

Madame la Cheffe de Service
Corinne Martin
Service des communes et du logement
Rue Cité-Derrière 17
1014 Lausanne

Affaire traitée par : Ana Isabel Azevedo

Pully, le 30 septembre 2019

Consultation relative à l'avant-projet de révision totale de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

Madame la Cheffe de Service,

Nous faisons référence à la consultation relative à la loi mentionnée sous rubrique et vous remercions d'y avoir associé l'Union des Communes Vaudoises.

De manière générale, les communes se sont positionnées en faveur d'une révision de la loi sur l'exercice des droits politiques. Une minorité d'entre elles n'a pas eu d'avis à ce sujet.

Il s'agira, ci-après, de transposer, dans l'ordre chronologique des articles de l'avant-projet LEDP (AP-LEDP), les observations apportées par les communes :

- **Article 1 « Champ d'application »** : le rapport explicatif fait mention de 5 alinéas alors que le projet de loi n'en compte que 3 ;
- **Article 5 « Domicile politique »** : la majorité des communes se dit favorable au principe de l'identité du domicile civil et du domicile politique. Une minorité des communes avance ne pas avoir d'avis à ce sujet ;
- **Article 6 alinéa 4 « Registre des électeurs »** : une grande partie des communes est favorable à la limitation du droit de consulter le registre des électeurs. Une réserve sur ce point a néanmoins été émise par quelques-unes d'entre elles quant au risque d'appauvrir le débat démocratique, les partis politiques n'ayant plus accès à ces données. La piste avancée serait de laisser aux partis la possibilité de disposer des registres des électeurs à des conditions restrictives (utilisation des registres dans un cadre donné, interdiction de diffusion à des tiers, etc.). L'exception pourrait s'étendre aux communes dans l'objectif de sensibiliser un certain public cible dans des domaines particuliers (vote des jeunes ou des étrangers, nouveaux habitants, etc.), dans le respect de la loi sur la protection des données.

En outre, une minorité de communes demande que les restrictions en termes de consultation des données soient clarifiées, plusieurs bases légales en faisant état, en particulier l'article 22 alinéas 3 et 4 de la loi sur le contrôle des habitants (LCH) et la circulaire 17/02 du SPOP concernant la transmission des données personnelles et listes d'adresses des habitants à des associations ou partis politiques ;

- **Article 8 « Calendrier »** : la nécessité d'attribuer la compétence de fixer le jour des votations et des élections complémentaires au département est questionnée sachant que les municipalités sont à même de s'en charger ;
- **Article 13 « Bureau électoral communal »** : le nombre des membres composant le bureau électoral est jugé excessif pour ce qui a trait aux plus petites communes. La désignation pour la durée de la législature peut également être interrogée. En effet, le renouvellement annuel permet plus facilement de trouver des membres prêts à s'engager. La situation actuelle n'a pas fait l'objet de critiques et fonctionne bien.

Néanmoins, une minorité des communes se dit en faveur de la nomination de membres supplémentaires du bureau électoral pour la durée d'une législature et saluent la possibilité de désigner des membres hors du conseil général ou communal, voire de la commune. Malgré tout, une crainte est exprimée quant à l'éventualité d'un choix toujours orienté par le conseil sur des membres en son sein, la compétence de la désignation lui étant attribuée. Il est dès lors proposé de préciser dans cet article que le conseil se doit de désigner un bureau électoral disposant de suffisamment de compétences pour être à même d'assurer l'organisation des scrutins ;

- **Article 15 « Assistance logistique »** : le souhait est exprimé de conserver la compétence de la municipalité en ce qui concerne l'assistance de la logistique puisqu'elle a la responsabilité de mettre à disposition du bureau électoral les moyens nécessaires à cet effet, tel que cela est relevé dans le rapport explicatif, et que, dans certaines villes, cette tâche est confiée à un autre service que le greffe ;
- **Article 22 alinéa 4 « Responsabilité »** : certaines communes s'interrogent concernant l'obligation de disposer de deux personnes pour la gestion des votes reçus par correspondance alors que quelques-unes détiennent un lecteur de codes-barres. Une seule personne suffit alors pour une saisie manuelle des cartes de vote ;
- **Articles 25 à 27 sur la « Transparence du financement de la vie politique »** : un certain nombre de communes n'a pas souhaité se prononcer à ce sujet, voire ne se dit pas du tout favorable à l'introduction d'un principe de transparence. En outre, le montant limite plafonné à CHF 5'000.- est questionné. Néanmoins, une minorité soutient les propositions des articles 25, visant la publicité des comptes des partis politiques et 26, concernant la publicité des dons. Il est notamment fait mention d'exemples basés dans plusieurs cantons et qui permettent en particulier de renforcer la confiance des citoyennes et citoyens dans les institutions des élu-e-s.

