



Service des communes  
et du logement

Rue Cité-Derrière 17  
1014 Lausanne

## **Révision de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) – Rapport explicatif**

### **1. Préambule**

#### **1.1 Raisons et buts d'une révision totale**

L'actuelle loi sur l'exercice des droits politiques a été adoptée le 16 mai 1989 (ci-après : LEDP 1989 ; BLV 160.01). Depuis lors, ce texte a fait l'objet de plusieurs révisions ponctuelles, chacune portant sur une ou plusieurs thématiques précises. Pour ne citer que les plus significatives, on peut mentionner la révision du 12 mars 1997 (cf. EMPL du 4 mars 1997) portant sur le mode d'élection du Grand Conseil ou bien encore la révision de la procédure de traitement des initiatives populaires, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013 (cf. EMPL n°455 de décembre 2011).

Trente ans après son adoption, plusieurs raisons plaident aujourd'hui pour une révision totale de la LEDP 1989 :

- De nouvelles conceptions et exigences touchant au fonctionnement des institutions démocratiques ont vu le jour au sein de la société civile. L'exigence d'une plus grande transparence dans le financement de la vie politique est un aspect à relever, qui a par ailleurs été pris en considération dans le présent projet de loi. De même, la protection des données personnelles et de la sphère privée est aujourd'hui une préoccupation importante de la population. Une protection accrue des données personnelles des électeurs se devait ainsi de trouver sa place dans la LEDP.
- La procédure d'organisation des différents scrutins s'est révélée insatisfaisante sur plusieurs points, nécessitant des améliorations sur le plan opérationnel. L'expérience a notamment démontré que la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le Département en charge des droits politiques (actuellement le Département des institutions et de la sécurité) ne donnait pas toujours satisfaction en termes d'efficacité et de cohérence. Afin d'y remédier, les décisions qui revêtent une importance politique particulière ont été laissées dans le champ de compétences du Conseil d'Etat tandis que les décisions marquées avant tout d'un caractère technique ont été déléguées au Département en charge des droits politiques.

Toujours sur le plan opérationnel, il est apparu que la procédure de dépôt des listes lors d'élections souffrait d'une certaine rigidité, que l'introduction d'un registre des partis politiques permettra de corriger.

- Les différentes révisions ponctuelles qui ont successivement modifié le texte de la LEDP en ont également altéré la systématique. Une révision totale du texte est donc l'occasion de s'assurer de la cohérence de l'ensemble des parties constitutives de la loi.
- Depuis 2013, de nombreux objets ont été déposés au Grand Conseil en lien avec les droits politiques et leur exercice. On en dénombre pas moins d'une trentaine. Afin d'assurer une cohérence dans le traitement de ces objets, il était nécessaire d'ouvrir le champ d'une révision totale de la LEDP. En effet, la grande majorité des titres et chapitres de la loi est touchée par les interventions déposées au Grand Conseil. Ces dernières sont récapitulées dans le tableau qui figure au point 1.5 du présent rapport explicatif.

Ces différents éléments explicatifs montrent que la révision de la LEDP répond à des motifs à la fois politiques et techniques. La plus-value apportée par cette refonte totale de la loi touche ainsi ces deux aspects. En effet, il s'agit d'une part de répondre aux préoccupations et aux besoins d'évolution de la population, tels qu'ils se sont notamment exprimés au Grand Conseil, et, d'autre part, d'améliorer les procédures en matière d'organisation d'un scrutin au niveau communal, intercommunal, cantonal ou fédéral.

## **1.2 Organisation des travaux de révision**

Les travaux de révision de la LEDP se sont échelonnés en plusieurs étapes. Afin d'intégrer précocement les différentes parties prenantes dans le processus de révision, une table ronde a été dans un premier temps organisée. Elle réunissait des représentants du Service des communes et du logement, du Corps préfectoral, des greffes municipaux, des préposés au contrôle des habitants et des présidents de bureaux électoraux communaux. Ce groupe s'est notamment attaché à déterminer les améliorations qui pourraient être apportées sur le plan opérationnel, suite à l'expérience emmagasinée lors des élections communales générales de 2016.

Dans un second temps, un groupe de travail comprenant notamment des représentants du Service des communes et du logement, du Service juridique et législatif ainsi que du Corps préfectoral a par la suite été chargé de rédiger un projet de loi. Ses travaux ont été guidés notamment par la volonté de moderniser la loi et de l'adapter aux évolutions sociétales, par la prise en considération des dernières jurisprudences (cantonale et fédérale) en matière de droits politiques ainsi que par le souci de l'amélioration de la systématique de la loi et le respect du cadre constitutionnel existant.

La consultation externe constitue le troisième temps de l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques. Selon le résultat de la consultation, le projet de révision de la LEDP pourrait être adapté par le Conseil d'Etat avant d'être soumis au Grand Conseil qui aura la charge de débattre et d'adopter la loi.

### 1.3 L'essentiel de la loi en bref

Le résultat de ces travaux a donné lieu au projet de loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : projet LEDP) dont les dispositions sont présentées ci-après. Plusieurs innovations méritent d'être soulignées :

- L'introduction du principe de la transparence dans le financement des partis politiques (art. 25 à 27 Projet LEDP). Elle peut être résumée en deux axes : la publication des comptes des partis politiques et des comptes de campagnes.
- La création d'un registre des partis politiques sur le modèle fédéral (art. 28). L'intérêt d'un tel registre est de dispenser de certaines formalités administratives les partis jouissant d'une audience notable auprès de la population.
- La codification des principes régissant l'information délivrée aux électeurs par le Conseil d'Etat et les municipalités dans le cadre des campagnes de votations (art. 31).
- L'introduction de mesures visant à protéger les données personnelles des électeurs ayant signé une demande d'initiative ou de référendum (art. 112 al. 4 et 5 et art. 115 al. 3).
- La notion de domicile politique est précisée de façon à correspondre à celle de domicile civil (art. 5).
- La meilleure prise en considération du vote blanc (art. 36 et 49).
- L'obligation pour les candidats à l'élection au Grand Conseil de se présenter dans l'arrondissement dans lequel ils sont domiciliés (art. 58 al. 7).
- Un renforcement des droits populaires sur le plan intercommunal. Le nombre de signatures à récolter en matière de référendum et d'initiative est revu à la baisse de manière à le faire coïncider avec celui qui existe au niveau communal (art. 152 et 161).
- Dans le but de limiter le nombre de scrutins, une élection complémentaire n'aura lieu dans les conseils communaux que lorsque quatre cinquièmes des sièges ne seront plus pourvus (art. 103).
- Les modalités de retrait d'une initiative populaire par le comité d'initiative ont été révisées de sorte à permettre à ce dernier d'assortir sa décision de retrait d'une condition suspensive particulière : l'entrée en vigueur du contre-projet (art. 120).
- Dans les communes à conseil général, l'introduction d'un délai d'annonce obligatoire de douze semaines à respecter en vue d'une assermentation (art. 5 LC révisé dans le cadre du Projet LEDP). Cette mesure vise à prévenir les assermentations « opportunistes » et leurs effets indésirables, notamment la difficulté à atteindre le quorum lors des séances suivantes.
- Dans les communes à conseil général, l'introduction d'une procédure permettant à une majorité des deux tiers des membres du conseil d'exclure un membre ayant manqué consécutivement deux séances du conseil (introduction d'un nouvel art. 16a LC).

## **1.4 Mesures abandonnées**

### **1.4.1 Vote électronique**

S'agissant du vote électronique, le Conseil d'Etat a choisi d'exclure, à ce stade, cette thématique du projet mis en consultation, pour plusieurs raisons : Le contexte actuel est pour le moins incertain quant à l'avenir du vote électronique sur la scène fédérale. Le 27 juin 2019, le Conseil fédéral a annoncé qu'il renonçait pour l'heure au projet de révision de la loi fédérale sur les droits politiques (ci-après : LDP ; RS 161.1) qui visait à faire du vote électronique un canal usuel de vote. En outre, de nombreux élus politiques de tous bords s'érigent contre la volonté de « digitaliser » la démocratie. Une initiative fédérale demandant un moratoire de cinq ans sur le vote électronique a été lancée par un comité composé de personnalités politiques farouchement opposées au projet du Conseil fédéral.

A cela s'ajoute l'incertitude liée aux prestataires de solutions de vote électronique ainsi qu'à la sécurité réelle de ces systèmes, tant du point de vue de leur capacité à garantir que les résultats soient l'expression réelle de la volonté populaire que de la protection des données des utilisateurs. Le Conseil d'Etat constate aujourd'hui que le canton de Genève a abandonné le développement de sa plateforme CHVote 2.0 et que seule la solution de La Poste sera présente sur le marché en 2020, système objet de tests publics d'intrusion et de sécurité.

