyon	103'219	19	130'815	20
Arrondissement de l'Ouest lausannois	79'078	15	93'873	14
Arrondissement Riviera-Pays-d'Enhaut	86'129	16	102'963	16
Total	815'300	150	978'092	150

Certes, on resterait dans plusieurs districts en-dessous du minimum de dix demandé par l'initiative, mais on ne constate pas une tendance à la baisse de représentativité des petits districts au niveau du Grand Conseil.

En conclusion, la mise en œuvre de cette initiative amènerait une augmentation du nombre de sièges dans les trois districts ayant moins de dix sièges (Aigle, Broye-Vully, Gros-de-Vaud), avec respectivement trois arrondissements qui en perdraient. Une solution qui tient la route juridiquement, mais dont l'appréciation politique est à faire – avec en toile de fond la question de privilégier la représentativité, respectivement de la population et des régions, et de leurs équilibres respectifs. A ce stade, le Conseil d'Etat n'a de position sur cette initiative.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député relève qu'il s'agira de préciser de quelle option on parle au rapport, soit une version plus douce que celle d'une lecture littérale de cette initiative, le modèle du Conseil national étant un bon modèle de discussion. Etant favorable à garantir à long terme un certain équilibre, une représentativité équitable dans le Canton, il entend les craintes liées à une évolution de la population liée à la densification, qui pourrait amener à terme à une perte de la représentativité régionale du Canton au Grand Conseil. Aussi estime-t-il utile de s'assurer qu'il n'y ait à l'avenir pas moins de sièges qu'actuellement dans les arrondissements les moins peuplés, même si les projections de Stat-VD ne vont pas forcément dans cette direction. Sensible à cet équilibre régional, ville-campagne, il estime que l'objectif n'est pas d'accentuer la situation actuelle, mais d'assurer la représentativité actuelle. Aussi propose-t-il une prise en considération partielle visant à garantir non pas dix mais huit sièges minimaux dans chaque arrondissement, le reste des sièges étant répartis entre les districts restant. Ce qui selon les projections et selon le mode de répartition retenu donnerait cette configuration :

Arrondissement	Habitant 31.12.25	Première répartition		Deuxième répartition						Final
		Population manquante pour huit sièges	nbre de sièges min.	Report population arrond. restants	Population divisée par nouveau quotient	Sièges entiers	Reste	Rang des restes	Sièges attribués	
Arrondissement d' Aigle	48'490	2'698	0	48'490	8.471	8	2'698	5	1	9
Arrondissement de Broye-Vully	48'034	2'242	0	48'034	8.392	8	2'242	7	0	8
Arrondissement du Gros-de-Vaud	50'156	4'364	0	50'156	8.762	8	4'364	1	1	9
Arrondissement du Jura-Nord vaudois	98'098	52'306	0	98'098	17.138	17	790	10	0	17
Arrondissement de Lausanne	174'278	128'486	0	174'278	30.447	30	2'558	6	0	30
Arrondissement de Lavaux-Oron	66'664	20'872	0	66'664	11.646	11	3'700	4	1	12
Arrondissement de Morges	89'708	43'916	0	89'708	15.672	15	3'848	3	1	16
Arrondissement de Nyon	110'899	65'107	0	110'899	19.374	19	2'143	9	0	19
Arrondissement de l'Ouest lausannois	82'336	36'544	0	82'336	14.384	14	2'200	8	0	14
Arrondissement Riviera-Pays-d'Enhaut	89'942	44'150	0	89'942	15.713	15	4'082	2	1	16
Total	858'605		0	858'605	150	145				150

Un autre député relève que la mise en œuvre de cette initiative nécessite une modification de l'art. 93, al. 3 Cst-VD. Dès lors un référendum obligatoire. S'agissant du clivage ville-campagne, il relève que si certains districts sont majoritairement ruraux, respectivement urbains, d'autres sont intermédiaires à l'instar de Nyon et Morges dans lesquels les électeurs peuvent opérer des arbitrages. A son sens, le système actuel donne satisfaction. Le seul problème qui pourrait le justifier serait l'existence d'indices clairs d'une décroissance démographique dans un district supposément sous-représenté ; mais selon les projections de Stat-VD, ce serait plutôt l'inverse qui se dessine. Il ne peut se rallier à cette initiative et estime par ailleurs qu'en votation populaire, cette proposition n'a que peu de chance.

