

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification des articles 80, 84 et 113 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003**

et

**PROJETS DE LOIS**

- **modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)**
- **modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil**

et

**RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur**

- **le postulat Sandrine Bavaud "pour une juste reconnaissance des initiatives populaires cantonales" (11\_POS\_239)**
- **le postulat Jean-Christophe Schwaab "le vote électronique est dangereux pour la démocratie : arrêtons les frais !" (11\_POS\_238)**
  - **le postulat Philippe Grobéty "demandant d'étudier une modification de la loi sur les droits politiques" (10\_POS\_193)**
  - **le postulat Yves Ferrari "pour une plus grande participation démocratique" (07\_POS\_005)**
  - **la motion Olivier Feller demandant au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil des dispositions légales d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise relatif à l'incompatibilité entre un poste de "cadre supérieur de l'administration" et un mandat de député (04\_MOT\_053)**

et

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT à l'interpellation Eric Bonjour : "Quelles doivent être les limites lorsque les collectivités publiques deviennent les sponsors des campagnes de votations populaires ?" (09\_INT\_265)**

**Préambule**

Le présent exposé des motifs se veut une révision partielle de la LEDP à caractère essentiellement pragmatique. Trois thématiques seront abordées : l'introduction à titre d'essai du vote électronique pour les Suisses de l'étranger, une modification du traitement de la question de la validité des initiatives populaires, diverses modifications destinées à répondre à des difficultés pratiques rencontrées ces dernières années.

**1 MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLE ET LEGALES PROPOSEES – PRESENTATION GENERALE**

**1.1 Vote électronique des Suisses de l'étranger**

Au début des années 2000, la Confédération a décidé d'autoriser le lancement de projets pilotes en matière de vote électronique. Trois cantons se sont proposés et ont vu leurs candidatures retenues : Genève, Neuchâtel et Zurich. Chacun d'entre eux a dès lors développé son propre système. Financièrement, l'accord prévoyait 80% de financement fédéral en échange de la mise à disposition gratuite des systèmes résultant de ces travaux, tant en faveur de la Confédération que des cantons.

Les tous premiers essais pilotes ont eu lieu en 2003 (scrutins communaux) et 2004 (scrutins fédéraux) à Genève ont suivi Neuchâtel et Zurich (2005).

La Confédération, pour des raisons bien compréhensibles, souhaite conserver le contrôle dans ce domaine particulier des droits politiques. Ainsi, pour chacun des trois systèmes, une demande d'autorisation doit être présentée pour chaque essai pilote lors de chaque scrutin. La Confédération fixe de manière extrêmement rigoureuse les règles qui doivent être respectées, en particulier quant au pourcentage de personnes autorisées à utiliser le vote électronique. Ainsi, actuellement, après des années d'essais pilotes sans aucun problème, la limite reste fixée à un maximum de 10% des électeurs au niveau fédéral et, dans les cas où la double majorité est requise, il s'y ajoute une limite d'au maximum 20% des électeurs de chaque canton concerné. Il n'est pas prévu de toucher à ces limites avant 2012 au plus tôt.

Sous l'angle technique également, la Confédération garde la haute main sur le vote électronique. Les systèmes existants ont dû répondre dès le départ à des cahiers des charges complets et sont soumis à des batteries de tests très poussés commandés par des spécialistes.

Le développement d'un nouveau système de vote électronique se heurte à diverses barrières :

- le coût : dans son "rapport sur les projets pilotes en matière de vote électronique du 31 mai 2006", le Conseil fédéral évaluait les coûts totaux pour les dix premières années d'un système de vote électronique à CHF 15,36 millions, soit CHF 5,76 millions de coûts de développement, CHF 4,93 millions de coûts récurrents et CHF 4,67 millions de coûts supplémentaires liés aux scrutins (par rapport à la situation actuelle d'offre du vote à l'urne et du vote par correspondance). Cela étant, il est clair que la Confédération ne financera en aucune manière un nouveau système qui s'ajouterait aux trois existants. Cela a une certaine logique : il a été calculé que si les 26 cantons choisissaient un système unique, celui-ci représenterait un coût d'environ CHF 66 millions, contre CHF 400 millions si chaque canton développait son propre système
- la durée : les trois cantons pilotes, après des dizaines d'essais, n'en sont encore qu'au stade des essais pilotes, dûment autorisés à chaque fois par la Confédération, et limités en nombre d'électeurs, cela après bientôt une décennie de travail.

A ce stade, quelques cantons, encore peu nombreux, ont pris la décision de principe d'avancer en direction du vote électronique, mais généralement sans que cela soit pour l'instant concrétisé par des plans précis. Et, dans tous les cas, le projet est alors envisagé dans le cadre du ralliement à l'un des trois systèmes pilotes existants.

Le Conseil d'Etat, pour l'heure, n'est pas favorable à l'introduction du vote électronique. Des raisons financières dictent cette décision, mais aussi le sentiment que les esprits ne sont pas encore suffisamment mûrs. S'impose aussi la conviction que les progrès qui pouvaient être faits en matière de facilitation du vote et d'augmentation de la participation ont été en fait atteints avec l'introduction du vote par correspondance généralisé. Le Conseil d'Etat ne ferme toutefois pas complètement la porte et entend rester attentif à l'évolution du dossier en Suisse.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat considère que le cas des Suisses de l'étranger est quelque peu différent. L'on parle pour le canton de Vaud (scrutin du 7 mars 2010) de 13'324 électeurs. Or, une part importante de ces ayants droit se trouve *de facto* régulièrement, voire dans certains cas systématiquement privée de son droit, la durée d'acheminement du courrier, à l'aller et/ou au retour, étant trop longue. On soulignera d'ailleurs au passage que le problème majeur ne se situe pas forcément dans les pays les plus lointains ou les moins développés. Par exemple, selon une statistique fédérale, les plaintes les plus fréquentes proviennent des Suisses installés en Italie.

Les votes de Suisses de l'étranger arrivant hors délai ne représentent, en apparence, "que" quelques pourcents des votants de cette catégorie (3,1% lors d'un comptage le 30 novembre 2008). Mais cela s'explique, l'essentiel de la déperdition de votants potentiels s'effectuant en amont, de trois manières : certains électeurs ne tentent de voter que lorsqu'un objet leur tient particulièrement à cœur, sachant le risque élevé que leur vote arrive trop tard, d'autres ne tentent de voter que lorsque le matériel leur arrive exceptionnellement tôt et qu'ils évaluent qu'il y a une chance raisonnable que leur vote arrive dans les délais et, enfin, de très nombreux Suisses de l'étranger ne se font simplement pas inscrire au registre des électeurs à cause de la difficulté à réussir à voter.

La Confédération insiste désormais extrêmement lourdement auprès de tous les cantons pour qu'ils offrent le vote électronique à leurs Suisses de l'étranger. Quasiment tous les cantons se sont désormais décidés en ce sens. La solution qui a été mise au point est l'hébergement : chaque canton souhaitant introduire ce nouveau système de vote choisit l'un des trois cantons pilotes comme canton hôte.

Le 27 septembre 2009, Genève a été le premier canton à offrir le vote électronique à tous ses Suisses de l'étranger. Le 29 novembre 2009, Bâle-Ville est devenu le premier canton hôte (à Genève en l'occurrence). En phase de projet, la plupart des cantons se répartissent à présent en deux groupes sensiblement de même taille, soit en collaboration avec Genève, soit en collaboration avec Zurich.

Dans ce contexte, c'est à titre d'essai que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'autoriser la possibilité d'instaurer le vote électronique pour les seuls Suisses de l'étranger.

En quoi consistera l'essai en question ? La Ville de Lausanne continuera à gérer, sur mandat cantonal, le rôle des électeurs suisses de l'étranger pour l'ensemble du canton. A l'approche d'un scrutin, elle transmettra ce rôle au canton hôte, qui le traitera (en y ajoutant pour chaque électeur les divers codes permettant de voter par internet), puis le renverra. La Centrale d'achats de l'Etat de Vaud pourra alors imprimer les cartes d'électeurs comme pour les 375 communes du canton, à la différence que les cartes des Suisses de l'étranger comprendront des codes permettant de voter de manière électronique. Ensuite, un Suisse de l'étranger aura le choix. Lorsqu'il votera de manière électronique, la base de données située dans le canton hôte enregistrera directement le vote. Et s'il vote par correspondance, la même base de données enregistrera la chose au moment où la Ville de Lausanne scannera la carte de vote. Ce système ne peut déboucher que sur un seul vote.

Il faut préciser que le vote électronique ne résoudra pas tous les problèmes des Suisses de l'étranger. En effet, si l'acheminement du courrier à l'aller dure plus de cinq à six semaines – cela arrive – l'électeur recevra son matériel après le jour du scrutin. Mais il s'agit là de cas rares. Autre restriction : seuls les électeurs domiciliés dans des Etats dits "Wassenaar" (membres de l'Accord de Wassenaar sur le contrôle à l'exportation des armes conventionnelles et des biens et technologies à double usage) peuvent actuellement bénéficier du vote électronique. Cela découle d'une décision du Conseil fédéral, qui veut éviter que des ressortissants helvétiques n'aient des problèmes en votant d'une manière qui serait surveillée ou alors en utilisant des systèmes à cryptographie forte qui pourrait être considéré comme une atteinte à la souveraineté de l'Etat. Il veut par ailleurs éviter qu'un scrutin suisse ne soit perturbé par un Etat étranger pour cette même raison. Les Etats Wassenaar sont une minorité de pays de la planète (toute l'Europe occidentale, centrale et orientale, Russie et Turquie comprises, l'Océanie, l'Amérique du Nord, l'Argentine, la Corée du Sud, l'Afrique du Sud), mais cette minorité regroupe 90% des Suisses de l'étranger. Par ailleurs, comme on l'a vu plus haut, la lenteur d'acheminement du courrier est un réel problème, y compris dans des pays très proches de la Suisse. Le vote électronique pour les Suisses de l'étranger a donc tout son sens, malgré ces quelques restrictions.

Le choix du Conseil d'Etat, parmi les trois systèmes pilotes, se portera très probablement sur Genève. Une analyse menée par la section des droits politiques du Service des communes et des relations institutionnelles et par le pôle institutions de la Direction des systèmes d'information a en effet débouché sur cette proposition, qui a les faveurs du Conseil d'Etat. Il a pris en compte des critères techniques, financiers et linguistiques. La volonté claire des deux conseils d'Etat de développer les collaborations lémaniques a aussi joué un rôle, de même que l'état d'avancement du système genevois et le fait que de nombreux cantons, de Suisse occidentale en particulier, vont se faire héberger à Genève de la même manière, ce qui devrait permettre, à terme, de développer des partenariats et de réduire les coûts.

A ce propos, le coût d'introduction et d'exploitation du système devrait représenter les montants suivants :

- CHF 48'000.- pour le développement, l'installation et la formation
- ensuite, CHF 26'625.- par scrutin, soit CHF 106'500.- par année (base : 4 votations fédérales par année), TVA non comprise.

Du point de vue juridique, comme cela a été fait récemment pour le canton hôte de Bâle-Ville, une convention tripartite sera signée entre la Confédération, Genève et Vaud. Une autre convention mettra à jour le mandat donné par le Canton à la Ville de Lausanne pour la gestion des Suisses de l'étranger.

Enfin, on ne saurait conclure ce chapitre sans évoquer la problématique de la protection des données. En effet, de vifs débats ont eu lieu pendant plusieurs années à ce propos dans le canton de Genève, débats qui se sont terminés par l'adoption par 70,2% de la population genevoise de l'inscription du vote électronique dans la Constitution le 8 février 2009.

De son côté, le Conseil d'Etat vaudois relève que le Conseil fédéral, ainsi que les autorités législatives et exécutives genevoises – appuyées par le peuple – considèrent le système genevois comme absolument digne de confiance.

Si l'on prend encore en considération que le système de vote électronique genevois est composé à 80% de logiciels open source, qu'il est propriété intégrale de l'Etat (contrairement aux systèmes neuchâtelois et zurichois, partiellement ou entièrement en mains privées), que les coûts, le temps et les procédures nécessaires au développement d'un nouveau système seraient démesurés (voir plus haut), et que des experts choisis par le canton de Vaud ou des hauts fonctionnaires vaudois pourront recevoir – avec clause de confidentialité – le code-source et la documentation technique (que le Grand Conseil genevois a choisi, dans la loi, de ne pas rendre publics, sans qu'un référendum soit lancé), le Conseil d'Etat estime possible de tenter à titre d'essai la solution de l'hébergement qui doit permettre de fournir rapidement aux Suisses de l'étranger des conditions nouvelles d'exercice de leur droit de vote.

## **1.2 Validité des initiatives populaires**

Le nombre d'initiatives populaires lancées sur le plan cantonal est en forte croissance depuis deux ans environ et rien ne laisse à penser que le mouvement va à nouveau s'inverser. De plus, presque toutes les dernières initiatives déposées (Salaire minimum, Sauver Lavaux, Rabais d'impôt) posent des problèmes juridiques épineux. Ce phénomène a soulevé deux questions, qui font actuellement débat au sein du monde politique vaudois:

- le fait que la décision sur la validité d'une initiative intervienne par un vote du Grand Conseil après la récolte

des signatures, et non avant. L'"analyse circonstanciée de la validité d'une initiative" (art. 90 alinéa 2), réalisée avant le lancement par le Service juridique et législatif (SJL) avec consultation des départements et services concernés, et qui est remise au comité d'initiative afin qu'il puisse juger de l'opportunité d'éventuellement changer son texte, n'est pas toujours suivie par le Grand Conseil lors de sa décision sur la validité – sans compter que certains comités refusent de modifier les points litigieux sur lesquels le SJL a attiré leur attention, comme ils en ont d'ailleurs le droit

- le fait que le Grand Conseil, du propre avis de nombre de ses membres, d'une part ait des difficultés à s'abstraire totalement du débat de fond pour se concentrer sur la question juridique qui lui est soumise, et d'autre part atteigne certaines limites lorsqu'il est demandé à chacun des députés, miliciens faut-il le rappeler, d'effectuer un travail de juge professionnel sur des questions juridiques souvent complexes.

Avant même qu'une intervention parlementaire soit déposée à ce sujet, le Conseil d'Etat a, de sa propre initiative, chargé ses services d'examiner toutes les pistes existantes.

A titre liminaire, on note que si la question du moment où la validité de l'initiative est examinée est réglée par la loi, celle de l'autorité compétente est de rang constitutionnel. Néanmoins, afin d'établir un tableau complet des options possibles quant à la procédure de validation, le présent projet propose également de remettre en question l'article 80 Cst-VD.

Sur la question du moment de la décision sur la validité de l'initiative (pour mémoire : conformité au droit supérieur – principale difficulté à l'heure actuelle, unité de rang, unité de forme et unité de matière), la piste de la décision *a priori* plutôt qu' *a posteriori* est retenue par le Conseil d'Etat, en particulier parce qu'elle permet d'éviter qu'une initiative soit invalidée alors qu'elle a déjà recueilli un grand nombre de signatures. Cette option pose néanmoins quelques problèmes.

1. En premier lieu, elle impliquerait de lancer un processus qui peut potentiellement être long avant même que l'autorisation de récolter la première signature soit donnée. Le scénario dans un cas difficile serait le suivant : le Département de l'intérieur procéderait à l'analyse de validité il la remettrait à l'autorité compétente pour examen puis décision contre cette dernière, un recours est ouvert à la Cour constitutionnelle l'arrêt de cette dernière pourrait encore être contesté devant le Tribunal fédéral. Cette procédure pourrait durer entre un et deux ans, en fonction de la rapidité avec laquelle les autorités saisies statueraient. Un tel laps de temps entre la volonté de lancer l'initiative et le début effectif de la récolte de signatures pourrait poser un problème politique. En effet, même si la décision finale était favorable aux initiants, il y a fort à parier que, dans bien des cas, la situation politique ne sera plus du tout la même qu'au moment de la décision de lancement de l'initiative, décision souvent prise en réaction rapide à l'actualité, au point que l'intérêt de la récolte pourrait être fortement remis en cause, ou la récolte elle-même rendue très difficile. Immédiatement, l'on peut toutefois répondre à cet argument que la loi doit pouvoir s'abstraire des sautes d'humeur de l'opinion.
2. En second lieu, si l'autorité compétente, puis, le cas échéant, les autorités de recours, devaient constater la nullité de l'initiative, elles n'indiqueraient pas pour autant aux initiants la manière dont ils devraient rédiger leur texte pour le rendre conforme aux exigences posées par la Constitution cantonale quant à la validité des initiatives. Cela signifie que le comité d'initiative pourrait, le jour après avoir reçu la décision finale, représenter un texte à l'autorité compétente qui devrait à nouveau l'examiner, à la condition qu'il soit, ne serait-ce que légèrement, différent de celui qui a été invalidé. Ainsi, l'autorité compétente, voire les autorités de recours, pourraient être confrontées à plusieurs textes successifs ne variant pas sur le fond, mais présentant tous des différences qui nécessitent un nouvel examen. Le cas n'est pas théorique, mais s'est présenté il y a peu au Département de l'intérieur. Or, si celui-ci peut encore tant bien que mal gérer de telles situations, la formalisation de la procédure de validation *a priori* pourrait donner une tribune aux personnes souhaitant déposer des initiatives au contenu parfois fantaisiste ou ne répondant pas aux critères constitutionnels, avec un risque évident de surcharge pour les autorités devant statuer sur la validité.

Pour apporter des réponses à ces difficultés, il s'agit de modifier le système actuel au plan :

- de l'autorité compétente
- des voies de recours
- des règles administratives.

Sur la question de l'autorité compétente pour déclarer une initiative valable ou nulle : le Conseil d'Etat a procédé à de larges échanges avec les élus dans le cadre d'une commission parlementaire. Il en est ressorti principalement les éléments suivants:

- la compétence du Grand Conseil pose aujourd'hui problème, pour les raisons mentionnées plus haut, ce n'est plus guère contesté, et l'idée de la transférer à une autre autorité n'est plus un tabou
- la première idée, la plus séduisante, consistant à confier cette compétence à la Cour constitutionnelle pour la sortir du champ politique – puisqu'il s'agit d'une question juridique – n'est pas praticable. En effet, le droit fédéral impose un recours cantonal contre ce type de décisions (art. 88, al. 2 de la loi sur le Tribunal fédéral, qui ne permet d'exclure un recours cantonal que si la décision émane du parlement ou du gouvernement). Si la Cour

- constitutionnelle était compétente, il n'existerait plus qu'une autorité de recours, le Tribunal fédéral
- les alternatives sont donc : le Conseil d'Etat, le département en charge des droits politiques, et le service en charge des droits politiques ou le Service juridique et législatif.

Confier une telle compétence à un service administratif ne résiste pas longtemps à l'examen. On perçoit aisément le fossé créé par l'absence – par essence – de légitimité politique ou judiciaire d'un service administratif. Quant au choix entre le département en charge des droits politiques et le Conseil d'Etat, ce dernier, constatant que les commissaires lui ont fait part de leur conviction qu'il saurait être plus détaché des enjeux politiques que ne l'est le Grand Conseil, estime que c'est à lui, comme autorité exécutive du Canton de Vaud, à assumer cette mission si le Grand Conseil devait décider de s'en défaire.

Dans ce cas, il convient alors de convoquer le corps électoral vaudois pour entériner la modification de l'article 80 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003.