Si le principe de transparence peut être soutenu, il n'est pas souhaité qu'il devienne un outil qui découragerait les soutiens aux activités politiques. Une majorité écrasante de communes ne souhaite pas introduire une règle prévoyant la destruction des dons en nature anonymes. Il est en revanche souhaitable de pouvoir en faire bénéficier des œuvres d'utilité publique ;

- **Article 28 « Registre des partis politiques »** : une forte proportion des communes se dit en faveur de la création d'un registre des partis politiques. En termes de modalités d'inscription, il a été demandé de supprimer la condition énoncée à l'alinéa 2 lettre b, cela limitant passablement l'inscription d'un parti qui aurait récolté un nombre important d'adhérents mais ne disposant pas d'un membre ayant des chances de se faire élire au Grand Conseil. La même remarque a été apportée en ce qui concerne les communes de plus de 10'000 habitants qui suggèrent que les partis représentés au conseil puissent se faire enregistrer au registre des partis politiques.

La simplification de la procédure est soulignée par une petite minorité des communes consultées ;

- **Article 30 « Brochure explicative »** : l'alinéa 4 fait état d'un délai de 4 semaines accordé au greffe pour la mise à disposition de la brochure aux électeurs. Le rapport mentionne, quant à lui, 6 semaines, la question se pose, dès lors, de savoir quel délai devrait être retenu. La variante 2 est sensiblement plus appuyée que la variante 1.

Cet article est lacunaire quant à la manière dont la brochure explicative doit être établie en cas de référendum spontané au sens de l'article 155 alinéa 3 AP-LEDP. Dans ce cas de figure, aucun comité référendaire n'existe. La municipalité ne sachant pas où obtenir les éléments nécessaires à son argumentaire qui sera intégré à la brochure, il est recommandé, par une minorité de communes, de reprendre les motivations du conseil, tels que formulées lors des débats ou dans le cadre des rapports de commission. Ces aspects pourraient figurer dans le chapitre 5 « Référendum en matière communale » AP-LEDP.

- **Article 31 « Information des électeurs »** : cette disposition est saluée à la majorité des communes consultées. Néanmoins, l'ingérence du Conseil d'Etat se veut mesurée. Le respect du principe de l'autonomie communale est ainsi plébiscité. Les communes relèvent que l'intervention du Conseil d'Etat devrait se faire dans des conditions fixes dans le cas d'une votation communale. Le Conseil d'Etat devrait pouvoir intervenir uniquement s'il y a une coordination et une collaboration avec la commune concernée.

La question se pose de savoir si une telle disposition permettrait également aux élus des exécutifs de faire des recommandations même en cas de référendum pendant. Ceci ne ressort pas clairement du cadre légal ;

- **Article 33 « Dépouillement »** : les grandes communes se disent satisfaites de la possibilité d'un dépouillement la veille du jour de scrutin. Par ailleurs, une minorité craint que la restriction de l'accès aux locaux dans lesquels le dépouillement a lieu ne permette pas l'accès au secrétaire municipal, par exemple, et aux autres membres de l'administration sollicités en tant qu'appui, en cas de difficultés rencontrées lors du dépouillement. L'alinéa 5 devrait, de ce fait, être précisé ;

- **Articles 36 et 49 « Etablissement des résultats » en matière de vote blanc** : la prise en considération des votes blancs est majoritairement saluée par les communes. Quelques réserves sont néanmoins émises quant à la complexification du processus de l'article 49 qui différencie les types d'élection, soit le système proportionnel du majoritaire. Quelques communes ne trouvent pas une telle prise en considération pertinente et rejettent cette modification ;

- **Article 58 « Dépôt des listes »** : l'exigence de l'alinéa 7 est largement saluée par la majorité des communes. Se pose néanmoins la question de savoir ce qu'il advient d'un élu au Grand Conseil réputé démissionnaire lorsqu'il quitte son arrondissement électoral ;
- **Articles 103 et 104 sur la suppléance du conseil communal dans le système proportionnel, respectivement majoritaire** : les nouvelles règles émises sont plébiscitées par la majorité des communes ayant répondu à la consultation. Une minorité relève que les termes « lorsque le siège devient vacant » de l'article 103 alinéa 3 AP-LEDP devraient être retirés sachant que le déclencheur d'une élection complémentaire est la vacance de plus d'un cinquième des sièges tel que cela figure à l'alinéa 2. Par ailleurs, le système de renvoi à l'article 83 quant à la suppléance du conseil, notamment sur la possibilité pour un candidat, qui ne figure pas sur une liste électorale, d'être élu, est inéquitable ;
- **Articles 112 alinéas 4 & 5 et 115 alinéa 3 quant à la protection des données personnelles des signataires de demandes d'initiative et de référendum** : les nouvelles mesures en matière de protection des données sont saluées par une majorité des communes. Certaines d'entre elles proposent de donner la possibilité de cocher une case indiquant l'acceptation de l'utilisation de ces données par les comités d'initiative et de référendums. Par souci de cohérence, une minorité suggère d'appliquer ces mêmes principes au niveau communal ;
- **Article 120 sur les modalités du retrait d'une initiative en matière cantonale et communale** : la grande majorité des communes ayant répondu à la consultation soutient cette nouvelle possibilité de retrait de l'initiative en cas de contre-projet ;
- **Suppression du régime spécial applicable aux élections dans les communes dotées d'un conseil général** : la suppression du régime spécial est soutenue par la majorité des communes. Une minorité d'entre elles se dit opposée à ce changement ou encore n'a pas d'avis à ce sujet. Le vote par correspondance sera davantage favorisé par les électeurs ;
- **Seriez-vous favorable à un abaissement du seuil à partir duquel une commune doit obligatoirement instituer un conseil communal ? Si oui, quel serait le chiffre pertinent (actuellement 1'000 habitants)** : la majorité des communes n'est pas favorable à l'abaissement du seuil instituant le conseil communal. Une minorité se dit néanmoins en faveur et estime que cela garantirait un engagement dans la durée et non opportuniste pour des objets spécifiques. Un chiffre de 800 habitants a été avancé ;
- **Article 5 de l'avant-projet de la loi sur les communes (AP-LC) « Qualité » d'un membre du conseil général** : une large majorité des communes appuie la nouvelle teneur de cette disposition qui vise à éviter les assermentations dites « opportunistes ». Une annonce au bureau du conseil au moins douze semaines avant la séance d'assermentation est dès lors plébiscitée. Une minorité estime néanmoins ces mesures insuffisantes et ne permettent pas de résoudre la problématique de fond rencontrée dans les communes dotées d'un conseil général ;

