



MARS 2003

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS :

- modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)**
- concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats**

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur

- la motion Olivier Feller et consorts demandant de soumettre au Grand Conseil un projet de loi d'application de l'article 142 de la nouvelle Constitution vaudoise relatif au droit de vote des étrangers sur le plan communal**
- le postulat Jean-Pierre Grin demandant au Conseil d'Etat la modification de l'article 17 LEDP (heure-limite de fermeture du bureau de vote et de relevé de la boîte aux lettres)**

RESUME

Le présent exposé traite des différents thèmes suivants :

- 1) Le droit de vote des étrangers en matière communale
- 2) Autres modifications liées à la nouvelle Constitution
- 3) Nouvelle loi concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats
- 4) Modifications liées au nouveau système de vote "par correspondance généralisé"
- 5) Autres modifications

Les parties 1 à 3 ont pour objectif de mettre en application, dans la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), certaines des dispositions de la nouvelle Constitution touchant à l'exercice des droits politiques :

- droit de vote des étrangers en matière communale;
- suppression des délais d'attente en matière cantonale et communale;
- prise en compte des votes blancs dans le calcul de la majorité absolue;
- élection tacite du syndic;
- incompatibilités liées au mandat de membre vaudois du Conseil des Etats.

A cet égard, les mesures ci-dessus doivent être considérées comme une première phase.

On y trouvera également le rapport du Conseil d'Etat sur la motion O. Feller relative au droit de vote des étrangers et le projet d'une nouvelle loi sur l'élection au Conseil des Etats destinée à remplacer l'actuelle datant de 1931.

La partie 4 propose, compte tenu des expériences faites jusqu'ici, de procéder à quelques ajustements ponctuels et techniques du système de vote dit "par correspondance généralisé" qui a été introduit en juillet 2001. On y trouve également le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat J.-P. Grin relatif aux heures-limite de fermeture des bureaux de vote et de relevé des boîtes aux lettres communales.

Le vote "en pantoufles" inauguré en juin 2002 est rapidement monté en puissance et connaît un succès d'une ampleur inattendue : d'une part il a eu un effet dopant sur le taux de participation (de l'ordre de 10 points de pourcents); d'autre part, plus de 9 électeurs sur 10 votent désormais par correspondance.

Les ajustements proposés se justifient au vu des premières expériences faites avec le vote par correspondance généralisé.

Profitant du dépôt du présent exposé, on a inclus dans la partie 5 deux modifications ayant trait à la prise en charge des frais d'impression des bulletins électoraux de parti d'une part et aux explications officielles qui sont adressées aux électeurs avant chaque scrutin d'autre part.

1. PREMIERE PARTIE : LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS EN MATIERE COMMUNALE

1.1 Introduction

La nouvelle Constitution du 14 avril 2003 (nCst) contient un article 142 qui modifie substantiellement la composition des corps électoraux communaux. Cette disposition est rédigée de la manière suivante :

¹ *Font partie du corps électoral communal, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit :*

a) les Suissesses et les Suisses qui sont domiciliés dans la commune;

b) les personnes étrangères, domiciliées dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliées dans le Canton depuis trois ans au moins.

² *Les droits politiques ont pour objet la participation aux élections et votations, l'éligibilité ainsi que la signature des demandes d'initiative et, dans les communes à conseil communal, de référendum.*

³ *La loi précise les modalités de l'exercice de ces droits.*

Cette matière est actuellement traitée à l'article 5, alinéa 2 LEDP qui prévoit que « *sont électeurs en matière communale les Suisses, hommes et femmes, âgés de 18 ans révolus et qui ont leur domicile politique dans la commune depuis trois mois au moins* ». Par ailleurs, l'article 4 LEDP règle la question du domicile politique en indiquant (1^{er} alinéa) que ce dernier est la commune où l'électeur a son domicile civil et s'est annoncé à l'autorité. Le deuxième alinéa traite de l'acquisition d'un nouveau domicile politique, qui est subordonnée au dépôt d'une déclaration attestant que l'intéressé n'est plus enregistré au rôle des électeurs de son précédent domicile politique. Le troisième alinéa prévoit des exceptions permettant à certaines catégories de personnes d'exercer les droits politiques à leur lieu de résidence. Il s'agit des personnes sous tutelle et de celles qui séjournent à leur lieu de travail durant la semaine, notamment les étudiants.

La définition de la qualité d'électeur telle qu'elle résulte de l'article 5 LEDP est en contradiction avec la nouvelle Constitution sur deux points. Premièrement, l'article 142 de la nouvelle Constitution supprime le délai d'attente de trois mois imposé aux électeurs avant leur inscription aux rôles électoraux. Deuxièmement, s'agissant des droits politiques au plan communal, il élargit les rôles électoraux communaux aux personnes étrangères, moyennant certaines conditions qui sont examinées ci-après plus en détail.

Selon l'article 176 nCst, la Constitution du 1^{er} mars 1885 est abrogée dès l'entrée en vigueur de la nouvelle (al. 1), ainsi que les dispositions de l'ancien droit contraires aux règles de la nouvelle Constitution qui sont directement applicables (al. 2). L'ancien droit contraire aux dispositions non-directement applicables de la nouvelle Constitution demeure en vigueur tant qu'il n'a pas été remplacé par une législation d'application (al. 3), dans les délais prescrits aux articles 177, 178 et 179. En particulier, l'article 178 fixe un délai de deux ans pour adopter la législation d'application concernant le renouvellement des autorités communales, qui doit avoir lieu au printemps 2006.

Dans sa réponse à l'interpellation du député Philippe Randin concernant le droit de vote des étrangers, le Conseil d'Etat s'est expliqué à propos de la portée des dispositions transitoires évoquées ci-dessus en regard de l'article 142 nCst. Il a notamment souligné que la marge de manœuvre du législateur est fort réduite, attendu que les différentes conditions d'élargissement des corps électoraux communaux aux personnes étrangères permettent de délimiter le cercle des ayants droit avec un degré de précision assez élevé. Il a en outre admis que la question de l'applicabilité directe de l'article 142 nCst devenait en quelque sorte théorique, vu notamment la prise en considération de la motion du député Olivier Feller et son renvoi immédiat au Conseil d'Etat.

Ce volet de l'EMPL a donc pour objet la concrétisation dans la LEDP de l'article 142 nCst. En prolongeant l'analyse esquissée dans la réponse à l'interpellation du député Philippe Randin, le Conseil d'Etat répond en outre à la motion du député Olivier Feller (v. ch. 8) et apporte un certain nombre de précisions concernant une disposition dont le contenu a suscité ces derniers mois un certain nombre d'interrogations.

1.2 Portée de l'article 142 nCst

L'article 142, alinéa 1, lettre b nCst prévoit l'octroi des droits politiques sur le plan communal aux personnes étrangères domiciliées dans une commune vaudoise, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et qui sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins.

D'une manière générale, une interprétation de cette disposition est nécessaire pour déterminer le cercle des ayants droit et, par suite, indiquer son impact éventuel sur la LEDP.

Littéralement, en effet, l'article 142 recourt à des notions qui, comme celles de domicile et de résidence, interviennent dans des contextes juridiques différents (exercice des droits politiques, mais aussi séjour et établissement des étrangers, droit civil, fiscalité, droit international, etc.) où elles recouvrent parfois des réalités distinctes. De même, une difficulté surgit également du fait que cet article 142 ne précise pas – à dessein cependant - la nature de l'autorisation ou des autorisations dont doivent avoir bénéficié les personnes étrangères appelées à exercer les droits politiques.

L'examen de l'évolution des débats au sein de l'Assemblée constituante permet toutefois d'éclairer certaines des conditions, en l'espèce cumulatives, posées à l'article 142 nCst. D'une manière générale, ces débats furent particulièrement nourris : plusieurs dizaines d'amendements et propositions ont été discutées. Toutefois, ils ont essentiellement porté sur la durée du séjour en Suisse (six puis dix ans) et dans le canton (trois mois puis trois ans), le niveau (cantonal ou communal) où pouvaient être exercés ces droits et leur contenu (vote et éligibilité). En revanche, il n'y a pas trace de débats en plénum au sujet des notions de résidence, de domicile et d'autorisation. Seul le rapport du professeur Mahon rédigé à l'issue de la première lecture mentionne le fait qu'il conviendrait peut-être de préciser la nature de l'autorisation figurant dans cette disposition. Ce vœu est resté lettre morte pour les raisons évoquées ci-après. Enfin, le rapport explicatif adopté par l'Assemblée constituante elle-même reste muet sur ces questions.

Tout au plus peut-on évoquer une brève discussion au sein de la commission thématique 4 qui était chargée d'élaborer des propositions à propos de l'exercice des droits politiques. Deux observations générales peuvent être tirées de ces brefs débats. D'une part, les distinctions entre domicile et résidence n'ont été évoquées que d'une manière très allusive, comme d'ailleurs la question de savoir si l'acquisition des droits politiques par une personne étrangère pouvait être considérée comme définitive, en dépit, par exemple, d'un déménagement dans un autre canton ou à l'étranger, suivi d'un retour dans le Canton de Vaud. D'autre part, la spécification d'un type de permis, par exemple un permis d'établissement (dit C) au sens de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, a été écartée comme étant de nature à introduire des inégalités entre étrangers, dans la mesure où l'obtention d'une telle autorisation est liée à des délais qui varient selon les nationalités.

Comme indiqué plus haut, la nouvelle Constitution confirme le statu quo en matière d'exercice des droits politiques sur le plan cantonal, excepté le délai d'attente de trois mois, qui est supprimé. Cette mesure a pour effet bienvenu de faire coïncider le corps électoral en matière fédérale (actuellement non soumis à ce délai de trois mois) et le corps électoral cantonal. Elle permet une simplification de l'organisation concrète des scrutins, la règle habituelle voulant que les objets fédéraux soient soumis au peuple en même temps que les objets cantonaux. En ce qui concerne l'exercice des droits politiques sur le plan communal, il est élargi aux personnes étrangères aux conditions évoquées ci-dessus.

Il résulte de ce qui précède que seul l'article 5 LEDP doit être adapté à la nouvelle Constitution cantonale. Le premier alinéa – définition du corps électoral cantonal - ne doit être modifié qu'en ce qui concerne le délai d'attente de trois mois. Le second alinéa – définition du corps électoral communal - doit de même supprimer ce délai d'attente et surtout concrétiser l'élargissement des rôles électoraux communaux aux personnes étrangères désignées à l'article 142 nCst.

1.3 L'élargissement du corps électoral des communes selon la nouvelle Constitution

Hors les conditions générales, liées à l'âge et à l'absence d'interdiction pour cause de maladie mentale et de faiblesse d'esprit, l'art. 142, alinéa 2, lettre b fixe plusieurs conditions permettant de délimiter le cercle des personnes étrangères admises à exercer les droits politiques dans une commune du canton et donc d'identifier la marge de manœuvre du législateur dans ce domaine. Ces conditions sont les suivantes :

- la détention d'une autorisation ;
- le domicile dans la commune ;
- le domicile dans le canton depuis trois ans au moins ;
- la résidence en Suisse depuis 10 ans au moins.