Comme expliqué implicitement ci-dessus, le choix du Conseil d'Etat en tant qu'autorité compétente offre l'avantage de laisser ouvert un premier recours cantonal, à savoir devant la Cour constitutionnelle. Pour les initiants et les signataires, il s'agit là sans nul doute d'une garantie – au niveau cantonal déjà – quant à un traitement objectif et neutre du texte éventuellement contesté. On relève à cet égard que le Conseil d'Etat est déjà chargé de statuer sur tous les autres litiges en matière de droits politiques, que ce soit en vertu de la législation fédérale (art. 77 de la loi fédérale sur les droits politiques), ou de la LEDP (art. 117 et 122, al. 2 ; sous réserve des compétences dévolues au Grand Conseil en vertu de l'art. 122, al. 1 LEDP), un recours à la Cour constitutionnelle étant prévu contre les décisions de l'exécutif cantonal (art. 123a LEDP). Le système proposé pour la validité de l'initiative fonctionne donc déjà pour les autres questions liées aux droits politiques. Ainsi, le Conseil d'Etat rendra une décision motivée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui des décrets parlementaires.

Reste le problème du dépôt à répétition de textes d'initiatives inadéquats. La solution proposée consiste à instaurer un émolument lié à l'examen d'un texte d'initiative par le Conseil d'Etat. Ici aussi, il s'agit cependant de ne pas limiter l'accès aux droits politiques. Le système proposé consiste ainsi à prévoir le principe de la gratuité, un émolument ne pouvant être perçu qu'en cas de comportement téméraire de la part des initiants (dépôt de textes d'initiative inadéquats à répétition).

### 1.3 Dispositions diverses

Cette révision de la LEDP est l'occasion d'améliorer, voire corriger diverses autres dispositions d'importance variable. Les détails sont présentés dans le commentaire article par article. A ce stade de l'exposé, nous souhaitons attirer l'attention sur les plus importantes d'entre elles :

- Dans la pratique, le délai référendaire de 40 jours pose des problèmes selon la période considérée. Par exemple, dès lors que la publication officielle d'un texte intervient en décembre, le délai de 40 jours peut être tronqué, les référendaires se voyant décompter la période des fêtes de Noël et Nouvel An. Dans l'histoire récente, le cas s'est présenté à deux reprises :
  - Référendum contre la loi sur la juridiction en matière de bail du 16 décembre 2009
  - Référendum contre la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont, du 23 novembre 2010

Afin d'éviter le phénomène, ainsi que les interprétations politiques qui peuvent l'accompagner, le projet de loi propose l'instauration d'un système de prolongation de délai pour les périodes suivantes:

- Noël/Nouvel An, Pâques : 5 jours
- période courant du 15 juillet au 15 août : 10 jours

Cette nouveauté touche la notion de délai référendaire et nécessite donc une révision partielle de la Constitution (article 84).

- De plus en plus de personnes, sans avoir perdu la raison ni être sous tutelle, ne sont plus du tout en mesure d'écrire. Cela pose des problèmes pour la signature des initiatives et référendums ainsi que pour le remplissage des bulletins de vote et de la carte de vote. Diverses mesures sont proposées à ce sujet pour régler les cas les plus courants.
- Les initiatives populaires, cantonales comme communales, doivent, selon la législation actuelle, contenir la question qui sera posée aux électeurs. Il s'agit là d'un particularisme qui engendre beaucoup de confusion, la distinction entre "question", "titre" et "texte" de l'initiative n'étant pas comprise par beaucoup. Qui plus est, le fait d'exiger un titre répond au problème de la question, puisqu'il suffit de prévoir que la question consiste toujours en "Acceptez-vous l'initiative populaire [ " titre de l'initiative" ]?" Ce système, largement pratiqué ailleurs, sera introduit.
- Le Conseil d'Etat propose également de légiférer pour mettre certaines limites au tourisme électoral de certains candidats. En effet, en l'état actuel de la législation, il suffit d'être éligible le jour de l'élection, donc d'établir son domicile politique dans la commune jusqu'à la clôture du rôle des électeurs, qui intervient le vendredi avant-veille du scrutin à 12h00. Par conséquent, il est possible de déposer sa candidature et de faire campagne,

en entraînant par là même des élections parfois artificiellement ouvertes. Une même personne peut ainsi effectuer une transhumance au gré des élections complémentaires.

Pour empêcher au moins en partie ce type de comportements, sans pour autant revenir en arrière en imposant un délai de résidence avant l'obtention des droits politiques, il est proposé de stipuler explicitement qu'il faut avoir le domicile politique dans la commune pour pouvoir être porté sur une liste officielle. La même disposition est également prévue sur le plan cantonal. Elle ne vise en rien la capacité de voter ou d'être élu, mais – encore une fois – celle de se porter sur une liste officielle.

- Autre innovation : le Conseil d'Etat propose de mettre un terme à la pratique de la désignation en cours de législature, quasiment par cooptation, de membres des autorités communales élues à la proportionnelle. En effet, en l'absence de viennent-ensuite, la législation prévoit que les parrains de la liste présentée aux élections peuvent désigner le nouvel élu. Cette élection ne peut alors être contestée que si la personne n'est pas éligible (mineur, n'habitant pas le domicile politique dans l'arrondissement, cas d'incompatibilité, privation du droit de vote). Une telle élection présente un caractère contestable sur le plan démocratique. Il est proposé de l'abandonner, en diminuant parallèlement les exigences concernant le parrainage de liste (limitation du nombre de parrains à 3). Les parrains voient ainsi leur rôle réduit à celui de répondant administratif.

Sur le fond, dans les conseils communaux élus au scrutin majoritaire, il est possible de fonctionner avec un conseil incomplet aussi longtemps que l'on ne descend pas jusqu'à la limite de 80% de l'effectif. Dès que cette limite est atteinte, une élection complémentaire doit être organisée pour compléter le conseil. Par analogie, il est proposé de suivre la même règle dans un conseil élu à la proportionnelle. L'on précisera ici que l'élection peut être décidée par la commune dès qu'il y a vacance, le chiffre de 80 % ne constituant qu'une limite à ne pas dépasser.

- En sus, le Conseil d'Etat propose de renoncer à l'élection tacite à la proportionnelle. De fait, les dernières élections communales ont montré ici une faiblesse du système. Il s'est avéré que certaines communes connaissant l'élection à la proportionnelle n'ont pas été capables de réunir suffisamment de candidats pour occuper tous les postes du conseil communal. Dans de tels cas, il y a bien eu élection tacite pour tous les inscrits sur les diverses listes. Quant aux sièges restés vacants, ils ont été répartis entre les partis concernés, non pas en fonction d'un vote populaire, mais en fonction du nombre d'élus inscrits sur les listes. C'est par défaut que cette manière de faire a été adoptée. Afin d'éviter de voir cette situation se renouveler, il est donc proposé de renoncer à l'élection tacite et de faire procéder à l'élection à la proportionnelle malgré un nombre insuffisant de candidats. En ce cas, la répartition des sièges se fera en fonction des suffrages obtenus par chaque liste, un nouveau scrutin étant organisable en application des règles nouvelles prévues à l'article 86 a LEDP.

## **2 MODIFICATIONS DE LA CONSTITUTION ET DE LA LEDP – RESULTATS DE LA CONSULTATION**

La consultation a été clôturée le 17 septembre 2010. Elle a donné lieu à un large éventail de réponses :

- 5 partis politiques
- 23 communes
- UCV
- ADCV
- Syndics du district du Jura-Nord vaudois
- UNIL
- Corps préfectoral
- Tribunal cantonal
- CVC
- Union patronale vaudoise
- Juristes progressistes
- Chancellerie fédérale

D'une manière générale, l'avant-projet a été bien reçu. La suppression de l'élection sur une journée dans les communes à conseil général s'est révélée la mesure la plus contestée, avec la suppression de la possibilité de voter pour des non candidats, raison pour laquelle ces propositions ont été abandonnées.

Pour le reste, les thèmes les plus controversés sont :

- le contrôle des initiatives : le Conseil d'Etat propose ici une solution moderne, véritablement nouvelle, qui répond aux critiques adressées au système actuel
- le vote électronique : le Conseil d'Etat se résout à suivre les recommandations du Conseil fédéral en proposant l'instauration d'une base légale permettant – à titre d'essai - de mettre en place le vote électronique en faveur des seuls Suisses de l'étranger.

### **3 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

#### **3.1 Constitution du 14 avril 2003**

##### **Article 80 – Validité de l’initiative**

La disposition réglant la compétence de déclarer une initiative populaire valable ou nulle est de rang constitutionnel. Il convient donc de modifier la Constitution du Canton de Vaud pour transférer cette compétence du Grand Conseil au Conseil d’Etat.

##### **Art. 84 – Référendum facultatif**

Le Conseil d’Etat propose de prolonger le délai référendaire de 40 jours selon la période calendaire considérée. Cette notion de délai référendaire étant fixée dans la Constitution, celle-ci doit faire l’objet d’une révision.

##### **Art. 113.- Composition, durée de la charge**

La Constitution prévoit aujourd’hui un délai de six mois avant la fin de la législature pour éviter l’organisation d’une élection complémentaire au Conseil d’Etat. Le décès inattendu de feu Jean-Claude Mermoud a mis en lumière la grande difficulté d’organiser une telle élection de manière si rapprochée d’une élection générale. A cet égard, on peut noter que la règle constitutionnelle est contredite par la LOCE, qui prévoit à son article 15 alinéa 1 un délai de six mois avant l’élection intégrale, et non avant la fin de la législature. Il est proposé de reprendre cette règle qui n’avait pas été adaptée au moment de la mise en vigueur de la nouvelle Constitution.

#### **3.2 Loi du 16 mai 1989 sur l’exercice des droits politiques**

##### **Article 7 - Contestations**

Cette disposition est modifiée pour lever toute ambiguïté quant à la voie de recours ouverte contre la décision sur réclamation de la municipalité, s’agissant d’une inscription au rôle des électeurs. Dans son arrêt du 2 juin 2008 rendu en la cause Poitry c/Municipalité de Nyon (CCST 2008.0004), la Cour constitutionnelle avait en effet considéré que l’article 7 LEDP n’était pas très explicite s’agissant de la voie de recours ouverte contre les décisions susmentionnées. Cette lacune est comblée par la présente proposition, dans le sens retenu par la Cour constitutionnelle.

##### **Article 9 – Calendrier**

Le nombre de votations cantonales augmente fortement. Alors que, jusqu’il y a trois à quatre ans, on comptait en moyenne un scrutin cantonal par année, la règle et l’exception se sont à présent inversées et il est devenu rare de ne pas voir se dérouler de votation cantonale les jours d’un scrutin fédéral. Par exemple, depuis l’automne 2008, quatre votations sur cinq ont vu un vote cantonal coïncider avec le vote fédéral. Le nombre d’initiatives en cours, la tendance croissante au recours au référendum et le nombre de projets de modifications constitutionnelles font qu’aucun apaisement n’est à prévoir.

Alors qu’une votation fédérale représente une routine et une faible charge de travail, tout scrutin cantonal est particulièrement chronophage. La section des droits politiques du Service des communes et des relations institutionnelles doit coordonner, dans un calendrier extrêmement serré, de multiples partenaires et intervenants, internes et externes (Grand Conseil, Conseil d’Etat, départements, Service juridique et législatif, Bureau d’information et de communication, imprimeurs, Centrale d’achats de l’Etat de Vaud, Poste, Bureau vaudois d’adresses, Direction des systèmes d’information, Service de recherche et d’informations statistiques, communes utilisant les bulletins à lecture optique).

Un compte à rebours précis de l’organisation d’un scrutin cantonal a été récemment élaboré. Il l’a été, volontairement, sans la moindre marge de confort. Il fixe donc les délais minimaux qui doivent absolument être respectés si l’on veut éviter que les erreurs – toujours à conséquences graves dans ce domaine – deviennent possibles. Pour ces raisons, le Conseil d’Etat souhaite fixer dans la LEDP une disposition définissant le dernier délai dans lequel une votation cantonale et ses objets peuvent être décidés.

La Confédération, confrontée au même problème, a légiféré dans ce sens il y a plusieurs années. Genève a également suivi ce chemin. Dans les deux cas, législatif, exécutif et administration se félicitent de concert de cette clarification.

La loi fédérale sur les droits politiques prévoit que le Conseil fédéral se détermine au minimum quatre mois à l’avance (ce qui s’explique en particulier par la masse de documents à faire imprimer). A Genève, la loi prévoit que le Conseil d’Etat se détermine au minimum quatorze semaines à l’avance.

Sur Vaud, le compte à rebours précis évoqué plus haut démontre que la barre doit être fixée à douze semaines. Vaud comptant le double d’électeur de Genève, ce qui a des conséquences directes sur l’impression et la mise sous pli, le délai devrait normalement être, en "termes genevois", de quinze semaines au moins. Un effort très substantiel est donc ici consenti en termes de souplesse et de prise de risque.

##### **Article 12 – Bureau électoral**

Le bureau électoral est en principe composé de membres du Conseil communal ou général, dont il est une émanation, voire

d'électeurs de la commune spécialement requis pour un dépouillement particulier. La Ville de Lausanne s'est toutefois vue contrainte – par manque de volontariat – d'aller chercher des citoyens domiciliés en dehors de la commune. Il s'agit ici d'une exception à laquelle il convient de donner une base légale.

#### **Article 17 d – Vote des malades**

Actuellement, si un électeur est incapable d'écrire, la question est réglée par les articles 17d et 18. Concrètement, l'électeur doit présenter une demande un membre du Bureau électoral se déplace le membre du bureau électoral remplit les bulletins de vote sous la dictée de l'électeur le membre du bureau électoral signe par ordre la carte d'électeur et emmène l'enveloppe de transmission fermée et son contenu.

Principal problème : la loi ne parle que du vote "à domicile". Cela exclut les personnes se trouvant par exemple à l'hôpital ou dans un home, d'où la proposition d'ajouter la notion de lieu de résidence.

Autre problème : cela n'est possible que si la personne se trouve sur le territoire de sa commune politique. Or, il y a des cas où elle n'y est pas, se trouvant dans un hôpital ou un home non situé dans sa commune de domicile politique. Il est cependant renoncé à proposer de supprimer la restriction de la commune de domicile, pour des raisons pratiques : on voit mal un bureau électoral devoir se déplacer à l'autre bout du canton, voire du pays, à chaque scrutin.

Par ailleurs, l'occasion est saisie de préciser le mode opératoire.

#### **Article 33 – Elections tacites**

Abandon de l'élection tacite pour l'élection selon le système de la représentation proportionnelle.

#### **Article 39 – Dépouillement**

L'article 39 alinéa 2 renvoie à l'article 26 alinéas 2 à 4. Or, l'article 26 compte depuis un certain temps six alinéas, les alinéas 2 à 6 devant faire l'objet du renvoi.

#### **Article 48 – Dépôt des listes & article 83 – Dépôt des listes**

Introduction d'une disposition obligeant tout candidat à remplir la condition du domicile politique au plus tard au moment du délai de dépôt des listes. Cette condition ne vise que la capacité d'être porté sur une liste. Elle ne touche pas les droits politiques fondamentaux d'un citoyen, à savoir le droit de vote ainsi que le droit d'éligibilité.

#### **Article 66 – Vacance de siège pendant la législature**

Cet article confie au "département", donc actuellement à la section des droits politiques du Service des communes et des relations institutionnelles, le soin de faire les démarches administratives lors de démissions au Grand Conseil. Dans la pratique, cette disposition fait intervenir inutilement un service qui n'est pas concerné, seul le secrétariat général du Grand Conseil l'étant. Par ailleurs, le secrétariat général du Grand Conseil n'existait pas sous la forme renforcée actuelle à l'époque de la rédaction de la loi, ce qui explique pourquoi cette formule avait été retenue. Il paraît ainsi logique et plus efficace de laisser à l'avenir les procédures de remplacement de députés aux mains du secrétariat général du Grand Conseil dès le moment où les élections cantonales ont eu lieu.

#### **Article 78 – Vacance de siège pendant la législature**

L'article 113 de la nouvelle Constitution prévoit un délai de nonante jours pour les élections complémentaires au Conseil d'Etat, alors que l'article 78 LEDP prévoit soixante jours. Ce dernier n'a pas été adapté et aurait dû l'être. Il s'agit de corriger la donne. Il en est de même s'agissant de l'exception liée à la fin de la législature, respectivement à la proximité de l'élection intégrale (voir 113 Cst-VD).

#### **Article 83 – Dépôt des listes**

Al. 1) Changement des conditions à remplir pour le dépôt des listes, avec fixation à trois du nombre de parrains de listes, ceux-ci jouant désormais un rôle de répondants administratifs, leur fonction consistant à se voir requis de chercher des remplaçants devant disparaître (voir art. 86a LEDP).

Al. 3) Voir sous article 48.

#### **Article 86a - Absence de suppléant dans le système proportionnel**

Ce nouvel article doit permettre, dans les conseils communaux élus à la proportionnelle, de laisser des sièges vacants jusqu'à concurrence de un cinquième des effectifs du conseil lorsque des listes n'ont plus de viennent-ensuite.

#### **Article 89 – Annonce de l'initiative & article 106d – Annonce de l'initiative**

La LEDP exige, pour les initiatives populaires cantonales et communales : un titre un texte une question. On constate que l'exigence d'une "question" pose des problèmes. En effet, les comités (et les communes) ne comprennent souvent pas la différence entre la "question" et le "texte" et il manque régulièrement l'un des deux. Plus ennuyeux : la question est souvent – volontairement ou non – formulée d'une manière "orientée". La reprendre telle quelle pose alors des problèmes juridiques importants : si la question ne correspond pas suffisamment, dans l'esprit, au contenu de l'initiative, des recours sont possibles au motif que l'électeur a été induit en erreur par la question figurant sur son bulletin de vote.



Vu ces problèmes, dans les faits, sur le plan cantonal, cela fait plusieurs années que l'on n'utilise plus la question prévue par le comité d'initiative, préférant appliquer le système fédéral, neutre et objectif, consistant à formuler la question ainsi : "Acceptez-vous l'initiative [ " titre de l'initiative" ]?" Le titre est un élément qui est examiné de près lors du lancement d'une initiative et qui doit répondre à certains critères prévus à l'article 90 alinéa 1, respectivement 106e alinéa 2. Il offre donc les garanties requises. Par ailleurs, depuis 2008, la section des droits politiques demande systématiquement aux comités d'initiative de formuler leurs questions ainsi sur leurs listes de signatures. Enfin, on signalera qu'il s'agit en fait d'un système déjà connu des Vaudois, non seulement lorsqu'ils votent sur des initiatives fédérale, mais aussi lorsqu'ils votent sur des référendums cantonaux, puisque la question posée pour ces derniers est toujours "Acceptez-vous [ " titre de l'acte contesté" ]?".

#### **Article 90 – Examen préliminaire**

Il s'agit d'une part de précisions rédactionnelles permettant plus de clarté dans la présentation des motifs de refus d'autorisation de récolte de signatures, et d'autre part de l'abandon du système de l'analyse de validité des initiatives avant leur lancement, ce système introduit en 2005 ayant manqué sa cible et ne correspondant plus à un besoin, compte tenu du système proposé : contrôle à priori par le Conseil d'Etat.

#### **Article 90a – Validité de l'initiative**

Il est proposé de transférer la compétence en matière de déclaration de validité ou de nullité des initiatives du Grand Conseil au Conseil d'Etat, et cela dans le cadre d'un contrôle à priori. Cela fait suite à diverses propositions, elles-mêmes consécutives à de nombreux problèmes rencontrés dans le fonctionnement actuel.

#### **Article 91 – Signatures**

Pour la signature d'initiatives et de référendums par des personnes qui ne sont plus en mesure d'écrire, le Conseil d'Etat propose de reprendre exactement les dispositions existant dans la loi fédérale sur les droits politiques. Il s'agit d'ajouter, aux articles 91 (cantonal) et 106h (communal) qui traitent des signatures, un alinéa prévoyant les modalités.

