

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION**chargée d'examiner les objets suivants :****(338) Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative constitutionnelle Cesla Amarelle modifiant l'art. 144 Cst-VD (mode d'élection des conseils communaux)****(350) Exposé des motifs et projet de décret complémentaire ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'Initiative Cesla Amarelle et consorts relative à la modification constitutionnelle de l'art. 144, alinéa 3 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Composition et organisation du Conseil communal).****Etude du préavis du Conseil d'Etat No 338**

La commission s'est réunie une première fois le 8 novembre 2010 à la salle des Conférences du Château cantonal à Lausanne. Elle était composée de Mmes Catherine Aellen, Cesla Amarelle, Gloria Capt, Ginette Duvoisin, Tinetta Maystre, Béatrice Métraux (remplaçant Yves Ferrari), Michael Buffat, Laurent Chappuis, Hans-Rudolf Kappeler, Alain Monod, Pierre-Yves Rapaz et Jean-Marie Surer et Jérôme Christen confirmé par la commission dans son rôle de président-rapporteur. Le Conseil d'Etat était représenté par Philippe Leuba, chef du Département de l'Intérieur et Sylvain Jaquenoud, responsable de la section droits politiques du SeCri. Les notes de séance ont été tenues par Sophie Métraux que nous remercions pour son excellent travail.

1. Commentaire du Conseiller d'Etat

Phillippe Leuba signale la procédure particulière à l'égard de cette initiative constitutionnelle rédigée de toute pièce. Le Conseil d'Etat devant émettre un avis à l'attention du plénum, il peut également renoncer à prendre position, tel que présentement. Il aurait été possible d'émettre un préavis comprenant le décret de convocation, le Conseil d'Etat a cependant choisi de procéder en 2 étapes ; le préavis d'abord, puis le décret de convocation des électeurs qui reprendra la position de la commission.

Il relève encore que:

- 13 communes seraient directement concernées par l'initiative (communes entre 3'000 et 5'000 habitants). Ces dernières ont toutes fait savoir leur opposition à l'égard de l'initiative.
- A Blonay, le 13 juin 2010 s'est tenue une votation populaire sur le sujet. 61% de la

population s'est positionné en faveur du maintien du système majoritaire.

2. Discussion générale

La procédure pose problème à la commission. En effet, comment se prononcer sur un préavis qui ne prend pas position ? Le Grand Conseil doit pouvoir se décider sur quelque chose de tangible et d'explicite afin que par la suite, les électeurs retrouvent clairement la position du plénum. En l'état, cela semble difficile. Les raisons justifiant le choix d'une procédure en " deux temps " (préavis puis projet de décret) paraissent floues.

Plusieurs commissaires estiment que la procédure choisie implique de voter trois fois sur le même objet alors que le choix du plénum était manifestement de privilégier un traitement rapide en renvoyant directement au Conseil d'Etat et non à une commission. Ils s'étonnent de l'absence d'exposé des motifs comme prévu à l'article 132 de la Loi sur le Grand Conseil dès lors que l'objet a été renvoyé directement au Conseil d'Etat. Peu importe sa position sur le sujet.

M. Leuba propose alors de rassembler le préavis du Conseil d'Etat et le décret de convocation des électeurs en un seul texte. Toutefois, cette procédure devrait être avalisée par le Bureau du Grand Conseil. L'occasion pourrait également être opportune pour que la commission de modernisation du Parlement (COMOPAR) se saisisse de la problématique, afin d'éclaircir et de simplifier la procédure.

En outre, des commissaires souhaitent que le futur décret proposé par M. Leuba contienne une argumentation plus fournie que le texte du préavis. Les arguments du débat en plénum furent riches, les positions des uns et des autres devraient alors se retrouver dans le texte, notamment pour ne pas réengager des discussions précédemment menées.

Il leur est objecté que le Conseil d'Etat est libre de rédiger son EMPD comme il l'entend et qu'en outre, ce dernier ne traitera que de la convocation des électeurs. Ce que confirme M. Leuba arguant que le Conseil d'Etat ne peut défendre une position qui n'est pas la sienne. Dès lors, même en " procédure ramassée ", la commission ne sera saisie que du décret de convocation des électeurs.