Enfin, des essais de vote électronique sont actuellement en cours dans le canton de Vaud conformément à l'art. 129 LEDP 1989, qui prévoit que des essais doivent être instaurés pour les électeurs suisses de l'étranger. Ces essais s'effectuent en collaboration avec Genève et prendront fin au 31 décembre 2019, à la suite desquels un rapport sera établi par le Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil. C'est à cette occasion que le Conseil d'Etat évaluera la pertinence de présenter un projet de loi spécifique visant à introduire le vote électronique, compte tenu des divers éléments susmentionnés.

### **1.4.2 Référendum dans les communes à conseils généraux**

L'introduction de l'outil du référendum dans les communes dotées d'un conseil général est également une idée qui a été envisagée lors des premiers travaux préparatoires. Elle n'a finalement pas été retenue. Cette mesure est suggérée dans un postulat soulignant la distorsion du processus démocratique dans certaines communes où siège un Conseil général (18\_POS\_032). L'introduction du référendum dans les communes à conseil général nécessiterait une révision de l'art. 142 al. 2 de la Constitution vaudoise et donc la convocation des électeurs. Le Conseil d'Etat n'estime pas pertinent une convocation des électeurs pour un objet censé corriger des défauts pour lesquels d'autres mesures sont par ailleurs prévues (voir le commentaire des art. 1a et 5 LC révisés dans le cadre du projet LEDP). De plus, le référendum est contraire à l'idée même du conseil général. Sorte de « Landsgemeinde » au niveau communal, ce dernier a pour finalité de réunir l'ensemble du corps électoral communal en son sein. L'introduction du référendum reviendrait ainsi à soumettre les décisions du conseil à une autorité composée peu ou prou des mêmes personnes. Enfin, l'introduction du référendum dans les communes dotées d'un Conseil général pourrait dissuader des citoyens de s'engager activement au sein de leur organe délibérant. Si ses décisions peuvent être

contestées par la voie du référendum, l'intérêt de participer à ses débats et à ses prises de décision est moindre. C'est notamment pour parer à cet effet pervers que le Conseil d'Etat a renoncé à proposer l'introduction du référendum dans les communes dotées d'un Conseil général dans le projet de révision de la LEDP.

### 1.5 Interventions parlementaires déposées en lien avec la LEDP

Numéro de référence	Intitulé de l'intervention	Date de dépôt
17_HQU_315	Question orale François Debluë - Réception du matériel de vote pour le 2ème tour des élections cantonales du 21 mai 2017	06.06.17
18_HQU_062	Question orale Nicolas Rochat Fernandez - A quand un réel soutien du Canton au projet easyvote ainsi qu'une réponse au postulat afférent transmis au CE le 31 mai 2016 ?	06.02.18
16_QUE_044	Simple question Alexandre Rydlo - "Peut-on fournir des bulletins de vote de couleur pour le matériel de vote de remplacement ?"	12.04.16
16_QUE_045	Simple question Alexandre Rydlo - "Peut-on rappeler dans les documents ou les bulletins de vote que le vote est individuel et préciser les conditions exactes d'annulation des bulletins de vote issus manifestement d'un vote communautaire ?"	12.04.16
16_INT_477	Interpellation Jérôme Christen et consort - Le Conseil d'Etat peut-il garantir le respect de la directive cantonale selon laquelle les municipaux et conseillers communaux ne peuvent participer au dépouillement des élections communales ?	02.02.16
16_INT_499	Interpellation Jérôme Christen et consorts – Voter, ce n'est pas toujours si simple	19.04.16
16_INT_502	Interpellation Julien Eggenberger et consorts - Dépouillement : les mêmes règles partout !	03.05.16
17_INT_668	Interpellation Jean-François Thuillard - Elaboration de la brochure explicative officielle lors des votations cantonales : le Conseil d'Etat va-t-il adapter ses pratiques aux recommandations de la Cour constitutionnelle ?	07.02.17
17_INT_715	Interpellation Julien Sansonnens et consort - Vote électronique : quelles sont les prochaines étapes ?	13.06.17
17_INT_045	Interpellation Manuel Donzé au nom du groupe PDC-Vaud Libre et consorts - Introduction du vote électronique dans le canton de Vaud : CHvote (GE) versus La Poste	24.10.17

17_INT_057	Interpellation Myriam Romano-Malagrifa - A l'Ouest, oui! Mais pas trop!	14.11.17
17_INT_072	Interpellation Raphaël Mahaim - Elections à la proportionnelle dans les communes vaudoises : quelles conséquences pour le fonctionnement des législatifs communaux ?	28.11.17
16_POS_179	Postulat Julien Eggenberger et consorts - Suppléances dans les conseils communaux	31.05.16
16_MOT_096	Motion Nicolas Croci-Torti et consorts - Réviser la LEDP afin d'introduire le bulletin unique lors des élections à la majoritaire	20.09.16
13_POS_052	Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires.	17.12.13
14_MOT_042	<i>Motion transformée en</i> postulat Jean-Michel Dolivo et consorts sur le délai de traitement des initiatives (application de l'article 82 de la Constitution vaudoise).	18.03.14
15_POS_145	Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts - promouvoir et soutenir davantage la participation des 18-25 ans au vote !	29.09.15
16_MOT_080	Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie	09.02.16
16_MOT_083 17_POS_230	Motion Claire Richard et consorts – Communes à conseil général : adaptation de la LEDP suite à la généralisation du vote par correspondance	15.03.16
16_MOT_084	Motion Jean Tschopp et consorts – Renforcer la participation des électeurs étrangers	15.03.16
16_MOT_085 17_POS_231	Motion Valérie Induni et consorts – Mieux informer pour mieux élire	15.03.16
16_MOT_086 17_POS_232	Motion Ginette Duvoisin et consorts – Motion demandant la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques afin que les élections communales dans les communes à conseil général se déroulent selon les mêmes modalités que dans les communes à conseil communal	15.03.16
16_MOT_088	Motion Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Pour augmenter la participation, offrons l'affranchissement !	15.03.16
16_MOT_089 17_POS_233	Motion Stéphane Montangero et consorts au nom du groupe socialiste - Pour que tous-tes les Vaudois-es, y compris les Vaudois-es de l'étranger, puissent élire les Conseillers aux Etats	15.03.16

16_MOT_09017_POS_234	Motion Julien Eggenberger et consorts - Dépouiller par anticipation le vote par correspondance	15.03.16
16_MOT_093 17_POS_235	Motion Claire Richard et consorts - Réduction du temps d'attente entre les élections communales et la mise en service des nouvelles autorités	31.05.16
16_MOT_092	Motion Philippe Vuillemin - Dépouillement lors des scrutins fédéraux : tous les citoyens communaux doivent pouvoir participer	31.05.16
16_POS_178	Postulat Serge Melly et consorts - 4 + 1 = 0	31.05.16
17_MOT_108	Motion Mathieu Blanc et consorts - Pour un allongement de la période de publication de la brochure officielle de votation	13.06.17
17_MOT_012	Motion Eric Sonnay et consorts - Des députés qui sont les représentants de l'arrondissement dans lequel ils ont élu domicile	21.11.17
18_POS_036	Postulat Jean Tschopp et consorts – Droits populaires 3.0	13.02.18
18_MOT_025	Motion Vassilis Venizelos et consorts au nom du groupe des Verts et du groupe socialiste - Financement de la politique : pour en finir avec l'obscurantisme vaudois	13.03.18
18_RES_009	Résolution Jean Tschopp et consorts au nom de la Commission des institutions et des droits politiques - Pour un allongement de la période de publication de la brochure de votation	08.05.18
18_POS_066	Postulat Didier Lohri et consorts – Adéquation des lieux de résidence pour un mandat électif entre canton et commune	05.06.18
19_MOT_80	Motion Raphaël Mahaim et consorts - Pour un retrait conditionnel des initiatives populaires en présence d'un contre-projet	05.03.19

## 2 – Commentaire article par article

### *Article 1 Champ d'application*

Cette disposition demeure en grande partie inchangée si nous la comparons à l'article premier LEDP 1989. Les alinéas 1 et 2 délimitent le champ d'application matériel de la loi qui couvre l'organisation et la tenue des élections et des votations ainsi que l'exercice des droits populaires, en l'occurrence les droits d'initiative et de référendum au niveau communal et

cantonal, ainsi qu'au niveau fédéral lorsqu'il n'existe pas de prescriptions fédérales obligatoires.

L'alinéa 3 octroie au Conseil d'Etat la compétence d'arrêter les dispositions d'exécution de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques, conformément à sa compétence en matière législative définie à l'article 120 al. 2 Cst-VD. Le Conseil d'Etat arrête également les dispositions d'exécution de la LDP dans la mesure où la loi cantonale ne le fait pas.

Enfin, les alinéas 4 et 5 prévoient respectivement une réserve pour l'application des lois spéciales et une disposition apportant des précisions quant au genre des personnes, statuts ou fonctions visés par la loi.

### *Chapitre I Droit de vote*

#### *Article 2 Définition*

L'article apporte une définition du droit de vote qui comporte le droit de prendre part aux élections et votations populaires ainsi que le droit de signer des demandes d'initiative et de référendum.