1.3.1 La détention d'une autorisation

Il ressort des travaux préparatoires que l'Assemblée constituante, d'une manière générale, a souhaité accorder les droits politiques aux personnes étrangères qui séjournent de façon régulière en Suisse et dans le canton depuis de nombreuses années, et cela notamment dans le but de favoriser une intégration que la durée du séjour exigée laisse par ailleurs présumer. *La notion d'autorisation s'oppose donc ici à toute forme de séjour clandestin.*

Par ailleurs, l'Assemblée constituante n'a pas souhaité traiter le problème à travers la nature du permis détenu par la personne étrangère, comme dans le canton de Neuchâtel où il est explicitement spécifié que les personnes étrangères exercent les droits politiques (aux niveaux cantonal et communal) dès lors qu'elles sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement (un permis C) et qu'elles sont domiciliées dans le canton depuis cinq ans au moins. Cette solution a, semble-t-il, été écartée en raison du fait que l'obtention d'une autorisation d'établissement est soumise à des conditions de durée du séjour en Suisse qui diffèrent considérablement selon les catégories d'étrangers.

Le droit jurassien adopte en revanche une solution proche du canton de Vaud en exigeant un domicile de 10 ans dans le canton. Il est cependant plus restrictif que la nouvelle Constitution vaudoise, en n'établissant pas de distinction entre le domicile et la résidence (voir les développements sur cet aspect ci-après).

En définitive, l'Assemblée constituante pouvait poser une condition de domicile (ou de résidence) relativement courte (comme à Neuchâtel), mais avec une exigence d'un titre de séjour dont la détention suppose des délais de résidence ou de domicile en Suisse assez longs (comme le permis C), quoique variables. Ou au contraire retenir des délais assez longs (10 ans), mais sans les lier à un type particulier de permis (comme dans le Jura, à la réserve près qu'il est question de domicile uniquement). C'est cette seconde solution qu'a retenue l'Assemblée constituante, en distinguant par ailleurs résidence et domicile.

Il en résulte que l'ensemble des autorisations délivrées aux personnes étrangères doit entrer a priori en considération pour l'examen des différentes conditions posées à l'article 142 nCst et pour déterminer le cercle des ayants droit, soit :

livret A	Permis saisonnier ; limité à 9 mois au maximum (désormais supprimé)
livret B	Autorisation de séjour en principe annuelle, délivrée pour : <ul style="list-style-type: none"> • les personnes qui ont obtenu une unité du contingent annuel (activité lucrative) ou qui ont obtenu une stabilisation • les personnes admises au titre de regroupement familial • les rentiers • les enfants admis en vue d'adoption ou placés dans une famille en Suisse
	<ul style="list-style-type: none"> • les personnes admises pour raisons humanitaires (13 f et 36 de l'Ordonnance fédérale limitant le nombre des étrangers) (OLE) • les étudiants
livret C	Autorisation d'établissement
Autorisation DFAE	Délivrée en faveur des diplomates et fonctionnaires internationaux
livret Ci	Autorisation délivrée aux membres de la famille d'un fonctionnaire international au service d'une Organisation internationale (OMC, OMS, ONU, ...), qui désirent exercer une activité lucrative en Suisse
livret F	Autorisation délivrée pour les personnes étrangères au bénéfice d'une admission provisoire
livret G	Autorisation délivrée pour les personnes frontalières
livret L	Autorisation de séjour de courte durée ; elle est délivrée aux personnes étrangères (i) qui exercent une activité lucrative de courte durée (contingent des courtes durées, valable six mois au maximum, art. 13 d OLE - autorisation 120 jours), (ii) qui viennent en Suisse comme jeunes gens au pair (valable jusqu'à 18 mois) ou (iii) qui sont admis comme stagiaires.
livret N	Autorisation délivrée aux requérants d'asile
livret S	Autorisation délivrée aux réfugiés de la violence

On notera que ces différentes notions (dénomination, nature, conditions d'octroi) relèvent du droit fédéral, qui évoluera ces prochaines années, de sorte que leur utilisation dans la législation cantonale présente des inconvénients.

1.3.2 Le domicile dans la commune

Conformément à l'article 4 LEDP, la nouvelle Constitution prévoit que l'exercice des droits politiques est effectué dans la commune de domicile de l'ayant droit, c'est-à-dire dans la commune où, en principe, ce dernier a son domicile civil et s'est annoncé à l'autorité. La notion de domicile dans ce contexte désigne le *domicile politique* de l'électeur. Cette notion appartient au droit fédéral et s'applique à tous les niveaux de l'Etat. Elle est définie à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution fédérale, concrétisée à l'article 3 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP), qui prévoit que l'exercice des droits politiques s'exerce dans la commune où l'électeur habite et s'est annoncé à l'autorité. Cette exigence est reprise intégralement à l'article 4 LEDP, qui utilise la notion de domicile civil en lieu et place du terme « habite ». En fait, le domicile politique, sous réserve des exceptions autorisées par le droit fédéral (notamment pour les personnes sous tutelle, les étudiants ou les résidents), coïncide avec le domicile civil au sens de l'article 23 du Code civil suisse (CCS), qui comporte deux dimensions, l'une objective, soit la résidence effective en un lieu déterminé, l'autre subjective, soit l'intention de s'installer durablement. A cet égard, on relève que selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ce n'est pas la volonté intime de l'intéressé qui sera retenue ici, mais l'intention manifestée objectivement et reconnaissable pour les tiers. Il en résulte que le domicile politique désigne le lieu où une personne est installée de manière effective et durable, avec l'intention de demeurer à cet endroit.

Il y a donc lieu de considérer que l'article 142, alinéa 1, lettre b ne concerne en fait que les personnes étrangères titulaires d'une autorisation impliquant l'existence d'un domicile civil, et donc politique, dans une commune du canton, pour peu cependant que les autres conditions fixées dans cet article soient également remplies. Il s'agit de l'autorisation de séjour (permis B), de l'autorisation d'établissement (permis C) et des autorisations délivrées en faveur des fonctionnaires internationaux et de leur famille (permis du DFAE et permis Ci). Seules en définitive ces autorisations débouchent clairement sur l'élection d'un domicile civil au sens de l'article 23 CCS. Cette solution est du reste celle retenue par le Canton du Jura, où les personnes étrangères titulaires d'un permis B ou C sont seules admises à exercer les droits politiques, ce moyennant un domicile de dix ans dans le canton.

En revanche, les autres catégories d'autorisation ne permettent en principe pas d'élire un domicile civil et politique. Cela valait notamment pour les personnes titulaires du permis A (désormais supprimé) qui débouchait sur une résidence et non sur un domicile en Suisse, ce dernier restant localisé au lieu d'origine de la personne étrangère où se trouvaient en fait ses attaches les plus fortes, notamment familiales. A fortiori, ce raisonnement est également valable pour les personnes titulaires d'un permis de courte durée (permis L), ainsi que pour celles qui sont au bénéfice d'une autorisation frontalière (permis G). On notera de même que l'autorisation de séjour liée aux études (permis B étudiant) ne débouche pas non plus sur l'élection d'un domicile civil, selon une règle qui vaut également pour les personnes de nationalité suisse selon laquelle le séjour accompli dans une localité pour y fréquenter les écoles ne constitue pas le domicile, comme le fait d'être placé dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention (art. 26 CCS).

On peut par contre hésiter à propos des différentes autorisations liées à la procédure d'asile, attendu que les requérants d'asile dans l'attente d'une décision (permis N et S) et ceux dont la demande a été rejetée mais qui sont au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) sont en principe domiciliés en Suisse au lieu de leur résidence selon des règles assez complexes renvoyant notamment à la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) et au Code civil suisse (notamment l'article 24 CCS établissant un domicile fictif pour les personnes n'ayant pas élu de domicile volontaire au sens de l'article 23). Or, comme relevé plus haut, le domicile politique ne coïncide qu'avec le domicile civil au sens de l'article 23 CCS, et non avec les autres types de domiciles créés par le Code civil. Ces règles de droit privé poursuivent d'autres buts que celles qui concernent le domicile politique. En outre, les statuts (provisoires) incriminés rendent relativement aléatoire la présence en Suisse et dans le canton. Il y a donc lieu de considérer qu'on ne peut s'y référer dans le domaine de l'exercice des droits politiques pour fonder l'existence d'un domicile politique.

On relèvera que les personnes qui se trouvent dans cette situation et qui par hypothèse rempliraient les autres conditions fixées à l'article 142 nCst (années de résidence en Suisse notamment) sont en réalité très peu nombreuses. D'une manière générale, en effet, soit le statut de réfugié est obtenu, soit une admission pour raisons humanitaires (13 f et 36 OLE) est accordée, et cela avant le délai général de dix ans fixé dans cette disposition. Dans ces deux cas, la personne obtient un permis de séjour (livret B), puis un permis d'établissement (permis C, pour les réfugiés statutaires après cinq ans) et élit son domicile dans une commune du canton. Elle peut donc être inscrite dans les rôles électoraux.

Enfin, à titre incident, il convient d'évoquer la possibilité offerte, mais très rarement utilisée, actuellement prévue à l'article 4, alinéa 3, lettre b LEDP (qui reprend en partie l'article premier de l'ordonnance fédérale sur les droits politiques) permettant aux étudiants de nationalité suisse, voire plus largement à des personnes (également de nationalité suisse) séjournant sur leur lieu de travail durant la semaine, de se constituer un domicile politique dans le Canton de Vaud. Cette possibilité concernerait les étudiants étrangers ayant un domicile régulier en Suisse, ailleurs que dans le Canton de Vaud, les travailleurs étrangers dans une situation analogue, voire les étudiants étrangers en provenance de l'étranger (mais le cas est purement hypothétique) ou les travailleurs frontaliers. L'article 142 nCst exclut toutefois cette possibilité, dans la mesure où ces personnes ne rempliraient pas la condition examinée ci-dessous d'un domicile de trois ans dans le canton (selon l'article 26 CCS s'agissant des étudiants), délai qui va bien au delà du délai d'attente de trois mois prévu aujourd'hui par la LEDP. Il n'y a donc pas lieu de modifier la teneur de l'article 4 LEDP sur ce point.

En définitive, s'agissant du domicile politique dans la commune, il ressort de l'examen effectué ci-dessus que pourront être inscrites aux rôles électoraux les personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour (permis B, à l'exception des étudiants), d'établissement (permis C) ou accordée aux fonctionnaires internationaux (autorisation spéciale du Département fédéral des affaires étrangères), ainsi qu'à leur famille (permis Ci).

1.3.3 Le domicile dans le canton

L'article 142, alinéa 1, lettre b pose une seconde condition, soit un domicile de trois ans dans le canton. Comme indiqué plus haut, le délai initialement fixé par l'Assemblée constituante correspondait au délai d'attente de trois mois prévu par le droit ancien pour les ressortissants suisses venant s'établir dans le Canton de Vaud. Ce délai d'attente a été supprimé pour ces derniers, mais porté à trois ans s'agissant des personnes étrangères. L'Assemblée constituante établit donc une distinction entre le domicile dans le canton et la résidence en Suisse.

S'agissant du domicile dans le canton, ce qui est dit plus haut à ce sujet vaut également dans le présent contexte. Les personnes domiciliées dans la commune le sont également dans le canton. La question se posera dès lors de savoir si elles remplissent également cette condition de durée. On notera à ce sujet que l'Assemblée constituante pose ici implicitement une exigence de continuité du séjour, en utilisant le terme « depuis » trois ans. Il s'agira donc de déterminer la date d'entrée dans le canton, attendu qu'un domicile peut être considéré comme continu même s'il a connu des interruptions.