Finalement, la commission décide d'écrire un courrier au Bureau du Grand Conseil afin qu'il clarifie la procédure. La proposition de rassembler le préavis du Conseil d'Etat et le décret de convocation des électeurs en un seul document sera évoquée. Le Bureau devra estimer si cette suggestion est conforme au cadre légal.

L'initiateur tient encore à signaler qu'elle et les cosignataires de son texte avaient délibérément fait l'impasse sur la mention d'un délai pour la présentation d'un préavis connaissant la sensibilité de la question, ils ne voulaient pas crispier le débat.

M. Leuba mentionne que si juridiquement il aurait été possible de mettre l'initiative en vigueur pour les prochaines élections, la mise en place pragmatique s'avèrerait lourde pour les communes concernées. Le calendrier présenté dans le préavis tient alors compte de cette réalité, laissant du temps aux communes pour s'organiser en cas d'acceptation de l'initiative.

En date du 9 novembre 2010, alors que le courrier destiné au Bureau du Grand Conseil était prêt à

partir, le Secrétaire général du Grand Conseil, ainsi que le Conseiller d'Etat Philippe Leuba ont informé le Président de la commission que le DINT préparait un nouvel exposé des motifs, ce qui rendait caduc le courrier de la commission au bureau du Grand Conseil.

Etude de l'exposé des motifs et projet de décret complémentaire No 350.

La commission s'est réunie une seconde fois le 21 janvier 2011 à la salle de conférences du Château cantonal à Lausanne. Elle était composée des mêmes commissaires que lors de la séance du 21 novembre à l'exception de Béatrice Métraux qui a été remplacée par Philippe Martinet. A MM. Leuba et Jaquenoud s'est joint Eric Golaz, chef de service du SeCRI. Les notes de séances ont été tenues par Sophie Métraux que nous remercions pour son excellent travail.

1. Discussion générale

L'EMPD 350 étant complémentaire à l'objet 338, les deux textes seront abordés dans la discussion générale, néanmoins ne sera soumis au vote que le projet de décret (350), l'initiative ayant d'ores et déjà été acceptée par le parlement lors de son développement.

Un commissaire demande ce qui adviendrait de l'initiative si la commission puis le Grand Conseil refusaient le décret de convocation des électeurs. Il est précisé que le décret de convocation des électeurs étant purement formel, le refus d'entrer en matière ne peut être traduit que par la caducité de l'initiative. Il n'y aurait donc pas de votation populaire.

Il est jugé tout de même paradoxal que le refus du décret de convocation des électeurs implique le refus de l'initiative dans la mesure où le Grand Conseil avait déjà accepté celle-ci en la renvoyant au Conseil d'Etat.

M. Leuba précise alors que le traitement de l'initiative est semblable à celui de la motion. Un texte est renvoyé au Conseil d'Etat afin que celui-ci se détermine. Tâche lui est confiée de soumettre une disposition juridique concrétisant la motion ou réalisant l'initiative. Suite à cela, il est cependant imaginable que le Grand Conseil reconsidère son vote initial.

Le manque de détermination du Conseil d'Etat et le caractère succinct des arguments relatifs à l'initiative sont estimés troublants par plusieurs commissaires qui estiment qu'une prise de position manifeste de la part du Conseil d'Etat ainsi qu'une analyse des divers arguments avancés par les parlementaires à l'égard de l'objet aurait été une plus-value souhaitable qui aurait clarifié la situation et n'aurait pas réduit la procédure à la simple transmission d'un objet.

Face à l'interrogation provoquée par cette procédure qui laisse toute latitude au Conseil d'Etat pour se prononcer plus tard sur l'initiative, un commissaire considère qu'il s'agit surtout d'un problème d'interprétation; le Conseil d'Etat estime que le Grand Conseil ne s'est encore pas prononcé sur l'initiative, or il l'a fait lorsqu'il a renvoyé le texte à l'Exécutif.