#### *Article 3 Qualité d'électeur*

La qualité d'électeur, définie par l'article 3, reste inchangée par rapport à la LEDP 1989.

Sont électeurs en matière communale *et* cantonale les Suisses âgés de dix-huit ans révolus qui ont leur domicile politique dans le canton, la notion de domicile politique étant définie à l'art. 5 du projet de loi.

Les personnes étrangères âgées de dix-huit ans révolus, domiciliées dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins bénéficient du droit de vote en matière communale. Les trois ans de résidence dans le canton au bénéfice d'une autorisation de séjour entrent en ligne de compte à partir du moment où la personne est titulaire d'un permis B ou C.

#### *Article 4 Exclusion*

La privation du droit de vote a fait l'objet d'une correction terminologique. L'art. 3 de la LEDP 1989 disposait que les personnes faisant l'objet d'une curatelle de portée générale pour cause de trouble psychique ou de déficience mentale étaient privées du droit de vote. Cette formulation différait de ce que prévoit la Constitution vaudoise qui, à son art. 74, dispose que les personnes de nationalité suisse faisant l'objet d'une curatelle de portée générale ou qui sont représentées dans le cadre d'un *mandat pour cause d'incapacité* en raison d'une *incapacité durable de discernement* sont exclues du corps électoral cantonal.

L'article 4 du projet LEDP reprend la formulation prévue dans le texte constitutionnel afin de mettre la loi en harmonie avec la Constitution.



### *Article 5 Domicile politique*

Le domicile politique implique le droit pour l'électeur d'y voter et d'y être élu. Afin d'éviter que des personnes votent ou soient élues dans des communes ou arrondissements avec lesquels elles n'entretiennent aucun lien concret – on parle alors de « tourisme électoral » (pratique qui sera désormais proscrite également pour l'élection au Grand Conseil en vertu de l'art. 58 al. 7 P-LEDP) – le domicile politique doit correspondre à la commune dans laquelle l'électeur réside avec l'intention de s'y établir. Pour cette raison, le domicile politique ne doit pas être dissocié du domicile civil tel que défini à l'art. 23 du code civil suisse. L'article 5 du projet LEDP va dans ce sens en affirmant l'indissociabilité du domicile politique et du domicile civil. Il convient de relever que la LEDP 1989 procédait déjà du même principe, comme l'a rappelé un arrêt du Tribunal fédéral (Arrêt 1C\_297/2008 du 4 novembre 2008). La formulation était cependant moins explicite.

La constitution du domicile politique s'effectuera ainsi aux conditions qui doivent être réunies pour constituer le domicile civil, lesquelles sont au nombre de deux. D'une part, le domicile est établi là où la personne – en l'occurrence l'électeur – *réside*, soit le lieu où elle séjourne pour une certaine durée et où elle se crée des relations assez étroites. D'autre part, à cet élément purement factuel doit s'ajouter *l'intention* de la personne concernée de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence. Cette intention doit être reconnaissable par des tiers et doit donc ressortir d'éléments objectifs, comme les relations personnelles et professionnelles de la personne. En règle générale, c'est le lieu où se trouve le foyer familial, et non le lieu de travail, qui constitue le domicile d'une personne. En revanche, les éléments pertinents pour la constitution du domicile fiscal n'entreront pas en ligne de compte ; le fait de payer des impôts n'étant nullement une condition de la citoyenneté.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat réglera les exceptions au principe de l'identité du domicile civil et politique – exceptions permises par l'art. 39 al. 2 de la Constitution fédérale – ainsi que la procédure de constitution du domicile politique. L'exception, prévue à l'art. 4 al. 3 LEDP 1989, permettant aux personnes au bénéfice d'une curatelle de portée générale ou qui séjournent à leur lieu de travail de constituer leur domicile politique à leur lieu de résidence sera ainsi intégrée dans le règlement. L'exercice d'un mandat politique ne devra en aucun cas être considéré comme une activité professionnelle justifiant la constitution d'un domicile politique à son lieu de résidence.

Par ailleurs, de nouveaux cas particuliers seront pris en compte dans le règlement. Il s'agit de la situation des personnes qui exécutent une peine privative de liberté ainsi que des personnes qui résident dans un établissement médico-social sans y avoir constitué leur domicile civil. Ces personnes conserveront le domicile politique qui leur avait été attribué avant le changement de leur lieu de résidence.

### *Article 6 Registre des électeurs*

La LEDP 1989 parlait de rôle des électeurs. Peu clair, ce terme a été délaissé au profit du « registre des électeurs », appellation que l'on retrouve autant dans la loi fédérale sur les droits politiques que dans plusieurs lois cantonales.

Le registre des électeurs est une base de données regroupant les informations utiles sur l'ensemble des personnes qui remplissent les conditions légales nécessaires à l'octroi de la qualité d'électeur ou qui les rempliront le jour du scrutin. Il doit permettre d'établir avec exactitude la composition du corps électoral appelé à exprimer son vote. La composition exacte du corps électoral est un aspect de la liberté de vote garanti par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Le respect de ce droit fondamental implique que toutes les mesures soient prises permettant d'assurer la tenue régulière du registre des électeurs. L'art. 6 al. 2 du projet LEDP impose ainsi à la Municipalité d'inscrire et de radier d'office les électeurs en fonction des changements intervenus.

En vertu de l'alinéa 3, les électeurs en matière cantonale peuvent en tout temps consulter le registre des électeurs de toutes les communes du canton. Les ressortissants étrangers qui ne jouissent du droit de vote qu'au niveau communal peuvent uniquement consulter le registre des électeurs de la commune dans laquelle ils sont inscrits. Cette limitation se justifie par le fait que la consultation du registre des électeurs ne doit avoir d'autre finalité que la vérification de la composition exacte du corps électoral.

A ce titre, l'alinéa 4 du projet LEDP constitue une innovation par rapport à la LEDP 1989. Il rappelle que le registre des électeurs ne peut être consulté qu'à des fins de vérification de l'exactitude des données inscrites. La personne qui souhaite consulter le registre des électeurs doit ainsi décliner son identité et signer une déclaration rappelant la finalité de la consultation ainsi que la sanction encourue. Cette dernière est fixée à l'art. 189, let d.

Le but de cette disposition est de permettre d'éviter que la consultation du registre des électeurs soit détournée de sa finalité et qu'elle serve des fins politiques, personnelles ou commerciales. Le registre des électeurs ne doit notamment pas être utilisé par des partis politiques ou des comités d'initiative et de référendum à des fins de profilage en vue d'une récolte de signatures. Dans l'optique d'une protection optimale des données personnelles des électeurs, il convient encore de préciser que le registre des électeurs ne peut être consulté qu'auprès du greffe municipal et qu'il n'est pas possible de s'en procurer une copie.

#### *Article 7 Contestations*

L'article 7 précise la voie de droit dont dispose l'électeur qui aurait constaté une inscription ou une radiation erronée dans le registre des électeurs. La solution retenue est similaire à celle qui prévaut dans la LEDP 1989, l'électeur pouvant déposer une réclamation auprès de la Municipalité. Le délai a été quelque peu allongé afin de renforcer la possibilité que la procédure de recours jusqu'au Conseil d'Etat puisse parvenir à son terme avant le scrutin. La personne concernée bénéficiera désormais d'un délai de trois jours dès la découverte du motif de la réclamation pour la déposer auprès de la Municipalité, ce délai courant au plus tard jusqu'au lundi précédant le scrutin (al. 1), qui était le seul délai prévu dans la LEDP 1989. Dès lors qu'elle est saisie, la Municipalité doit rendre une décision motivée dans les trois jours (al. 2), celle-ci pouvant être sujette à recours auprès du Conseil d'Etat (al. 3).

## *Chapitre II Organisation des scrutins*

### *Article 8 Calendrier*

L'article 8 détermine de façon exhaustive les compétences en matière de fixation de la date des différents scrutins. Ainsi, il revient au Conseil d'Etat de fixer la date et l'objet des votations cantonales (al. 1) ainsi que la date des élections générales et complémentaires cantonales et des élections générales communales (al. 2). En fonction de l'agenda politique, la date et l'objet d'une votation ou d'une élection peuvent revêtir un caractère politique sensible. Il est donc important qu'une telle décision revienne à l'autorité exécutive supérieure du canton, le Conseil d'Etat.

En revanche, le département en charge des droits politiques (ci-après : le département), en tant qu'il est également chargé des relations institutionnelles avec les communes, sera compétent pour fixer le jour des votations et des élections complémentaires dans les communes (al. 3). Ceci concerne également les scrutins intercommunaux. À ce titre, il faut souligner que l'art. 8 al. 3 du projet LEDP dispose que ces deux types de scrutins doivent en principe avoir lieu un jour de votation fédérale. Le regroupement de plusieurs objets un même jour de votation présente plusieurs avantages. Cela permet, d'une part, d'éviter la multiplication des scrutins et, d'autre part, de rationaliser l'organisation et de limiter la participation des bureaux électoraux.