Le directeur général de la DGAIC confirme qu'en cas de prise en considération, la mise en œuvre de cette initiative nécessiterait une révision constitutionnelle, quand bien même l'initiative ne le précise pas.

Un député soutient la proposition de prise en considération partielle. Il relève par ailleurs qu'il ne s'agit pas de mettre en place un système dans le but de favoriser un parti.

Un autre député est opposé à cette initiative, y compris la proposition de prise en considération partielle. Issu de l'arrondissement urbain de l'Ouest lausannois, il relève que dans son district la population estime que l'on parle trop des questions concernant la campagne. C'est au Parlement de trouver les consensus pour faire face aux besoins dans les villes et dans les campagnes. Il est défavorable à ce que l'on touche au système de répartition : à son avis, cela revient à ouvrir la boîte de Pandore, car cela profitera qu'on le veuille ou non à certaines formations politiques. Etant entendu qu'à son avis la répartition des sièges entre les arrondissements en fonction de la population est la meilleure manière de procéder. Ce d'autant plus qu'au final, selon les chiffres fournis, cela ne changera pas grand-chose : cela vaut-il la peine de convoquer le corps électoral, provoquer un débat, pour au final n'avoir que peu d'effet concret ?

Une députée rejoint les propos des opposants au texte : elle ne soutient pas cette initiative, ni la proposition de prise en considération partielle. Le système basé sur une représentation des arrondissements selon la population lui semble adéquat. Ouvrir cette clef de répartition revient à ouvrir la boîte de Pandore, avec à la clef plus de risques de créer des déséquilibres de représentativité, alors que la situation actuelle est acceptable.

Une députée demande si cette initiative respecte la Constitution suisse et la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui consacre le principe de l'égalité du poids électoral.

Le directeur général de la DGAIC explique qu'autant le deuxième scénario, non retenu par l'initiatrice, ne tiendrait pas la route sur cette question du poids électoral car on aurait beaucoup trop d'écart entre les districts – on passerait de 3700 habitant / siège dans les petits districts à 8700 habitant / siège pour l'arrondissement de Lausanne (chiffres arrondis). Par contre, avec le modèle retenu pour les discussions, le problème est moindre puisque les variations seraient entre 4800 habitant / siège et 6000 habitant / siège : en effet, selon une jurisprudence récente, le TF estime qu'il ne faut pas aller au-delà d'un facteur deux entre ces rapports. Les différences pouvant être justifiées par des questions de représentation régionale, notamment. Le fait qu'on reste assez proche de la situation actuelle, que le quorum naturel dans tous les districts resterait acceptable car il serait à 10%, ce système serait admissible sous l'angle de la garantie des droits politiques.

Un député relève qu'une lecture littérale de l'initiative serait visiblement non constitutionnelle. Avec la clarification de l'initiatrice que c'est la version « soft » qui est proposée, l'effet de cette initiative visant à aider les arrondissement d'Aigle, de Broye-Vully et du Gros-de-Vaud reviendrait à enlever un siège aux arrondissements de Lausanne, de Lavaux-Oron, de Morges et de Riviera-Pays-d'Enhaut. La demande initiale visant à porter un regard sur l'aspect territorial de développement urbanistique rate sa cible au vu de ces projections – sans parler des projections de la population à l'horizon 2040 qui montrent que l'Ouest lausannois va perdre un siège, qui est pourtant montré en exemple dans le développement de l'initiative comme arrondissement dynamique qui gagnerait à long terme. Il n'y a donc à son sens aucune raison de soutenir cette initiative demandant que chaque arrondissement dispose de dix sièges incompressibles. La proposition de prise en considération partielle fixant ce nombre de sièges à huit finalement n'apporte rien à la situation actuelle.