En règle générale, la détention ininterrompue des autorisations concernées doit être considéré comme étant le critère pertinent pour admettre la continuité du domicile dans le canton.

La question se pose de savoir si la détention des autorisations liées à la procédure d'asile (permis N, S et F), dont on a vu qu'elles permettent l'élection d'un domicile civil, doit ou non être prise en compte dans le calcul de ce délai de trois ans, à défaut de l'être dans la désignation d'un domicile politique. La réponse à cette question est assurément positive. Il est clair qu'une fois la personne admise en Suisse par la délivrance d'un permis de séjour (et par la suite d'établissement), les délais d'attente (ici celui de trois ans de domicile, mais a fortiori celui de dix ans de résidence) commencent à courir à partir de la date d'entrée en Suisse, respectivement de celle de l'obtention d'une autorisation, pour peu, mais c'est généralement le cas, que le statut (ou les statuts) lié à la demande d'asile ait donné lieu à un séjour ininterrompu.

En revanche, comme indiqué plus haut, les autorisations saisonnières (permis A) ou de courte durée (permis L), de même que celles délivrées en faveur des étudiants (permis B étudiant) et des personnes frontalières (permis G) ne débouchent pas sur l'élection d'un domicile civil en Suisse. Les séjours effectués dans le canton sous l'empire de telles autorisations ne doivent dès lors pas être prises en compte dans le calcul du délai de trois ans.

En définitive, s'agissant de la condition d'un domicile de trois ans dans le canton, doivent être prises en compte non seulement les autorisations évoquées plus haut sous 2.3.2 (permis B, à l'exception des étudiants, permis C ou autorisation accordée aux fonctionnaires internationaux et à leur famille), mais aussi celles qui sont délivrées dans le contexte des procédures d'asile, soit les permis N, S et F.

1.3.4 La résidence en Suisse

La notion de résidence a un sens différent de celle de domicile. Elle est moins restrictive. Elle implique un séjour d'une certaine durée et un rapport de fait particulièrement étroit entre une personne et un lieu déterminé. La doctrine et la jurisprudence admettent en outre que la notion de résidence (comme du reste celle de domicile) n'impliquent pas nécessairement un séjour continu.

Les deux conditions de résidence et de domicile sont *cumulatives*, mais les délais de trois et dix ans ne le sont pas. La notion de domicile est en effet comprise dans celle, plus large, de résidence.

Manifestement, l'Assemblée constituante n'a pas souhaité que les deux délais s'additionnent l'un à l'autre, mais à estimé *qu'au moment* d'être inscrite sur le rôle électoral d'une commune la personne étrangère doit avoir eu un domicile de trois ans dans le canton et une résidence en Suisse de 10 ans au minimum, *dont les trois ans de domicile dans le canton*. Ainsi, une personne étrangère résidant à Neuchâtel pendant 7 ans, par exemple en étant au bénéfice d'une autorisation saisonnière, puis qui est domiciliée dans le canton de Vaud depuis trois ans, par exemple en étant au bénéfice d'une autorisation de séjour, remplit les deux conditions posées à l'article 142.

En règle générale, les autorisations autrefois délivrées en faveur des personnes saisonnières (permis A) débouchent sur une résidence dans notre pays, que l'on peut considérer comme ininterrompue si les autorisations ont été régulièrement renouvelées jusqu'à l'obtention d'un autre type d'autorisation. Le plus souvent, il s'agit d'une autorisation de séjour (permis B). Est donc également déterminante pour le calcul du délai de dix ans, la date d'entrée en Suisse.

Cette façon de voir concorde du reste avec la rédaction de l'article 142 nCst, qui rattache la résidence à l'autorisation (« qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans ») et non l'autorisation au délai de dix ans (qui résident en Suisse depuis dix ans au bénéfice d'une autorisation »). Elle permet en l'espèce de considérer que les séjours successifs attestent la continuité d'une trajectoire biographique où l'activité professionnelle principale et le centre des intérêts se situent dans notre pays. Il est clair qu'en cas d'interruption de l'activité saisonnière avec retour au pays d'origine pour une durée qui excède celle prévue par la loi, les années effectuées avant cette interruption ne doivent pas être prises en compte. Dans la pratique, cette règle pourra soulever certaines difficultés, qui pourront cependant être levées avec le concours du Registre central des étrangers, à même d'identifier ces ruptures biographiques.

S'agissant des étudiants, on peut admettre, sur la base des remarques formulées plus haut, que les séjours effectués dans notre canton doivent également être pris en considération pour le calcul du délai de résidence.

En revanche, on peut hésiter sur la question de savoir si les séjours effectués dans notre pays sous l'empire d'une autorisation de courte durée (permis L) doivent être retenus pour le calcul de la durée de résidence. Sans doute peut-on considérer que ces personnes ont résidé dans notre pays. Toutefois, même en cas de renouvellements successifs de telles autorisations, il n'est pas certain qu'un rapport particulièrement étroit ait été noué avec notre pays, d'autant plus que les interruptions de séjour, vu leur importance, conduisent à exclure a priori la continuité de la résidence implicitement posée à l'article 142.

Enfin, il est établi qu'un permis frontalier (permis G), en règle générale, ne débouche pas sur une résidence dans notre pays.

En définitive, s'agissant du calcul du délai de résidence, il s'impose de considérer, outre les catégories d'autorisation prise en compte pour déterminer le domicile politique dans la commune et les trois ans de domicile dans le canton, les autorisations successives délivrées pour les travailleurs saisonniers (permis A) et les permis B accordés aux étudiants étrangers. Précision étant donnée ici que cette question se résoudra avec le temps, ensuite de la suppression récente de ce statut.

1.3.5 Synthèse à propos de l'article 142 nCst

Dans l'ensemble, il apparaît que le libellé de l'article 142 nCst décline de façon précise le cercle des ayants droit, de sorte que la marge de manœuvre du législateur apparaît finalement fort réduite en regard des critères fixés dans la Constitution.

Il résulte en effet de ce qui précède que seront admises aux rôles électoraux les personnes étrangères titulaires d'un permis B, C, Ci ou d'une autorisation spéciale du DFAE, pour peu que ces personnes remplissent les conditions liées aux délais de résidence en Suisse et de domicile dans le canton.

Pour le calcul du délai lié au domicile dans le canton, il convient de prendre en considération, outre les quatre types d'autorisations indiquées ci-dessus, celles qui sont liées au dépôt d'une demande d'asile. Pour le calcul du délai de dix ans de résidence, sont pris en compte l'ensemble des permis, à l'exception du permis L et du permis G. Enfin, les dates déterminantes dans le calcul de ces délais sont, d'une part, celle de la prise de domicile dans le canton, d'autre part celle de l'obtention d'une autorisation de séjour ou de résidence en Suisse.

La question peut dès lors se poser de savoir s'il est souhaitable, voire même possible, d'intégrer dans une disposition d'application de l'article 142 les différentes précisions apportées dans le présent exposé des motifs. Le Conseil d'Etat exclut cette hypothèse et propose, comme c'est du reste actuellement le cas, de reprendre intégralement dans la LEDP la disposition constitutionnelle en cause et de s'abstenir, sous réserve de ce qui suit, d'y apporter des quelconques adjonctions. Une telle solution se justifie par le fait que l'analyse juridique exposée plus haut permet aux autorités, moyennant des directives administratives éventuellement plus détaillées, d'appliquer correctement cette disposition à la fois constitutionnelle et législative.

L'expérience menée depuis plus de vingt ans dans le Canton du Jura tend à montrer que la finesse législative n'est guère utile, à supposer qu'elle soit possible, les autorités jurassiennes ayant pour l'heure mis en œuvre les droits politiques des étrangers par des directives administratives exclusivement.

Dans la pratique, on peut certes s'attendre à certaines difficultés liées surtout à des cas particuliers intervenant aux marges des principes évoqués plus haut. L'article premier de la LEDP prévoit actuellement que le Conseil d'Etat est compétent pour fixer les dispositions d'exécution de la loi et c'est probablement dans ce cadre qu'il conviendra de régler les cas particuliers.

On notera en outre que l'article 7 LEDP prévoit actuellement des procédures permettant de contester la composition des rôles électoraux, attendu que les électeurs ont un droit à ce que ces rôles soient constitués conformément à la loi et à la Constitution et que des voies de recours sont ouvertes (la Cour constitutionnelle étant appelée à l'avenir à régler les litiges en matière de droits politiques selon l'article 136, alinéa 2, lettre b nCst).

Enfin, il est une question non résolue par l'Assemblée constituante, qui concerne le retour dans le Canton de Vaud d'un ressortissant étranger qui aurait préalablement été admis dans le rôle électoral d'une commune vaudoise et qui y aurait régulièrement exercé les droits politiques. Pris à la lettre, l'article 142 ne détermine pas si la commune est ou non habilitée à admettre à nouveau cette personne dans le rôle électoral. Le Canton du Jura prévoit dans ce cas (à vrai dire assez rare), dans une directive administrative, que les droits politiques restent acquis, nonobstant un départ à l'étranger suivi d'un retour dans le canton. Cette règle vaut du reste pour les Suisses et le bon sens paraît commander pareille solution, qui pourrait dès lors faire l'objet d'une précision ad hoc dans la LEDP, pour autant qu'après son séjour à l'étranger, la personne en cause retrouve une autorisation et un domicile dans le canton de Vaud.

En résumé, le Conseil d'Etat propose :

- (i) *une reprise intégrale de l'article 142 nCst dans la LEDP ;*
- (ii) *une précision selon laquelle les droits politiques restent acquis à la personne étrangère qui aura une fois été admise à les exercer dans une commune vaudoise.*

1.3.6 Mise en œuvre et résolution de problèmes techniques.

L'élargissement des corps électoraux communaux aux personnes étrangères impliquera un effort considérable de l'administration cantonale et de celles des communes.

Si les questions juridiques liées à la détermination du cercle des ayants droit sont résolues dans cet EMPL, il s'agira encore de concrétiser dans la pratique les nouvelles dispositions. Un certain nombre de problèmes techniques se poseront, attendu que les communes ne disposent pas toujours des informations pertinentes leur permettant d'opérer d'office les inscriptions aux rôles électoraux.

Ainsi notamment, les offices communaux de contrôle des habitants disposent parfois d'informations lacunaires en ce qui concerne la date d'entrée en Suisse et ne sont généralement pas en mesure de déterminer la date d'entrée dans le canton. Ces données peuvent cependant être fournies à intervalles réguliers par le Registre central des étrangers à Berne, avec lequel il conviendra à l'avenir d'établir une étroite collaboration. Par ailleurs, la tenue des rôles devant être pensée dans la durée, une informatisation complémentaire des communes devra être effectuée à brefs délais.

En définitive, ces travaux pourront être entrepris immédiatement après l'adoption du présent EMPL. Quelques mois seront nécessaires pour les mener à terme, de sorte que les personnes étrangères devraient être en mesure d'exercer les droits politiques à partir du 1^{er} janvier 2004. Le Conseil d'Etat fixera cette date par voie d'arrêté.