### *Article 9 Convocation*

Si la fixation de la date d'une votation ou d'une élection peut être considérée comme un acte politique, la convocation des électeurs est un acte technique qui ne nécessite pas l'intervention de l'autorité exécutive supérieure. L'adoption de l'arrêté de convocation peut donc être confiée à d'autres autorités. Le projet LEDP prévoit ainsi de confier au département la compétence d'adopter l'arrêté de convocation pour les scrutins fédéraux, cantonaux ainsi que pour les élections générales dans les communes (al. 1), et non plus au Conseil d'Etat comme c'était le cas sous l'empire de la LEDP 1989.

En revanche, le préfet reste compétent pour la convocation des électeurs s'agissant des autres scrutins communaux et des scrutins intercommunaux (al. 2).

Les délais relatifs à l'affichage de l'arrêté de convocation au pilier public demeurent également inchangés (al. 3).

### *Article 10 Autorité compétente*

Cette disposition fixe, de façon générale, les autorités chargées d'effectuer les différentes opérations et d'adopter les actes nécessaires à la tenue du scrutin, pour autant qu'une disposition plus spécifique n'attribue une opération ou l'adoption d'un acte à une autre autorité.

Deux modifications ont été apportées. En premier lieu, ce n'est plus le Conseil d'Etat mais le département qui est compétent en matière cantonale et fédérale. Le but de ce changement est

de confier les tâches qui présentent avant tout un caractère technique au département, tout en laissant les décisions politiques au Conseil d'Etat par le biais de dispositions spécifiques. Comme indiqué, ce dernier continuera ainsi d'être compétent pour la fixation de la date et de l'objet des votations cantonales et des élections générales cantonales et communales (cf. art. 8) tout comme il lui reviendra de procéder au contrôle de la validité des initiatives populaires (cf. art. 108). En second lieu, le projet LEDP octroie à la municipalité de la commune-siège de l'association la compétence d'organisation pour les scrutins au plan intercommunal. La LEDP 1989 donnait pareille compétence au Préfet. Or les autorités communales jouissent d'une plus grande expérience pratique en matière de droits politiques que les préfetures, ne serait-ce que parce qu'elles ont en charge l'administration du registre des électeurs et qu'elles sont responsables du dépouillement du scrutin.

#### *Article 11 Carte et matériel de vote*

À l'heure actuelle, les opérations relatives à la production et à l'envoi du matériel électoral sont, pour une large partie, centralisées auprès du département qui mandate à cet effet la Direction des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud (DAL). Pour cette raison, il est pertinent de confier à une seule autorité, possédant les connaissances juridiques et techniques relatives à la tenue d'un scrutin, la compétence d'envoyer aux électeurs leur carte d'électeur et le matériel qui leur permettra de prendre part au scrutin. L'art. 11 al. 1 du projet LEDP désigne donc le département comme autorité responsable de l'envoi du matériel électoral pour l'ensemble des scrutins. Cette tâche n'est dès lors plus répartie entre les différentes autorités compétentes selon le type de scrutin.

#### *Article 12 Délai d'expédition*

Les délais dans lesquels le matériel électoral doit parvenir aux électeurs n'ont fait l'objet d'aucune modification.

#### *Article 13 Bureau électoral communal*

Le bureau électoral communal est l'autorité responsable du dépouillement lors des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux. Il est essentiel qu'il puisse fonctionner de façon *efficace* – pour assurer l'obtention rapide des résultats – et *impartiale*, afin de garantir la régularité du scrutin. Il s'agit d'une condition *sine qua non* de la bonne tenue d'un scrutin. Plusieurs changements ont été apportés à cette disposition afin d'atteindre ce double objectif.

L'alinéa 1 dispose que le bureau électoral est composé du président du conseil communal ou général, qui le préside, du secrétaire dudit conseil ainsi que de trois à cinq membres supplémentaires désignés par le conseil pour la durée de la législature. La solution retenue par le projet LEDP diffère de celle consacrée par la LEDP 1989. En premier lieu, le secrétaire du Conseil ne comptait pas parmi les membres de droit du bureau électoral communal. Le projet LEDP renforce le bureau électoral communal en y adjoignant le secrétaire du Conseil qui, de par la nature de sa fonction, possède une bonne connaissance du fonctionnement des institutions politiques. En second lieu, les scrutateurs du Conseil général ou communal étaient obligatoirement membres du bureau électoral communal (art. 12 LEDP 1989). Les scrutateurs

du conseil étant élus chaque année ; les changements de personnes à cette fonction sont donc fréquents. Or il est capital que les individus qui officient au sein du bureau électoral communal soient rompus au fonctionnement du dépouillement et de la saisie des résultats dans l'application informatique dédiée (Votelec). En nommant les membres du bureau électoral communal pour la durée de la législature, on assure la présence de personnes disposant de connaissances solides et durables des opérations de dépouillement. Par souci de clarté, il convient de préciser que ces membres supplémentaires du bureau électoral communal ne devront pas être nécessairement choisis au sein du Conseil général ou communal, ni même revêtir la qualité d'électeur au sein de la commune. Le Conseil pourra donc sélectionner les personnes les plus compétentes. À l'instar des personnes pouvant être appelées à participer aux opérations de dépouillement (cf. art. 13 al. 3 projet LEDP), les membres supplémentaires du bureau électoral communal devront néanmoins disposer de l'exercice des droits civils. Cette nouvelle disposition aura une conséquence sur l'organisation des Conseils généraux et communaux. En vertu du droit actuellement en vigueur, les scrutateurs du Conseil et du bureau électoral communal sont les mêmes personnes ; leur élection intervient ainsi chaque année. La solution retenue par le Projet LEDP impliquera la tenue de deux types d'élection distincts au sein du Conseil. Les scrutateurs de ce dernier continueront d'être nommés annuellement (art. 10 al. 1 let. c LC). Le Conseil devra en outre élire en début de législature les membres du bureau électoral communal qui auront la charge d'assister le Président et le secrétaire du Conseil tout au long de la législature.

Enfin, il convient de rappeler et de souligner que la personne officiant en tant que Président du bureau électoral communal changera au gré de l'élection de personnes nouvelles à la présidence du Conseil. Il est important, au vu du rôle politique et stratégique de ce poste, qu'un renouvellement régulier soit possible.

L'alinéa 2 crée une règle d'incompatibilité interdisant aux membres du bureau électoral communal de prendre part aux opérations de dépouillement relatives à l'élection de la municipalité ou à une élection cantonale ou fédérale à laquelle ils sont candidats. L'élection du conseil communal n'est en revanche pas concernée. La régularité de la tenue du scrutin impose que celui-ci se déroule dans des conditions d'impartialité strictes. Bien que la probité des membres des bureaux électoraux ne soit pas à remettre en question, une apparence de partialité suffit à susciter le doute quant à la régularité du scrutin et au fonctionnement transparent des institutions démocratiques. Si le président ou un membre du bureau électoral est candidat à l'une des élections précitées, il revient au bureau électoral de nommer un suppléant qui remplisse les conditions d'impartialité requises.

L'al. 3 conserve la disposition introduite par la révision de la LEDP, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018, permettant au bureau électoral communal de faire appel à toute personne domiciliée dans la commune et bénéficiant de l'exercice des droits civils pour assurer le déroulement du scrutin. Le projet LEDP intègre cette disposition de même que celle autorisant le bureau électoral à faire appel à des personnes non domiciliées dans la commune pour l'assister dans le dépouillement au sein du même alinéa 3. Les actuels al. 3 à 5 de la LEDP 1989 font désormais l'objet d'un seul et unique alinéa, sans qu'aucun changement matériel ne soit intervenu.

#### *Article 14 Attributions du bureau électoral communal*

Les attributions du bureau électoral communal n'ont pas été modifiées. Il incombe essentiellement à ce dernier de garantir le secret du vote et du dépouillement et de s'assurer que les opérations de décomptage des voix s'opèrent de manière efficiente et en conformité avec la loi.

#### *Article 15 Assistance logistique*

Le projet LEDP entend renforcer le rôle de l'administration communale dans le déroulement des scrutins, y compris lors du dépouillement. Le but est de fixer une répartition des tâches claire entre l'administration communale et le bureau électoral. L'art. 15 al.1 du projet impose au greffe municipal – ou à l'entité interne à l'administration désignée par la municipalité – de mettre à disposition du bureau électoral communal les ressources matérielles et organisationnelles nécessaires au bon déroulement du scrutin. On pensera notamment à la planification des opérations ainsi qu'à la mise à disposition de processus, de matériel informatique ou de personnel de l'administration communale le jour du scrutin. Le but de cette disposition n'est en aucun cas de mettre à mal le principe de séparation des pouvoirs entre le conseil général ou communal et la municipalité, ni l'indépendance du bureau du électoral, bien au contraire. Ces deux éléments visent à garantir le processus démocratique, en particulier lors de votations ou d'élections communales. Il est donc primordial que le bureau électoral garde la direction des opérations tout en bénéficiant des compétences techniques et logistiques de l'administration communale.