- **Art. 16a AP-LC « Exclusion d'un membre du conseil général »** : la grande majorité des communes ayant répondu à la consultation soutiennent ce nouvel article qui permet l'exclusion d'un membre du conseil général qui manque deux séances consécutivement sans juste motif. Les arguments mentionnés à l'article 5 LC quant aux conséquences des assermentations « opportunistes » sont applicables au cas d'espèce. Une minorité dit regretter que le pendant d'une telle exclusion ne soit pas possible au sein d'un conseil communal en cas d'absentéisme récurrent ;
- **Art. 94a AP-LC « Affichage au pilier public »** : une faible majorité des communes soutient la possibilité offerte aux communes de publier des documents qui doivent figurer au pilier public sur le site internet officiel de la commune. Le champ d'application demeure flou relativement à l'alinéa 1 lettre b, sujet à interprétation. Le texte du commentaire porte d'ailleurs à confusion quant à savoir ce qui doit être publié ou ce qui n'a pas à l'être. Ce qui complique passablement le travail de la municipalité et de son administration. L'impact sur les prises de décision de la municipalité pouvant, par là même, être ralenties sachant que la publication sur demande de l'administré fonctionne bien. La durée de la publication pourrait en outre être ajoutée. Par ailleurs, les petites communes se disent inquiètes quant à la protection de la sphère privée, les personnes étant plus aisément reconnaissables lorsque la tranche de population est basse.

Les grandes communes se sont exprimées plus fortement à ce sujet compte-tenu du nombre important de décisions rendues qui nécessitera une analyse individuelle et entraînerait, par ce biais, une surcharge administrative conséquente. A ce jour, les décisions qui intéressent le grand public font déjà l'objet de communications, notamment sur les sites internet officiels des communes. Un affichage physique, considéré comme une communication par voie officielle, est favorisé dans le cas d'espèce par les plus petites communes.

Remarques générales :

- Une petite partie des communes suggère de ne plus utiliser le terme « greffe municipal » mais plutôt celui de « secrétariat municipal » ;
- Certaines communes ne sont pas favorables à l'organisation de deux tours d'élection de la municipalité et du syndic sur des jours distincts et non plus en une seule journée. La question des coûts supplémentaires engendrés par ces nouvelles mesures inquiète une minorité d'entre elles ;
- Regret d'une partie des communes quant au manque d'adaptation des règles sur le nombre de signatures à récolter dans le cadre des initiatives et des référendums communaux (articles 137 et 159 AP-LEDP). Au vu de l'évolution de la pratique en la matière, et notamment de la systématisation de l'usage de nouveaux canaux de communication (site internet, réseaux sociaux, etc.), le pourcentage de 15% pour les villes de moins de 50'000 habitants pourrait être augmenté. Ce pourcentage serait apparemment trop faible et engendrerait un nombre de référendums difficile à gérer pour l'administration communale ;
- Les publications dans la feuille des avis officiel pourraient être remplacées par un mode de publication plus adapté aux nouveaux moyens technologiques ;

- Enfin, de manière globale, certaines communes ont avancé un manque de ressources pour procéder à l'analyse de cette consultation, certains objets dépassant le cadre d'une réflexion communale. Lorsque les ressources sont insuffisantes, se pose alors la question de savoir comment les communes doivent procéder pour avoir un avis éclairé sur l'ensemble d'une telle consultation. Pour autant que les deux autorités communales soient consultées, le délai du canton est jugé court pour récolter les avis tantôt de l'exécutif, tantôt du législatif.

En vous remerciant par avance de l'attention portée à notre prise de position, nous vous prions d'agréer, Madame la Cheffe de Service, nos salutations distinguées.



Gianni Saitta

Secrétaire général



Ana Azevedo

Adjointe au Secrétaire général et
Juriste