2. DEUXIEME PARTIE : AUTRES MODIFICATIONS LIEES A LA NOUVELLE CONSTITUTION

2.1 Suppression du délai d'attente

L'ancien droit (art. 23 de la Constitution de 1885 et 5 LEDP) conditionnait l'obtention du droit de vote sur les plans cantonal et communal à l'existence d'un domicile de 3 mois dans le canton, respectivement dans la commune. Un bon millier de citoyens (0,3% de l'électorat) était concerné par ce délai d'attente.

Il n'a pas été reconduit aux articles 74 et 142 nCst, dans le souci d'harmoniser les conditions d'accès aux scrutins de niveau différent, qui ont le plus souvent lieu en même temps. Cette mesure aura pour effet bienvenu de simplifier le travail de dépouillement des scrutins.

Cette modification constitutionnelle implique le retranchement de ces délais des alinéas 1 et 2 de l'article 5 LEDP.

2.2 Votes blancs et majorité absolue

N'ayant pas qualité de bulletins "valables", du moins si l'on se réfère à la définition donnée par l'article 29 LEDP à propos des votations (qui n'a pas son équivalent en matière électorale), les votes blancs (ou abstentions) étaient exclus du calcul de la majorité absolue (voir aussi art. 53, al. 1, let. g du règlement d'application de la LEDP) (RLEDP).

L'article 76, alinéa 2 nCst modifie cet état de choses en exigeant que les votes blancs soient pris en compte dans le calcul de la majorité absolue, soit dans le cadre du premier tour des élections au système majoritaire à deux tours (Conseil des Etats, Conseil d'Etat, conseil communal dans les 111 communes intéressées, municipalité et syndic).

L'occasion est offerte, dès lors qu'il faut traduire cette volonté dans la loi, de combler le vide actuel en introduisant dans le chapitre III : Règles particulières aux élections, un article 41a) qui précise les conditions de prise en compte des bulletins nuls et blancs dans l'établissement des résultats.

Ce changement de règle de calcul impliquera l'adaptation de l'application informatique cantonale et du RLEDP.

2.3 Election tacite du syndic

En 1989, le législateur avait exclu toute élection tacite dans les communes à conseil général - où les élections ont lieu en un seul jour – pour les motifs suivants :

- au vu de la brièveté des délais entre les tours, le but de l'élection tacite, qui est d'éviter aux électeurs de se déplacer, ne pouvait être atteint;
- la possibilité de l'élection tacite incite à déposer dans tous les cas des listes pour éviter toute surprise, ce qui est contraire à l'esprit et aux usages en vigueur dans ces communes;
- une élection tacite proclamée 20 jours à l'avance oblige à modifier le calendrier prévu et à prendre un nouvel arrêté.

L'article 149, alinéa 2 nCst modifie partiellement cet état de choses : en prévoyant que l'élection du syndic peut être tacite, sans aucune restriction, il rend une telle élection possible y compris dans les communes à conseil général.

L'article 33, alinéa 3 LEDP doit être modifié en conséquence.

3. TROISIEME PARTIE : NOUVELLE LOI CONCERNANT L'ELECTION DES MEMBRES VAUDOIS DU CONSEIL DES ETATS

La nouvelle Constitution :

- règle le mode d'élection des "membres vaudois du Conseil des Etats" et la durée de leurs fonctions (4 ans) à son article 77, alinéa 2;
- prive désormais les membres du Conseil d'Etat de la possibilité de siéger aux Chambres fédérales (art. 90, al. 2).

L'élection des membres de la Chambre haute fait l'objet d'une loi spéciale d'une dizaine d'articles qui doit être adaptée aux règles et à la terminologie nouvelles. Compte tenu de l'ancienneté de ce texte (1931) et des modifications à y apporter, le Conseil d'Etat préfère soumettre au Grand Conseil un projet de nouvelle loi commenté en fin d'exposé.

S'appuyant sur l'article 90, alinéa 3 nCst, qui ménage au législateur la faculté de prévoir d'autres cas d'incompatibilité que ceux qui sont expressément prévus, le Conseil d'Etat propose de maintenir l'incompatibilité existant jusqu'ici entre les fonctions de membres du Tribunal cantonal et du Conseil des Etats.

4. QUATRIEME PARTIE : MODIFICATIONS LIEES AU NOUVEAU SYSTEME DE "VOTE PAR CORRESPONDANCE GENERALISE"

4.1 Relevé de la boîte aux lettres

Ce problème, comme celui des horaires d'ouverture des bureaux de vote, fait l'objet d'un postulat déposé par M. le député Jean-Pierre Grin, auquel il est répondu sous chiffre 8 du présent exposé des motifs.

Le dimanche matin, jour du scrutin, les électeurs ont encore le moyen de déposer leur enveloppe de transmission dans la boîte aux lettres (ce mode de faire est assimilé au vote par correspondance) ou de se rendre personnellement au bureau de vote pour déposer leur enveloppe de vote dans l'urne.

L'article 17 c, alinéa 2 LEDP introduit en 2001 contraint les bureaux – suite à un amendement de la commission – à effectuer un dernier relevé de la boîte à 12 heures; soit, dans certains cas, largement après la fermeture du bureau de vote. Cela revient, pour certains d'entre eux, à devoir attendre 12 heures pour pouvoir finaliser les opérations de dépouillement. Le postulat susmentionné suggère d'avancer également cette heure-limite à 11 heures.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est opportun de donner partiellement suite à cette proposition : il faut faire coïncider le dernier relevé de la boîte aux lettres avec l'heure de fermeture du bureau de vote pour ne pas faire perdre un temps précieux aux bureaux électoraux; les électeurs ne seront que peu lésés par cette mesure. Mais, par souci de coordination et de souplesse, il préfère ne pas fixer, là non plus, d'heure précise dans la loi.

L'article 17 c, alinéa 2 LEDP proposé se contente de prescrire que le dernier relevé de la boîte ne peut avoir lieu avant l'heure de fermeture du bureau de vote, ce qui permettra par exemple aux électeurs se rendant au bureau de vote de déposer en passant le vote de leur conjoint dans la boîte.

4.2 Assouplissement des conditions de dépouillement anticipé

Depuis l'introduction du vote par correspondance généralisé, les bureaux électoraux assument un important surcroît de travail dû au fait que les votes sont désormais systématiquement sous enveloppe et en plus grand nombre.

Pour parvenir à transmettre leurs résultats dans les mêmes délais qu'avant, en tenant compte de cette surcharge, pratiquement tous les bureaux électoraux recourent désormais à la possibilité que leur offre la loi de commencer le dépouillement des votes par correspondance avant la fermeture des bureaux de vote.

Les conditions auxquelles ce dépouillement "anticipé" est actuellement autorisé sont les suivantes :

- 1) en matière de votations (art. 26, al. 2 LEDP), le dépouillement n'est permis qu'en cas de votations fédérales ou cantonales, et donc exclu en cas de votation communale;
- 2) il en va de même en matière d'élections (art. 39, al. 2 LEDP) avec, en plus, l'impossibilité de procéder à un dépouillement anticipé lors de toute élection au système majoritaire (y.c. cantonales).

A l'usage, ce dispositif se révèle mal adapté aux besoins, parce que :

- 1) les scrutins ont le plus souvent lieu en même temps, quel qu'en soit le type ou le niveau;
- 2) les électeurs disposent d'une seule enveloppe de vote, destinée à contenir chacun des bulletins liés aux scrutins en cours.

A noter par ailleurs que des conditions supplémentaires ont été introduites après coup au niveau réglementaire, par mesure de précaution, alors qu'elles ont plus leur place dans la loi.

Les objectifs recherchés par les ajustements proposés sont :

- de confier au Conseil d'Etat le soin de fixer de cas en cas dans ses ordres de convocation les conditions auxquelles un dépouillement anticipé est autorisé, en exonérant ainsi les communes de devoir en faire la demande à chaque fois;
- d'exclure tout dépouillement anticipé pour les scrutins communaux, sachant que les risques de fuite ou d'abus sont plus importants vu les enjeux de proximité;
- de fixer, au niveau de la loi, les conditions propres à prévenir les abus et à assurer la régularité des scrutins.

4.3 Causes de non prise en compte et de nullité des votes

Le dispositif mis en place en 2001 est encore largement calqué sur la situation qui prévalait avant l'introduction du vote par correspondance généralisé. Il ne prévoit qu'une seule catégorie de votes qui n'est pas prise en compte dans le dépouillement, soit les votes reçus hors délais (art. 20 LEDP). Or, la liste des votes à ne pas prendre en compte mérite d'être complétée pour que la personne qui se rend au bureau de vote et celle qui vote par correspondance soient traitées de façon identique. L'électeur présentant par exemple au scrutateur une carte de vote qui concerne un autre scrutin ne sera pas admis à voter. Aussi est-il logique que le vote émis par correspondance par un électeur dont la carte de vote se rapporte à un autre scrutin soit également écarté avant le dépouillement. Assimiler de tels votes à des "bulletins nuls" complique la tâche des bureaux, tenus de les décompter scrupuleusement tout au long du dépouillement et constitue une source d'erreurs.

Les ajustements qui sont proposés ici tiennent compte des expériences faites et des situations concrètement observées. Ils ont essentiellement pour but :

- 1) d'exclure du dépouillement, en tant que "votes non pris en compte", tout vote par correspondance ne remplissant pas les conditions minimales (permettant notamment l'identification de son auteur) pour être pris en compte;
- 2) de ne prendre en compte dans le dépouillement que les votes "nuls", c'est-à-dire dont le défaut affecte les bulletins et n'apparaît donc qu'à l'ouverture de l'enveloppe de vote.

4.4 Répartition des tâches entre greffes municipaux et bureaux électoraux

Selon l'article 18 LEDP et les dispositions d'application en cours (RLEDP) :

- le greffé est responsable – sans pouvoir ouvrir les enveloppes de vote – des votes émis par correspondance (réception, contrôle, tri et transfert au bureau électoral) (art. 34 RLEDP);
- le bureau électoral est responsable du vote au bureau de vote (art. 37ss RLEDP), de l'ouverture des votes et de leur dépouillement (art. 43ss RLEDP).

Les responsabilités et les tâches attribuées au greffe, et la confiance mise en lui, sont grandes : à la mesure du nombre de votes qui passent entre ses mains et des contrôles qui lui incombent. Certains d'entre eux les jugent même trop lourdes et souhaitent pouvoir, en cas d'intérêt partagé, les effectuer en tout ou partie en collaboration avec le bureau électoral, voire les lui transférer.

On en a profité, sachant que tous les secrétaires municipaux ne sont pas assermentés, pour exiger des municipalités que cela soit obligatoirement le cas de toute personne de l'administration participant à la gestion des votes par correspondance.

4.5 Assistance informatique aux bureaux électoraux

Les bureaux électoraux sont de plus en plus requis de saisir leurs résultats en ligne mais ne disposent pas nécessairement eux-mêmes des outils ou accès informatiques nécessaires. L'équipement communal, s'il existe, ne leur est pas d'avantage accessible pour des motifs compréhensibles de sécurité et de confidentialité.

La gestion des scrutins s'appuie de plus en plus sur les moyens informatiques; cela sera notamment le cas lors des élections fédérales de cet automne.

Il importe donc de faire en sorte que les bureaux puissent, en cas de besoin et dans les limites des moyens disponibles, compter sur le concours actif des municipalités. Tel est l'objet du complément apporté à l'article 15, alinéa 1 LEDP, qui traite déjà de l'assistance logistique que les municipalités doivent aux bureaux électoraux.