Une telle pratique est déjà répandue dans bon nombre de communes et a le mérite de garantir une continuité ainsi qu'une uniformité dans la préparation et le déroulement du dépouillement sur l'ensemble du territoire cantonal. En effet, l'évolution technologique, la pression sur les délais, la politisation des débats et le nombre toujours plus conséquent de recours plaident en la faveur d'une organisation rigoureuse et transparente du processus électoral qui s'étende également, et surtout, au jour du dépouillement. Ce constat est particulièrement évident lors de scrutins de grande ampleur comme les élections générales communales, cantonales ou fédérales. Par ailleurs, il semble tout à fait opportun d'utiliser le greffe ou l'entité en charge de l'organisation des scrutins au niveau communal ainsi que du dépouillement anticipé comme canal de transmission (formations, directives, marches à suivre, instructions) entre le Canton et les communes. En effet, l'administration communale entretient déjà des relations privilégiées avec le bureau électoral cantonal lors de l'accomplissement de ces tâches.

Dès lors que le support logistique, informatique et organisationnel est assuré par l'administration communale, le bureau électoral peut concentrer son travail sur les opérations de dépouillement à proprement parler, et en particulier sur les tâches décisionnelles qui lui incombent. La loi lui attribue notamment la compétence d'assurer le secret et la régularité du vote, de gérer le local de vote, mais également de contrôler la validité des votes, la mise au point des bulletins et cas échéant de trancher sur leur nullité.

### *Article 16 Observateurs*

L'envoi d'observateurs dans le local de dépouillement n'est pas chose nouvelle. La LEDP 1989 le prévoyait déjà à son art. 13. Les conditions pour dépêcher une délégation d'observateurs le jour du scrutin n'ont pas changé. Il faut que ces derniers aient la qualité d'électeurs dans la commune et qu'ils soient nommés par un parti politique ou un groupe d'électeurs (al. 1 et 2). À ce propos, le parti politique qui souhaite envoyer des observateurs doit bénéficier d'une représentation au sein du conseil. En outre, il faut comprendre par la notion de groupe d'électeurs des groupements tels que les comités d'initiative et de référendum ou des groupes de membres du conseil communal ou général. Cette notion de groupe d'électeurs doit ainsi être appréhendée dans un sens restreint. Il ne suffit donc pas de bénéficier de la qualité d'électeur pour pouvoir nommer un délégué lors du dépouillement. Une règle trop ouverte ouvrirait la porte à des demandes de citoyens quérulents, ce qui ne manquerait de perturber le bon déroulement du dépouillement.

Le projet LEDP octroie au Conseil d'Etat la compétence de réglementer les droits et les devoirs des observateurs (al. 3). Le texte de la loi se borne à préciser que l'observateur a le droit d'assister au dépouillement. Ces termes seront précisés et la mission des observateurs sera clairement définie dans le règlement. Il y sera en particulier précisé que les observateurs doivent se contenter d'un rôle passif, en ce qu'il leur est permis d'être présent dans le local de vote pour y observer le processus de dépouillement, mais en aucune façon de manipuler du matériel électoral ou de s'adresser directement aux scrutateurs. Si un observateur a des interrogations sur le déroulement du dépouillement, il devra s'adresser au président du bureau qui aura la charge de le renseigner.

### *Chapitre III*

#### *Article 17 Lieu, mode et jour du scrutin*

La disposition consacrée au lieu, au mode et au jour du scrutin n'a fait l'objet d'aucune modification.

#### *Article 18 Conditions générales – secret du vote*

La disposition qui encadre les conditions générales du droit de vote est également restée inchangée.

#### *Article 19 Vote par correspondance*

Le vote par correspondance est aujourd'hui la façon de voter la plus largement répandue en Suisse comme dans le canton de Vaud. Il est donc logique que la disposition topique apparaisse en premier lieu dans le texte de loi, avant celle consacrée au vote au local de vote, aujourd'hui largement tombé en désuétude.

La possibilité du vote anticipé, imposée par l'art. 7 de la loi fédérale sur les droits politiques durant au moins deux des quatre jours qui précèdent le scrutin, est désormais assimilée au vote par correspondance et régie dans la disposition consacrée à celui-ci. Ceci signifie que le

vote anticipé ne sera possible que par le dépôt de l'enveloppe de transmission auprès de l'administration communale (pendant les heures d'ouverture officielles) ou dans la boîte aux lettres prévue à cet effet, que les communes auront l'obligation d'installer. Cette adaptation législative ne fait que répondre à l'évolution des mœurs politiques qui plébiscitent largement le vote par correspondance comme mode de participation au scrutin.

#### *Article 22 Responsabilité*

Le partage des responsabilités dans l'organisation du vote par correspondance, du vote au local de vote et du vote des malades n'a fait l'objet d'aucune révision substantielle.

Une modification mineure a tout de même été apportée avec l'ajout de l'alinéa visant à préciser dans la loi le rôle du greffe municipal dans le processus de dépouillement du vote par correspondance. Il lui reviendra d'ouvrir les enveloppes de transmission et de contrôler la légitimation des électeurs. Les enveloppes de vote sont ensuite transmises au bureau électoral communal en vue du dépouillement. Cette façon de procéder correspond déjà à la pratique actuelle, réglémentée par les articles 33 et suivants du Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (RLEDP).

#### *Article 23 Votes non pris en compte*

La disposition relative aux votes non pris en compte n'a fait l'objet d'aucune modification.

#### *Article 24 Dispositions d'exécution*

Il s'agit, là aussi, d'une reprise d'une disposition de la LEDP 1989. En sa qualité d'autorité exécutive, le Conseil d'Etat doit recevoir la compétence d'adopter les dispositions d'exécution concernant la mise en œuvre des différents modes de vote et la prise en charge des frais de production, de conditionnement et de distribution du matériel de vote. Il s'agit avant tout de questions techniques ne présentant aucun caractère politique sensible. Elles n'ont dès lors par leur place dans une loi au sens formel soumise au référendum facultatif.

#### *Chapitre IV Transparence du financement de la vie politique*

La Suisse est le seul État membre du Conseil de l'Europe à ne disposer d'aucune réglementation sur la publicité du financement des partis politiques et des campagnes électorales au niveau national. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a critiqué à plusieurs reprises le fait que notre pays n'ait encore créé aucune base légale visant à assurer la transparence du financement des partis politiques.

Au niveau cantonal, les cantons du Tessin, de Genève, de Neuchâtel, de Schwyz et de Fribourg disposent aujourd'hui ou sont en train d'adopter un cadre légal réglémentant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le Valais vient d'adopter une motion en ce sens. Dans les cantons de Schwyz et Fribourg, l'introduction de règles en la matière a fait suite à des initiatives populaires acceptées par le peuple. Dans le canton de Vaud, une motion (18\_MOT\_025) demandant l'introduction de règles relatives à la



transparence du financement de la vie politique a été partiellement renvoyée au Conseil par le Grand Conseil afin qu'il y donne suite dans le cadre des travaux de révision de la LEDP.

Sur le fond, le Conseil d'Etat estime que l'introduction de règles assurant la transparence du financement des activités politiques présente plusieurs avantages notables. La transparence est essentielle à la confiance que nourrissent les citoyens dans leurs élus et dans leurs institutions. Elle constitue en outre un moyen préventif aux tentatives de corruption, de trafic d'influence ou de manipulation de l'opinion. Pour cette raison, l'opinion publique doit être en mesure de savoir qui finance, et à quelle hauteur, les partis politiques, les comités d'initiative et de référendum ainsi que les candidats aux élections. L'opacité n'est pas saine pour la vie démocratique. Elle éveille des doutes chez les citoyens quant à la probité des acteurs politiques, ce qui, à terme, ne peut que nuire à leur légitimité. Enfin, la transparence est nécessaire à la bonne formation de la volonté du corps électoral. Les citoyens sont mieux à même d'élire et de voter en toute connaissance de cause lorsqu'ils disposent du maximum d'informations sur tous les éléments liés au scrutin et à ses acteurs. La possibilité d'obtenir des informations vérifiées sur les sources de financement des campagnes politiques va précisément dans ce sens.

Le projet LEDP introduit deux volets distincts de mesures destinées à assurer la transparence du financement de la vie politique. Le premier volet a trait à la publication des comptes des partis politiques et des comptes de campagnes des organisations politiques actives à l'occasion d'une votation ou d'une élection (art. 25). Le second volet concerne la publication des dons reçus par différents types d'organisations politiques (art. 26).