#### **Article 105 – Référendum facultatif**

A deux reprises ces dernières années, une difficulté politique est survenue à l'occasion de référendums dont la période de récolte des signatures comprenait les fêtes de fin d'année. Il est proposé ici d'y répondre en instaurant une prolongation de délai:

- 5 jours pour Noël/Nouvel-An et Pâques
- 10 jours pour la période courant du 15 juillet au 15 août

#### **Article 106d – Annonce de l'initiative**

Voir sous article 89.

#### **Article 106e – Validité de l'initiative**

Par parallélisme de forme avec le système cantonal, un contrôle à priori de l'initiative par la Municipalité est instauré.

#### **Article 106h – Signatures**

Pour la signature d'initiatives et de référendums par des personnes qui ne sont plus en mesure d'écrire, le Conseil d'Etat propose de reprendre exactement les dispositions existant dans la loi fédérale sur les droits politiques. Il s'agit d'ajouter, aux articles 91 (cantonal) et 106h (communal) qui traitent des signatures, un alinéa prévoyant les modalités.

Par ailleurs, concernant l'article 106h, en 2005, le Grand Conseil a modifié la loi de manière à aligner exactement les exigences cantonales en matière de signatures d'initiatives et de référendums sur les exigences fédérales. Il a en particulier été introduit l'exigence de la date de naissance et non plus seulement de l'année de naissance. L'EMPL soulignait que cela permettrait d'avoir sur les trois plans – fédéral, cantonal et communal – rigoureusement les mêmes exigences. Or, la consultation de l'EMPL et des débats montre qu'il a simplement été oublié de modifier l'article concernant les récoltes de signatures sur le plan communal.

Le Conseil d'Etat propose d'y remédier, afin de respecter ce qui était annoncé dans l'EMPL de 2005, d'harmoniser effectivement les exigences sur les trois plans, et de garantir une meilleure protection contre les abus, la date de naissance exacte étant la donnée qu'il est de loin le plus improbable de posséder à propos d'une personne que l'on ne connaît pas de manière proche.

#### **Article 106o – Initiative conçue en termes généraux**

On a oublié de prévoir, pour ce type d'initiative sur le plan communal, un délai dans lequel le conseil doit obligatoirement se prononcer pour ou contre l'initiative. Une longue attente peut donner lieu à des situations de non-respect des droits démocratiques des signataires de l'initiative. Il est prévu d'ajouter un délai de neuf mois, par analogie avec l'article 106n traitant des initiatives rédigées de toutes pièces. De même, au 1<sup>er</sup> alinéa, une erreur datant de l'adoption de cette disposition est à corriger, "aboutissement" devant être remplacé par "approbation" afin de prévoir le même délai de quinze mois entre une décision positive et la concrétisation qu'à l'alinéa 4.

### **Article 107 – Objet**

Lit h : il est proposé de supprimer le terme "négatives", le but étant d'éviter qu'un référendum puisse être lancé contre une décision qui maintienne l'état des choses, simplement parce que la décision n'est pas formulée sur le mode négatif.

La formulation actuelle de l'article 107 alinéa 4, dans son renvoi à l'article 109, est source d'incompréhensions, beaucoup croyant à tort qu'il faut quand même une récolte de signatures même en cas de référendum spontané.

### **Article 109 – Affichage**

Il s'agit de détailler un point de cette disposition, sur la base des problèmes rencontrés sur le terrain, afin de faciliter la compréhension de la procédure par les communes.

### **Article 110 – Annonce de la demande & article 110a – Dépôt des listes de signatures**

Le délai référendaire communal est très court : vingt jours. Cela rend la tâche particulièrement difficile pour les référendaires lorsqu'il s'agit de décisions affichées immédiatement au pilier public. Dans ces vingt jours, le comité référendaire doit en outre se constituer, préparer son projet de liste, le soumettre à la commune, parfois le corriger, puis attendre l'autorisation et le sceau de la municipalité. Ces opérations pouvant prendre quelques jours, en particulier en raison du rythme de travail des municipalités et administrations dans les petites communes, les vingt jours peuvent se retrouver sérieusement amputés. Il est donc proposé de les compter dès le moment où la municipalité annonce au pilier public qu'elle a autorisé la récolte et scellé la liste. Quant au comité, il devra annoncer son référendum dans les dix jours suivant la publication.

### **Article 111 - Aboutissement**

Il s'agit d'une part de donner un titre à l'article, qui n'en portait pas, et d'autre part de mettre son alinéa 2 en conformité avec la version de l'article 10 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008 et qui prévoit que les municipalités ne convoquent plus aucun scrutin elles-mêmes. Au passage, le délai de principe est porté de deux à trois mois, pour tenir compte de l'introduction du vote par correspondance.

### **Article 113 – Publication & article 114 – Annonce de la demande – délai référendaire**

Il s'agit de détailler certaines dispositions, sur la base des problèmes rencontrés sur le terrain, afin de faciliter la compréhension des procédures par les organismes et communes concernés, et d'appliquer le même changement que celui prévu pour le référendum en matière communale (articles 110 et 110a).

### **Article 120 – Mémoire**

L'incidence sur le résultat du scrutin est l'un des éléments devant être examiné par l'autorité saisie d'une contestation en matière de droits politiques. Comme l'exprime l'article 123, alinéa 3 LEDP, ladite autorité peut même rejeter le recours s'il apparaît que l'irrégularité alléguée n'est pas de nature à influencer sur le résultat du scrutin. Ainsi, les recourants devront en principe motiver leurs écrits sur cet objet s'ils veulent que leur démarche aboutisse. En revanche, une telle motivation ne saurait être exigée dans tous les cas : en particulier, dans les recours formés avant le scrutin, il est très difficile d'estimer si une irrégularité pourrait remettre en cause le résultat d'un vote. Dans la plupart des cas, on ne peut le déterminer qu'après coup, une fois que celui-ci a eu lieu, notamment eu égard à l'écart de voix séparant les oui des non, dans une votation, ou l'élu du premier candidat qui ne l'est pas, dans le cadre d'élections. Dans ces conditions, il paraît excessif de contraindre le recourant à rendre vraisemblable que l'irrégularité est de nature à influencer sur le résultat du scrutin, cet élément devant être apprécié par l'autorité de recours en vertu de l'adage " *iura novit curia*".

Il est par ailleurs proposé de renvoyer formellement à l'article 27, alinéas 4 et 5 de la loi sur la procédure administrative (LPA), qui disposent que *l'autorité renvoie les écrits peu clairs, incomplets, prolixes, inconvenants ou qui ne satisfont pas aux conditions de formes posées par la loi. Elle impartit un bref délai à leurs auteurs pour les corriger. Les écrits qui ne sont pas produits à nouveau dans ce délai, ou dont les vices ne sont pas corrigés, sont réputés retirés. L'autorité informe les auteurs de ces conséquences*". La question du traitement d'un recours incomplet s'étant déjà posée par le passé, il paraît nécessaire de renvoyer formellement à ces dispositions, de façon à éliminer tout doute quant à l'attitude à adopter par l'autorité dans de tels cas.

### **Article 121 - Instruction**

Cette disposition est complétée par un alinéa instituant formellement la possibilité pour l'autorité de recours de compléter l'instruction si nécessaire. En particulier, le rapport établi par le préfet dans les recours relatifs aux droits politiques communaux doit ensuite être soumis aux parties pour déterminations. Il est en outre parfois nécessaire de procéder à d'autres mesures d'instruction. La modification proposée ne fait que donner un ancrage légal à la pratique actuelle, qui est nécessaire à la fois pour garantir le droit d'être entendu des parties et pour permettre les compléments d'instruction indispensables pour que l'autorité de recours puisse statuer.

En outre, dans la pratique, les recours formés auprès du Conseil d'Etat sont instruits par le Service juridique et législatif, comme c'est l'usage dans les domaines où le Conseil d'Etat est autorité de recours. Par ailleurs, s'agissant de ceux adressés au Grand Conseil, ce dernier doit également avoir la possibilité de confier leur instruction à un collaborateur juriste, raison

du renvoi à l'article 85, alinéas 1 et 2 LPA.

### **Article 123 – Décision**

Comme relevé à propos de l'article 120, le recours en matière de droits politiques ne peut être admis que si l'irrégularité constatée est de nature à avoir une influence déterminante sur l'issue du scrutin. Or, comme déjà souligné, l'examen de cette condition ne peut souvent avoir lieu qu'après le scrutin lui-même. Hormis dans les cas particulièrement crasses, tels par exemple qu'un problème de distribution du matériel de vote à large échelle, il est en effet extrêmement délicat de déterminer l'incidence d'une irrégularité sur le résultat du scrutin sans connaître celui-ci. D'une part, comme déjà souligné, ladite irrégularité est d'autant plus susceptible d'avoir une incidence que l'écart de voix est faible, et d'autre part, si l'on prend par exemple une intervention illicite dans la campagne, elle n'aura d'incidence que si le scrutin est en faveur des auteurs de l'intervention. Dans le cas contraire, il n'y aurait aucune raison d'annuler le vote.

Dans ces conditions, il paraît important de laisser à l'autorité de recours une marge de manœuvre afin de déterminer en fonction des circonstances si, saisie d'un recours avant le scrutin, elle peut également statuer antérieurement ou si elle doit attendre le résultat du vote, afin de déterminer si l'irrégularité constatée a pu avoir une incidence sur ce dernier. Dans ce but, il est proposé de modifier l'article 123, alinéa 2, afin de supprimer la clause selon laquelle l'autorité doit en principe statuer avant le scrutin, si elle est également saisie antérieurement. Toutefois, afin de permettre à l'autorité de faire cesser immédiatement une irrégularité, indépendamment de la décision au fond, il est proposé qu'elle puisse le faire au moyen de mesures provisionnelles. C'est en ce sens que le Tribunal administratif genevois avait procédé pour faire cesser l'intervention de la Ville de Genève dans la campagne relative à la modification de la loi cantonale sur l'imposition des personnes physiques (v. Arrêt du Tribunal fédéral du 6 septembre 2010 en la cause Ville de Genève c/Renaud Gautier et Conseil d'Etat, n° interne 1C\_424/2009). La modification proposée permettra ainsi à l'autorité de recours d'adapter la procédure à la nature de la cause : si une décision au fond est possible, y compris sur la question de l'incidence probable sur le résultat du scrutin, avant ce dernier, l'autorité devra alors s'efforcer de procéder de la sorte. Si, en revanche, il lui paraît impossible d'évaluer l'incidence de l'irrégularité avant que le scrutin n'ait eu lieu, elle doit avoir la possibilité de reporter sa décision, quitte à prendre les mesures provisionnelles nécessaires.

### **Article 123a – Principe**

Cette disposition est modifiée afin d'indiquer plus clairement quelles sont les décisions susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle en matière de droits politiques, et pour réaffirmer le principe de la double instance consacré par le droit actuel. Il s'agit également ici de préciser que les décisions sur mesures provisionnelles prises en application de l'article 123, dans la version proposée par le présent EMPL, sont également susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle, dans le même délai et selon la même procédure que les décisions finales.

### **Article 126a – Vote électronique**

La LEDP ne contient actuellement pas de base légale permettant d'offrir le vote électronique aux Suisses de l'étranger, même en test. Le Conseil d'Etat propose une disposition interdisant, en principe, cette pratique tout en autorisant la participation des essais en faveur des seuls Suisses de l'étranger.

## **4 RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT SANDRINE BAVAUD "POUR UNE JUSTE RECONNAISSANCE DES INITIATIVES POPULAIRES CANTONALES"**

### **Développement**

10\_MOT\_094

Motion Sandrine Bavaud au nom du groupe des Verts – Pour une juste reconnaissance des initiatives populaires cantonales (est ensuite devenu un postulat)

Une initiative populaire aboutit lorsqu'elle a recueilli dans un délai de quatre mois 12'000 signatures ou 18'000 signatures si elle vise la révision totale de la Constitution. En outre, une initiative est soumise au Grand Conseil pour validation selon l'art.97 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et selon l'art.99 lorsqu'il est question d'une initiative tendant à la révision totale de la Constitution. Il n'y a pas lieu ici de remettre en cause l'autorité du Grand Conseil. Néanmoins, l'invalidation d'une initiative ne doit pas se faire au détriment des droits populaires.

Le droit d'initiative populaire mérite d'être pleinement reconnu, ce d'autant plus que la récolte de 12'000 signatures, voire 18'000 signatures, implique une importante mobilisation des initiants-e-s. Le Grand Conseil pouvant refuser de soumettre au peuple une initiative, il convient que ses membres respectent aussi notre Constitution de manière adéquate.

En l'occurrence son art.80 dispose que la nullité d'une initiative peut être constatée lorsqu'elle est :

- contraire au droit supérieur
- viole l'unité de rang, de forme ou de matière.

Ces termes constitutionnels sont précisés à l'art.88 de la LEDP :

- L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative.
- L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.
- L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée.

Enfin, la Constitution prévoit que la décision du Grand Conseil est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.

Lorsque le Grand Conseil a débattu de l'initiative "Pour un salaire minimum", il était principalement question d'idéologie. Or, s'il est pleinement légitime que les membres du Grand Conseil s'opposent sur des idées, cela devient choquant lorsqu'il s'agit d'invalider une initiative puisque cela revient à renoncer à la soumettre au vote populaire. Il convient donc de trouver un juste équilibre entre les droits du Grand Conseil et des droits populaires et ainsi de limiter les dérives partisans.

Afin que les membres du Grand Conseil puissent débattre prioritairement sur la validité d'une initiative et de ses conséquences générales — et non de considérations partisans ou d'intérêts particuliers — il conviendrait de modifier la LEDP afin d'instaurer une majorité qualifiée, des deux tiers du Grand Conseil.

En deuxième lieu, il serait davantage raisonnable d'invalider une initiative non pas lorsque celle-ci a abouti formellement mais préalablement à son lancement. Après l'initiative populaire cantonale "Pour un salaire minimum", l'initiative "Sauver Lavaux" pourrait, elle aussi, être invalidée. Aussi, pour éviter que des initiants s'engagent dans une campagne de récolte de signatures et qu'au final une initiative soit invalidée par le Grand Conseil, il conviendrait que ce dernier puisse se prononcer, au même titre que le département en charge des droits politiques, durant son examen préliminaire et non pas après son aboutissement officiel dans la même optique, la voie de recours s'ouvrant aussitôt publiée la décision du parlement. En effet, actuellement, l'examen préliminaire d'une initiative revient déjà au département en charge des droits politiques, comme précisé à l'art.90 de la LEDP :

- Lorsque le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion, il est refusé par le département le comité d'initiative est préalablement entendu.
- Le département procède en outre à bref délai à une analyse circonstanciée de la validité de l'initiative. Le résultat de cette analyse est communiqué au comité d'initiative.

Le débat sur un objet politique ne serait néanmoins pas obstrué. Au contraire, sa qualité pourrait être améliorée puisque les initiants pourraient revenir avec un texte d'initiative modifié. Comme l'a affirmé le Conseil d'Etat dans la Feuille des avis officiels, il n'est pas satisfaisant de conclure en quelques mois à la nullité juridique de deux initiatives après la récolte de signatures, d'où la nécessité de réformer la procédure de traitement des initiatives populaires.

Reste encore à définir le délai octroyé au Grand Conseil pour prendre sa décision de validation d'une initiative préalablement à son lancement. L'art.97a de la LEDP précisant que si le Conseil d'Etat doute de la validité d'une initiative, il la soumet au Grand Conseil afin que celui-ci puisse statuer à ce sujet dans un délai de six mois suivant le dépôt de l'initiative. Ainsi, nous pourrions aussi imaginer que le Grand Conseil se positionne dans les six mois à partir du moment où des initiants déposent une demande. Cette procédure devrait néanmoins être accélérée. Six mois d'attente pour une initiative pourrait être trop long si les initiants souhaitent profiter de l'agenda politique pour profiler une thématique.

En conclusion, afin d'assurer le meilleur équilibre possible entre les droits populaires et les prérogatives du Grand Conseil, le groupe des Verts a l'honneur de déposer la présente motion. Celle-ci demande une modification de la LEDP visant à :

- Instaurer au moins une majorité qualifiée des deux tiers du Grand Conseil pour qu'une décision d'invalidation d'une initiative populaire soit prononcée par le Grand Conseil.
- Placer le processus de validation d'une initiative par le Grand Conseil préalablement au lancement de la récolte de signatures.
- Définir un délai imparti au Grand Conseil dans ce processus de validation ou d'invalidation d'une initiative populaire, processus qui se veut accéléré.

*Souhaite développer et demande le renvoi en commission.*

Lausanne, le 11 janvier 2010.

(Signé) *Sandrine Bauvaud et 26 cosignataires*

#### **4.1 Rapport du Conseil d'Etat**

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat partage, dans une certaine mesure, les préoccupations exprimées par la postulante. Au demeurant, avant même le dépôt de cet objet parlementaire, le Conseil d'Etat avait, de son propre chef, chargé ses services d'examiner toutes les pistes existantes.

Au terme de l'analyse qui a été menée (cf. point 1.2 du présent exposé des motifs), le Conseil d'Etat entend proposer la solution suivante, qui peut s'articuler en trois points principaux:

- la validation des initiatives doit intervenir avant la récolte des signatures

- cette validation doit être effectuée à bref délai par le Conseil d'Etat qui devra se limiter à un examen strictement juridique du texte qui lui est soumis, l'initiative ne pouvant être invalidée que si elle est contraire au droit supérieur ou qu'elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière (cf. art. 90a nouveau). La décision du Conseil d'Etat étant sujette à recours auprès de la Cour constitutionnelle, de solides garanties sont ainsi offertes aux initiants quant à un traitement neutre et objectif de leur initiative
- sous réserve du cas particulier de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste, l'examen de la validité des initiatives par le Conseil d'Etat sera gratuit.

La solution proposée par le Conseil d'Etat s'écarte donc de celle avancée par la postulante quant à l'instauration de l'exigence d'une majorité qualifiée au Grand Conseil pour invalider une initiative. En effet, cette dernière mesure limiterait, certes, les risques qu'une initiative puisse être invalidée. En revanche, elle ne réglerait en rien le problème de l'analyse plus idéologique ou politique que purement juridique qui pourrait être faite à son sujet par le Grand Conseil. Plus grave encore, elle augmenterait très sensiblement les risques qu'une initiative qui aurait dû être invalidée soit quand même soumise au vote populaire. Si une telle initiative aboutissait finalement, les conséquences pourraient en être particulièrement négatives, notamment s'il s'avérait qu'elle est contraire au droit fédéral et donc, totalement impossible à mettre en œuvre nonobstant la volonté populaire exprimée.

#### **4.2 Le postulat Jean-Christophe Schwaab "le vote électronique est dangereux pour la démocratie : arrêtons les frais !"**

##### **Développement**

10\_MOT\_092

Motion Jean Christophe Schwaab et consorts – Le vote électronique est dangereux pour la démocratie : arrêtons les frais !  
(est ensuite devenu un postulat)

Le vote électronique est à la mode. Les cantons sont mis sous pression par la Confédération pour mettre rapidement sur pied des systèmes de vote électronique. Pourtant, cette manière de voter comporte de nombreux défauts rédhibitoires, défauts qui peuvent même constituer un danger pour la fiabilité du scrutin et pour la confiance que les citoyennes et citoyens placent en lui.

