



Département des institutions et du territoire

Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC)

Place du Château 1
1014 Lausanne

N/réf. JLS

Lausanne, le 15 janvier 2021

ELECTIONS COMMUNALES 2021 ET MESURES DE LUTTE CONTRE LE CORONAVIRUS

Note d'information

I. Préambule

Devant la recrudescence de la pandémie de coronavirus constatée ces dernières semaines, et face au risque de 3^e vague liée aux nouvelles variantes du virus, les autorités fédérales et cantonales ont pris plusieurs mesures de lutte qui ont des incidences sur le déroulement de la campagne en vue des élections communales de 2021, ainsi que sur les opérations relatives au scrutin lui-même. La présente note a pour but de présenter ce qui, selon l'interprétation que l'on peut faire des textes en vigueur à ce jour, en particulier de l'ordonnance fédérale sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 Situation particulière, RS 818.101.26), est possible et ce qui est prohibé.

II. Maintien des élections communales aux dates prévues

Le processus aboutissant aux élections communales est lancé depuis plusieurs semaines. Les partis et autres groupes souhaitant présenter des listes sont en train de finaliser ces dernières ou les ont déjà déposées. Les personnes qui se portent candidates ont possiblement déjà pris leurs dispositions, tout comme celles qui ont indiqué qu'elles ne se représenteraient pas. Les communes se sont quant à elles, tout comme les autorités cantonales, organisées afin de mener à bien les opérations du scrutin. Le délai pour le dépôt des listes pour les conseils communaux et généraux et pour le premier tour des municipalités échoit ce lundi 18 janvier. Il est donc difficile de stopper le processus à ce stade.

Cela poserait au demeurant la question du fonctionnement des conseils et municipalités qui sont aujourd'hui en sous-effectifs et pour lesquels aucune élection complémentaire n'a été organisée en raison du délai de six mois prévu par l'article 32, alinéa 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Pour garantir le fonctionnement de ces organes, le report des élections générales entraînerait paradoxalement d'autres scrutins, soit des élections complémentaires.

Le report pose en outre la question de la date à laquelle le processus pourrait être relancé. A titre d'exemple, les élections communales tessinoises, prévues en juin dernier, ont été reportées au mois d'avril 2021, soit peu ou prou durant la même période que les élections vaudoises, sans que l'on puisse affirmer que cette nouvelle date soit plus favorable que la précédente. Les cantons de Genève, Valais et Fribourg organiseront d'ailleurs également prochainement des scrutins électoraux (cantonaux pour les deux premiers, communaux pour le troisième).

Enfin, comme le montre le présent document, il demeure possible, malgré la pandémie et les mesures de lutte qui sont prises à son encontre, d'organiser des opérations de campagne dans des conditions si ce n'est idéales, du moins acceptables. Quant au scrutin lui-même, grâce notamment à l'utilisation très large du vote par correspondance, la participation des citoyens est possible en réduisant au maximum les contacts sociaux, voire en les supprimant totalement. Pour les dépouillements, les communes devront organiser les choses de manière à limiter les risques de contamination, notamment en élaborant les plans de protection nécessaires.

En définitive, pour tous les motifs invoqués ci-dessus, le Département n'entend pas proposer au Conseil d'Etat de reporter les élections communales. Il est confiant dans le fait que celles-ci pourront se dérouler dans de bonnes conditions et permettre le renouvellement ordinaire des autorités communales.

III. Opérations de campagne

a. Plans de protection

Les organisateurs de toutes les manifestations autorisées durant la campagne en vue des élections communales doivent élaborer des plans de protection qu'ils tiennent à disposition des autorités sanitaires et de contrôle, et qui prévoient les dispositions nécessaires propres à garantir :

- le respect des règles d'hygiène, par la mise à disposition de solution hydro-alcoolique en suffisance et l'invitation aux usagers de s'en servir;
- le respect des règles de distance (1.5 m entre chaque personne, soit 6m² environ de circonférence autour de chaque personne);
- le port du masque obligatoire en sus des règles de distance.