Certaines règles ne sauraient cependant s'appliquer de manière absolue. La publicité de certaines informations implique la mise à disposition de données personnelles concernant autant les donateurs que les donataires. Publier l'identité du donateur revient à dévoiler des informations sur ses opinions politiques, qui constituent des données sensibles au sens de la législation sur la protection des données (art. 4 al. 1 ch. 2 de la loi sur la protection des données personnelles ; LPrD, BLV 172.65). Il convient donc de déterminer avec précision quelles informations doivent être rendues publiques et la personne à qui une telle obligation incombe. De même, des obligations liées au principe de transparence ne sauraient être imposées à certaines personnes, notamment en raison de la complexité des opérations que cela implique. Le commentaire des dispositions suivantes vise à présenter l'équilibre proposé par le Conseil d'Etat entre l'intérêt public à la transparence et certains intérêts privés ou publics qui justifient quelques aménagements.

#### *Article 25 Publicité des comptes*

Le premier aspect de la transparence de la vie politique a trait à la publicité des comptes. En faisant figurer, d'une manière précise et structurée, l'ensemble des opérations financières réalisées durant une période donnée, ils constituent l'un des instruments les plus efficaces pour assurer la transparence du financement de la vie politique.

L'obligation de publier ses comptes s'adresse aux partis politiques, aux comités de campagne, ainsi qu'aux organisations prenant part de façon significative à des campagnes de votation ou d'élection. Il convient cependant de différencier les différentes catégories de personnes ainsi que les différentes catégories de comptes pour saisir la portée de l'obligation de publier ses comptes. À cet égard, l'al. 1 précise que les *partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants* sont tenus de publier leurs comptes annuels, tandis que l'al. 2 dispose que les *comités de campagne* ainsi que toutes les *organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal et communal dans les communes de plus de 10'000 habitants* doivent publier leurs *comptes de campagne*.

Sur le plan cantonal, les partis politiques visés à l'art. 25 al. 1 P-LEDP sont ceux qui étaient représentés par au moins un député au Grand Conseil pendant tout ou partie de l'année civile écoulée. La forme juridique revêtue par le parti ou le groupement politique représenté au Grand Conseil est ici sans pertinence. Les partis visés par l'art. 25 al. 1 P-LEDP ne devront pas nécessairement être constitués en association au sens des art. 60 et suivants du code civil suisse. En somme, les conditions d'application de l'art. 25 P-LEDP ne sauraient être confondues avec les conditions d'inscription au registre des partis politiques prévu par l'art. 28 P-LEDP. L'art. 25 al. 1 P-LEDP précise également le champ d'application de l'obligation de publication des comptes annuels au niveau communal. Les partis et autres formations politiques (p. ex : liste d'entente communale) représentés au sein des conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants durant tout ou partie de l'année civile écoulée seront tenus de publier annuellement leur comptabilité. Il ne se justifie pas d'étendre les obligations en matière de transparence aux formations politiques actives dans des communes qui comptent moins de 10'000 habitants. Deux raisons plaident en ce sens. En premier lieu, pareille extension alourdirait la charge administrative pesant sur les partis et groupements politiques actifs dans les petites communes. Cela pourrait conduire à une baisse de l'engagement civique, renforçant ainsi la difficulté récurrente des petites communes à trouver un nombre suffisant de candidats pour occuper tous les sièges à pourvoir. En second lieu, les petites communes sont en général moins politisées que les villes. Les citoyens y sont donc tendanciellement moins intéressés à connaître les sources de financement des partis et groupements politiques.

*A contrario*, ceci signifie que les partis politiques qui n'ont pas d'élus au Grand Conseil ou dans un Conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants ne devront pas rendre publics leurs comptes annuels. Afin de saisir avec acuité la portée exacte des obligations en matière de transparence, il est important de souligner que les partis et autres groupements politiques qui ne sont pas représentés au Grand Conseil ou dans un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants n'échapperont toutefois pas à toute obligation en matière de transparence. En effet, si un parti ou groupement politique participe de façon significative à une campagne électorale (ne serait-ce qu'en déposant une liste de candidats) ou de votation, il tombera dans le champ d'application de l'art. 25 al. 2 P-LEDP et sera tenu de publier ses comptes de campagne. Les partis et autres groupements politiques concernés par l'obligation prescrite à l'art. 25 al. 1 P-LEDP seront tenus de publier leurs comptes annuels,

dans la forme approuvée par l'organe statutaire compétent au sein du parti. En principe, les comptes concernés sont ceux visés par l'art. 957 CO qui impose aux associations qui ne sont pas inscrites au registre du commerce de tenir une comptabilité des dépenses et des recettes ainsi que du patrimoine. La publication de leurs comptes annuels dispense les partis politiques visés par l'art. 25 al. 1 du projet LEDP de publier séparément les comptes des campagnes politiques qu'ils ont menées au cours de l'année civile écoulée. En effet, les opérations financières réalisées dans ce cadre apparaîtront dans les comptes annuels soumis à l'obligation de publicité.

L'al. 2 vise à assurer la transparence du financement des structures qui ne remplissent pas les conditions posées à l'al. 1. Ainsi les comités de campagne constituent autant d'entités qui, par la nature de leur organisation, ne peuvent être soumises à l'obligation de publier leurs comptes annuels. En effet, un comité de campagne – qu'il s'agisse d'un comité d'initiative, référendaire ou un comité de soutien à un candidat – est une structure ponctuelle et transitoire constituée en vue d'un scrutin particulier et destinée à disparaître une fois que ce dernier a eu lieu. Si l'on ne saurait requérir de leur part qu'ils produisent annuellement leur comptabilité, on peut néanmoins exiger d'eux qu'ils satisfassent au principe de transparence en rendant publics leurs comptes de campagne. Ceux-ci constituent l'enregistrement de l'ensemble des transactions financières opérées en lien avec un scrutin en particulier, qu'il s'agisse d'une votation ou d'une élection. Tous les frais engagés et les produits réalisés en lien avec des activités visant à promouvoir ou combattre un objet soumis au vote, une liste ou candidat se présentant à une élection doivent ainsi être répertoriés sous forme comptable.

Les organisations prenant part de façon significative à des campagnes de votation ou d'élection au niveau cantonal ou communal dans les communes de plus de 10'000 habitants (les scrutins intercommunaux sont aussi visés dès lors que le total des habitants des communes membres de l'association de communes dépasse 10'000 habitants) sont également concernées par l'obligation de publicité des comptes de campagne. Il s'agit certes de structures fixes, souvent constituées en associations comme le sont les partis politiques. En revanche, leur engagement dans les campagnes politiques est plus fluctuant, en ceci qu'elles ne s'engagent que lors de certains scrutins, selon l'intérêt qu'elles nourrissent pour l'objet soumis au vote. À titre d'exemple, on pensera avant tout aux organisations de la société civile : organisations patronales et syndicales, associations de défense des migrants, des consommateurs, des droits de l'homme ou de l'environnement, groupes de réflexion, etc. Ces organisations ne s'engagent pas systématiquement à l'occasion des différents scrutins qui traversent la vie politique communale et cantonale. Les personnes sujettes à l'obligation de publicité des comptes de campagne ne devront pas être nécessairement constituées en personne morale pour tomber dans le champ d'application de l'al. 1. Les personnes physiques qui agissent à titre purement individuel – on pensera notamment à un candidat à une élection qui n'est affilié à aucun parti – seront en revanche dispensées de cette obligation.

Pour ces types d'organisations, leur participation à la campagne devra revêtir un caractère significatif pour que s'applique l'obligation de publier les comptes de campagne. Il n'est pas possible de déterminer a priori quelles organisations seraient concernées par une telle disposition. Il conviendra d'apprécier la chose au cas par cas. Cependant, plusieurs critères

pourront entrer en ligne de compte pour apprécier le caractère significatif de la participation d'une organisation dans une campagne. Des prises de positions officielles émanant des organes dirigeants de l'organisation de même que la participation active au débat public (interventions dans la presse et les médias, participation à des débats sur l'objet soumis au vote) de la part de membres de l'organisation constitue un premier critère. L'étroitesse du lien entre la mission statutaire de l'organisation ou le domaine d'activité principal de celle-ci et l'objet soumis à votation pourra également servir de critère d'appréciation. Cela n'empêchera pas les associations à visée généraliste qui s'occupent d'une multiplicité de questions politiques d'être également concernées par l'art. 25 al. 2 P-LEDP. La production de matériel de propagande (affiches, flyers, tous-ménages, etc.) est un troisième critère déterminant. La participation au financement d'un comité ou d'un parti engagé dans la campagne est un quatrième critère à prendre en considération. Enfin, le dépôt d'une liste de candidats à une élection ayant lieu au niveau cantonal ou dans une commune de plus de 10'000 habitants devra être regardé comme un engagement significatif dans la campagne.