5. CINQUIEME PARTIE : AUTRES MODIFICATIONS

5.1 Frais d'impression des bulletins électoraux

L'article 37 LEDP règle le régime de prise en charge des frais d'impression des bulletins de parti pour les élections cantonales (al. 2) et communale (al. 3) mais omet de préciser celui applicable aux élections au Conseil national; ce qui avait occasionné à l'époque une réserve fédérale et l'adjonction d'une précision dans le règlement d'application (art. 19, al. 3 RLEDP). L'occasion se présente de réparer cet oubli.

5.2 Explications officielles en cas de votations cantonales

Le dispositif actuel, tel qu'énoncé à l'article 24 LEDP, manque quelque peu de cohérence et de précision. Le texte proposé s'efforce d'y remédier et d'améliorer l'ordonnancement de la matière; il correspond à la pratique observée lors des dernières votations et codifiée par une directive interne adoptée en 2002 par le Conseil d'Etat.

Les "explications officielles", qui prennent la forme d'une brochure destinée à tous les électeurs, doivent contenir le texte soumis au vote, le libellé exact de la question posée aux électeurs, des explications objectives et succinctes. Les avis et recommandations de vote des autorités doivent apparaître comme telles, séparées des explications objectives.

En règle générale, la prise de position des autorités (Conseil d'Etat et/ou Grand Conseil) occupe une page de la brochure explicative. Un espace égal est réservé à l'avis des importantes minorités, du comité référendaire ou du comité d'initiative.

Par rapport au texte actuel, le projet de nouvel article 24 introduit une distinction nette entre ce qui relève de l'information objective (les "explications") et ce qui relève de la conviction ("avis des autorités"). Quant à l'avis des importantes minorités, du comité référendaire ou du comité d'initiative, il est précisé que ses dimensions et son traitement graphique seront équitables par rapport à l'avis des autorités. L'actuelle disposition prévoyant que les minorités remettent leurs arguments sur une page A4 est inadéquate du fait qu'elle ne permet pas de fixer clairement la longueur du texte, et a donné lieu dernièrement à des problèmes d'interprétation.

Selon la directive actuelle, la dernière page de la brochure fait état de la recommandation de vote des autorités. Le présent projet de modification n'y change rien.

Afin de renforcer la garantie d'objectivité de la brochure explicative, celle-ci ne sera plus publiée par le Conseil d'Etat, mais par la Chancellerie d'Etat. Elle restera néanmoins, conformément à la directive actuelle, soumise à l'approbation du Gouvernement.

6. COMMENTAIRES DES PROJETS DE LOIS

6.1 Projet de loi modifiant celle du 16.5.1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Article 5

a) Vote des étrangers

Pour l'essentiel, la modification se borne à reprendre, comme c'est actuellement le cas, les dispositions correspondantes de la nouvelle Constitution (art. 74, al. 1 et 142, al. 1). Sur le fond, la composition du corps électoral n'est pas modifiée, hors la suppression du délai d'attente de trois mois (cf. lettre b ci-dessous).

S'agissant du corps électoral communal, le projet de révision se limite à régler une situation non prévue par l'Assemblée constituante, soit le retour dans le canton d'une personne étrangère qui aurait auparavant été titulaire des droits politiques au plan communal. Logiquement, le Conseil d'Etat propose que cette personne soit admise à nouveau au rôle électoral, attendu qu'elle a rempli une fois les conditions fixées par l'article 142 nCst.

b) Suppression du délai d'attente

Les articles 23 de la Constitution actuelle et 5 LEDP conditionnent l'obtention du droit de vote sur les plans cantonal et communal à l'existence d'un domicile politique d'au moins trois mois dans le canton, respectivement la commune.

Les articles 74, au niveau cantonal, et 142 nCst, sur le plan communal, suppriment ce « délai d'attente » de trois mois, de sorte que tout citoyen peut dorénavant exercer ses droits politiques dès sa prise de domicile dans une commune du canton.

Il importe par conséquent de supprimer la référence au délai de trois mois à l'article 5 LEDP, tant au niveau cantonal que communal.

Article 15, alinéa 1

Les bureaux électoraux sont de plus en plus requis de saisir leurs résultats en ligne. Il importe donc de s'assurer qu'ils puissent disposer du personnel et des outils informatiques nécessaires à la saisie et à la transmission des données au canton.

Article 17c, alinéa 2

Le dimanche matin, les électeurs ont le choix entre le vote par correspondance par dépôt du vote dans la boîte aux lettres communale, ou au bureau de vote par dépôt du vote dans l'urne.

L'article 17c, alinéa 2 LEDP actuel prévoit un dernier relevé de la boîte aux lettres communale à 12 heures. Le fait de désigner expressément l'heure du dernier relevé peut avoir pour conséquence, dans les cas de bureaux de vote ouvrant et fermant plus tôt, d'obliger les autorités communales à effectuer leur dernier relevé largement après la fermeture du bureau de vote.

Il convient donc de faire coïncider ces deux moments.

Article 18, alinéas 3 et 4

Les tâches et la responsabilité dévolues au greffe de la municipalité sont souvent assez lourdes, de sorte qu'il est judicieux, en cas d'entente réciproque, que tout ou partie de ces tâches soient effectuées en collaboration ou par le bureau électoral.

C'est ce que propose l'article 18, alinéa 3. Compte tenu de ces responsabilités, l'alinéa 4 de cette disposition prévoit en outre que les fonctionnaires municipaux seront assermentés.

Article 20

Afin de clarifier la situation concernant le matériel à prendre ou à ne pas prendre en compte, il y a lieu d'apporter les précisions nécessaires pour simplifier le travail du greffe municipal et celui des scrutateurs. Les causes de non prise en compte peuvent être décelées soit par le greffe municipal en cas de vote par correspondance (note marginale lettre a), soit par le bureau de vote lorsque l'électeur s'est déplacé (note marginale lettre b).

Lorsque la cause survient auprès du greffe municipal, il se justifie de ne pas transmettre le matériel entaché d'un vice irréparable au bureau électoral. A noter que le président du bureau électoral peut bien sûr consulter ces documents comme le prévoit l'article 36 RLEDP.

Lorsque l'électeur se rend au local, le bureau communal appose un visa officiel au recto de sa carte et de l'enveloppe de vote, puis les lui restitue (art. 38 RLEDP). Pour éviter toute manipulation du résultat du scrutin, il se justifie d'exclure une enveloppe de vote qui serait dépourvue de ce visa.

Article 24

La modification proposée introduit une distinction nette entre ce qui relève de l'information objective (« les explications ») et ce qui relève de la conviction (« l'avis des autorités »).

Elle rétablit également un équilibre plus juste entre la prise de position officielle des autorités et la place laissée à l'avis des importantes minorités.

Afin de garantir l'objectivité, la brochure explicative ne sera plus publiée par le Conseil d'Etat, mais par la Chancellerie d'Etat.

Article 26, alinéas 2 à 5

Pour parvenir à transmettre à temps leurs résultats dans le même délai qu'avant, malgré l'accroissement des votes par correspondance et le surcroît de travail que cela entraîne, les bureaux électoraux recourent de plus en plus au dépouillement anticipé.

Le système actuel n'autorise le dépouillement anticipé, en matière de votations, que pour les votations fédérales et cantonales. Il en est de même pour les élections, avec l'impossibilité supplémentaire de procéder à un dépouillement anticipé lors d'élections au système majoritaire.

Ce dispositif est mal accordé aux nouveaux besoins, ce d'autant que les scrutins de tous niveaux ont souvent lieu en même temps et que les électeurs ne disposent que d'une seule enveloppe.

Par ailleurs, la Chancellerie fédérale a rappelé au Canton de Vaud que pour être conforme à la loi fédérale sur les droits politique, notre législation devait impérativement contenir des dispositions prévoyant que les dépouillements anticipés doivent faire l'objet d'une autorisation du canton, et que le gouvernement cantonal doit prendre des mesures garantissant le bon déroulement des procédures de dépouillement anticipé, et tendant à assurer un dépouillement sans lacune du scrutin, à sauvegarder le secret du vote et à prévenir les abus.

C'est dans cet esprit que, par souci de rapidité et de simplification, le Conseil d'Etat a satisfait à cette exigence à l'article 58, alinéas 1, 3 et 4 RLEDP.

La Chancellerie fédérale a toutefois rendu attentif le Canton de Vaud que faire figurer cette règle dans un règlement d'application l'exposait à devoir modifier sa loi à chaque modification de ces dispositions dudit règlement.

Il convient donc ici de profiter de la modification de la LEDP pour opérer un transfert de ces normes réglementaires vers la loi, où elles seront dorénavant à leur place.

Article 28

Compte tenu des modifications apportées à l'article 20, l'alinéa 3 doit être abrogé.

Pour être conforme au droit fédéral qui prévoit « *une personne un vote* », la lettre e doit être précisée (demande de la Chancellerie fédérale).

Article 33, alinéa 3

Du fait de l'article 149, alinéa 2 nCst, l'article 33, alinéa 3 LEDP doit être modifié pour permettre l'élection tacite du syndic dans les communes à conseil général.

L'attention de ces communes sera attirée sur le fait qu'une élection tacite ne peut avoir lieu que si une liste a été préalablement déposée.

Article 37

L'article 37 actuel règle le régime de prise en charge des frais d'impression des bulletins électoraux, mais omet de préciser qu'il doit être différent, afin d'être compatible avec la loi fédérale, en matière d'élections au Conseil national.

Comme pour l'article 26 LEDP, c'est le RLEDP qui a satisfait à cette conformité. Il convient donc ici aussi de procéder au transfert de la norme vers la loi. L'article 19, alinéa 3 RLEDP correspondant devra être abrogé.

Article 39, alinéa 2

Pour les mêmes motifs exposés ad article 26 LEDP, pour les votations, il convient d'opérer ici le transfert de normes du RLEDP vers la loi également en matière d'élections. C'est ce que fait cette disposition, par renvoi à l'article 26, alinéas 2 à 5 LEDP.

Article 41

Pour être conforme au droit fédéral qui prévoit « *une personne un vote* », la lettre h doit être précisée (demande de la Chancellerie fédérale).

Article 41a

L'article 76, alinéa 2 nCst exige que les votes blancs soient dorénavant pris en compte dans le calcul de la majorité absolue pour les élections au système majoritaire à deux tours. La règle doit être inscrite dans la LEDP.

Articles 79 et 80

L'article 77, alinéa 2 nCst règle dorénavant les élections des membres vaudois du Conseil des Etats. L'article 90, alinéa 2 nCst prive les membres du Conseil d'Etat de siéger aux Chambres fédérales.

Cette réglementation impose de remplacer la loi du 26 août 1931 concernant l'élection des membres du Conseil des Etats par une nouvelle loi.

Les articles 79 et 80 LEDP font ainsi double emploi et doivent être abrogés.

6.2 Projet de loi concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats

Article 1

Cet article reprend pour l'essentiel le contenu de l'article 1 de la loi actuelle, mais avec une terminologie plus proche de la nouvelle Constitution (art. 77 nCst).

Article 2

Cette disposition reprend à la lettre, mais en la précisant, la règle prévue à l'article 77, alinéa 2, 2ème phrase nCst.

Article 3

Cette règle reprend exactement le texte actuel de la loi de 1931. Elle est par ailleurs conforme à l'article 32, alinéa 3 LEDP.