Ainsi, le vote électronique :

- Exclut tout recomptage par tout citoyen dénué de compétences en informatique. En effet, pour s'assurer que le scrutin n'a pas été faussé, que le ou les logiciels et sites de vote n'ont pas été manipulés ou n'ont pas fait d'erreur, il est indispensable de faire appel à un ou plusieurs experts informaticiens. Les votants, qui peuvent aujourd'hui contrôler eux-mêmes que le scrutin s'est déroulé selon les règles (il suffit pour cela de savoir lire et compter), devront désormais déléguer cette compétence.
- Ne peut être sûr à 100%. Aucun logiciel n'est sûr à 100% et tous peuvent comporter des erreurs, qui ne sont même parfois jamais découvertes.
- Entraîne un risque de fraude important. Organiser une fraude lors d'un scrutin "papier" (au local de vote ou par correspondance) demande une logistique importante, une préparation minutieuse et de très nombreux complices. En revanche, un seul pirate informatique disposant des compétences nécessaires peut modifier le résultat d'un scrutin sans que cela ne laisse de trace, et sans autres infrastructures qu'un ordinateur personnel avec accès à internet.
- Entraîne un risque de privatisation de l'organisation des votes. Selon la réponse du Conseil d'Etat à la question orale Isabelle Chevalley (09\_HQU\_OCT), le canton a fait le choix de ne pas faire uniquement usage de logiciel libres pour son projet de vote électronique. Cela signifie que certains des logiciels utilisés restent la propriété de l'entreprise qui les crée et que le canton ne peut avoir accès à l'intégralité de leurs codes sources. En conséquence, une erreur ou, pis, une tentative de manipulation par l'entreprise qui fournit le logiciel pourrait totalement échapper au contrôle des autorités démocratiquement élues.
- Ne favorise pas une participation plus élevée au scrutin. Contrairement à un avis très répandu, le vote électronique n'encouragera pas une participation plus élevée au scrutin. Les citoyens qui souhaitent prendre part au vote sont tout à fait prêts à prendre le temps nécessaire au remplissage d'un bulletin "papier", de le poster (même avec les cautions actuelles) ou de l'apporter au local de vote. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le vote électronique facilite l'acte de vote. A Genève, par exemple, la complexité du processus (codes à introduire, carte à gratter genre "tribolo", inscription compliquée sur le serveur de vote) le rend très lent et a même découragé des personnes, notamment âgées, de participer au scrutin, car voter (y compris le vote "papier") est devenu au final plus compliqué.
- Banalise l'acte de voter. Voter est un acte civique important. Or, le vote électronique l'assimile aux sondages, blogs et autres forums sur internet, auxquels les internautes ont l'habitude de donner leur avis rapidement, souvent sans réfléchir, d'une façon routinière et presque automatique (en quelques "clics").

- Ne permet pas de garantir l'anonymat des votes. Toute personne qui participe à un scrutin doit pouvoir donner son avis en son âme et conscience, et ce qu'elle a voté ne doit en aucun cas pouvoir être "vérifié" par quiconque. S'il est important de pouvoir vérifier que le nombre de votes et le nombre de votants concordent, il ne doit en aucun cas être possible de vérifier *a posteriori* qui a voté quoi. Or les logiciels de vote électroniques ne permettent pas de garantir cet indispensable anonymat du vote.

Malgré ces défauts, le Conseil d'Etat prépare un projet d'introduction du vote électronique et s'apprête à engager pour cela des frais importants. Nous estimons qu'il serait préférable de ne pas gaspiller l'argent des contribuables pour des projets qui remettraient en cause certains principes importants de notre démocratie.

En conséquence, les motionnaires soussignés demandent au Conseil d'Etat de présenter au Grand conseil un exposé des motifs et projet de loi modifiant la LEDP pour interdire tout recours au vote électronique lors d'un scrutin populaire.

*Demande le renvoi en commission.*

Lausanne, le 12 janvier 2010. (Signé) *Jean Christoph Schwaab et 51 cosignataires*

#### 4.2.1 Rapport du Conseil d'Etat

Du point de vue strictement légal, le Conseil d'Etat tient tout d'abord à relever que la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger offre la possibilité aux cantons de permettre à leurs citoyens de voter par Internet. Toutefois, ce système de vote ne peut être utilisé que par les Suisses de l'étranger domiciliés dans un Etat partie à l'arrangement de Wassenaar (<http://www.wassenaar.org/>), qui porte entre autres sur l'utilisation de logiciels et autres biens à double usage. Près de 90% des Suisses de l'étranger sont domiciliés dans l'un de ces Etats.

D'autre part, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), le système de vote effectué par voie de poste, pose des problèmes nombreux et récurrents : services postaux trop lents, mais parfois aussi envoi trop tardif de la documentation ou dans la mauvaise langue ou encore personnes rayées des registres électoraux. Ces problèmes sont encore plus marqués lors des élections, car alors, le temps très court qui sépare les deux tours ne permet que rarement aux Suisses de l'étranger de participer à un éventuel deuxième tour des élections.

Compte tenu de ce qui précède, l'OSE demande depuis de nombreuses années une introduction rapide de l'e-voting pour tous les Suisses résidant à l'étranger

En réponse notamment à ces revendications, de 2000 à 2002, une étude de faisabilité a été menée et s'est conclue par l'adoption d'un "rapport sur le vote électronique" qui préconisait de mener des projets pilote.

De 2002 à 2006, une phase d'essais pilote dans les trois cantons de Genève, Neuchâtel et Zurich a été conduite. L'évaluation des projets pilotes a montré que le vote électronique était réalisable en Suisse. Le Conseil fédéral s'est donc prononcé pour l'introduction par étapes du vote électronique. Cette stratégie a été approuvée par le parlement fédéral en mars 2007.

De 2006 à aujourd'hui, les essais contrôlés en matière de votations se sont peu à peu élargis à de nouveaux cantons (hébergés par Genève ou réunis dans le Consortium de cantons qui a repris le système de Zurich).

Courant 2009, 8 cantons désireux de donner aux citoyens suisses domiciliés à l'étranger la possibilité de voter par Internet, ont décidé de s'associer. Plus d'un tiers des quelque 117000 (aujourd'hui, plus de 130'000) Suisses de l'étranger ayant le droit de vote ont leur domicile politique dans l'un de ces cantons participant au projet. De son côté, la Confédération a soutenu financièrement les projets pilotes de vote électronique par Internet menés dans les cantons de Genève et de Zurich qui ont par la suite été validés.

Cela étant, le Conseil d'Etat est très conscient que le vote électronique comporte des risques, que des irrégularités peuvent intervenir et que des abus peuvent être commis, ceux-ci étant susceptibles d'ébranler la confiance des électeurs dans le vote électronique.

Par ailleurs, il n'a pas non plus échappé au Conseil d'Etat que la Chancellerie fédérale elle-même a eu l'occasion de déclarer à la presse que : "Selon le Conseil fédéral, le vote électronique ne pourra être généralisé que lorsque tous les acteurs – électeurs, politiciens et autorités – se seront familiarisés avec les nouvelles procédures et structures, les auront acceptées et auront confiance en elles. Le Conseil fédéral a donc opté pour une approche prudente de réalisation par étapes du vote électronique."

Dès lors, le Conseil d'Etat entend strictement limiter les essais du vote électronique aux Suisses qui résident à l'étranger.

Au demeurant, en limitant à 20% des votants par canton et à 10% pour l'ensemble de la Suisse la part des votes par internet, le Conseil fédéral a, de facto, exclu toute possibilité d'une application plus large de ce système.

### 4.3 Le postulat Philippe Grobéty "demandant d'étudier une modification de la loi sur les droits politiques"

#### Développement

Aujourd'hui, un citoyen peut être candidat à une élection dans une commune même s'il n'y est pas domicilié. En effet, un

candidat doit être éligible le jour de l'élection. Concrètement, il doit faire les démarches pour avoir son domicile politique dans la commune au plus tard jusqu'à la clôture du rôle le vendredi qui précède, à 12h00.

Le cas d'un citoyen vaudois ayant signé une liste pour une élection complémentaire à la municipalité d'Ormont-Dessus sans y avoir son domicile a engendré plusieurs réactions dans la presse et met en lumière plusieurs problèmes :

- Il permet un "tourisme politique" qui n'est pas garant d'une gestion stable et impartiale des communes.
- Si le dépôt de la liste n'est pas suivi d'une prise de domicile dans la commune, il engendre des coûts inutiles aux contribuables.
- Il permet à un citoyen qui n'a que très peu de chances d'être élu de se faire une publicité qui n'amène rien de positif à la commune concernée.

C'est pourquoi le postulant demande au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de modifier la loi et, le cas échéant, de proposer au Grand Conseil une modification de la loi sur les droits politiques afin qu'un citoyen ne puisse être candidat à une élection pour un exécutif ou un législatif communal que s'il a son domicile politique dans la commune concernée depuis, au minimum, 60 jours avant la date de dépôt des listes.

Nous demandons que ce postulat soit renvoyé au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 1 juin 2010. (Signé) *Philippe Grobéty et 50 cosignataires*

#### 4.3.1 Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage tout à fait les préoccupations exprimées par le postulant et a donc décidé de modifier l'art. 48 LEDP, obligeant ainsi tout candidat à remplir la condition du domicile politique au plus tard au moment du délai de dépôt des listes. Il sied de souligner ici que, tout en voulant lutter certains abus constatés, le Conseil d'Etat a tenu à limiter au maximum l'atteinte portée à la garantie des droits politiques. Dans ce cadre, il a notamment renoncé à introduire un délai de carence tel qu'il figurait dans l'ancienne Constitution vaudoise, bien que celui-ci demeure possible en regard de l'art. 39 al. 4 de la Constitution fédérale (Cst.). Considérant également que la modification proposée ne touche ni le droit de vote, ni le droit d'éligibilité du citoyen, le Conseil d'Etat estime qu'elle respecte pleinement le principe de la proportionnalité.

#### 4.4 Le postulat Yves Ferrari "pour une plus grande participation démocratique"

##### Développement

Depuis plusieurs années, les électeurs reçoivent avec leur matériel de vote une information sur laquelle se trouve la prise de position des partis et mouvements politiques. Cela se concrétise par le nom du parti ou mouvement suivi d'un "oui", d'un "non" ou d'un "trait" en cas d'abstention.

Cette information est essentielle pour permettre aux citoyens de faire leur choix, mais elle n'est pas suffisante. En effet, si les partis et mouvements politiques sont des acteurs incontournables, d'autres acteurs participent activement à la vie de notre canton. C'est le cas des organisations patronales, syndicales, des défenseurs de l'immobilier, des locataires, etc. soit de groupements ou d'associations.

Leur donner la possibilité de faire connaître leur prise de position sur un objet mis en votation et ce pour autant que ces acteurs le souhaitent et qu'ils remplissent les critères fixés par la loi permettra sans nul doute d'améliorer la participation lors de votations.

Cette possibilité est déjà offerte dans le Canton de Genève et fonctionne à la satisfaction de tous les partis et mouvements politiques selon le répondant du Service des votations. En règle générale environ 10 à 20 associations ou groupements font, lors de votations, recours à cette tribune. A titre d'exemple, cette possibilité est inscrite dans la LEPD (A 5 05) de la façon suivante

Art. 22 <sup>11</sup> *Prises de position*

<sup>1</sup> *Les partis politiques siégeant au Grand Conseil (pour les votations fédérales et cantonales) et au Conseil municipal (pour les votations communales), ainsi que les auteurs d'un référendum ou d'une initiative peuvent déposer au service des votations et élections, lors de chaque votation, leur prise de position. Ce dépôt doit s'effectuer au plus tard le lundi avant midi, 7 semaines avant le dernier jour de scrutin.*

<sup>2</sup> *Les prises de position sont expédiées aux électeurs et affichées dans chaque isoloir.*

Art. 23 <sup>9</sup> *Présentation en cas de votation*

<sup>1</sup> *D'autres associations ou groupements peuvent également déposer, au Service des votations et élections, lors de chaque votation, une prise de position qui doit être signée par 50 électeurs au moins ayant le droit de vote en matière fédérale ou cantonale.*

<sup>2</sup> *Pour les votations communales, elle doit être signée par :*

- a. 10 électeurs pour les communes jusqu'à 800 habitants
- b. 15 électeurs pour les communes de 801 à 3000 habitants
- c. 25 électeurs pour les communes de 3 001 habitants et plus
- d. 50 électeurs pour la Ville de Genève.

Nous demandons par la présente motion que le Conseil d'Etat intègre dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) une possibilité permettant aux groupements, associations de faire connaître leur prise de position lors de votations uniquement. Afin de permettre la plus grande participation démocratique possible, les critères ne doivent pas être dissuasifs sans être pour autant laxistes.

Lausanne, le 13 février 2007. (Ont signé) *Yves Ferrari et 5 cosignataires*

#### 4.4.1 Rapport du Conseil d'Etat

Tout d'abord, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les interventions des organismes privés dans les campagnes électorales ne sont pas régies par les principes applicables aux autorités politiques. En effet, les prescriptions de l'art. 34 Cst sont ici nettement plus souples, étant donné qu'il est "normal et souhaitable que les particuliers, les formations politiques, les groupes d'intérêts, les journaux manifestent leurs idées, passent des mots d'ordre et développent des arguments. Ils bénéficient à ces fins de la liberté d'expression, de presse, d'association et de réunion. En critiquant et en appuyant les projets, ils exercent un droit constitutionnel. Leur activité est donc licite, par définition, et n'a pas d'autres bornes que celles de l'ordre public" (E. Grisel, Initiative et référendum populaires, 3ème édition, Berne, 2004, p. 124, traitant du cas des votations populaires). Pour le Tribunal fédéral, il appartient en définitive aux électeurs d'opérer les distinctions nécessaires entre les différentes opinions exprimées et de reconnaître les exagérations manifestes (ATF 118 Ia 259 = JT 1994 I 4, c. 3c), seuls quelques cas particuliers étant réservés, telle l'obligation faite à la télévision de conserver une certaine impartialité en raison de son influence très particulière (ATF 125 II 497). Ainsi, le Tribunal fédéral n'envisage l'annulation d'une votation en raison de l'intervention de personnes privées qu'à titre tout à fait exceptionnel, soit par exemple lorsque des informations manifestement contraires à la vérité et trompeuses sont publiées si tardivement dans la campagne qu'il n'est plus possible aux citoyens de se faire une image claire du scrutin en s'informant à d'autres sources (ATF 119 Ia 271, c. 3c).

L'expérience montre que quand un objet les concerne, les différents acteurs mentionnés par le postulant (syndicats, organisations patronales, groupements ou associations divers, etc.) font largement usage de ces droits dont ils disposent pour faire valoir leur point de vue, parfois au travers de véritable campagne de presse, d'affichage et de participation à différents débats télévisuels ou radiophoniques. Dès lors, il y a lieu d'admettre que la situation actuelle n'entrave en rien la possibilité qui leur est offerte de participer activement au débat démocratique.

S'ajoute à cela que si l'on étudie la procédure mise en place dans le Canton de Genève pour permettre à d'autres acteurs de que les partis et mouvements politiques de faire connaître leur prise de position sur un objet on constate qu'elle est relativement lourde et compliquée. Elle semble toutefois justifiée afin de s'assurer que seuls des intervenants sérieux et crédibles puissent prendre des positions officielles qui seraient communiquées aux électeurs. Cette procédure peut se résumer ainsi:

- les associations ou groupements doivent utiliser des formules spéciales de prises de position (ces formules doivent être retirées exclusivement au service des votations et élections)
- les prises de position doivent être déposées, en mains propres, au service des votations et élections, accompagnées de la signature de 50 électeurs au moins, ayant le droit de vote en matière cantonale 7 semaines au plus tard avant la votation. A noter que contrairement à l'Etat de Genève, qui dispose d'un registre central des électeurs, dans notre Canton, le contrôle de la validité des signatures de ces personnes devrait être effectué auprès de leurs communes de résidence, ce qui constitue une opération sensiblement plus lourde à mener
- pour chaque prise de position déposée au service des votations et élections, les signataires de la prise de position désignent parmi eux un mandataire et son remplaçant, seuls interlocuteurs reconnus par les autorités.
- tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale doit remettre dans les 60 jours après la date du scrutin les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, au service des votations et élections.

Enfin, tout dépôt de prises de position qui, après vérification, ne respecte pas les conditions légales, est refusé .

On le voit donc, il y aurait tout un travail administratif et une organisation à mettre en place, pour qu'une prise de position, généralement largement déjà connue du public au travers de la campagne qui précède les votations et limitée à un simple oui, non ou une abstention, soit mentionner sur le matériel de vote. A cela s'ajoute qu'à Genève, ce n'est pas moins de 35 organisations qui peuvent régulièrement donner leur avis et que l'on ne peut pas dire que la clarté du débat en ait été améliorée pour le citoyen actif moyen.

Dès lors, le Conseil d'Etat peine à se convaincre de la réelle utilité de la mesure proposée et estime donc préférable d'en



rester à la situation actuelle.

#### **4.5 L'interpellation Eric Bonjour : "Quelles doivent être les limites lorsque les collectivités publiques deviennent les sponsors des campagnes de votations populaires ?"**

##### **Développement**

09\_INT\_265

Interpellation Eric Bonjour et consorts - Quelles doivent être les limites lorsque les collectivités publiques deviennent des sponsors des campagnes de votations populaires ?

Ces derniers jours plusieurs exécutifs mènent des discussions pour doter le comité contre la police unifiée (D'Artagnan) de ressources suffisantes pour faire échouer cette initiative populaire devant le souverain. A l'exemple de la Ville de Lausanne, certaines villes vaudoises ne vont-elles pas loin ? A titre d'exemple, il semble que les communes favorables au projet du Conseil d'Etat envisagent de verser 1 franc par habitant à l'Union des communes vaudoises. La Municipalité de Lausanne a décidé d'un crédit supplémentaire de 130'000 francs pour soutenir la campagne contre l'initiative D'Artagnan.

S'il n'est pas dans notre idée de museler le débat politique ou d'interdire de parole des élus, il n'en va toutefois pas de même concernant l'engagement de l'argent des contribuables dans une campagne politique.

En effet, comment peut-on engager de l'argent des contribuables afin d'influencer leur opinion ?

*Questions au Conseil d'Etat :*

1. Existe-t-il des règles précises concernant l'engagement de l'argent des contribuables par le canton et les communes dans des campagnes de votations aux niveaux fédéral, cantonal et communal ?
2. Quels sont les moyens financiers et les ressources que le canton de Vaud entend investir dans la campagne contre l'initiative D'Artagnan ?
3. Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance des moyens engagés dans la campagne contre l'initiative précitée sous quelque forme que ce soit par les grandes villes du canton de Vaud ? Si oui, lesquels ?
4. S'il n'existe pas de véritables directives ou règles, ne serait-il pas nécessaire que le canton fixe un cadre aux collectivités et aux différents départements cantonaux afin de garantir une plus grande équité dans l'engagement de moyens financiers publics lors de la présentation des objets soumis au souverain à l'occasion de votes populaires ?

*Souhaite développer.*

Puidoux-Chexbres, le 23 juin 2009.

(Signé) Eric Bonjour et 34 cosignataires

##### *4.5.1 Réponse du Conseil d'Etat*

A titre liminaire, le Conseil d'Etat relève que depuis le dépôt de cette interpellation, le peuple vaudois a rejeté, le 27 septembre 2009, l'initiative dite d'Artagnan " Pour une police unifiée ". Il n'entend donc pas revenir sur les problématiques soulevées par cette initiative.

En revanche, le Conseil d'Etat souhaite ici rappeler un certain nombre de règles légales et jurisprudentielles générales applicables en matière d'engagement des autorités publiques cantonales et communales dans des campagnes de votations.