L'ensemble de ces critères, formant une liste non-exhaustive, ne devront pas être nécessairement tous remplis pour que l'on puisse retenir le caractère significatif de l'engagement d'une organisation dans une campagne. Le contexte politique propre à chaque campagne permettra de déterminer le poids respectif de ces différents critères. Il reviendra au département en charge des droits politiques, après chaque scrutin, d'arrêter la liste des organisations tenues de déposer leurs comptes de campagnes. Si une organisation visée refuse de répondre positivement aux sollicitations du département, celui-ci rendra une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD susceptible de recours imposant à l'organisation de satisfaire aux obligations en matière de transparence. Un contrôle judiciaire demeurera donc possible. La procédure exacte sera définie dans le règlement d'application de la LEDP.

#### *Article 26 Publicité des dons*

L'obligation de rendre publics les dons perçus au cours de l'année civile écoulée constitue le second volet de la transparence du financement de la vie politique.

L'al. 1 délimite le champ d'application personnel de l'obligation de révéler les dons perçus, tandis que l'al. 2 en détermine le champ d'application matériel et temporel.

Le cercle de personnes devant révéler les dons qu'ils ont perçus recoupe pour une large partie les personnes astreintes à l'obligation de publier ses comptes ; il est néanmoins quelque peu plus large.

En premier lieu, les partis politiques et les groupements politiques représentés au sein du Grand Conseil ou dans un conseil communal d'une commune de plus de 10'000 habitants, les comités de campagnes ou toute autre forme d'organisation prenant part de façon prépondérante à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal et communal dans les communes de plus 10'000 habitants seront tenus de révéler les dons qu'ils ont reçus. L'obligation de rendre publics les dons reçus ne saurait être confondue avec l'obligation de publier les comptes prévue à l'art. 25. Les organisations qui publient leurs comptes en vertu

de cette dernière disposition ne sont aucunement dispensées de révéler les dons dont elles ont été les bénéficiaires.

En second lieu, l'obligation de rendre publics les dons reçus s'applique également aux candidats à l'élection du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats. Cette obligation concerne également les candidats à l'élection du conseil communal et de la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants.

L'al. 2 précise les informations que les personnes visées à l'al. 1 – la notion de personne vise ici autant les personnes morales que les personnes physiques – sont tenues de révéler. Les dons reçus de la part de personnes morales doivent être révélés dans leur intégralité. Le montant du don ainsi que la raison sociale de la personne morale revêtant la qualité de donateur doivent être révélés. S'agissant des dons provenant de personnes physiques, seuls les dons excédant 5000 francs versés au cours de l'année civile par la même personne ont l'obligation d'être divulgués. L'identité du donateur de même que le montant de la donation doivent être rendus publics. Les dons effectués par un seul donateur au cours de la même année civile devront être cumulés. Si la somme totale annuelle excède les 5000 francs annuels, le donataire aura l'obligation de révéler l'identité du donateur. Il ne sera donc pas possible de contourner la loi en multipliant les dons inférieurs à 5000 francs au cours de la même année civile.

La différence de traitement entre les dons provenant de personnes morales et ceux versés par des personnes physiques se justifie par le fait que les premiers sont, en apparence du moins, plus susceptibles de constituer des tentatives intéressées d'influer sur le jeu politique et électoral. Les dons provenant de personnes physiques sont le plus souvent des libéralités effectuées par les militants et les sympathisants d'un parti ou d'une cause politique. Ils entendent ainsi donner les moyens à des organisations de défendre au mieux leurs convictions dans l'espace public. De tels donateurs agissent souvent de façon désintéressée, en ceci qu'ils n'attendent aucune réciprocité, si ce n'est que l'organisation ou la personne ayant bénéficié de leur générosité continue le combat politique qui est à l'origine des dons reçus. Quand il s'agit de montants de faible importance, de tels dons n'ont donc pas à éveiller de soupçons particuliers. Pour cette raison, les bénéficiaires de ces libéralités ne doivent pas être forcés de révéler l'identité des donateurs. La situation est toute autre lorsque le donateur est une personne morale, *a fortiori* s'il s'agit d'une société commerciale. Ces dernières ne poursuivent pas un but idéal ; elles n'ont donc en principe pas à financer des organisations qui agissent dans un but idéal. Si elles le font, la probabilité qu'elles agissent dans un but de lobbying est plus importante. Il se justifie dès lors de rendre public ce type de financement de la vie politique. Le but n'est pas d'interdire à des entreprises ou, plus généralement, à des personnes morales de faire des dons à des organisations ou à des personnalités politiques. La transparence vise à donner aux électeurs les informations pertinentes sur les soutiens financiers dont bénéficient les différents acteurs politiques.

La notion de don visée par l'article 26 recouvre la définition de la donation exposée à l'art. 239 du Code des obligations. Il s'agit donc de toute disposition entre vifs par laquelle une personne cède tout ou partie de ses biens à une autre sans contre-prestation

correspondante. À cet égard, les prêts consentis sans intérêt et sans véritable échéance de remboursement devront être considérés comme des dons et seront soumis à l'obligation de publicité. Il en sera de même des libéralités effectuées en échange d'une contre-prestation d'une valeur nettement inférieure (« donation mixte »).

L'al. 4 introduit l'interdiction d'accepter des dons de nature financière anonymes ou versés sous pseudonyme. De tels agissements ayant pour but de contourner les règles instaurées en matière de transparence du financement des activités politiques, elles ne sauraient être tolérées. Les organisations et personnes astreintes à l'obligation de transparence devront donc reverser de tels dons à des personnes morales poursuivant un but d'utilité publique, telles qu'elles sont définies à l'art. 90 al. 1 let. g de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI ; BLV 642.11).

#### *Article 27 Accès aux informations*

Cette disposition définit la procédure qui devra être suivie pour assurer la publicité des informations soumises à l'obligation de transparence. Dans un premier temps, les personnes visées par les obligations prescrites aux art. 25 et 26 devront transmettre les informations définies dans ces dispositions au département en charge des droits politiques. Ce dernier procédera, dans un second temps, à la vérification des données reçues afin de détecter d'éventuelles anomalies. Enfin, le département les mettra à disposition du public sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud. La remise d'une copie papier sera possible contre le paiement d'un émolument. La gratuité de l'accès à l'information définie à l'art. 11 de la loi sur l'information (LInfo, BLV 170.21) est assurée par la publication des données sur internet. L'exigence du paiement d'un émolument contre la remise d'une copie papier ne contrevient donc pas au cadre légal régissant l'information officielle. Le droit pour l'autorité d'exiger de l'administré le paiement d'un émolument en cas de remise d'une copie papier est d'ailleurs prévu par l'art. 11 al. 2 let. c LInfo.

L'al. 2 octroie au Conseil d'Etat la compétence de régler les aspects procéduraux qui ne sont pas réglés directement dans la loi. C'est essentiellement la question des délais octroyés aux personnes astreintes à l'obligation de transparence pour délivrer les informations requises ou effectuer les rectifications demandées par l'autorité compétente qui sera traitée dans le règlement d'application.

#### *Chapitre V Registre des partis politiques*

L'introduction d'un registre des partis politiques constitue une autre innovation du projet LEDP. Il ne s'agit pas toutefois d'une originalité au niveau suisse, puisqu'un registre similaire existe déjà au niveau fédéral depuis 2003 (art. 76a LDP). L'intérêt d'un tel registre est de permettre à des partis jouissant d'une audience notable auprès de la population de se faire enregistrer officiellement, ceci afin de bénéficier de certaines facilités administratives. Celles-ci sont au nombre de deux et sont détaillées dans les dispositions topiques de la loi.

En premier lieu, les partis inscrits au registre seront exemptés de l'obligation d'obtenir les signatures de parrains lors du dépôt de leurs listes électorales pour les élections au niveau

cantonal et communal (voir le commentaire des art. 58, 86 et 101). Lorsque des formations politiques peu connues des citoyens cherchent à se présenter à une élection, l'exigence des parrainages des listes électorales se justifie car cela permet de prévenir l'accès au processus électoral de groupements ne jouissant d'aucune véritable audience auprès de la population. Les partis qui seront enregistrés dans le registre des partis auront déjà démontré qu'ils jouissent d'une audience notable auprès du corps électoral (voir le commentaire de l'al. 2 ci-dessous). Réclamer de leur part la réunion de plusieurs parrainages lors du dépôt de leurs listes électorales n'a donc pas de sens.

En second lieu, les partis inscrits au registre pourront annoncer une initiative populaire ou un référendum au niveau cantonal, communal et intercommunal. Ils pourront ainsi constituer le comité d'initiative sans devoir réunir le nombre d'électeurs requis par les dispositions topiques (voir le commentaire des art. 106 et 134). Une des principales raisons d'être du comité d'initiative est de permettre à l'autorité d'avoir un interlocuteur qui soit fiable et aisément joignable lors des différentes étapes qui se succèdent entre l'annonce d'une initiative et son éventuelle soumission au vote du peuple. Un parti enregistré dans le registre devra obligatoirement fournir des informations quant aux personnes à contacter. Il est dès lors outillé pour fonctionner en qualité de comité d'initiative.