Les plans de protection intégrant ces règles doivent être établis pour toute manifestation, qu'il s'agisse d'un stand de marché, d'une conférence de presse ou d'une assemblée de commune.

b. Considérations générales

Avant toute chose, il convient de rappeler que selon le rapport explicatif de l'ordonnance COVID-19 Situation particulière établi par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), "*une manifestation est un événement public ou privé planifié, limité dans le temps, qui a lieu dans un espace ou un périmètre défini*". Selon cette définition, l'essentiel des actes de campagne (stands d'information, conférences de

presse, débats, séances d'information) doivent être considérés comme des manifestations. Ces actes sont donc soumis aux règles fixées en particulier par l'article 6 de l'ordonnance COVID-19 Situation particulière.

Selon cette disposition, **les manifestations sont en principe interdites** (la limite de 5 personnes ne vise que les manifestations dans les cadre familial et entre amis). Demeurent notamment réservées celles visant la libre formation de l'opinion politique jusqu'à 50 personnes. Cette notion renvoie manifestement à l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale (garantie des droits politiques). Entrent dès lors dans cette catégorie les actions et événements propres à permettre aux électeurs de choisir leurs candidats, respectivement les listes qu'ils vont soutenir, en toute connaissance de cause. Il faut toutefois être conscient qu'il s'agit d'une exception à l'interdiction des manifestations et qu'elle doit donc être interprétée de manière restrictive, surtout dans le contexte actuel où le Conseil fédéral vient d'annoncer un renforcement des mesures de lutte contre la pandémie.

C'est à l'aune de ces éléments que la présente note est rédigée. La liste établie ci-dessous est la plus complète possible et regroupe de très nombreuses questions posées par divers intervenants jusqu'à présent. Elle n'a pas la prétention d'être exhaustive. La DGAIC demeure à disposition pour toute question concernant ce sujet.

c. *Liste des activités*

1. Stands installés sur le domaine public : il est possible d'installer de tels stands, sous réserve des autorisations communales nécessaires pour l'usage du domaine public. Le nombre de personnes pouvant se réunir autour de tels stands est **limité à 20**, par arrêté du Conseil d'Etat. En outre, l'activité dans les stands doit être limitée à l'information des citoyens. Le port du masque étant obligatoire et les attroupements devant être limités, **aucune consommation de nourriture ou de boissons sur place n'est possible**. Une distribution à l'emporter est en revanche envisageable, de même que la distribution de brochures ou autres flyers, dans le strict respect des règles d'hygiène.
2. Distribution de flyers sans stands sur le domaine public ou dans les gares p. ex. : Une telle distribution est possible, sous réserve de l'éventuel accord de l'exploitant ou de la commune (en cas d'usage accru du domaine public). Les organisateurs devront toutefois veiller à ce que cela ne crée pas d'attroupement et ne réunisse pas plus de 20 personnes au même endroit, par analogie avec les stands. La distribution conjointe de nourriture ou de boissons à l'emporter (croissants ou autres boissons fermées) est également possible dans le strict respect des règles d'hygiène. En revanche, aucune consommation sur place n'est autorisée.
3. Séances d'information, débats et conférences de presse : de telles séances en intérieur peuvent être organisées et regrouper **jusqu'à 50 personnes**, organisateurs et intervenants compris. Elles peuvent être organisées par les

communes (tirage au sort des listes, séances d'information à l'intention des nouveaux votants ou des électeurs étrangers p. ex.) ou par des tiers (partis politiques, groupements divers). Les participants doivent être assis, de manière à éviter dans toute la mesure du possible les contacts. Là encore, **aucune consommation de nourriture ou de boissons sur place n'est possible**, à l'exception de l'eau lorsque les personnes sont assises.