Article 4

L'article 5 de la loi de 1931 fait une référence désuète au décret souverain de 1883 (RA 1883 p. 38), qui a été abrogé en 1947. Cette référence est supprimée dans le projet.

Pour le surplus, la nouvelle règle reprend les incompatibilités de la loi de 1931, en y ajoutant celle du Conseil d'Etat, imposée par le nouvel article 9, alinéa 2 nCst.

Article 5

Libellée légèrement différemment, cette disposition reprend toutefois exactement la norme de l'article 6 de la loi actuelle.

Article 6

Dans la mesure où le présent projet de loi règle exhaustivement tout l'objet de la loi actuelle du 26 août 1931 concernant l'élection des membres du Conseil des Etats, cette dernière doit être abrogée.

7. CONSEQUENCES

7.1 Sur le budget ordinaire

Comme déjà relevé, le coût de la prise en charge par l'Etat des frais d'affranchissement des votes par correspondance peut être évalué à Fr. 540'000.- par an (à raison de 4 scrutins par an, 370'000 électeurs inscrits, d'un taux de participation de 40% et d'une proportion d'électeurs votant par correspondance fixée à 90%).

L'adaptation des rôles électoraux communaux du fait de l'entrée en vigueur du droit de vote des étrangers ne devrait pas représenter de charge supplémentaire pour le canton, les frais y afférents étant supportés par les communes.

7.2 Sur l'effectif du personnel

7.3 Pour les communes

Il incombera aux communes de compléter les rôles électoraux selon des modalités qui sont actuellement à l'étude, de sorte qu'il n'est pas encore possible de documenter avec précision les conséquences à leur niveau du présent EMPL.

7.4 Sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution

Cet EMPL a pour objet la mise en œuvre des articles 74, alinéa 2, 142 et 149 nCst. Il constitue le premier chantier urgent énoncé dans le rapport du Conseil d'Etat sur le programme législatif (ch. 3.2.1, p. 17).

8. HUITIEME PARTIE : REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

8.1 Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Olivier Feller et consorts demandant au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi d'application de l'article 142 de la nouvelle constitution vaudoise relatif au droit de vote des étrangers sur le plan communal

Rappel de la motion

Plusieurs quotidiens se sont récemment fait l'écho de la volonté du chef du Département des institutions et des relations extérieures de conférer aux étrangers le droit de vote sur le plan communal prévu à l'article 142 de la nouvelle Constitution vaudoise sans soumettre préalablement un projet de loi d'application au Grand Conseil.

La nouvelle Charte fondamentale entrera en vigueur le 14 avril 2003. Bien que l'article 179 alinéa 3 de celle-ci impartisse aux autorités cantonales un délai de deux ans pour l'accomplissement des travaux de mise en œuvre, il serait politiquement souhaitable — nous rejoignons l'avis du chef du Département des institutions sur ce point — que les étrangers puissent exercer leur droit de vote dans de plus brefs délais. Cela étant, dans le domaine sensible des droits populaires, la précipitation n'est pas bonne conseillère, et les ressortissants étrangers ont vraisemblablement tout à gagner d'une mise en œuvre de leurs nouvelles prérogatives soigneusement préparée sur les plans juridique et pratique.

La présente motion a pour but de demander au Conseil d'Etat qu'une loi d'application ou que des dispositions spéciales intégrées dans la loi sur l'exercice des droits politiques soient présentées au parlement vaudois en vue de concrétiser le droit de vote des étrangers tel qu'ancré à l'article 142 de la nouvelle Constitution.

Tout d'abord, il convient de relever que la disposition constitutionnelle en cause prévoit expressément que les modalités d'exercice des droits politiques des étrangers doivent être précisées dans une loi (article 142, alinéa 3). La norme constitutionnelle semble donc exclure l'aménagement du droit de vote des étrangers dans un simple règlement du Conseil d'Etat ou dans une directive.

Deuxièmement, il y a au moins deux notions qui méritent une clarification. D'une part, en vertu de l'article 142 de la nouvelle Constitution, seuls les étrangers au bénéfice d'une « autorisation » sont habilités à voter sur le plan communal. Que faut-il entendre par « autorisation » ? Est-ce que ce sont les permis d'établissement qui sont visés (permis C)¹ ? Ou est-ce que d'autres autorisations de séjour doivent également être prises en compte ? D'autre part, seuls les étrangers qui sont domiciliés dans le Canton depuis trois ans au moins sont concernés par le droit de vote. Est-ce que les années passées dans le Canton sont cumulatives ? En d'autres termes, l'étranger, par exemple, qui élit domicile dans le Canton en janvier 1999, qui quitte le territoire cantonal en janvier 2000, et qui s'établit à nouveau en terres vaudoises en avril 2001, est-il habilité à exercer le droit de vote sur le plan communal à partir du mois d'avril 2003 ? De façon générale, comment les autorités communales seront-elles en mesure de vérifier qu'un étranger est domicilié dans le Canton depuis trois ans ?

1. La Constitution neuchâteloise, par exemple, est à cet égard bien plus précise puisqu'elle mentionne expressément l'autorisation d'établissement à son article 37 consacré au droit de vote des étrangers.

Est ce que les autorités communales auront le devoir d'informer les étrangers qui sont en droit de voter, ou est-ce qu'il appartiendra aux étrangers concernés de s'annoncer ?²

Bref, force est de constater que les questions non-résolues sont nombreuses. Celles-ci sont d'ailleurs loin d'être secondaires, dans la mesure où elles touchent au fonctionnement même de notre démocratie. D'un point de vue politique, les modalités d'application du droit de vote des étrangers méritent un débat transparent et ouvert. Or, seul le processus parlementaire et l'adoption de dispositions légales sont de nature à permettre un tel débat. Sous l'angle juridique, l'aménagement des droits politiques des étrangers au travers d'un simple règlement ou d'une directive risque d'aller à l'encontre des exigences en matière de base légale. N'oublions pas que nous avons affaire à des droits fondamentaux des citoyens, et que leur aménagement, autant que leur limitation, se doivent de reposer sur une loi adoptée par le parlement. A défaut, il existe un risque concret de voir jaillir de nombreux recours émanant d'étrangers s'estimant lésés.

Compte tenu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir soumettre au Grand Conseil un projet de loi en vue de mettre en œuvre le droit de vote des étrangers sur le plan communal tel qu'institué par l'article 142 de la nouvelle Constitution vaudoise, le dépôt d'un tel projet devant intervenir dans les meilleurs délais, de façon à permettre aux étrangers concernés de bénéficier de leurs droits politiques dès que possible.

Lausanne, le 14 janvier 2003.

(Signé) Olivier Feller

Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse à l'interpellation du député Philippe Randin, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'aborder plusieurs des questions soulevées par le député Olivier Feller. A notamment été évoquée celle d'une éventuelle applicabilité directe de l'article 142 nCst, question devenue en quelque sorte théorique ensuite de la prise en considération de la présente motion et de son renvoi immédiat au Conseil d'Etat.

2. Cette seconde variante paraît problématique dans la mesure où le droit de vote, en vertu de la nouvelle Constitution, est conféré d'office aux étrangers qui remplissent les conditions fixées. Il serait donc choquant qu'un étranger qui omet de faire part spontanément aux autorités communales de sa volonté d'exercer ses droits politiques en soit privé.

Certes, on pouvait, comme le fait du reste le motionnaire, se demander si l'article 142, alinéa 3 nCst., prévoyant un renvoi à la loi, suffisait à trancher cette question. A vrai dire, cet alinéa ne se réfère pas directement, et sans doute pas principalement, à la question de l'exercice des droits politiques par les personnes étrangères, mais a une portée bien plus générale, qui concerne les aspects évoqués au deuxième alinéa, notamment le droit d'initiative au plan communal, qui devra lui aussi être concrétisé dans la loi (et cela en relation avec une initiative populaire de rang constitutionnel actuellement pendante). Cette façon de voir concorde avec l'évolution des débats au sein de l'Assemblée constituante, qui montre que l'alinéa 1, lettre b a été déplacé lors d'une ultime délibération du Titre IV au Titre VI. Peu importe cependant ces considérations, puisque le Conseil d'Etat soumet un EMPL conformément aux vœux du motionnaire, qui ne procède par ailleurs pas à d'autres développements concernant le sens dans lequel il souhaite que le Conseil d'Etat élabore un projet de loi.

Dans cette même réponse à l'interpellation Randin, le Conseil d'Etat estimait, sur la base d'analyses juridiques concordantes, que la marge de manœuvre du législateur restait fort réduite, ce que confirme l'exposé des motifs ci-dessus. Toutefois, le traitement de cette motion constitue une occasion pour le Conseil d'Etat d'exposer plus précisément la portée de l'article 142 nCst., d'apporter des réponses claires aux questions que le motionnaire estimait non résolues et d'envisager ainsi à l'occasion de cette procédure parlementaire une mise en œuvre transparente et ouverte des droits politiques accordés aux personnes étrangères, attendu que le Conseil d'Etat partage pleinement la préoccupation du député Olivier Feller que ces dernières puissent bénéficier de ces droits dans les meilleurs délais et conditions possibles.

La motion demande donc au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi concrétisant l'article 142, alinéa 1, lettre b nCst. A l'appui de cette motion, le motionnaire soulève plusieurs questions auxquelles le présent EMPL apporte des réponses.

Question 1 : *Que faut-il entendre par « autorisation » ? Est-ce que ce sont les permis d'établissement qui sont visés (permis C) ? Ou est-ce que d'autres autorisations de séjour doivent également être prises en compte ?*

La notion d'autorisation s'oppose à un séjour clandestin, de sorte que toutes les autorisations définies par le droit fédéral doivent être prises en considération dans le contexte de l'article 142 nCst. En revanche, la nature des autorisations varie selon qu'il s'agit de remplir les conditions de résidence en Suisse et de domicile dans le canton et la commune.

Telle est en effet la principale difficulté posée par la disposition constitutionnelle nouvelle, mais l'exposé des motifs parvient à une solution qui s'avère finalement simple dans ses attendus juridiques.

Question 2 : *Est-ce que les années passées dans le Canton sont cumulatives ? En d'autres termes, l'étranger, par exemple, qui élit domicile dans le Canton en janvier 1999, qui quitte le territoire cantonal en janvier 2000, et qui s'établit à nouveau en terres vaudoises en avril 2001, est-il habilité à exercer le droit de vote sur le plan communal à partir du mois d'avril 2003?*

La réponse à cette question est clairement négative. Implicitement l'article 142 impose une continuité du domicile dans le canton (et de la résidence en Suisse). Dans l'exemple retenu, le motionnaire évoque une rupture claire par rapport au lieu de domicile. Dans la pratique, certaines situations seront parfois moins tranchées, dans la mesure où ni le domicile ni la résidence n'impliquent nécessairement un séjour continu. Toutefois, le critère déterminant sera celui de la *continuité de la détention d'une autorisation*, le cas échéant à la suite de renouvellements successifs.

Question 3 : *De façon générale, comment les autorités communales seront-elles en mesure de vérifier qu'un étranger est domicilié dans le Canton depuis trois ans ?*

Cette question concerne moins la révision proposée de la LEDP que la mise en œuvre concrète de la disposition constitutionnelle. A l'heure actuelle, les communes n'ont pas l'information en question. Celle-ci figure cependant au Registre central des étrangers à Berne. Il est prévu que ce dernier fournisse régulièrement aux communes vaudoises des listes des personnes étrangères titulaires des droits politiques selon les critères établis. Un travail de suivi des rôles électoraux devra en outre être assuré selon des procédures informatiques actuellement à l'étude. De même, les formalités administratives requises à l'occasion du déménagement d'une commune du canton à une autre intégreront la gestion des rôles électoraux.