**S'agissant du Conseil d'Etat** lui-même ainsi que de ses membres agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles de Conseiller d'Etat ou de Chef de département, la possibilité de participer à une campagne de votations le concernant est limitée par la garantie des droits politiques prévue par l'article 34 Cst fed, qui protège la libre formation de l'opinion des citoyens. La jurisprudence du Tribunal fédéral s'attache de longue date à préciser les interventions admissibles au regard de cette disposition. Le cas spécifique de la prise de position d'une autorité durant une campagne précédant son propre scrutin a donné matière à un arrêt publié, dans une affaire neuchâteloise (ATF 132 I 104). Il y était notamment reproché au Conseil d'Etat d'avoir accordé une aide financière de CHF 10'000.-- à un comité interpartis soutenant la même position que lui au cours d'une campagne référendaire portant sur une loi cantonale. Outre que cette intervention a été jugée injustifiée et illicite, du fait déjà que l'octroi de ce financement n'avait pas été rendu public, un considérant de cette décision fournit un bon résumé de la position du Tribunal fédéral :

*"Le droit à la libre formation de l'opinion exclut en principe toute intervention directe des autorités qui serait de nature à fausser la formation de la volonté des citoyens lors de la campagne précédant les votations (ATF 114 Ia 427 consid. 4a p. 432). Il est néanmoins admis que l'autorité recommande aux citoyens d'accepter le projet soumis à votation et leur adresse un message explicatif, pourvu qu'elle respecte son devoir d'information objective et ne donne pas d'indications fallacieuses sur le but et la portée du projet. Un tel message officiel peut en outre contenir un avis relatif à des questions d'appréciation, car il appartient en définitive à l'électeur de se faire lui-même sa propre opinion sur de telles questions (ATF 121 I 252 consid. 2 p. 255/ 256 ; ATF 119 Ia 271 consid. 3b p. 273 ; ATF 117 Ia 452 consid. 3b p. 455/456 ; ATF 113 Ia 291 consid. 3b p. 295 ; ATF 112 Ia 391 consid. 3a p. 394). L'Etat doit notamment être en mesure de*

*contrebalancer, dans une certaine mesure, les prises de position souvent unilatérales des groupes de pressions influents de la société civile (PASCAL MAHON, op. cit., ch. 35, p. 243/244, qui défend un droit d'intervention plus large de l'autorité). Au demeurant, une intervention de l'autorité dans la campagne précédant une votation qui la concerne allant au-delà de la remise d'un message explicatif aux électeurs ne se justifie qu'en présence de motifs pertinents (ATF 121 I 252 consid. 2 p. 256 ; ATF 119 Ia 271 consid. 3b p. 273 ; ATF 116 Ia 466 consid. 4a p. 469 ; ATF 113 Ia 291 consid. 3b p. 296 ; ATF 112 Ia 332 consid. 4d p. 336 ; ATF 108 Ia 155 consid. 3b p. 158 et les références citées). (...)" (ATF 132 I 104 consid. 4.1).*

Ainsi le Tribunal fédéral estime que l'autorité n'a pas à intervenir dans la campagne en dehors de la remise du message explicatif, à moins que des " motifs pertinents " ne le justifient. Tel serait le cas, par exemple, s'il s'avérait nécessaire de corriger des allégations manifestement mensongères propagées par des tiers en cours de campagne, de préciser le sens de l'objet soumis au scrutin s'il s'avère mal compris - donc mal relayé - par la presse ou encore d'informer les citoyens d'éléments nouveaux apparus après la transmission du message. En somme, de tels motifs sont admis lorsqu'une intervention de l'Etat apparaît indispensable pour que le peuple puisse se prononcer à bon escient.

En présence de ces circonstances commandant qu'elle sorte de sa réserve, l'autorité peut, voire doit, fournir des informations supplémentaires à la population (publication d'avis rectificatifs ou de complément à la brochure explicative, etc.). Ce faisant, elle est tenue de se montrer objective, de faire preuve de transparence et de s'abstenir de toute intervention disproportionnée. A cet égard, la question de savoir si elle a la possibilité d'employer des canaux usuellement réservés à la propagande (campagne d'annonces ou d'affichage, "tous ménages", site internet etc.) est controversée. Une partie de la doctrine s'y oppose par principe (par exemple A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel 1, *op. cit.*, p. 306). D'autres auteurs estiment que les moyens ne sont pas limités, pour peu qu'ils se fondent sur une base légale suffisante s'ils impliquent des frais, demeurent proportionnés et n'interviennent pas en temps inopportun (E. Grisel, Initiative et référendum populaire *op. cit.*, p. 122). Cette seconde approche nous paraît plus adéquate, car les particularités de chaque cas peuvent justifier que l'Etat intervienne de manière différente pour être efficace.

Il faut encore souligner que le financement par l'autorité d'un comité privé sur lequel elle n'exerce pas de contrôle afin que ce dernier mène campagne est généralement jugé inadmissible, à fortiori si ce financement est occulte comme dans le cas neuchâtelois évoqué ci-dessus (ATF 132 I 104, consid. 5 ATF 121 I 252, consid. 2, ATF 114 Ia 427 = JT 1990 I 162, consid. 6a A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *op. cit.*, p. 306).

Enfin, reste à examiner la question du moment à partir duquel les autorités doivent observer ces restrictions à leur droit de communiquer. Selon l'extrait de l'ATF 132 I 104 cité plus haut, la date déterminante est celle du début de la campagne précédant les votations. Avant cela, l'autorité est libre d'informer les citoyens sur ses projets en cours, pour autant qu'elle reste objective, de bonne foi et transparente un devoir d'information lui incombe même à cet égard (voir ATF 121 I 252, consid. 2).

Il ressort des explications qui précèdent que les membres d'une autorité politique ne peuvent intervenir officiellement (au nom de l'Etat, de leur Département) dans une campagne de votations, à moins que certaines conditions ne soient réunies.

En revanche, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet plus largement que ces personnes participent aux débats publics à titre privé, soit comme des citoyens et autres membres de partis "ordinaires" (elles peuvent même se prévaloir de leur nom et de leur fonction pour mettre en lumière leurs compétences particulières et leur engagement pour les choses d'intérêt public). Elles ne doivent cependant pas donner à leurs interventions personnelles l'apparence d'une prise de position officielle (du Conseil d'Etat, d'un département de l'administration cantonale etc.), par exemple en utilisant du papier à en-tête, des emblèmes ou des logos officiels, ou encore en laissant entendre que leurs déclarations seraient faites au nom de l'autorité à laquelle ils appartiennent (et naturellement pas employer de fonds publics). A ce sujet, le Tribunal fédéral précise ce qui suit : " *quant à savoir si le contenu ou la forme de leur prise de position (...) est de nature à éveiller une telle apparence trompeuse, il faut décider d'après la mesure de l'effet qui est exercé sur les personnes concernées, en particulier l'électeur moyennement attentif et intéressé à la politique*" (ATF 130 I 290, consid. 3.3 cité dans votre e-mail du 17 décembre 2010 arrêt 1C\_424/2009 du 6 septembre 2010, c. 3.1).

Manifestement l'exercice n'est pas toujours simple et peut aisément fournir des motifs de contestation. D'ailleurs, les mérites de cette distinction entre interventions publiques et privées sont souvent discutés par les auteurs de doctrine.

**S'agissant des autorités communales**, en règle générale, tant la jurisprudence que les auteurs de doctrine reconnaissent à une commune le droit d'intervenir lors d'une campagne précédant une votation cantonale si l'objet du vote la touche particulièrement (E. Grisel, Initiative et référendum populaire, Berne, 2003, p. 123) ou, pour reprendre la formulation du Tribunal fédéral, " *lorsque la commune et ses citoyens ont à l'issue du scrutin un intérêt direct et spécial, qui dépasse largement celui des autres communes du canton* " (ATF 1C\_424/2009, du 6 septembre 2010, c. 3.1). Le reste du temps, ce type d'intervention est en principe prohibé par l'article 34 Cst. qui protège la libre formation de la volonté des citoyens.

L'exemple typique du cas dans lequel une prise de position des autorités communales est admise est celui dans lequel le scrutin cantonal porte sur la construction d'un ouvrage dans leur localité. Ainsi, le Tribunal fédéral a rejeté trois recours

contestant l'intervention - notamment par des moyens financiers - des autorités communales dans le cadre d'une votation cantonale portant sur la construction d'un ouvrage routier (ATF 116 Ia 466 - route de contournement de Cheseaux-sur-Lausanne ; ATF 108 Ia 155 - route de détournement d'Eglisau ; ATF 105 Ia 243 - route de détournement de Richterswil).

Cela dit, même dans une telle éventualité, la jurisprudence du Tribunal fédéral considère que l'intervention des autorités communales dans la campagne cantonale n'est légitime qu'à certaines conditions. Dans l'ATF 116 Ia 466 le Tribunal fédéral a notamment rappelé que :

- l'autorité communale doit faire preuve d'objectivité, même si elle n'est pas tenue d'exposer les différents points de vue en cas d'opinions divergentes dans la commune (contra E. Grisel, op. cit., p. 124, qui considère que tous les courants d'opinion devraient être mentionnés) ;
- l'autorité communale peut utiliser des moyens financiers communaux, à condition qu'ils ne soient pas disproportionnés (dans les arrêts précités, des montants respectivement de CHF 5'000.- à 15'000.-, de CHF 65'000.- et de CHF 60'000.- n'avaient pas été considérés comme excessifs par le Tribunal fédéral).

En revanche, la doctrine et la jurisprudence se montrent plus restrictives lorsque l'objet soumis au vote ne concerne pas un projet précis touchant particulièrement une commune définie, mais qu'il s'agit d'un texte de portée générale et abstraite et que toutes les parties du canton y sont intéressées. Ainsi, le Tribunal fédéral a récemment confirmé une décision du Tribunal administratif genevois jugeant illicites des interventions prévues par la Ville de Genève durant la campagne précédant la votation du 27 septembre 2009 sur la loi cantonale sur l'imposition des personnes physiques (ATF 1C\_424/2009). Il faut savoir qu'en cas d'adoption, cette loi allait provoquer une baisse des rentrées fiscales des communes du Canton. Or pour le Tribunal administratif - rejoint sur ce point par le Tribunal fédéral - si la Ville de Genève était bien celle qui allait perdre le plus de ressources en chiffres absolus, toutes les communes genevoises paraissaient touchées dans des proportions comparables en termes relatifs. Dès lors, la Ville de Genève n'avait pas démontré que son intérêt à l'issue du scrutin dépassait largement celui des autres communes du canton.

De même, dans un arrêt de 1993 concernant une votation cantonale zurichoise sur l'interdiction des machines à sous, le Tribunal fédéral a considéré qu'une commune qui avait versé un montant de CHF 30'000.- au comité d'initiative était intervenue de manière illicite dans la campagne. Pour les juges fédéraux, la commune en question n'était pas plus touchée qu'une autre par la votation sur l'interdiction des machines à sous, même s'il existait un projet d'ouvrir un salon de jeux sur le territoire communal à proximité d'une école (ATF 119 Ia 271, JT 1995 I 77). A cette occasion, le Tribunal fédéral a rappelé qu'en principe l'intervention d'une commune - ou d'une autorité communale - dans une campagne relative à une votation cantonale n'était pas admissible lorsque cette commune n'était pas concernée " *directement et spécialement* ". Selon Grisel, dans un tel cas, " *les organes [communaux] sortiraient de leur rôle naturel ; ils assumeraient une tâche que la loi ne prévoit pas et dont l'intérêt public est douteux ; leur intervention serait donc illicite* " (E. Grisel, op. cit., p. 124). Pour Auer également, seule la collectivité publique dont relève l'acte normatif soumis au peuple peut intervenir lorsque la votation porte non pas sur un projet déterminé mais sur un acte général et abstrait (A. Auer, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, RDAF 1985, pp. 196-197) ; cet auteur invite même le Tribunal fédéral à se montrer plus restrictif lorsque l'objet soumis à votation touche " *avec la même intensité, mais dans un sens contraire, deux ou plusieurs communes intéressées* ". Selon lui, aucune de celles-ci ne devrait alors être habilitée à participer activement à la campagne au moyen de fonds publics.

Il résulte de ce qui précède que la jurisprudence fédérale et une partie de la doctrine se montrent restrictives en ce qui concerne la légitimité pour les autorités communales d'intervenir dans une votation cantonale, lorsque le projet en cause est général et abstrait et ne touche pas la commune concernée plus directement qu'une autre.

Il faut néanmoins relever que certains auteurs sont plus favorables à une intervention des autorités dans les campagnes de votation, y compris lorsque l'objet ne relève pas de leur sphère de compétence. Toutefois, selon ces auteurs également, l'intervention des autorités doit être soumise à certaines limites en ce sens que l'information des autorités doit être objective, transparente et loyale et que l'intervention doit respecter le principe de la proportionnalité, critère qui peut s'avérer délicat à mettre en œuvre (Mahon, L'information par les autorités, Rapport présenté à la Société suisse des juristes, RDS 1999 II 200, p. 245).

Cela dit, l'ATF 1C\_424/2009 cité plus haut montre que cette approche "large" n'a pas été suivie par le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence récente.

A l'instar de ce qui se passe pour les personnes membres du Conseil d'Etat, la question de l'intervention de l'autorité communale en cours de campagne doit être distinguée de celle du comportement d'un particulier membre de cette autorité. En effet, on ne peut exiger de ce dernier qu'il renonce à participer à une campagne et à s'exprimer librement sur l'objet d'une votation à titre privé. Il est tout à fait admissible que des élus communaux participent à des comités de soutien ou d'opposition à un projet de loi cantonale et qu'ils fassent état dans leurs interventions personnelles de leurs fonctions officielles pour mettre en évidence leur connaissance du sujet ou leur engagement dans les affaires publiques. Ils ne doivent cependant pas donner à leurs interventions personnelles l'apparence d'une prise de position officielle de leur commune.

## **5 CONSEQUENCES**

### **5.1 Légale et réglementaire**

Le présent projet représente une révision importante de la LEDP et induit une modification constitutionnelle.

### **5.2 Financière**

Le présent projet ne comporte pas de conséquences financières si ce n'est le coût que représente l'introduction du vote électronique pour les Suisses de l'étranger : CHF 106'500.- par an, hors TVA.

### **5.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitude sur les plans financiers et économiques**

Néant

### **5.4 Personnel**

Néant

### **5.5 Communes**

Les communes représentent les arrondissements électoraux de fait dans le système politique pratiqué dans le Canton de Vaud. Elles sont donc impactées de manière importante par le présent projet, étant précisé que les mesures prévues répondent pour l'essentiel à des difficultés rencontrées dans la pratique.

### **5.6 Environnement, développement durable et consommation de l'énergie**

Néant

### **5.7 Programmes de législature**

Le présent projet s'inscrit dans le cadre de la mesure No 16 "Revivifier les communes", ainsi que dans celui de la mesure No 19 "Simplifier les tâches administratives et développer la cyberadministration".

### **5.8 Loi sur les subventions**

Néant

### **5.9 Constitution**

Le présent projet comporte une proposition de révision partielle de la Constitution, à savoir de ses articles 80, 84 et 113.

### **5.10 Plan directeur cantonal**

Néant

### **5.11 RPT**

Néant

### **5.12 Simplification administrative**

Le présent projet cherche à répondre à différentes difficultés d'application vécues dans le cadre de l'application de la LEDP. Il tend ainsi à la simplification, à l'exemple de la généralisation de la suppression des scrutins en cas de candidature unique.

## **6 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION OLIVIER FELLER DEMANDANT AU CONSEIL D'ETAT DE PROPOSER AU GRAND CONSEIL DES DISPOSITIONS LÉGALES D'APPLICATION DE L'ARTICLE 90, ALINÉA 4 DE LA CONSTITUTION VAUDOISE RELATIF À L'INCOMPATIBILITÉ ENTRE UN POSTE DE "CADRE SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION" ET UN MANDAT DE DÉPUTÉ**

### **Préambule**

Le 22 mars 2004, le député Olivier Feller déposait une motion "demandant au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil des dispositions légales d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise relatif à l'incompatibilité entre un poste de "cadre supérieur de l'administration" et un mandat de député".

Le 15 septembre 2004, le Grand Conseil votait la prise en considération de la motion avec renvoi au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat présente ci-après le projet de loi demandé, qui répond à l'ensemble des éléments de la motion. Cependant, sur la base d'un arrêt du 14 février 2008 de la Chambre des recours, il est d'avis de ne pas prévoir une nouvelle législation en la matière, la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) et son règlement d'application du 9 décembre 2002 (RLPers-VD) étant considérés comme suffisants et traitant le sujet de manière exhaustive. Il conclut au rejet du projet de loi tel qu'il résulte de la motion ; les arguments du Conseil d'Etat sont exposés sous chiffre 6.2.

## **6.1 Rappel de la motion**

Le texte de la motion est le suivant :

### *1. Les problèmes posés par l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise*

*L'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil.*

*Le commentaire accompagnant la Constitution vaudoise précise, à sa page 23, que les termes "cadres supérieurs de l'administration" couvrent en particulier les chefs de service et les directeurs d'office. A noter que ce commentaire a été discuté, amendé et adopté par l'Assemblée constituante. Son contenu a donc un poids particulier dans le processus d'interprétation des dispositions constitutionnelles.*

*Le rapport du 30 juin 2000 de la commission thématique N° 5 de l'Assemblée constituante spécifie, à sa page 22, qu'en retenant les termes " cadres supérieurs de l'administration ", les constituants visaient essentiellement les chefs de service et les directeurs d'office.*

*Lors de l'heure des questions de la session de mars-avril 2004 du Grand Conseil, nous avons demandé au Conseil d'Etat si l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise était directement applicable, ou s'il nécessitait une disposition d'exécution. Le conseiller d'Etat Pierre Chiffelle a répondu que cet article constitutionnel n'était pas directement applicable. Cette appréciation juridique nous paraît pertinente, dans la mesure où il s'agit de déterminer si les termes " cadres supérieurs de l'administration " englobent d'autres fonctions que celles mentionnées expressément dans le commentaire accompagnant la nouvelle Constitution.*

### *2. L'absence manifeste de volonté politique du Conseil d'Etat de régler la question*

*A la page 7 de l'exposé des motifs et projets de lois relatif à la mise en œuvre de plusieurs articles constitutionnels (incompatibilités, privation de liberté, Tribunal neutre, élection des jurés) adoptés par le Conseil d'Etat le 17 mars 2004, la portée de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution est examinée.*

*Hélas, l'analyse faite est incomplète, partiellement contradictoire et juridiquement hasardeuse.*

*Cette analyse se réfère aux dispositions de la loi sur le personnel et de son règlement général d'application relatives à l'exercice par les collaborateurs de l'Etat de charges publiques. En particulier, elle insiste sur l'article 129, alinéa 4 (et non pas l'alinéa 3, contrairement à ce qui est indiqué de façon erronée) du règlement général d'application de la loi sur le personnel qui prévoit que " les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un mandat de député au Grand Conseil " et que " cette restriction peut être étendue par décision particulière à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de cette charge ". L'analyse aboutit à la conclusion que le système prévu par la loi sur le personnel et son règlement général d'application est suffisant au vu des exigences posées par l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise, et qu'il n'est donc pas nécessaire de légiférer.*

### *3. Les erreurs d'appréciation du Conseil d'Etat*

*L'argumentation que le Conseil d'Etat développe dans l'EMPL précité est dépourvue de pertinence à au moins trois égards :*

#### *3.1. Du point de vue formel*

*Le règlement général d'application de la loi sur le personnel a été adopté le 9 décembre 2002. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2003. Or, la nouvelle Constitution vaudoise est entrée en vigueur le 14 avril 2003, soit après l'adoption et l'entrée en vigueur du règlement général d'application de la loi sur le personnel. Il n'est donc pas fondé d'assimiler l'article 129, alinéa 4 du règlement d'application de la loi sur le personnel à une disposition d'exécution de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution. En clair, une disposition d'exécution ne saurait entrer en vigueur avant le texte constitutionnel qu'elle est censée expliciter.*