4. Assemblées de partis et groupements visant à désigner des candidats notamment pour le second tour des élections à la municipalité. Ces réunions sont autorisées aux mêmes conditions que les séances d'informations et débats. En revanche, les autres assemblées de partis ou de comités ne s'inscrivant pas dans le cadre de la campagne sont des manifestations ordinaires interdites selon le droit fédéral. De même, des activités du type de soirée de mis sous pli de flyers destinés à la population ne sont pas considérées comme des manifestations visant à la libre formation de l'opinion politique et sont donc prohibées.
5. Porte à porte : une telle activité, qui n'est pas réellement une manifestation, est possible toujours moyennant respect des distances et port du masque. Les personnes la pratiquant doivent en outre être attentives à respecter le choix des résidents des immeubles qu'elles visitent à ne pas leur ouvrir. On rappelle en outre qu'il n'est pas possible de se réunir à plus de 5 personnes.
6. Actions de campagne via les médias et réseaux sociaux : ces activités sont bien entendu possibles et ne posent pas de problèmes particuliers du point de vue sanitaire.

IV. Organisation du scrutin et dépouillement

a. En général

Selon l'article 15, alinéa 1^{er} de l'arrêté relatif à l'adaptation de certaines règles en matière communale dans le cadre de la lutte contre le coronavirus (Arrêté COVID-19 Communes) "*les recommandations de l'OFSP en matière de distances sociales et d'hygiène doivent être respectées, notamment pendant la campagne et le dépouillement. Le port du masque est obligatoire durant le dépouillement. Les préfets et les communes veillent au respect de ces recommandations.*"

L'activité ordinaire d'organisation des scrutins effectuée par l'administration (établissement des bulletins, mise sous pli et envoi du matériel de vote, réception des enveloppes de vote par correspondance et contrôle des cartes d'électeur p. ex.) s'inscrit dans le cadre ordinaire du travail de l'administration. Elle n'est donc soumise à aucune restriction particulière, hormis celles imposées d'une manière générale dans le cadre professionnel (p. ex. port du masque dans les espaces clos où se tiennent plusieurs personnes, v. art. 10 de l'ordonnance COVID-19 Situation particulière). S'agissant du télétravail, celui-ci est obligatoire partout où cela est possible.

Cela concerne également les activités liées au scrutin, sachant que nombre d'entre elles ne pourront être accomplies à distance et nécessitent donc une présence sur site (mise sous pli, réception des enveloppes, etc.).

Pour les autres opérations impliquant des personnes externes à l'administration, et en particulier pour l'organisation des bureaux électoraux et le dépouillement, les communes doivent élaborer des plans de protection qu'elles remettront aux préfets. Ces plans devront garantir :

- le respect des règles d'hygiène, par la mise à disposition de solution hydro-alcoolique en suffisance, les communes veillant à ce que les personnes présentes s'en servent;
- le respect des règles de distance (1.5 m entre chaque personne, soit 6m² environ de circonférence autour de chaque personne);
- le port du masque obligatoire en sus des règles de distance.

b. Activités particulières

1. Formation

Les traditionnelles séances de formation organisées par la DGAIC sont remplacées cette année par une formation en ligne mise très largement à disposition des représentants de bureaux électoraux. Les présidents de ces derniers, secrétaires et autres scrutateurs sont encouragés à suivre cette formation qui répond déjà à un grand nombre de questions. La DGAIC assure en outre un service d'assistance par téléphone aux heures de bureau ainsi qu'à certaines plages horaires qui seront précisées ultérieurement aux communes.

D'éventuelles séances de formation internes organisées par les communes sont possibles, mais ne peuvent réunir plus de 50 personnes à la fois. Ces séances devront également suivre les plans de protection élaborés par les communes.

2. Bureau de vote

En cette période de pandémie, il convient tout particulièrement d'encourager les électrices et électeurs à avoir recours au vote par correspondance pour le scrutin du 7 mars. Il s'agit de la manière la plus sûre de voter en minimisant les risques.