Un commissaire insiste sur le fait que si les choses ont été réglées par le biais d'un nouvel EMPD, il n'en demeure pas moins qu'un préavis du Conseil d'Etat sans EMPD constitue une violation de l'article 132 LGC.

Philippe Leuba rappelle qu'il a été donné suite au vœu de la commission d'être saisie d'un EMPD complémentaire comprenant le décret de convocation des électeurs et les arguments relatifs à l'initiative. Dès lors:

- ceux qui sont pour le statu quo refusent d'entrer en matière sur le projet de décret
- ceux qui sont pour le changement entrent en matière sur le projet de décret.

Au chapitre 3 de l'EMPD 350, on peut lire : " si le Grand Conseil devait accepter l'initiative, il devrait alors convoquer les électeurs vaudois aux fins de se prononcer sur la modification constitutionnelle requise par les initiants ". Cette formulation est jugée erronée par un commissaire puisque Grand Conseil a déjà accepté l'initiative le 3 novembre 2009.

L'ambivalence d'interprétation quant au stade de la procédure est soulignée par Eric Golaz. Tel que l'a mentionné M. Leuba, les dispositions de l'initiative parlementaire renvoient aux règles de la motion. Celle-ci n'est acceptée que lorsque le Grand Conseil est muni du rapport du Conseil d'Etat. Donc, au stade actuel de traitement de l'objet, les textes considèrent que l'initiative n'est pas encore acceptée. Ce n'est que doté des déterminations du Conseil d'Etat que le plénum pourra formellement se prononcer. Puisqu'il n'y a pas d'autre texte que le décret, le vote sur celui-ci vaudra acceptation ou rejet de l'initiative. M. Leuba précise encore que la prise en considération ne signifie pas acceptation.

Un commissaire insiste sur la dernière phrase du chapitre 3 de l'EMPD : " Une convocation des électeurs n'ayant lieu qu'en cas d'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil, la recommandation de vote ne pourrait être que positive, le législateur pouvant également, à la rigueur, s'abstenir de toute recommandation.", Il en conclut que la votation populaire est alors obligatoire quelle que soit la décision du plénum à l'égard du décret. La seule marge de manoeuvre réside alors dans l'amendement de l'article 2 du projet de décret, soit la recommandation.

Pour M. Leuba, il n'y a qu'une lecture possible : le texte a été renvoyé au Conseil d'Etat pour qu'il donne son avis. En l'occurrence il ne se prononce pas. Dès lors, si le Grand Conseil refuse d'entrer en matière, l'initiative est caduque et partant il n'y aura pas de votation.

Un commissaire précise que ceux qui ne veulent pas de cette initiative doivent refuser d'entrer en matière et s'abstenir sur tout le reste, mais ne pas intervenir sur l'article 2 au risque de créer une situation incompréhensible voire absurde.

De l'avis de tous, les dispositions de la LGC ne sont pas claires et mériteraient d'être revues. Il serait dès lors judicieux que la COMOPAR se penche sur cette question.

2. Arguments sur le fond

La commission n'a pas débattu des arguments de fond, les avis des uns et des autres étant connus puisque le débat avait déjà largement eu lieu lors du dépôt de l'initiative. Pour la bonne forme, il convient toutefois de les rappeler.

a. Arguments favorables à l'Initiative:

- Au-delà de 3000 habitants, il devient très difficile de voter, car les électeurs ne connaissent pas les candidats. Ce phénomène s'est accentué ces dernières années avec une mobilité des citoyens toujours plus forte et la densification démographique du canton. L'appartenance partisane est un point de repère utile pour les électeurs. La proportionnelle permet de revivifier la politique communale. Le scrutin majoritaire ne se justifie que lorsque les gens se connaissent entre eux.
- On assiste dans certaines communes à un déni de démocratie, certains conseils communaux n'étant pas représentatifs des réelles tendances politiques de leurs communes. Le système majoritaire ne permet pas aux minorités d'avoir une représentation à la hauteur de leur poids électoral. Le système majoritaire empêche de tenir compte des tendances et des opinions de la population et fait perdurer un manque de légitimité du Conseil communal (absence des minoritaires dans les commissions de contrôle de gestion et des finances).
- Le système proportionnel permet à la minorité de s'exprimer. A contrario, le système majoritaire conduit à un déficit démocratique puisqu'il verrouille le pouvoir en place. A l'exemple de Chavornay (3000 habitants) qui voit 49 des 50 sièges être occupés par des élus de tendance libérale-radical alors que l'on peut estimer le potentiel électoral de la gauche à 30%. Dans le cadre de ces dernières élections communales, le malaise s'est aussi ressenti à Echallens et Cossonay.
- Dans certaines communes, les groupes politiques sont occultes et cette situation ne contribue pas à la transparence des décisions prises par le Conseil communal. Certains élus politiques sont ainsi exclus des séances de préparation du Conseil communal.
- L'existence de partis permet aussi à la Municipalité d'avoir une meilleure visibilité de la situation politique de sa commune et d'en tenir compte dans l'élaboration de projets.
- Le scrutin majoritaire conduit à l'affrontement des personnes plutôt que des idées et des programmes.
- Partout où il a été introduit, le système proportionnel apporte un nouveau souffle à la politique communale, les partis animent le travail des commissions, élèvent le débat.
- Tous les partis politiques souhaitent que les femmes soient mieux représentées dans les instances politiques. On constate que le système majoritaire accentue la sous-représentation des femmes.
- Il est faux de dire qu'avec le système proportionnel, il devient obligatoire de s'étiqueter politiquement, alors que dans de nombreuses communes il existe des listes citoyennes qui n'ont pas de couleur politique. Elles permettent à ceux qui ne veulent pas de carcan partisan de pouvoir participer à la vie civique.
- Le système proportionnel a été reconnu comme étant celui qui est le plus sûr pour garantir les droits politiques, protéger la libre formation de l'opinion des citoyens pour favoriser l'expression fidèle et sûre de leur volonté, pour garantir le droit à l'égalité et l'égalité des chances entre candidats à une élection.
- Les communes qui l'ont introduite ne l'ont jamais regretté à l'exemple de la commune de Saint-Légier.

b. Arguments défavorables à l'initiative.

- Il est possible de lancer une initiative permettant l'introduction de la proportionnelle dans sa commune.
- Il faut respecter l'autonomie des communes et ne pas leur imposer ce dont elles ne veulent pas.

- La proportionnelle introduit une politisation des affaires communales qui ne sera pas bénéfique au climat politique puisqu'elle provoquera des crispations.
- La politique communale devrait être une affaire de personnes plutôt que de partis.
- La politisation pourrait désintéresser des élus de continuer à s'engager.
- Cela crée une compétition au détriment de l'intérêt général.

3. Conclusion de la majorité de la commission

Ceux qui s'opposent à cette initiative ne le font que pour défendre leurs bastions électoraux. Une démocratie ne se fonde pas seulement sur la loi du plus fort, sur la loi de la majorité, mais aussi sur le respect des minorités qui du moins devraient avoir le droit d'être entendues. Or le système majoritaire les empêche dans de nombreux cas d'accéder à des fonctions politiques. S'il y a une certaine logique à ce système pour l'élection à la Municipalité, car cela permet de former une majorité capable de gouverner, cela représente une forme d'exclusion de l'organe délibérant qui n'est souhaitable par personne si ce n'est ceux qui souhaitent exercer une suprématie sans concession.

4. Commentaire sur l'article 1

Il est précisé que pour le calcul du nombre d'habitants ce seront vraisemblablement les chiffres du SCRIS au 30 juin précédent l'année des élections communales qui feront foi, date à laquelle toutes les décisions doivent être prises par les communes (nombre de municipaux, système électoral etc.) (S. Jaquenoud).

5. Conclusion

La commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret, par 8 avis favorables, 5 opposés et aucune abstention.

D'accepter:

L'article 1

Par 8 avis favorables, 4 opposés et 1 abstention.

L'article 2

Par 8 avis favorables, 4 opposés et 1 abstention.

L'article 3

Par 8 avis favorables, aucun opposé et 5 abstentions.

lausanne, le 12 mars 2011.

Le rapporteur :
(Signé) *Jérôme Christen*