Question 4 : *Est ce que les autorités communales auront le devoir d'informer les étrangers qui sont en droit de voter, ou est-ce qu'il appartiendra aux étrangers concernés de s'annoncer ?*

Cette question comprend deux aspects distincts. D'une part, s'agissant de la tenue des rôles électoraux, le présent EMPL ne touche pas l'article 6 LEDP actuel, qui prévoit une inscription d'office des électeurs par l'autorité communale.

Une telle solution se justifie pour des raisons pratiques (la gestion d'office des rôles électoraux est préférable à des procédures d'inscription sur demande des ayants droit), mais aussi et surtout parce qu'il n'y a pas lieu de prévoir un traitement différencié des personnes étrangères dans ce domaine. De même, le présent EMPL ne touche pas non plus l'article 7 LEDP qui prévoit les procédures par lesquelles peuvent être contestées certaines inscriptions aux rôles électoraux. Il apparaît donc que ces questions sont réglées à l'heure actuelle par la LEDP dans un sens parfaitement compatible avec la nouvelle Constitution et qu'il n'y a pas lieu de modifier ces règles.

Le second volet de la question concerne l'information au sens large des nouveaux ayants droit. A cet égard, un effort particulier de la part des communes et du canton devra en effet être consenti auprès des communautés étrangères de façon à ce que leurs membres puissent valablement exercer leurs droits politiques. Cet aspect excède toutefois le cadre du présent EMPL.

En définitive, la révision de la LEDP souhaitée par le motionnaire est moins importante que ne le laisse entendre son développement. Le cercle des ayants droit est clairement circonscrit dans la disposition constitutionnelle, de sorte que le Grand Conseil, qui doit éviter d'inscrire dans la loi des principes contraires à cette dernière, n'a plus guère de latitude dans ce domaine. L'exposé des motifs devrait donc permettre d'atteindre le but poursuivi d'une mise en œuvre transparente et ouverte. La pratique permettra de dresser un bilan de cette mise en œuvre et d'envisager, le cas échéant, les précisions éventuelles à apporter au dispositif.

8.2 Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jean-Pierre Grin demandant au Conseil d'Etat la modification de l'article 17 de la loi sur l'exercice des droits politiques

Rappel du postulat

"L'article 17a, al. 1 et 2, mentionne :

Le droit de vote peut s'exercer au local de vote le jour du scrutin. Les locaux de vote sont obligatoirement ouverts pendant au moins une heure et fermés à 12 heures au plus tard.

L'article 17c, al. 4 :

En outre, elles (les municipalités) font relever leur boîte aux lettres le matin du jour du scrutin à 12 heures.

Depuis l'entrée en vigueur de Votelec, la grande majorité des citoyennes et citoyens votent par correspondance : néanmoins, le jour du scrutin un local de vote doit être ouvert jusqu'à 12 heures, au plus tard, et la boîte aux lettres pour le vote par correspondance doit être relevée à 12 heures. Sans nuire à l'exercice des droits politiques des votants, 11 heures comme heure limite dans les deux cas mentionnés, serait plus adéquate. Cela permettrait, entre autre, à notre canton de publier plus rapidement dans la journée les résultats des différentes votations et élections. Je demande au Conseil d'Etat d'étudier cette modification d'horaire.

Pomy, le 18 novembre 2002.

(Signé) Jean-Pierre Grin

Réponse du Conseil d'Etat

Le député J.-P. Grin propose, pour permettre au canton d'obtenir plus vite les résultats communaux, d'avancer l'heure-limite de fermeture des bureaux de vote et celle du dernier relevé de la boîte aux lettres à 11 heures; ces limites sont actuellement fixées à 12 heures par les articles 17a, alinéa 2 et 17c, alinéa 2 LEDP. Il faut d'emblée préciser, s'agissant de la boîte aux lettres, que des propositions allant dans le même sens ont été émises par les bureaux électoraux eux-mêmes, contraints d'attendre 12 heures pour relever cette boîte et pouvoir mettre un terme à leur dépouillement.

S'agissant de l'horaire des bureaux de vote, les conditions légales suivantes sont applicables :

- le bureau de vote doit être ouvert pendant au moins 1 heure (obligation fédérale);
- il doit être fermé à 12 heures au plus tard (art. 17a, al. 2 LEDP).

La limite actuelle de 12 heures, introduite en 2001 (certains bureaux fermaient encore plus tard auparavant), a l'avantage de ménager une marge de manœuvre relativement large aux municipalités qui doivent tenir compte d'autres circonstances locales (horaire du service religieux notamment) en fixant l'horaire du bureau de vote.

La proposition du postulant restreindrait sensiblement cette marge de manœuvre, alors que les communes ont encore un autre moyen d'accélérer la transmission de leurs résultats : le recours au dépouillement anticipé.

Cela étant, le statu quo donne toute latitude aux municipalités qui le souhaitent de décider de fermer leur bureau de vote avant 12 heures.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat propose de ne pas suivre la proposition de M. Grin en tant qu'elle concerne l'heure de fermeture du bureau de vote et de s'en tenir au statu quo.

S'agissant du relevé de la boîte postale, comme indiqué sous chiffre 4.1 ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de donner partiellement suite à la suggestion du postulant et d'harmoniser l'heure de fermeture des bureaux de vote avec celle du relevé de la boîte aux lettres, de sorte que les bureaux fermant avant 12 heures puissent commencer le dépouillement immédiatement.

9. NEUVIEME PARTIE : CONCLUSIONS

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

- de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Olivier Feller et consorts demandant de soumettre au Grand Conseil un projet de loi d'application de l'article 142 de la nouvelle Constitution vaudoise relatif au droit de vote des étrangers sur le plan communal;
- de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jean-Pierre Grin demandant au Conseil d'Etat la modification de l'article 17 LEDP (heure-limite de fermeture du bureau de vote et de relevé de la boîte aux lettres);
- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);
- d'adopter le projet de loi sur l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats.

Texte actuel

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GENERALES

CHAPITRE PREMIER

Droit de vote

Qualité
d'électeur

Art. 5. – Sont électeurs en matière cantonale les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans le canton depuis trois mois au moins.

Sont électeurs en matière communale les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans la commune depuis trois mois au moins.

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques
(LEDP)**

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décrète

Article premier. – La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme suit :

Qualité
d'électeur

Art. 5. – Sont électeurs en matière cantonale les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans le canton.

Sont électeurs en matière communale :

- a) les Suisses, hommes et femmes, âgées de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans la commune;
- b) les personnes étrangères, hommes et femmes, âgés de 18 ans révolus, domiciliées dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins.

(Al. 3 : nouveau) Les personnes étrangères qui font partie d'un corps électoral communal et qui quittent le canton retrouvent leur place dans le corps électoral à leur retour, pour autant qu'elles bénéficient d'une autorisation et qu'elles élisent domicile dans le canton.

Texte actuel

CHAPITRE II

Organisation des scrutins

Locaux de vote **Art. 15.** – La municipalité met à la disposition du bureau des locaux de vote et de dépouillement.

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

CHAPITRE III

Exercice du droit de vote

Vote anticipé **Art. 17c.** – Les communes rendent possible, pendant au moins deux des quatre jours qui précèdent celui du scrutin :

– soit le vote au local de vote;

– soit le dépôt de l’enveloppe de transmission auprès de l’administration communale (pendant les heures d’ouverture officielles) ou dans sa boîte aux lettres.

En outre, elles font relever leur boîte aux lettres le matin du jour du scrutin à 12 heures.

L’article 17b, alinéa 3, est applicable.

Responsabilité **Art. 18.** – La municipalité est responsable de l’organisation et du bon déroulement du vote par correspondance et anticipé; le bureau peut procéder à des contrôles.

Le bureau est responsable de l’organisation et du bon déroulement du vote au local de vote et du vote des malades.

Projet

Assistance logistique **Art. 15.** – La municipalité met à disposition du bureau électoral des locaux de vote et de dépouillement ainsi que, dans les limites de ses moyens, les ressources utiles pour permettre au bureau de procéder aux saisies et transmissions informatiques requises par le canton.

(Al. 2 : sans changement).

Vote anticipé **Art. 17c.** – (Al. 1 : sans changement).

En outre, elles font relever une dernière fois leur boîte aux lettres le matin du jour du scrutin à l’heure de fermeture du bureau de vote.

(Al. 3 : sans changement).

Responsabilité **Art. 18.** – (Al. 1 : sans changement).

(Al. 2 : nouveau) Moyennant accord entre la municipalité et le bureau électoral, la gestion des votes par correspondance peut être assurée en tout ou partie en collaboration avec le bureau électoral, ou être confiée à ce dernier; dans ces cas, les décisions sont prises par le bureau.

(Al. 3 : nouveau) Le secrétaire municipal et les autres fonctionnaires appelés à gérer les votes par correspondance doivent être assermentés par la municipalité.

(Al. 4 : ancien al. 2) Le bureau est responsable de l’organisation et du bon déroulement du vote au local de vote et du vote des malades.

Texte actuel

Votes reçus hors
délais

Art. 20. – Les votes émis par correspondance ou déposés à la commune qui parviennent au greffe hors délais ne sont pas pris en compte lors du dépouillement; le bureau les conserve jusqu'à l'échéance du délai de recours.

TITRE II

REGLES PARTICULIERES AUX VOTATIONS

Explications
officielles

Art. 24. – Pour les votations cantonales, le matériel officiel est accompagné, cas échéant, de la recommandation de vote du Grand Conseil et de brèves explications du Conseil d'Etat exposant également l'avis d'importantes minorités.

Projet

Votes non
pris en
compte

Art. 20. – Les votes émis par correspondance ou déposés à la commune ne sont pas pris en compte lorsque :

1. Par le
greffe
municipal

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

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

2. Par le
bureau
électoral

(Al. 2 : nouveau) Les votes émis au bureau de vote ne sont pas pris en compte dans le dépouillement lorsque l'enveloppe de vote ne porte pas le visa du bureau électoral ou ne contient aucun bulletin.

(Al. 3 : nouveau) Si l'enveloppe est partiellement vide, les bulletins présents sont pris en compte dans le dépouillement; les bulletins manquants ne le sont pas.

(Al. 4 : nouveau) Le bureau électoral transmet le matériel non pris en compte au greffe municipal pour conservation jusqu'à l'échéance du délai de recours.

Explica-
tions
officielles

Art. 24. – Pour les votations cantonales, les textes soumis au peuple sont imprimés et envoyés aux électeurs, avec le matériel de vote, avant l'ouverture du vote par correspondance. Ils sont généralement inclus dans une brochure explicative éditée par la Chancellerie d'Etat.

Texte actuel

Alinéa 2 : abrogé

Dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité remet sur une page A4 ses arguments au Conseil d'Etat, lequel les reprend dans ses explications. Le Conseil d'Etat peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs.

Les explications doivent contenir mot pour mot la question posée aux électeurs.

Ces dispositions peuvent être utilisées par analogie pour les votations communales.