Cela étant, le vote à l'urne demeure légalement possible. Selon l'article 15, alinéa 2 de l'arrêté COVID-19 Communes,

"le vote au local de vote est autorisé aux conditions suivantes :

- a. le strict respect de la distance de 1.5 mètre entre les votants et entre ces derniers et les délégués du bureau électoral;*
- b. le port du masque obligatoire à l'intérieur du bureau;*
- c. la mise à disposition de solution hydro-alcoolique à l'entrée du bureau".*

Ainsi, le vote au bureau électoral demeure possible, ce qui revêt une importance particulière pour les communes à conseil général (2^e tour de l'élection à la municipalité et élection du syndic). Les communes devront toutefois garantir le respect des règles ci-dessus, notamment en prévoyant un marquage au sol pour le respect des distances et en s'assurant que, en cas de file d'attente, celle-ci soit également ordonnée. Les communes indiquent dans leurs plans de protection les personnes (au moins deux) affectées à cette tâche.

3. Déroulement du scrutin dans les communes à conseils généraux

Il est rappelé que les rassemblements spontanés de plus de cinq personnes sur le domaine public sont prohibés.

Afin d'éviter de tels attroupements, les communes doivent intégrer à leurs plans de protection les mesures suivantes :

- la proclamation des résultats doit se faire uniquement au moyen de l'affichage au pilier public et à d'autres endroits prévus et signalés à cet effet. L'usage complémentaire de moyens électroniques (site internet de la commune, réseaux sociaux, etc) est fortement recommandé;
- les personnes désignées par les communes pour l'ordonnancement des files d'attente doivent s'assurer qu'aucun attroupement illicite n'a lieu entre les tours de scrutins.

4. Dépouillement

Comme relevé sous lettre a ci-dessus, le dépouillement doit faire l'objet d'un plan de protection, dans la mesure où il peut mettre en œuvre un grand nombre de personnes. L'ordonnance COVID-19 Situation particulière ne contient aucune règle spécifique y relative. On appliquera dès lors par analogie la disposition applicable aux manifestations visant la libre formation de l'opinion politique, dans la mesure où cette réunion de personnes en grande partie externes à l'administration s'inscrit dans le cadre du scrutin.

Les règles à inclure dans les plans de protection des communes sont ainsi les suivantes :

- les scrutateurs doivent travailler assis, dans des salles suffisamment grandes pour respecter les distances;
- une seule salle ne peut en principe contenir plus de 50 personnes à la fois; le greffe doit donc veiller à mettre à disposition du bureau électoral des locaux adaptés ;
- les déplacements doivent être limités et le travail ainsi organisé que les personnes préposées au transport de matériel soient toujours les mêmes;

- les tandems formés pour la saisie des listes sur le logiciel Votelec doivent être si possible toujours les mêmes. La distance d'1.5 mètre entre les deux personnes travaillant ensemble doit être respectée dans toute la mesure du possible;
- la présence d'observateurs est autorisée, mais ceux-ci doivent respecter la distance de 1.5 mètre par rapport aux scrutateurs;
- des salles spécifiques sont prévues pour permettre aux scrutateurs de prendre une pause et de se nourrir. Ces salles devront être aménagées pour que les distances et les règles d'hygiène soient respectées.

Par ailleurs, les bureaux électoraux doivent veiller à convoquer suffisamment de personnes pour prévenir les possibilités de maladie ou de quarantaine, par exemple en prévoyant des suppléants. Ils s'abstiendront en outre de convoquer des personnes vulnérables, lesquelles pourront quoi qu'il en soit refuser de se présenter.

Jean-Luc Schwaar

Directeur général

Pour tout renseignement complémentaire

Direction des affaires communales et des droits politiques
Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Affaires communales
021 316 40 80 ou affaires-communales@vd.ch

Droits politiques
021 316 44 00 ou droits-politiques@vd.ch