#### *3.2. Du point de vue matériel*

*L'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise n'est pas directement applicable dans la mesure où les termes " cadres supérieurs de l'administration " présentent un caractère indéterminé, sous réserve des précisions qui figurent dans le commentaire. Or, ni la loi sur le personnel, ni le règlement général d'application de cette loi ne précisent ce qu'il faut*

*entendre par ces termes. Il conviendrait en particulier de déterminer si d'autres fonctions au sein de l'administration cantonale que celles expressément évoquées dans le commentaire, par exemple celle d'adjoint au chef de service, sont concernées. En clair, force est d'admettre que le règlement général d'application de la loi sur le personnel n'est manifestement pas une norme d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution.*

### *3.3. Du point de vue institutionnel*

*La loi sur le personnel et son règlement général d'application contiennent un certain nombre de règles générales en relation avec les conditions d'exercice par les collaborateurs de l'Etat de charges publiques. Tant la loi que le règlement régissent les rapports entre l'Etat-employeur et les employés. L'article 90, alinéa 4 de la Constitution, concerne une toute autre problématique, à savoir celle de la séparation des pouvoirs. En clair, l'enjeu ne porte pas sur les conditions auxquelles l'Etat-employeur peut autoriser un employé à siéger au Grand Conseil, mais sur l'incompatibilité de rang supérieur entre l'exercice de certaines fonctions dans l'appareil administratif, rattachées au pouvoir exécutif, et l'exercice du mandat de parlementaire, rattaché au pouvoir législatif. Les règles découlant de la loi sur le personnel, ainsi que de son règlement général d'application ne sauraient donc être érigées en dispositions d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise.*

## **4. Synthèse et conclusions**

*Considérant :*

- que l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil,*
- que le commentaire accompagnant la Constitution vaudoise spécifie que les termes " cadres supérieurs de l'administration " couvrent en particulier les chefs de service et les directeurs d'office,*
- qu'il n'est pas exclu que d'autres fonctions que celles mentionnées expressément dans le commentaire doivent également être englobées dans les termes de " cadres supérieurs de l'administration ", par exemple celle d'adjoint au chef de service,*
- que, de ce fait, l'adoption de règles spécifiques d'application explicitant les termes " cadres supérieurs de l'administration " est nécessaire,*
- que (la loi sur le personnel et son règlement général d'application ne sauraient s'apparenter à une réglementation d'exécution de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution, pour des motifs tant formels que matériels et institutionnels,*

*nous demandons au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil une législation d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise.*

*Genolier, le 22 mars 2004*

## **6.2 Prise de position du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à une modification législative. Il recommande donc au Grand Conseil de ne pas adopter le projet de loi tel qu'il résulte de la motion Feller. D'une part, il considère que le système actuel est à la fois précis et souple pour s'adapter à des situations diverses. D'autre part, le Tribunal cantonal, appelé à se déterminer sur un cas d'incompatibilité, a confirmé que les dispositions en vigueur sont adaptées.

### *6.2.1 Système actuel*

Le système d'incompatibilité concrétise le principe de la séparation des pouvoirs, visant plus précisément à éviter les risques de collusion entre le pouvoir exécutif et les représentants de l'ensemble des citoyens (cf. Commentaire de la Constitution, p. 23).

Actuellement, l'art. 51 al. 3 LPers-VD permet au Conseil d'Etat de déterminer à quelles conditions les collaborateurs peuvent accepter une charge publique, ainsi que d'arrêter la liste des activités qui sont incompatibles avec l'exercice d'une charge publique. La loi fait donc entrer dans la compétence du Conseil d'Etat la définition des incapacités touchant le personnel. Les dispositions d'application de cette norme sont les art. 128 ss RLPers-VD, plus particulièrement l'art. 129 al. 4 RLPers-VD, lequel prévoit que les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat ne peuvent exercer un mandat de député au Grand Conseil. Cette restriction peut être étendue par décision particulière à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de cette charge.

Les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat sont les chefs de service en vertu de l'art. 18 LPers-VD et toutes les autres personnes dont l'engagement relève en vertu de la loi ou d'un règlement de la compétence du Conseil d'Etat (cf. liste en annexe 1). Mais il s'agit également des collaborateurs appelés à occuper des fonctions dirigeantes ou exposées dont le Conseil d'Etat arrête la liste (art. 18 LPers-VD, cf. liste en annexe 2). Dans sa séance du 14 juin 2006, le Conseil d'Etat a fait usage de cette possibilité en adoptant dans son recueil de Directives et règles à l'usage interne de l'Etat (ci-après : DRUIDE), la directive DRUIDE 11.2.1 relative à l'incompatibilité des fonctions de cadres supérieurs de l'administration

cantonale et du mandat de député au Grand Conseil.

La directive DRUIDE 11.2.1 rappelle les bases légales et définit les modalités d'application de l'art. 90 al. 4 Cst-VD. Elle détermine les fonctions pour lesquelles le Conseil d'Etat est l'autorité de nomination (litt. A, ch. 3), à savoir :

- les fonctions qui relèvent du Conseil d'Etat en vertu d'une loi ou d'un règlement, dont les chefs de service (cf. liste en annexe 1) ;
- les fonctions dites dirigeantes ou exposées (cf. liste en annexe 2).

Selon l'art. 129 al. 4 RLPers-VD, la restriction peut être étendue par décision particulière du Conseil d'Etat à d'autres collaborateurs dont l'activité serait incompatible avec l'exercice de la charge de député. Conformément à la Constitution, il doit s'agir nécessairement de "cadres supérieurs". La directive DRUIDE 11.2.1 pose les critères permettant de déterminer les cas d'incompatibilité (litt. C ch. 1) s'agissant des cadres supérieurs non nommés par le Conseil d'Etat. Il résulte desdits critères qu'il y a notamment incompatibilité avec le mandat de député au Grand Conseil lorsque l'activité du collaborateur prévoit un appui direct à la direction départementale (pour les détails, cf. sous chiffre 6.3.2).

Quant à la procédure applicable, l'art. 128 al. 2 RLPers-VD prévoit que le collaborateur demande l'autorisation d'exercer le mandat de député, par écrit, vingt jours au moins avant l'acceptation de la candidature.

En cas de décision particulière du Conseil d'Etat, la directive DRUIDE 11.2.1 détermine la procédure applicable : la chancellerie d'Etat examine la requête et, le cas échéant, prépare un projet qui sera soumis au(x) chef-fe(s) de département(s) concerné(s). Le(s) chef-fe(s) de service ou l'(les) autorité(s) d'engagement concernés en sont avisés. Chaque décision particulière est communiquée au titulaire de la fonction visée, avec copie au chef de service ou à l'autorité d'engagement. Le Conseil d'Etat peut être amené à rendre une décision particulière dans deux cas de figure : le cadre supérieur dépose une demande d'autorisation d'exercer un mandat de député à l'attention de son chef de service ou de son autorité d'engagement, ou le Conseil d'Etat entend prendre une ou des décisions particulières(s) de lui-même ou est requis de le faire sur proposition d'un ou de plusieurs départements.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer au rapport et à l'EMPL, intitulé "Incompatibilités – Privation de liberté – Tribunal neutre – Election des jurés" qu'il avait adressé au Grand Conseil en vue de la session de juin 2004 (n°179).

Le système actuel est ainsi complet. Il permet de tenir compte des situations, très diverses, dans lesquelles un problème d'incompatibilité pourrait se poser : il distingue notamment les fonctions où la personne est nommée par le Conseil d'Etat de celles où d'autres critères sont à prendre en considération, notamment le rôle du collaborateur dans la politique menée par le Conseil d'Etat ou la direction départementale.

Selon la motion, il est nécessaire que soient adoptées des "*règles spécifiques d'application explicitant les termes cadres supérieurs de l'administration*". Or, le Conseil d'Etat attire l'attention du Grand Conseil sur l'inopportunité d'avoir une définition trop précise de la notion de "cadre supérieur de l'administration" dans la loi. En effet, les dénominations de fonctions et les fonctions elles-mêmes évoluent fréquemment. Tel est notamment le cas des directeurs d'office où certains offices sont moins exposés que d'autres. Une base légale trop rigide pourrait conduire à considérer une fonction comme incompatible avec un mandat de député alors que l'activité concernée n'est plus liée à une fonction dirigeante ou à une position stratégique. Il est par conséquent indispensable qu'une certaine marge d'appréciation soit laissée à l'autorité compétente, à l'instar du système légal actuel.

En conséquence, il apparaît au Conseil d'Etat que le système prévu par la loi sur le personnel et par son règlement général d'application est conforme aux intentions de l'Assemblée constituante. De plus, la directive DRUIDE 11.2.1 complète de manière satisfaisante les points pouvant être sujets à interprétation. Le Conseil d'Etat estime, dès lors, que la situation pour les collaborateurs de l'Etat est claire et qu'il n'est pas nécessaire de modifier la législation en vigueur.

### 6.2.2 Arrêt de la Chambre des recours

Appelée à se déterminer sur un cas d'incompatibilité de la fonction de chef d'office avec le mandat de député au Grand Conseil, la Chambre des recours a été amenée notamment à examiner l'applicabilité de la loi sur le personnel, respectivement de son règlement d'application, dans ce type d'affaires (cf. considérant 4 de l'arrêt). Rappelant le fait que l'art. 51 al. 3 LPers-VD a été adopté avant l'entrée en vigueur de l'art. 90 al. 4 Cst-VD, elle a toutefois admis que son application ne devait pas être remise en question compte tenu de l'art. 176 al. 2 et 3 Cst-VD. Cette disposition prévoit, d'une part, l'abrogation des dispositions de l'ancien droit qui sont contraires aux règles directement applicables de la nouvelle Constitution. D'autre part, elle pose également comme principe l'application de l'ancien droit tant que la législation d'application requise par la nouvelle Constitution n'est pas édictée. L'art. 90 al. 4 Cst-VD n'étant pas une norme directement applicable, il appartient au législateur de concrétiser la notion de "cadre supérieur de l'administration". Par conséquent, en vertu de l'art. 176 Cst-VD, la législation relative aux incompatibilités applicables aux employés de l'Etat, bien qu'antérieure, n'est pas abrogée par la Constitution du 14 avril 2003. Or, il s'agit de rappeler que c'est précisément l'un des points critiqués par le motionnaire, celui-ci estimant que d'un point de vue formel "une disposition d'exécution ne saurait entrer en vigueur avant le texte constitutionnel qu'elle est censée expliciter". (cf. point 3.1 de la motion). Force est de constater qu'au regard de l'arrêt du 14 février 2008 l'argumentation du motionnaire n'est pas soutenable et, de ce fait, ne doit pas être prise en compte.

Selon le motionnaire, "ni la loi sur le personnel, ni le règlement général d'application de cette loi ne précisent ce qu'il faut entendre par" les termes de cadre supérieur de l'administration cantonale (cf. point 3.2 de la motion). Il en conclut "que le règlement général d'application de la loi sur le personnel n'est manifestement pas une norme d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution". Là encore, la Chambre des recours appuie la position du Conseil d'Etat. L'instance de recours constate en effet que le Conseil d'Etat a fait usage de la compétence de l'art. 51 al. 3 LPers-VD en adoptant l'art. 129 al. 4 RLPers-VD. De plus, conformément à l'art. 18 al. 1<sup>er</sup> LPers-VD, le gouvernement a arrêté la liste des personnes appelées à occuper des fonctions dirigeantes ou exposées par l'adoption de la directive DRUIDE 11.2.1 du 14 juin 2006 (cf. considérant 6a.). En outre, la Chambre des recours précise que l'art. 51 al. 3 LPers-VD constitue une base légale suffisante à la restriction au droit d'être élu ou d'exercer une charge publique (cf. considérant 6b.). L'arrêt du 14 février 2008 démontre dès lors que la notion de cadre supérieur de l'administration cantonale est suffisamment explicitée dans la législation en vigueur. Mais il confirme également que le règlement général d'application de la loi sur le personnel constitue une norme d'application de l'art. 90 al. 4 Cst-VD. Au vu de ces éléments, il ne fait pas de doute que le système légal doit être maintenu dans son état actuel.

La prise en compte par le Grand Conseil de l'arrêt du 14 février 2008 rendu par la Chambre des recours est essentielle. C'est précisément dans une situation d'incompatibilité entre une fonction de cadre supérieur dans l'administration cantonale avec celle de député au Grand Conseil que l'instance de recours a pu démontrer la validité juridique et matérielle du système légal actuel.

### 6.2.3 Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que la réglementation actuelle portant sur l'incompatibilité d'un mandat de député avec une fonction occupée par des collaborateurs de l'Etat est pleinement satisfaisante et que des modifications légales ne sont pas nécessaires. Il recommande dès lors au Grand Conseil de rejeter le projet de loi.

Si nonobstant, le Grand Conseil entend suivre la motion, le Conseil d'Etat, conformément à la loi sur le Grand Conseil, lui soumet l'Exposé des motifs et projet de loi ci-dessous.

## 6.3 EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 8 MAI 2007 SUR LE GRAND CONSEIL

### 6.3.1 Considérations générales

La motion porte sur les problèmes d'exécution de l'art. 90 al. 4 Cst-VD qui prévoit que les cadres supérieurs de l'administration cantonale ne peuvent pas être membres du Grand Conseil. L'auteur de la motion requiert l'adoption de règles spécifiques d'application explicitant les termes "cadres supérieurs de l'administration". En outre, il estime que le règlement d'application de la loi sur le personnel, qui interdit aux collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat de siéger au Grand Conseil (art. 129 al. 4 RLPers-VD), ne peut pas être considéré comme une norme d'application de la Constitution car entré en vigueur avant cette dernière.

L'art. 90 al. 4 Cst-VD n'étant pas une norme directement applicable, il appartient au législateur de définir la notion de "cadre supérieur de l'administration". Il résulte du Commentaire qui accompagne la Constitution que les constituants visaient essentiellement les chefs de service et les directeurs d'office (p. 23). En outre, l'Assemblée constituante a clairement exclu l'application de la règle d'incompatibilité à l'ensemble des collaborateurs de l'Etat (cf. bulletin de séance



n°28 du 4 mai 2001, p. 32, *Burnet*). Il appartient donc au législateur de déterminer les fonctions dans l'administration cantonale incompatibles avec un mandat de député au Grand Conseil.

Le système actuel est décrit dans le détail dans la prise de position du Conseil d'Etat (cf. chiffre 6.2).

Allant dans le sens de la motion, le Conseil d'Etat propose, d'une part, de reproduire dans la loi sur le Grand Conseil l'art. 129 al. 4 du règlement d'application de la loi sur le personnel et, d'autre part, de fixer dans la loi les éventuels autres cas d'incompatibilités en s'inspirant notamment de la directive DRUIDE.

Afin d'éviter les redondances avec la loi sur le personnel, le Conseil d'Etat veillera à abroger l'art. 129 al. 4 RLPers-VD en cas d'adoption par le Grand Conseil du projet de loi soumis. En revanche, il n'envisage pas une éventuelle abrogation ou modification des art. 18 al. 1<sup>er</sup> et 51 al. 3 LPers-VD, qui traitent également du problème de l'incompatibilité. L'art. 51 al. 3 LPers-VD traite d'une problématique plus large que l'incompatibilité entre la fonction de député au Grand Conseil et celle de collaborateur à l'Etat il peut également viser, par exemple, les situations d'incompatibilité avec une charge publique au niveau communal. De plus, une éventuelle insertion dans la loi sur le Grand Conseil de ces deux dispositions légales n'aurait pas de sens d'un point de vue systématique, celles-ci relevant de tout évidence de la législation sur le personnel.

En ce qui concerne la procédure en cas de décision particulière du Conseil d'Etat, la procédure prévue dans la directive DRUIDE 11.2.1 reste applicable. Une transposition dans la loi sur le Grand Conseil n'est pas jugée nécessaire dans la mesure où il s'agit d'une procédure purement interne.

### 6.3.2 Commentaire du projet de loi

Le projet de loi répond aux éléments de la motion : la notion de cadres supérieurs de l'administration cantonale est désormais clairement explicitée et le siège de la matière de la disposition légale ne figure plus dans la législation relative au personnel de l'Etat, mais dans celle sur le Grand Conseil.

#### **Alinéa premier**

Il a été tenu compte de l'art. 18 al. 1<sup>er</sup> LPers-VD, ainsi que de la directive DRUIDE (let. A, ch. 3) qui contient la liste des fonctions pour lesquelles le Conseil d'Etat est l'autorité de nomination.

Les fonctions qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en vertu d'une loi ou d'un règlement sont notamment les suivantes (cf. liste en annexe 1) :

- les chefs de service ;
- les directeurs d'établissement scolaire ;
- les préfets ;
- le commandant de la police cantonale, son remplaçant, le commandant de la gendarmerie, le chef de la police de sûreté ;
- le procureur ;
- les directeurs d'établissement secondaire supérieur et professionnel ;
- le directeur de la haute école pédagogique.

La liste des fonctions dites dirigeantes ou exposées, telle qu'arrêtée à ce jour, figure dans la liste en annexe 2.

#### **Alinéa second**

Conformément à la motion, les directeurs d'office sont désormais mentionnés dans le projet de loi. Les fonctions assimilées sont également comprises, par exemple le/la directeur-trice adjoint-e.

Bien que mentionnée dans le Commentaire de la Constitution (p. 23), la fonction de directeur d'office ne constitue pas automatiquement un cas d'incompatibilité. En effet, il apparaît que certains offices sont moins exposés que d'autres, de sorte qu'une interdiction générale d'exercer un mandat de député serait disproportionnée. Par conséquent et contrairement aux catégories visées par l'alinéa premier, une certaine marge d'appréciation doit donc être laissée à l'autorité compétente.

L'alinéa second s'inspire de la directive DRUIDE 11.2.1, laquelle contient une liste de critères permettant de déterminer quelles sont les fonctions de cadres supérieurs pour lesquels le Conseil d'Etat n'est pas l'autorité de nomination (let.C, ch. 1). Il s'agit des critères suivants :

- l'activité du/de la titulaire prévoit que le collaborateur apporte l'appui de type stratégique à la définition ou la mise en œuvre d'une politique de l'Etat ;
- le poste du/de la titulaire prévoit un appui direct à la direction départementale ;
- la fonction est celle de directeur-trice d'un office et toute fonction similaire ;
- le/la titulaire assume la conduite d'un dossier, d'un processus ou d'un projet d'une importance significative ;
- le/la titulaire assume officiellement le remplacement du/de la chef-fe de service ou d'une autre fonction dirigeante au sens de la liste arrêtée par le Conseil d'Etat.

En outre, selon le Commentaire (p.23), " *le pouvoir législatif [...] doit représenter aussi largement que possible l'ensemble*

*des citoyens. Seuls les employés de l'Etat qui sont proches du pouvoir exécutif ne peuvent siéger au Grand Conseil".*

Le second alinéa du nouvel art. 9a de la loi sur le Grand Conseil résume la liste figurant dans la directive DRUIDE 11.2.1, ainsi que le Commentaire.

## **6.4 Conséquences**

### *6.4.1 Légales et réglementaires (y.c eurocompatibilités)*

Le RLPers-VD devra être modifié en cas d'adoption du projet de loi modifiant la LGC (cf. supra 6.3.1).

### *6.4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêts, autres)*

Néant.

### *6.4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique*

Néant.

### *6.4.4 Personnel*

Néant.

### *6.4.5 Communes*

Néant.

### *6.4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie*

Néant.

### *6.4.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)*

Néant.

### *6.4.8 Loi sur les subventions (application, conformité)*

Néant.