Dépouillement

Art. 26. – Après la clôture du scrutin, le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins de vote.

Lors de votations fédérales ou cantonales, le Conseil d'Etat peut autoriser les bureaux communaux à commencer le dépouillement le jour du scrutin avant la clôture de celui-ci.

Projet

(Al. 2 : nouveau) La brochure explicative contient mot pour mot la question posée aux électeurs ainsi que des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote. Elle contient également un avis et une recommandation de vote des autorités et, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités.

Dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, le comité remet à la Chancellerie d'Etat un texte présentant ses arguments. Ce texte sera traité équitablement sur le plan graphique et pourra avoir une dimension égale à l'avis des autorités. La Chancellerie d'Etat peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs.

Ces dispositions s'appliquent par analogie pour les votations communales.

Dépouillement

Art. 26. – (Al. 1 : sans changement).

Le Conseil d'Etat peut autoriser les bureaux communaux à commencer le dépouillement le jour du scrutin avant la clôture de celui-ci.

(Al. 3 : nouveau) Une telle autorisation est exclue en cas de scrutin communal isolé; en cas de votation communale couplée avec un scrutin fédéral ou cantonal, le décompte des bulletins de vote communaux ne peut débiter qu'après la clôture du scrutin.

(Al. 4 : nouveau) Le dépouillement anticipé ne peut concerner que les votes reçus par le greffe municipal. Il doit se dérouler dans une salle séparée du local de vote.

(Al. 5 : nouveau) Toutes mesures utiles doivent être prises pour garantir le secret du dépouillement anticipé jusqu'à la clôture du scrutin. En particulier, les résultats du dépouillement anticipé doivent être tenus secrets et ne peuvent être divulgués hors du local de dépouillement.

Texte actuel

- Bulletins nuls** **Art. 28.** – Sont nuls les bulletins qui:
- a) ne sont pas officiels;
 - b) ne sont pas remplis à la main;
 - c) contiennent d'autres inscriptions que oui ou non;
 - d) sont illisibles.

Sont également nuls :

- a) les bulletins sans enveloppe dans le cadre du vote au bureau de vote;
- b) les enveloppes vides;
- c) pour le scrutin concerné, les votes exprimés au moyen de plusieurs bulletins sauf si leur contenu est identique.

Les votes émis par correspondance ou déposés à la commune sont nuls :

- en l'absence d'enveloppe de transmission;
- si les indications personnelles requises (signature et date de naissance) font totalement ou partiellement défaut, ou se révèlent fausses;
- si l'enveloppe de transmission contient plus d'une carte de vote.

TITRE III

REGLES PARTICULIERES AUX ELECTIONS

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

- Elections tacites** **Art. 33.** – Si les candidats éligibles ne sont pas plus nombreux que les sièges à pourvoir, ils sont proclamés élus tacitement par l'autorité compétente dans les élections suivantes:

Projet

- Bulletins nuls** **Art. 28.** – (Lettres a) à d) : sans changement).

- e) sont en surnombre, sauf si leur contenu est identique. Si les bulletins en surnombre ont un contenu identique, le bureau tient compte d'un seul d'entre eux; dans le cas contraire, il n'en comptabilise qu'un seul comme bulletin nul.

Al. 2 et 3 : abrogés.

- Elections tacites** **Art. 33.** – (Al. 1 et 2 : sans changement).

Texte actuel

- a) élection selon le système de la représentation proportionnelle;
- b) second tour des élections générales au système majoritaire et élection des suppléants;
- c) élection du syndic;
- d) élection complémentaire.

L'arrêté de convocation est immédiatement abrogé par l'autorité qui l'a pris.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux communes ayant un conseil général.

Frais
d'impression des
bulletins
électoraux

Art. 37. – L'autorité compétente supporte les frais d'impression des bulletins électoraux de parti et pour le vote manuscrit.

Seules les listes de parti ayant obtenu au moins 5% des suffrages valablement exprimés bénéficient de la prise en charge des frais prévue à l'alinéa 1.

Alinéa 3 : abrogé.

Pour les élections communales, la municipalité décide de la répartition des frais.

Dépouillement

Art. 39. – Après la clôture du scrutin, le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins électoraux.

L'article 26, alinéa 2, est applicable aux élections selon le système proportionnel.

Projet

Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'élection des conseillers municipaux dans les communes ayant un conseil général.

Frais
d'impression des
bulletins
électoraux

Art. 37. – (Al. 1 : sans changement).

S'agissant des frais d'impression des bulletins électoraux de parti :

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

Al. 4 : abrogé.

Dépouillement

Art. 39. – (Al. 1 : sans changement).

(Al. 2 : nouveau) L'article 26, alinéas 2 à 5, est applicable par analogie.

Texte actuel

Bulletins nuls

Art. 41. – Sont nuls les bulletins :

- a) qui ne sont pas officiels;
- b) qui sont remplis ou modifiés autrement qu'à la main;
- c) qui portent quelque inscription inconvenante ou étrangère à l'objet de l'élection;
- d) qui sont accompagnés d'une annexe;
- e) sur lesquels tous les candidats ont été biffés;
- f) qui présentent des suppressions ou adjonctions qui ne sont pas toutes de la main de l'électeur, ou ont été apportées systématiquement;
- g) qui, dans le système proportionnel, ne portent aucun nom de candidat officiel dans la circonscription.

Sont également nuls :

- a) les bulletins sans enveloppe dans le cadre du vote au bureau de vote;
- b) les enveloppes vides;
- c) pour le scrutin (ou le tour de scrutin) concerné, les votes exprimés au moyen de plusieurs bulletins sauf si leur contenu est identique.

Les votes émis par correspondance ou déposés à la commune sont nuls :

- en l'absence d'enveloppe de transmission;
- si les indications personnelles requises (signature et date de naissance) font totalement ou partiellement défaut, ou se révèlent fausses;
- si l'enveloppe de transmission contient plus d'une carte de vote.

Projet

Bulletins nuls

Art. 41. – (Lettres a) à g) : sans changement).

- h) qui sont en surnombre, sauf si leur contenu est identique.

Si les bulletins en surnombre ont un contenu identique, le bureau tient compte d'un seul d'entre eux; dans le cas contraire, il n'en comptabilise qu'un seul comme bulletin nul.

(Al. 2 et 3 : sans changement)

Texte actuel

CHAPITRE IV

Elections des députés au Conseil des Etats

Système électoral **Art. 79.** – Les deux députés au Conseil des Etats sont élus par le peuple au premier tour à la majorité absolue, au second tour à la majorité relative.

Les dispositions réglant l'élection du Conseil d'Etat sont applicables, les listes devant être déposées dans le même délai que pour l'élection au Conseil national.

Vacance de sièges pendant la législature **Art. 80.** – En cas de vacance de siège pendant la législature, il est procédé à une élection complémentaire dans un délai de nonante jours, selon le système majoritaire à deux tours.

Projet

Etablissement des résultats **Art. 41a.-** (nouveau) Les bulletins nuls n'entrent pas en compte pour l'établissement des résultats.

En cas d'élection selon le système proportionnel ou majoritaire à un tour, les bulletins blancs n'entrent pas en compte pour l'établissement des résultats.

En cas d'élection selon le système majoritaire à deux tours, les bulletins blancs sont considérés comme valables pour le calcul de la majorité absolue.

Système électoral **Art. 79.** – Abrogé.

Vacance de sièges pendant la législature **Art. 80.** – Abrogé.

Art. 2. – Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Projet

PROJET DE LOI

concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 150 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999

vu les articles 77 et 90 de la Constitution cantonale du 14 avril 2003

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

décète

Article premier. — Le corps électoral cantonal élit les deux membres vaudois du Conseil des Etats en même temps et pour la même durée que les membres vaudois du Conseil national.

Ils sont rééligibles.

Art. 2. — Le mode de scrutin est le même que celui de l'élection du Conseil d'Etat.

Les listes doivent être déposées dans le même délai que pour l'élection au Conseil national.

Art. 3. — Il est pourvu à toute vacance au Conseil des Etats dans les nonante jours, à moins que la fin de la législature n'intervienne dans les quatre mois.

Art. 4. — Les membres du Conseil national, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal ne peuvent siéger au Conseil des Etats.

Art. 5. — Les membres vaudois du Conseil des Etats reçoivent de la Confédération et du canton les mêmes indemnités que les membres du Conseil national, conformément à la législation fédérale.

Art. 6. — La loi du 26 août 1931 concernant l'élection des membres du Conseil des Etats est abrogée.

Art. 7. — Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc.

Ainsi délibéré et adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

TABLE DES MATIERES

RESUME	2
1. PREMIERE PARTIE : LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS EN MATIERE COMMUNALE	3
1.1 Introduction.....	3
1.2 Portée de l'article 142 nCst.....	4
1.3 L'élargissement du corps électoral des communes selon la nouvelle Constitution.....	6
1.3.1 <i>La détention d'une autorisation</i>	6
1.3.2 <i>Le domicile dans la commune</i>	9
1.3.3 <i>Le domicile dans le canton</i>	11
1.3.4 <i>La résidence en Suisse</i>	12
1.3.5 <i>Synthèse à propos de l'article 142 nCst</i>	14
1.3.6 <i>Mise en œuvre et résolution de problèmes techniques</i>	15
2. DEUXIEME PARTIE : AUTRES MODIFICATIONS LIEES A LA NOUVELLE CONSTITUTION	16
2.1 Suppression du délai d'attente	16
2.2 Votes blancs et majorité absolue.....	17
2.3 Election tacite du syndic	17
3. TROISIEME PARTIE : NOUVELLE LOI CONCERNANT L'ELECTION DES MEMBRES VAUDOIS DU CONSEIL DES ETATS	18
4. QUATRIEME PARTIE : MODIFICATIONS LIEES AU NOUVEAU SYSTEME DE "VOTE PAR CORRESPONDANCE GENERALISE"	18
4.1 Relevé de la boîte aux lettres.....	18
4.2 Assouplissement des conditions de dépouillement anticipé.....	19
4.3 Causes de non prise en compte et de nullité des votes	20
4.4 Répartition des tâches entre greffes municipaux et bureaux électoraux.....	21
4.5 Assistance informatique aux bureaux électoraux	21

5. CINQUIEME PARTIE : AUTRES MODIFICATIONS.....	22
5.1 Frais d'impression des bulletins électoraux	22
5.2 Explications officielles en cas de votations cantonales	22
6. COMMENTAIRES DES PROJETS DE LOIS.....	23
6.1 Projet de loi modifiant celle du 16.5.1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP).....	23
6.2 Projet de loi concernant l'élection des membres vaudois du Conseil des Etats.....	27
7. CONSEQUENCES	28
7.1 Sur le budget ordinaire	28
7.2 Sur l'effectif du personnel.....	28
7.3 Pour les communes	28
7.4 Sur le programme législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution.....	28
8. HUITIEME PARTIE : REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	28
8.1 Rapport du Conseil d'Etat sur la motion Olivier Feller et consorts demandant au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un projet de loi d'application de l'article 142 de la nouvelle constitution vaudoise relatif au droit de vote des étrangers sur le plan communal.. ..	28
8.2 Rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Jean-Pierre Grin demandant au Conseil d'Etat la modification de l'article 17 de la loi sur l'exercice des droits politiques	33
9. NEUVIEME PARTIE : CONCLUSIONS.....	35
Projets de lois	36 et 52