Une députée relève que l'exemple du Valais présenté par l'initiatrice s'explique par l'existence d'une minorité linguistique. Elle ne va pas soutenir cette initiative qui à son avis rate sa cible : elle est élue de l'arrondissement de Lavaux-Oron, dont la grande majorité des élus viennent de la région campagnarde, à l'exception de deux. Or avec ce système cet arrondissement perdra un siège. On a des districts mixtes. Il est délicat de procéder à ce genre de modifications. Dans un contexte où par ailleurs la population évolue avec le temps et pourrait remettre en cause de telles modifications

Un député relève que dans le district de Nyon, la dynamique démographique de la ville porte les députés de la campagne.

Un autre député note qu'avec huit sièges, le quorum naturel est supérieur aux 10% recommandé par le TF. Il lui semble que dix sièges garantiraient un meilleur quorum naturel, avec trois districts qui gagnent un ou deux députés et cinq qui en perdent un, par rapport à la situation actuelle. Cette initiative n'est pas si ambitieuse, et a le mérite d'avoir un équilibre entre territoire et population. Il est favorable à cette initiative.

L'initiatrice estime qu'il faut avoir une vision à long terme de l'évolution de la population. Or, comme il faut une dizaine d'années pour mettre en place ce genre de modification légale, si cette proposition était soutenue, elle entrerait en vigueur quand, à son avis, la population de l'Ouest lausannois aura augmenté de 30%. Il est à son avis primordial de conserver l'expression des forces de gauche, de droite et du centre dans tous les districts. S'agissant de Lavaux-Oron, qui aura à son avis des difficultés à régater face à la densification dans les villes, il se peut qu'un jour où l'autre dix sièges incompressibles puissent permettre à cette région de passer en deçà de la représentation qu'elle a aujourd'hui. Si sa proposition à dix sièges n'est pas retenue, elle se rallie à la proposition de prise en considération partielle à huit sièges incompressibles.

5. RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

Objet de la décision

Le mode de répartition proposé par l'initiative est calqué sur celui utilisé pour l'élection au Conseil national, à savoir que les sièges sont répartis entre les districts proportionnellement à leur population, chaque district ayant toutefois droit à un nombre minimum de sièges.

L'initiative propose que ce nombre incompressible soit fixé à dix sièges par district.

Au 31.12.2025, un tel modèle induirait les modifications suivantes :

Arrondissement d'Aigle : passage de 9 à 10 sièges

Arrondissement de Broye-Vully : passage de 8 à 10 sièges

Arrondissement du Gros-de-Vaud : passage de 9 à 10 sièges

Arrondissement de Lausanne : passage de 30 à 29 sièges

Arrondissement de Lavaux-Oron : passage de 12 à 11 sièges

Arrondissement de Morges : passage de 16 à 15 sièges

Arrondissement Riviera-Pays-d'Enhaut : passage 16 à 15 sièges

Une demande de prise en considération partielle propose que le nombre de sièges garantis soit fixé à huit au lieu de dix, ce qui ne changerait pas la répartition actuelle mais garantirait la représentativité à long terme des districts les moins peuplés.

Vote opposant la prise en considération totale à la prise en considération partielle.

Par une voix pour la prise en considération totale, onze voix pour la prise en considération partielle et trois abstentions, le modèle retenu est celui d'une prise en considération partielle garantissant huit sièges pour chaque district, les autres sièges étant répartis entre les autres districts selon leur population.

Vote sur la prise en considération partielle

Par sept voix pour une prise en considération partielle garantissant huit sièges pour chaque district, les autres sièges étant répartis entre les autres districts selon leur population, sept voix pour le classement de l'initiative et une abstention, vu la voix prépondérante du président, la commissions recommande au Grand Conseil de classer cette initiative.

Monique Hofstetter annonce un rapport de minorité.

Nyon, le 7 janvier 2026

Le rapporteur :
(Signé) Alexandre Démétriadès