### *6.4.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)*

Le projet de loi souhaité par le motionnaire vise à mettre en œuvre l'article 90, alinéa 4 Cst VD, alors que le Conseil d'Etat estime que cette modification législative n'est pas nécessaire au regard du cadre légal existant.

### *6.4.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)*

Néant.

### *6.4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)*

Néant.

### *6.4.12 Simplifications administratives*

Néant.

## **6.5 Autres**

Néant.

## **7 CONCLUSION**

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

- d'adopter le projet de décret ci-après ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la modification de l'article 80 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003
- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 16 mai 1989 sur les droits politiques (LEDP)
- d'approuver les rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur :
  - le postulat Sandrine Bavaud "pour une juste reconnaissance des initiatives populaires cantonales"

- le postulat Jean-Christophe Schwaab "le vote électronique est dangereux pour la démocratie : arrêtons les frais !"
- le postulat Philippe Grobéty "demandant d'étudier une modification de la loi sur les droits politiques"
- le postulat Yves Ferrari "pour une plus grande participation démocratique"
- d'adopter la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Eric Bonjour : "Quelles doivent être les limites lorsque les collectivités publiques deviennent les sponsors des campagnes de votations populaires ?"

et

- d'approuver le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Olivier Feller demandant au Conseil d'Etat de proposer au Grand Conseil des dispositions légales d'application de l'article 90, alinéa 4 de la Constitution vaudoise relatif à l'incompatibilité entre un poste de "cadre supérieur de l'administration" et un mandat de député ;
- de ne pas entrer en matière sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil.

## Fonctions dirigeantes et exposées (cf art 18 al 1 de la Lpers)

DEPARTEMENTS	SERVICES	LISTE
D.S.E	SG	Chef-fe du BEFH
	SCAV	Vétérinaire cantonal
DFJC	SG	Chef-fe de l'office du personnel enseignant
	DGEO	Directeur-trice adjoint-e en charge de la pédagogie
		Directeur-trice adjoint-e en charge de l'organisation et de la planification
		Directeur-trice adjoint-e en charge des ressources humaines
	DGEP	Directeur-trice général-e adjoint-e
	DGES	Directeur-trice de la Haute école vaudoise
		Directeur-trice des affaires universitaires et pédagogique
	SESAF	Directeur-trice général-e adjoint-e
		Chef-fe de l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP)
		Chef-fe de l'office des écoles en santé (ODES)
Chef-fe de l'office des bourses d'étude et d'apprentissage (OCBE)		
DINT	SG	Chef-fe de l'office du/de la tuteur-trice général-e
	SPEN	Directeur-trice des établissements pénitentiaires (EPO, La Croisée, Bois-Mermet, Tuilière etc.)
DSAS	SSP	Médecin cantonal
	CHUV	Directeur-trice des ressources humaines
		Responsable de l'office informatique
		Directeur des finances
DEC	SAGR	Chef-fe de l'office de la viticulture
DINF	SIPAL	Archéologue cantonal-e
		Conservateur-trice des monuments et des sites
	Architecte cantonal	
	DSI	Chef-fe C.E.I
DFIRE	SG	Inspecteur-trice du Registre foncier
	SG/OAE	Chef-fe de l'office des affaires extérieures
	ACI	Directeur-trice administratif-tive
	SPEV	Directeur de l'UCA
Pour tous les départements	SG	Le(s) conseillers(s) personnel(s) du chef(fe) du département

## Fonctions relevant de la compétence du Conseil d'Etat en vertu d'une disposition légale ou réglementaire

DEPARTEMENTS	SERVICES	LISTE	REFERENCE
D.S.E	POLCANT	Remplaçant-e du/ de la Commandant-e de la Police cantonale	Art 9 de la loi sur la Police cantonale du 17.11.1975
		Commandant-e de la gendarmerie	
		Chef-fe de la police de la sûreté	
DFJC	DGEO	Directeur-trice d'établissement primaire	Art 58 de la loi scolaire du 12.06.1984
		Directeur-trice d'établissement mixte ou secondaire I	
	DGEP	Directeur-trice d'établissement secondaire supérieur	Art 5 de la loi sur l'enseignement supérieur du 17 septembre 1985
		Directeur-trice d'établissement professionnel	Art 26 du règlement d'application de la loi du 9.06.2009 sur la formation professionnelle
	DGES	Directeur-trice d'une HES	Art 44 du règlement sur la haute école vaudoise du 4.12.2003
		Recteur de la HEP	Art 21 de la loi sur la HEP du 12.12.2006
	SESAF	Directeur de l'Ecole cantonale pour enfants sourds	Art 10 du règlement de l'Ecole cantonale pour enfants sourds
DINT	SG/EVAM	Directeur-trice	Art 12 de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006
	Ministère Public	Procureur	Art 4 de la loi sur le Ministère Public du 19 mai 2009
	SECRI	Préfets	Art 3 de la loi sur les préfets et les préfectures du 27.03.2007
DSAS	Caisse cantonale AVS	Directeur-trice	Art 6 alinéa 1 lettre c de la loi sur l'organisation de la Caisse cantonale de compensation
DEC	SAGR	Directeur d'établissement d'enseignement professionnel (Ecole cantonale d'agrilogie)	Art 26 du règlement d'application de la loi du 9.06.2009 sur la formation professionnelle
DFIRE	SG	Conservateur-trice du Registre foncier	Art 14 de la loi sur le registre foncier du 23.05.1972
	Chancellerie	Groupe Impact	Art 4 du règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement 9.12.2002
		Préposé-e à la protection des données	Art 34 de la loi sur la protection des données personnelles du 11.09.2007
	ACI	Receveurs	Art 1 de la loi sur les receveurs du 2 décembre 1947
Tous	Tous	Chef-fe de service	Art 18 de la Lpers du 12.11.2001

## Texte actuel

### Art. 7 Contestations

<sup>1</sup> L'électeur qui estime qu'une inscription ou une radiation a été admise ou opérée à tort peut présenter une réclamation auprès de la municipalité jusqu'au lundi précédant le jour du scrutin.

<sup>2</sup> La municipalité tranche la contestation par une décision motivée rendue dans les trois jours, avec indication des voies de recours.

### Art. 9 Calendrier

<sup>1</sup> Les élections et votations populaires ont lieu aux dates fixées par la loi ou par l'autorité compétente.

### Art. 12 Bureau électoral

<sup>1</sup> Chaque commune constitue un bureau électoral, composé du président et des scrutateurs du conseil communal ou général.

<sup>2</sup> Le département peut autoriser les communes à diviser les bureaux en sections.

## Projet

# PROJET DE LOI modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques

du 19 décembre 2011

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

### *Article premier*

<sup>1</sup> La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques est modifiée comme il suit :

### Art. 7 Contestations

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> La décision de la municipalité peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, conformément aux articles 117 et suivants de la présente loi.

### Art. 9 Calendrier

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe, au plus tard 12 semaines avant le jour d'une votation cantonale, les objets qui feront l'objet de la votation.

### Art. 12 Bureau électoral

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

### **Texte actuel**

<sup>3</sup> Le président du conseil préside le bureau.

<sup>4</sup> En s'adressant notamment aux partis politiques, le bureau peut faire appel à d'autres électeurs pour assurer le déroulement et le dépouillement du scrutin.

<sup>5</sup> Tout électeur est tenu d'accepter sa désignation, sauf juste motif.

### **Art. 17 b Vote par correspondance**

<sup>1</sup> Le droit de vote peut également être exercé par voie postale, de n'importe quel endroit de Suisse ou à l'étranger.

<sup>2</sup> Le vote peut être exercé dès réception du matériel ; l'enveloppe de transmission doit parvenir au greffe au plus tard le vendredi précédant le jour du scrutin.

<sup>3</sup> Pour les élections dans les communes à conseil général, l'exercice du droit est limité au premier tour du premier scrutin en cours.

### **Art. 17 d Vote des malades**

<sup>1</sup> S'ils en font la demande au bureau jusqu'à l'avant-veille du jour du scrutin, les citoyens âgés, malades ou infirmes peuvent exercer leur droit de vote à domicile, pour autant que celui-ci se trouve dans leur commune politique.

<sup>2</sup> Le vote a lieu selon les principes du vote par correspondance.

### **Projet**

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> Sans changement.

<sup>6</sup> En cas de besoin, pour composer le bureau électoral, son président peut faire appel à des électeurs cantonaux, non domiciliés dans la commune.

### **Art. 17 b Vote par correspondance**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Le vote peut être exercé dès réception du matériel.

<sup>2bis</sup> L'enveloppe de transmission est prise en compte dans le dépouillement si elle est déposée dans la boîte aux lettres ou dans la case postale communale au plus tard à la clôture du bureau de vote.

<sup>3</sup> Sans changement.

### **Art. 17 d Vote des malades**

<sup>1</sup> S'ils en font la demande au bureau jusqu'à l'avant-veille du jour du scrutin, les citoyens âgés, malades ou infirmes peuvent exercer leur droit de vote à domicile ou à leur lieu de résidence, pour autant que celui-ci se trouve dans leur commune politique.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Si l'électeur ne peut pas écrire, le membre du bureau électoral qui s'est déplacé remplit les bulletins de vote selon les consignes de ce dernier. Il inscrit la date de naissance de l'électeur et, sous la rubrique "signature", il écrit son propre nom et la mention "par ordre/p.o." en majuscules et signe de sa main.

## Texte actuel

### Art. 33 Elections tacites

<sup>1</sup> 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 :

- 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.

<sup>2</sup> L'arrêté de convocation est immédiatement abrogé par l'autorité qui l'a pris.

<sup>3</sup> Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'élection des conseillers municipaux dans les communes ayant un conseil général.

### Art. 39 Dépouillement

<sup>1</sup> Après la clôture du scrutin, le bureau électoral communal procède au dépouillement et se détermine sur la validité des bulletins électoraux.

<sup>2</sup> L'article 26, alinéas 2 à 4, est applicable par analogie.

### Art. 48 Dépôt des listes

<sup>1</sup> Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal du chef-lieu d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) au plus tard le lundi de la septième semaine qui précède l'élection à 12h00 précises.

<sup>2</sup> Chaque liste doit être signée par dix électeurs domiciliés dans l'arrondissement (ou le sous-arrondissement) avec l'indication de leur(s) nom(s), prénom(s), année de naissance, lieu(x) d'origine, profession et domicile.

<sup>3</sup> Chaque liste doit mentionner un mandataire et un suppléant ; à défaut, celui dont le nom figure en tête des signataires est considéré comme mandataire et le suivant comme suppléant.

<sup>4</sup> Chaque liste doit être accompagnée d'une déclaration d'acceptation signée par chaque candidat.

<sup>5</sup> La signature d'un candidat peut être remplacée par celle d'un mandataire au bénéfice d'une procuration spéciale jointe à la déclaration.

## Projet

### Art. 33 Elections tacites

<sup>1</sup> Sans changement.

- a. Abrogé
- b. Sans changement.
- c. Sans changement.
- d. Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

### Art. 39 Dépouillement

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> L'article 26, alinéa 2 à 6, est applicable par analogie.

### Art. 48 Dépôt des listes

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

<sup>5</sup> Sans changement.

<sup>6</sup> Un candidat ne peut être inscrit sur une liste que s'il a élu domicile politique dans le canton au plus tard au moment du délai de dépôt des listes.



### Texte actuel

#### Art. 66 Vacance de siège pendant la législature

<sup>1</sup> En cas de vacance de siège pendant la législature, le département invite le bureau d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) à le repourvoir dans un délai de cinq semaines.

<sup>2</sup> Le bureau proclame élu le premier suppléant éligible de la même liste; si ce dernier refuse le siège, le suppléant qui suit prend sa place.

<sup>3</sup> S'il n'y a plus de suppléant, il est procédé à une élection complémentaire selon les règles de l'article 67.

#### Art. 78 Vacance de siège pendant la législature

<sup>1</sup> En cas de vacance de siège pendant la législature, il est procédé à une élection complémentaire dans un délai de soixante jours, selon le système majoritaire à deux tours.

#### Art. 82 Renvoi

<sup>1</sup> Les dispositions qui régissent l'élection et les vacances de sièges au Grand Conseil sont applicables par analogie aux conseils communaux élus selon le système proportionnel.

<sup>2</sup> Les dispositions qui régissent l'élection du Conseil d'Etat sont applicables par analogie aux élections selon le système majoritaire, à l'exception des articles 76a et 76b.

<sup>3</sup> Le bureau électoral communal est compétent pour prendre les décisions et proclamer les candidats élus.

#### Art. 83 Dépôt des listes

<sup>1</sup> Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal sous la signature :

- de dix électeurs dans le système proportionnel;
- de trois électeurs dans le système majoritaire.

<sup>2</sup> Le bureau fait afficher les listes déposées au pilier public.

### Projet

#### Art. 66 Vacance de siège pendant la législature

<sup>1</sup> En cas de vacance de siège pendant la législature, le secrétariat général du Grand Conseil invite le bureau d'arrondissement (ou de sous-arrondissement) à le repourvoir dans un délai de cinq semaines.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

#### Art. 78 Vacance de siège pendant la législature

<sup>1</sup> 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, à moins que l'élection intégrale n'intervienne dans les six mois.

#### Art. 82 Renvoi

<sup>1</sup> Les dispositions qui régissent l'élection et les vacances de sièges au Grand Conseil sont applicables par analogie aux conseils communaux élus selon le système proportionnel, à l'exception de l'article 67.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

#### Art. 83 Dépôt des listes

<sup>1</sup> Les listes de candidats doivent être déposées au greffe municipal sous la signature de trois électeurs.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Tout candidat doit avoir son domicile politique dans la commune au plus tard au moment du délai de dépôt des listes.

#### Art. 86 a Absence de suppléant dans le système proportionnel

<sup>1</sup> Lorsqu'un siège est vacant et que la liste à laquelle il appartient n'a plus de suppléant, le siège reste inoccupé.

## Texte actuel

### Art. 89 Annonce de l'initiative

<sup>1</sup> Toute demande d'initiative doit être annoncée au département avant la récolte des signatures par au moins sept électeurs constituant le comité.

<sup>2</sup> Elle est présentée sous forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes :

- a. le titre et le texte de l'initiative ainsi que la question à soumettre aux électeurs qui doit pouvoir être résolue par oui ou par non ;
- b. la commune où le signataire est inscrit au rôle des électeurs ;
- c. la date de la publication dans la Feuille des avis officiels et l'échéance du délai pour le dépôt des signatures ;
- d. une clause de retrait sans réserve ;
- e. les noms, prénoms et adresses des membres du comité, ou du moins de sept d'entre eux ;
- f. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal) ;
- g. la mention selon laquelle une même liste ne peut porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la même commune.

### Art. 90 Examen préliminaire

<sup>1</sup> Lorsque le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion, il est refusé par le département ; le comité d'initiative est préalablement entendu.

<sup>2</sup> Le département procède en outre à bref délai à une analyse circonstanciée de la validité de l'initiative. Le résultat de cette analyse est communiqué au comité d'initiative.

## Projet

<sup>2</sup> En cas de vacance de siège, le conseil communal peut solliciter l'organisation d'une élection complémentaire pour repourvoir le ou les postes vacants. Une telle élection a en outre lieu dans tous les cas lorsque le nombre des membres du conseil est réduit d'un cinquième. Les sièges vacants sont pourvus selon le système proportionnel.

### Art. 89 Annonce de l'initiative

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Elle est présentée sous forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes :

- a. le titre et le texte de l'initiative
- b. la commune où le signataire est inscrit au rôle des électeurs ;
- c. la date de la publication dans la Feuille des avis officiels et l'échéance du délai pour le dépôt des signatures ;
- d. une clause de retrait sans réserve ;
- e. les noms, prénoms et adresses des membres du comité, ou du moins de sept d'entre eux ;
- f. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal) <sup>A</sup> ;
- g. la mention selon laquelle une même liste ne peut porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la même commune.

<sup>3</sup> En cas de vote populaire, la question soumise aux électeurs sera : "Acceptez-vous l'initiative populaire [ "*titre de l'initiative*" ]?"

### Art. 90 Examen préliminaire

<sup>1</sup> Le département refuse la récolte de signatures, après avoir préalablement entendu le comité d'initiative, lorsque :

- a. le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion
- b. la liste ne satisfait pas aux exigences de forme posées par la présente loi
- c. l'objet de l'initiative ne s'inscrit pas dans le cadre de l'article 78 de la Constitution du Canton de Vaud.

<sup>2</sup> Abrogé.

### **Texte actuel**

<sup>3</sup> Le comité d'initiative peut joindre un argumentaire à la liste des signatures. Celui-ci doit toutefois être clairement distinct de la liste et indiquer expressément qu'il n'engage que ses auteurs.

<sup>4</sup> Si la liste satisfait aux exigences de la loi, quant à la forme, le département autorise la récolte des signatures et scelle la liste.

<sup>5</sup> Le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels.

### **Art. 91 Signatures**

<sup>1</sup> L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s), prénom(s), date de naissance, adresse et signer.

<sup>2</sup> Il ne peut signer qu'une fois la même initiative.

### **Projet**

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> En l'absence de l'un des motifs de refus mentionnés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le département présente la liste au Conseil d'Etat pour validation et autorisation de récolter des signatures.

<sup>5</sup> Abrogé.

### **Art. 90 a Validité de l'initiative**

<sup>1</sup> Avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai sur la validité de l'initiative. Il constate sa nullité si :

- a. elle est contraire au droit supérieur
- b. elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière.

<sup>2</sup> En cas de modification du droit supérieur entre la récolte des signatures et la soumission de l'initiative au vote populaire, le Conseil d'Etat peut réexaminer la validité de l'initiative.

### **Art. 90 b Publication**

<sup>1</sup> Une fois validés par le Conseil d'Etat, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la Feuille des avis officiels.

### **Art. 90 c Gratuité**

<sup>1</sup> La procédure de validation de l'initiative par le Conseil d'Etat est gratuite.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut percevoir un émolument de 2'000 francs au plus auprès du comité d'initiative et en demander l'avance en cas de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste.

### **Art. 91**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> L'électeur incapable d'écrire peut faire inscrire son nom sur la liste par un électeur de son choix. Ce dernier inscrira toutes les indications requises portant sur la personne au nom de laquelle il signe. A la rubrique "signature", il écrira son propre nom et la mention "par ordre/p.o." en majuscules et signera de sa main. Il taira les instructions reçues de l'électeur pour lequel il signe.

## Texte actuel

### Art. 97 a Validité de l'initiative

<sup>1</sup> Le Grand Conseil statue sur la validité des initiatives. Il constate la nullité de celles qui :

- a. sont contraires au droit supérieur ;
- b. violent l'unité de rang, de forme ou de matière.

<sup>2</sup> Si le Conseil d'Etat doute de la validité d'une initiative, il la soumet au Grand Conseil afin que celui-ci puisse statuer à ce sujet dans un délai de six mois suivant le dépôt de l'initiative.

<sup>3</sup> Dans le cas contraire, le Conseil d'Etat informe à bref délai le Grand Conseil que la question de la validité de l'initiative lui sera soumise avec le préavis sur son contenu.

### Art. 105 Référendum facultatif

<sup>1</sup> Les articles 89 à 96 de la présente loi sont applicables par analogie, les listes de signatures devant être déposées au greffe municipal dans les quarante jours suivant la publication de l'acte contesté dans la Feuille des avis officiels.

<sup>2</sup> La demande de référendum ne peut pas être retirée.

<sup>3</sup> Lorsque la demande de référendum a abouti, le département en informe le Grand Conseil et le Conseil d'Etat soumet l'acte contesté au vote populaire dans les six mois qui suivent l'expiration du délai référendaire.

### Art. 106 d Annonce de l'initiative

<sup>1</sup> Toute demande d'initiative doit être annoncée au greffe municipal avant la récolte des signatures par au moins cinq électeurs constituant le comité.

<sup>2</sup> Elle est présentée sous la forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes :

- a. le titre et le texte de l'initiative ainsi que la question à soumettre aux électeurs qui doit pouvoir être résolue par oui ou par non ;
- b. le nom officiel de la commune ;
- c. les dates de début et de fin du délai de récolte des signatures ; la date de début est celle de la publication de l'autorisation de récolte requise par

## Projet

### Art. 97 a Validité de l'initiative

<sup>1</sup> Abrogé.

<sup>2</sup> Abrogé.

<sup>3</sup> Abrogé.

### Art. 105 Référendum facultatif

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>1bis</sup> Si le délai référendaire de 40 jours court durant les jours de Noël, de Nouvel-An ou de Pâques, il est prolongé de 5 jours.

<sup>1ter</sup> Si le délai référendaire de 40 jours court pendant la période allant du 15 juillet au 15 août, il est prolongé de 10 jours.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Agrogé.

### Art. 106 d Annonce de l'initiative

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Elle est présentée sous forme d'un projet de liste de signatures contenant les indications suivantes:

- a. le titre et le texte de l'initiative ;
- b. le nom officiel de la commune ;
- c. les dates de début et de fin du délai de récolte des signatures la date de début est celle de la publication de l'autorisation de récolte requise par l'article 106f,

### Texte actuel

- l'article 106f, alinéa 2 ;
- d. une clause de retrait sans réserve ;
  - e. les noms, prénoms et adresses des membres du comité ;
  - f. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal) ;
  - g. la mention selon laquelle les listes ne peuvent porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la commune.

#### Art. 106 e Examen préliminaire

<sup>1</sup> Dès réception de la demande, la municipalité procède au contrôle préliminaire du titre et du texte de l'initiative.

<sup>2</sup> Si ces derniers induisent en erreur, prêtent à confusion ou contiennent des éléments de publicité commerciale, ils sont corrigés par la municipalité en collaboration avec le comité d'initiative.

<sup>3</sup> En cas de désaccord, le préfet tranche définitivement.

#### Art. 106 h Signatures

<sup>1</sup> L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s), prénom(s), année de naissance, adresse et signer.

<sup>2</sup> Il ne peut signer qu'une fois la même initiative.

### Projet

- alinéa 2
- d. une clause de retrait sans réserve ;
  - e. les noms, prénoms et adresses des membres du comité ;
  - f. la mention selon laquelle celui qui falsifie le résultat d'une récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal) ;
  - g. la mention selon laquelle une même liste ne peut porter que les signatures d'électeurs domiciliés dans la commune.

<sup>3</sup> En cas de vote populaire, la question soumise aux électeurs sera : "Acceptez-vous l'initiative populaire [ "*titre de l'initiative*" ]?"

#### Art. 106 e Examen préliminaire

<sup>1</sup> Dès réception de la demande, la municipalité procède au contrôle du titre et du texte de l'initiative.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>2bis</sup> La municipalité est également compétente pour statuer sur la validité de l'initiative. L'article 90a s'applique par analogie.

<sup>3</sup> Abrogé.

#### Art. 106 h Signatures

<sup>1</sup> L'électeur doit apposer de sa main et lisiblement sur la liste ses nom(s), prénom(s), date de naissance, adresse et signer.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> L'électeur incapable d'écrire peut faire inscrire son nom sur la liste par un électeur de son choix. Ce dernier inscrira toutes les indications requises portant sur la personne au nom de laquelle il signe. A la rubrique "signature", il écrira son propre nom et la mention "par ordre/p.o." en majuscules et signera de sa main. Il taira les instructions reçues de l'électeur pour lequel il signe.

### Texte actuel

#### Art. 106 o Initiative conçue en termes généraux

<sup>1</sup> Lorsque le conseil général ou communal approuve l'initiative, celle-ci n'est pas soumise au vote du peuple ; le conseil général ou communal est tenu de prendre dans les quinze mois qui suivent l'aboutissement les décisions utiles à sa mise en oeuvre ; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal. Dans les communes à conseil communal, la décision d'approbation est susceptible de référendum.

<sup>2</sup> Lorsqu'il ne l'approuve pas, l'initiative est soumise au vote du peuple dans les six mois suivant la décision du conseil général ou communal avec, le cas échéant, une recommandation de rejet.

<sup>3</sup> Les décisions susmentionnées sont communiquées au comité d'initiative et affichées au pilier public.

<sup>4</sup> Si l'initiative est acceptée par le peuple, le conseil général ou communal est tenu, en respectant les intentions des initiants, de prendre dans les quinze mois qui suivent la votation les décisions utiles à sa mise en oeuvre ; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal.

#### Art. 107 Objet

<sup>1</sup> Sont soumises au référendum les décisions adoptées par le conseil communal.

<sup>2</sup> Ne peuvent faire l'objet d'une demande de référendum :

- a. les nominations et les élections ;
- b. les décisions qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil ou ses rapports avec la municipalité ;
- c. les naturalisations ;
- d. le budget pris dans son ensemble ;
- e. la gestion et les comptes ;
- f. les emprunts ;
- g. les dépenses liées ;
- h. les décisions négatives qui maintiennent l'état de choses existant.

<sup>4</sup> Si le conseil communal entend soumettre spontanément une décision au vote du peuple, il doit en décider séance tenante ; l'article 109 de la présente loi est applicable par

### Projet

#### Art. 106 o Initiative conçue en termes généraux

<sup>1</sup> Lorsque le conseil général ou communal approuve l'initiative, celle-ci n'est pas soumise au vote du peuple ; le conseil général ou communal est tenu de prendre dans les quinze mois qui suivent l'approbation les décisions utiles à sa mise en oeuvre ; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal. Dans les communes à conseil communal, la décision d'approbation est susceptible de référendum.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>2bis</sup> La décision du conseil général ou communal intervient au plus tard dans les neuf mois après l'aboutissement de l'initiative.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

#### Art. 107 Objet

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

h. les décisions qui maintiennent l'état de choses existant.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Si le conseil communal entend soumettre spontanément une décision au vote du peuple, il doit en décider séance tenante la décision soumise au peuple ainsi que la décision de passer

### **Texte actuel**

analogie.

<sup>5</sup> Lorsque le conseil communal, à la majorité des trois quarts des votants, admet que la décision qu'il prend revêt un caractère d'urgence exceptionnelle et que son exécution est incompatible avec l'observation de la procédure référendaire, ou que la réalisation de son objet en serait compromise, le référendum ne peut pas être demandé.

#### **Art. 109 Affichage**

<sup>1</sup> La municipalité fait afficher au pilier public les objets soumis au référendum dans les trois jours qui suivent :

- a. leur adoption par le conseil communal s'il s'agit de décisions qui ne sont pas soumises à approbation cantonale ;
- b. la publication de leur approbation dans la Feuille des avis officiels s'il s'agit de décisions soumises à approbation cantonale ;
- c. la notification de leur approbation préalable s'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements.

#### **Art. 110 Annonce de la demande**

<sup>1</sup> La demande de référendum doit être annoncée par écrit à la municipalité, accompagnée d'un projet de liste de signatures, par cinq électeurs constituant le comité.

<sup>2</sup> Chaque liste doit reproduire en tête l'objet de la décision tel qu'il est mentionné par l'affichage au pilier public.

<sup>3</sup> Si la demande de référendum satisfait aux exigences ci-dessus, la municipalité prend formellement acte de son dépôt, autorise la récolte des signatures, scelle la liste et informe le comité du nombre minimum de signatures requis ; le titre et le texte de la demande de référendum sont affichés au pilier public.

#### **Art. 110 a Dépôt des listes de signatures**

<sup>1</sup> Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les vingt jours qui suivent la publication prévue à l'article 109, signée par 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs.

### **Projet**

par le référendum spontané doivent être affichées au pilier public pour information.

<sup>5</sup> Sans changement.

#### **Art. 109 Affichage**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Dans les cas visés par l'alinéa 1 lettre b et c, si la municipalité, dans un but d'information, procède à un affichage au pilier public aussitôt après la décision du conseil communal, elle précise que la décision doit être encore soumise à approbation cantonale, que le référendum ne sera possible qu'après celle-ci et qu'un nouvel affichage aura lieu à ce moment-là.

#### **Art. 110 Annonce de la demande**

<sup>1</sup> La demande de référendum doit être annoncée par écrit à la municipalité, accompagnée d'un projet de liste de signatures, par cinq électeurs constituant le comité, dans les dix jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 109, alinéa 1, lettres a et c, ou la publication prévue à l'article 109, alinéa 1, lettre b.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

#### **Art. 110 a Dépôt des listes de signatures**

<sup>1</sup> Les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les vingt jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 110 alinéa 3, signée par 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs.

### **Texte actuel**

<sup>2</sup> La municipalité contrôle si la demande de référendum a recueilli dans le délai le nombre prescrit de signatures valables.

<sup>3</sup> Pour le surplus, les dispositions de la présente loi relative au référendum en matière cantonale et à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie.

#### **Art. 111**

<sup>1</sup> Lorsque la demande de référendum a abouti, la municipalité en informe le département par l'intermédiaire du préfet ainsi que les électeurs par affichage au pilier public.

<sup>2</sup> Elle ordonne la votation dans les deux mois qui suivent le dépôt des listes.

<sup>3</sup> Ce délai peut être prolongé par le département.

#### **Art. 113 Publication**

<sup>1</sup> Le comité de direction publie les objets soumis au référendum dans la Feuille des avis officiels, dans les quatorze jours qui suivent leur adoption.

<sup>2</sup> Chaque municipalité fait aussi afficher ces objets au pilier public communal.

#### **Art. 114 Annonce de la demande**

<sup>1</sup> La demande de référendum doit être annoncée par écrit au préfet du district dans lequel l'association a son siège, accompagnée d'un exemplaire des listes de signatures, sous la signature d'au moins sept électeurs constituant le comité.

<sup>2</sup> Le préfet en informe le comité de direction.

<sup>3</sup> Si la liste satisfait aux exigences légales, le préfet scelle les listes, fixe l'échéance du délai pour leur dépôt et autorise la récolte de signatures.

<sup>4</sup> Les listes de signatures doivent être déposées auprès des municipalités des communes

### **Projet**

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

#### **Art. 111 Aboutissement**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Le préfet ordonne la votation dans les trois mois qui suivent le dépôt des listes.

<sup>3</sup> Sans changement.

#### **Art. 113 Publication**

<sup>1</sup> Le comité de direction publie les objets soumis au référendum dans la Feuille des avis officiels, dans les quatorze jours qui suivent leur adoption.

<sup>1bis</sup> L'autorité cantonale compétente publie les objets soumis à approbation cantonale, puis à référendum, dans les quatorze jours suivant l'approbation.

<sup>2</sup> Chaque municipalité fait aussi afficher ces objets au pilier public communal, dans les quatorze jours qui suivent leur adoption, respectivement l'approbation cantonale.

<sup>3</sup> S'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements, le comité de direction communique leur approbation préalable par les autorités cantonales aux communes concernées, et leur indique la date d'affichage au pilier public, qui doit avoir lieu le même jour dans toutes les communes, dans les quatorze jours qui suivent la notification de l'approbation préalable par les autorités cantonales.

#### **Art. 114 Annonce de la demande – délai référendaire**

<sup>1</sup> La demande de référendum doit être annoncée par écrit au préfet du district dans lequel l'association a son siège, accompagnée d'un exemplaire des listes de signatures, sous la signature d'au moins sept électeurs constituant le comité, dans les dix jours qui suivent la publication dans la Feuille des avis officiels, ou l'affichage dans le cas de l'article 113 alinéa 3.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Si la liste satisfait aux exigences légales, le préfet scelle les listes et autorise la récolte de signatures.

<sup>4</sup> Les listes de signatures doivent être déposées auprès des municipalités des communes



### **Texte actuel**

associées dans les vingt jours qui suivent la publication dans la Feuille des avis officiels.

<sup>5</sup> Le délai court même si l'affichage a été omis dans les communes.

#### **Art. 120 Mémoire**

<sup>1</sup> Le recours s'exerce par écrit et contient un exposé sommaire des faits, les motifs ainsi que les conclusions.

<sup>2</sup> En matière d'élection ou de votation, le recourant doit rendre vraisemblable que la nature et l'importance des irrégularités dont il fait état ont pu influencer de façon déterminante le résultat.

#### **Art. 121 Instruction**

<sup>1</sup> L'autorité saisie du recours mène l'instruction. Elle entend le recourant et peut procéder à d'autres auditions, si elle l'estime nécessaire.

<sup>2</sup> Les parties peuvent être représentées.

<sup>3</sup> Une fois l'instruction close, le dossier est transmis à l'autorité compétente pour décision.

#### **Art. 123 Décisions**

<sup>1</sup> Les décisions sont rendues sans retard.

<sup>2</sup> Lorsque le recours est déposé avant le scrutin, la décision doit, si possible, être rendue assez tôt pour déployer ses effets lors du scrutin.

<sup>3</sup> L'autorité compétente rejette le recours sans approfondir l'examen de l'affaire si elle constate que les irrégularités invoquées ne sont ni d'une nature ni d'une importance telles qu'elles ont pu influencer de façon déterminante le résultat principal de la votation ou de l'élection.

<sup>4</sup> Outre leur notification aux parties, les décisions font l'objet d'une publication officielle. Elles contiennent l'indication des voies de recours.

### **Projet**

associées dans les vingt jours qui suivent l'autorisation de récolte délivrée par le préfet.

<sup>5</sup> Le délai court même si l'affichage a été omis dans les communes.

#### **Art. 120 Mémoire**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Abrogé.

<sup>3</sup> L'article 27, alinéas 4 et 5 de la loi sur la procédure administrative est applicable.

#### **Art. 121 Instruction**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>3bis</sup> L'autorité compétente soumet le rapport de l'autorité d'instruction aux parties. Elle peut compléter l'instruction si nécessaire.

<sup>3ter</sup> L'article 85, alinéas 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative est applicable.

#### **Art. 123 Décisions**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Lorsque le recours est déposé avant le scrutin, l'autorité compétente peut ordonner des mesures provisionnelles si elles sont propres à faire cesser une irrégularité constatée.

<sup>3</sup> Sans changement.

<sup>4</sup> Sans changement.

## Texte actuel

### Art. 123 a Principe

<sup>1</sup> Les décisions relatives aux scrutins communaux et cantonaux peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle.

### Art. 123 g Principe

<sup>1</sup> La décision du Grand Conseil relative à la validité d'une initiative cantonale et la décision du conseil communal ou général relative à la validité d'une initiative communale, sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle.

### Art. 123 h Qualité pour agir

<sup>1</sup> Tout membre du corps électoral cantonal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision du Grand Conseil.

<sup>2</sup> Tout membre du corps électoral communal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision du conseil général ou communal.

<sup>3</sup> A en outre qualité pour recourir le comité d'initiative, s'il est constitué en personne morale.

## Projet

### Art. 123 a Principe

<sup>1</sup> Les décisions finales et sur mesures provisionnelles rendues en application des articles 117 à 123 de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle.

### Art. 123 g Principes

<sup>1</sup> Les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle.

### Art. 123 h Qualité pour agir

<sup>1</sup> Tout membre du corps électoral cantonal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Tout membre du corps électoral communal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision de la municipalité.

<sup>3</sup> Sans changement.

### Art. 126 a Vote électronique

<sup>1</sup> En application de l'article 17 alinéa 2, le vote électronique est interdit.

<sup>2</sup> Par rapport à cette modalité de vote, le Conseil d'Etat peut autoriser des essais en faveur des Suisses de l'étranger.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut procéder par hébergement auprès d'un autre canton ayant développé un système de vote électronique si ce dernier est pleinement agréé par la Confédération.

<sup>4</sup> Pour le surplus, le Conseil d'Etat fixe les modalités de tels essais dans un règlement.

<sup>5</sup> L'accord de la Confédération est en tous points réservé.

### Art. 2

<sup>1</sup> 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.

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 décembre 2011.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

Texte actuel

**Art. 80 Validité de l'initiative**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui :

- a. sont contraires au droit supérieur ;
- b. violent l'unité de rang, de forme ou de matière.

<sup>2</sup> La décision du Grand Conseil est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.

**Art. 84 Référendum facultatif**

<sup>1</sup> Sont sujets au référendum facultatif :

- a. les lois et les décrets ;
- b. les traités internationaux et les concordats qui dérogent à la loi ou qui la complètent.

<sup>2</sup> Ne sont toutefois pas sujets au référendum :

- a. les objets dont le Grand Conseil prend acte ;
- b. le budget, les crédits supplémentaires, les emprunts, les dépenses liées et les

Projet

**PROJET DE DÉCRET**  
**ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la**  
**modification des articles 80, 84 et 113 de la Constitution du Canton**  
**de Vaud du 14 avril 2003**

du 19 décembre 2011

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

*"Acceptez-vous la modification de l'article 80 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (compétence en matière de contrôle de la validité d'une initiative) ?"*

**Art. 80 Validité d'initiative**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui :

- a. sont contraires au droit supérieur ;
- b. violent l'unité de rang, de forme ou de matière.

<sup>2</sup> La décision du Conseil d'Etat est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.

**Art. 84 Référendum facultatif**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

## Texte actuel

- comptes ;
- c. les élections ;
- d. la grâce ;
- e. les naturalisations ;
- f. les droits d'initiative et de référendum exercés par le Grand Conseil en vertu du droit fédéral.

<sup>3</sup> La demande de référendum aboutit si elle a recueilli 12'000 signatures dans un délai de quarante jours dès la publication de l'acte.

### **Art. 113 Composition, durée de la charge**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat se compose de sept membres élus pour une durée de cinq ans.

<sup>2</sup> Tout siège vacant est repourvu dans les nonante jours, à moins que la fin de la législature n'intervienne dans les six mois.

## Projet

<sup>3</sup> La demande de référendum aboutit si elle a recueilli 12'000 signatures dans un délai de 40 jours dès la publication de l'acte. La loi peut prolonger ce délai pour tenir compte de la difficulté de récolte de signatures à certaines périodes de l'année.

### **Art. 113 Composition, durée de la charge**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Tout siège vacant est repourvu dans les 90 jours à moins que l'élection intégrale n'intervienne dans les six mois.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

*"Acceptez-vous la modification de l'article 84 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (prolongation du délai de récolte des signatures en cas de référendum facultatif) ?"*

### **Art. 3**

<sup>1</sup> Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

*"Acceptez-vous la modification de l'article 113 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (délai de vacance au Conseil d'Etat) ?"*

### **Art. 4**

<sup>1</sup> Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

### **Art. 5**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 décembre 2011.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil**

du 19 décembre 2011

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 90, alinéa 4 de la Constitution cantonale

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

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifié comme il suit :

**Art. 9 a Incompatibilités**

<sup>1</sup> Ne peuvent exercer le mandat de député au Grand Conseil les collaborateurs engagés par le Conseil d'Etat, à savoir :

- a. les collaborateurs dont la fonction relève du Conseil d'Etat en vertu d'une loi ou d'un règlement
- b. les collaborateurs dont la fonction figure dans la liste des fonctions dites dirigeantes ou exposées, arrêtée par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Cette restriction peut être étendue par décision, au cas par cas, du Conseil d'Etat à d'autres collaborateurs dont l'activité est incompatible avec l'exercice de cette charge, notamment lorsque le collaborateur dirige un office ou occupe une fonction similaire ou lorsqu'il assume des tâches stratégiques pour le Conseil d'Etat ou les départements.

**Art. 2**

<sup>1</sup> 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.

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 décembre 2011.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*