Il convient enfin de relever que l'introduction d'un registre des partis politiques au niveau cantonal n'aura pas d'incidence sur les conditions de déduction du revenu imposable des dons effectués à des partis politiques. À l'heure actuelle, les dons effectués à des partis inscrits au registre fédéral des partis politiques sont déductibles du revenu imposable (art. 37 al. 1 let. j ch. 1 de loi sur les impôts directs cantonaux ; LI, RSV 642.11). En ce qu'il s'agit d'une disposition harmonisée découlant du droit fédéral (art. 9 al. 2 let. 1 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ; LHID, RS 642.14), une révision de la loi cantonale ne peut entrer en ligne de compte. C'est donc l'inscription au registre fédéral qui restera pertinente en matière de déductions fiscales.

### *Article 28*

Cette disposition se concentre sur l'administration du registre des partis politiques et sur la procédure d'enregistrement.

En vertu de l'al. 1, le département en charge des droits politiques est chargé d'administrer le registre des partis politiques. Il lui reviendra donc de procéder à l'ensemble des opérations d'inscription et de radiation, ainsi que d'assurer la publicité du registre.

L'al. 2 règle les conditions auxquelles les partis politiques devront satisfaire afin d'être officiellement enregistrés. À titre liminaire, il faut souligner que l'inscription au registre s'effectuera sur une base volontaire ; les partis qui remplissent les conditions de l'inscription devront donc s'adresser à cette fin au département. Afin d'être inscrit, un parti politique devra être constitué en association au sens des art. 60 et ss du Code civil suisse et compter au moins l'un de ses membres au sein du Grand Conseil élu sur une de ses listes électorales. Cet élément en particulier permet de justifier les allègements administratifs dont bénéficieront les partis inscrits. Le fait d'avoir réussi à faire élire l'un de ses membres au sein du Grand

Conseil démontre l'audience notable dont jouit le parti concerné auprès des citoyens du canton. C'est précisément ce critère de notoriété du parti qui explique qu'il soit dispensé de trouver des parrainages pour déposer une liste à l'occasion d'une élection ou qu'il puisse agir en qualité de comité d'initiative. À cet égard, le cas d'un député élu sous la bannière d'un parti qui décide de le quitter pour créer son propre parti ou rejoindre un parti qui, avant son adhésion, ne remplissait pas les conditions d'une inscription, doit faire l'objet d'une clarification. Ce parti ne pourra être inscrit au registre car le membre qui le représente au Grand Conseil n'aura pas été élu sous sa bannière. En effet, un tel parti n'a, à proprement parler, jamais fait élire l'un de ses membres au Grand Conseil. Il ne remplit donc pas le critère de notabilité retenu par le projet LEDP permettant à un parti d'être dispensé de certaines formalités administratives par son inscription au registre des partis politiques.

Il faut enfin noter que ce sont les partis politiques qui seront inscrits au registre et non les groupes politiques présents au Grand Conseil. Ainsi si un groupe politique comprend trois partis en son sein, ce sont ces trois formations qui devront chacune requérir individuellement une inscription au registre des partis politiques. De même, les partis ayant constitué une liste commune ou ayant apparenté leurs listes devront requérir individuellement leur enregistrement.

Les conditions qui président à la radiation d'un parti du registre sont réglées à l'al. 3. Deux cas de figure peuvent entrer en ligne de compte. D'une part, un parti dûment inscrit au registre peut requérir sa propre radiation auprès du département. Celle-ci interviendra sans que le parti qui l'exige n'ait besoin de fournir une quelconque justification. D'autre part, la radiation interviendra d'office dès qu'un parti enregistré cessera de remplir l'une des conditions énoncées à l'al. 2. Par exemple, si l'unique député qui représente un parti au Grand Conseil vient à quitter celui-ci, le parti en question sera automatiquement radié du registre.

Le registre des partis politiques sera public (al. 4). Il reviendra au département d'assurer sa publicité par sa mise à disposition sur internet. Il aura également la charge de le mettre à jour en continu.

Certaines questions techniques liées à la procédure d'enregistrement seront traitées dans le règlement d'application. Les documents qui devront être remis au département ainsi que les délais à respecter y seront notamment précisés.

## *Titre II Règles particulières aux votations*

### *Article 29 Matériel officiel*

Le matériel officiel envoyé aux électeurs à l'occasion des votations cantonales et communales sera constitué des mêmes éléments que ceux prévus par la LEDP 1989. Une enveloppe de transmission, le bulletin de vote comportant les questions posées aux électeurs, l'enveloppe de vote destinée à contenir les bulletins de vote ainsi que la brochure explicative des autorités seront envoyés à tous les électeurs avant le scrutin. Le département en charge des droits politiques est responsable de l'impression de ces documents.



L'al. 2 ne figurait cependant pas dans la LEDP 1989. Selon cet alinéa, la responsabilité de l'impression des bulletins de vote pour les votations communales incombe à la municipalité. Cette innovation n'en pas vraiment une puisqu'il ne s'agit que de la codification d'une pratique ayant cours depuis plusieurs années déjà.

### *Article 30 Brochure explicative*

La brochure explicative est un élément essentiel dans le déroulement d'une votation. Elle joue un rôle crucial dans la formation de la volonté des électeurs. Selon son contenu, elle peut autant contribuer que porter atteinte à la liberté de vote des électeurs, droit fondamental garanti par l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale. Cette disposition, qui protège les citoyens contre toute forme d'influence qui contreviendrait à la libre formation de leur volonté, a fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la part du Tribunal fédéral. La marge de manœuvre du législateur cantonal est donc fortement limitée et doit nécessairement s'inscrire à l'aune des principes dégagés par notre Haute Cour. C'est précisément l'objectif visé par les art. 30 et 31 du projet LEDP qui délimitent les possibilités d'intervention des autorités dans le débat public précédant une votation.

La première phrase de l'al. 1 confère à la Chancellerie d'Etat la compétence d'éditer la brochure explicative, qui est jointe au matériel officiel. En ce sens, l'art. 30 al. 1 complète la liste des éléments énumérés à l'art. 29 qui composent le matériel de vote officiel envoyé aux électeurs. Cette solution ne modifie en rien la situation qui prévaut aujourd'hui sous l'égide de la LEDP 1989.

Le Conseil d'Etat propose deux variantes à la consultation s'agissant du délai de publication de la brochure explicative. La première variante maintient le statu quo en imposant aux autorités de publier la brochure explicative au moins *quatre* semaines avant le jour du scrutin. Cette option permet aux autorités de bénéficier de plus de temps pour préparer le contenu de la brochure explicative et pour tenir compte des dernières évolutions, tout en octroyant une période suffisamment longue aux électeurs pour se forger une opinion. La deuxième variante de la seconde phrase de l'al. 1 a, en revanche, un caractère inédit. Elle oblige les autorités à publier la brochure explicative sur le site internet de l'Etat de Vaud au moins *six* semaines avant le jour du scrutin. Cette façon de procéder s'inspire de la solution qui prévaut au niveau fédéral (art. 11 al. 3 LDP) et répond à des demandes formulées dans une motion (17\_MOT\_108) et une résolution (18\_RES\_009) déposées au Grand Conseil. Les électeurs pourraient désormais avoir accès à la brochure explicative deux semaines plus tôt qu'aujourd'hui. En effet, l'art. 19 al. 1 de la LEDP 1989 – partiellement repris à l'art. 12 du Projet LEDP – prescrit que le matériel de vote officiel doit parvenir aux électeurs dans la quatrième semaine précédant le scrutin en cas de votation. L'allongement du délai de publication de la brochure explicative aurait pour premier avantage de permettre aux électeurs de prendre connaissance plus tôt des enjeux du scrutin et des différentes opinions exprimées sur l'objet soumis au vote. Les électeurs disposeraient donc de plus de temps pour mûrir leur réflexion et former leur volonté. En outre, les éventuels recours contre la brochure explicative pourraient également être déposés de manière plus précoce, la publication de la brochure faisant démarrer le délai de recours prévu à l'art. 169 P-LEDP. Selon les cas, cela pourrait

permettre aux autorités d'agir avant le jour du scrutin et de prendre les mesures qui s'imposent pour rétablir la régularité du processus de vote. En fonction des réponses obtenues dans le cadre de la consultation, le Conseil d'Etat ne retiendra que l'une de ces deux variantes dans le projet de loi soumis au Grand Conseil.

L'al. 2 prescrit le contenu de la brochure explicative. Celle-ci sera composée des mêmes éléments qu'aujourd'hui. Elle contiendra la question posée aux électeurs, reproduite mot pour mot, assorties d'explications succinctes et objectives sur l'objet du vote, qui doivent permettre à l'électeur de se faire une image fidèle des faits les plus pertinents et des enjeux du scrutin. La brochure explicative contiendra en outre le résultat du vote du Grand Conseil ainsi qu'un avis et une recommandation de vote des autorités. En cas de divergence entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, seul l'avis de ce dernier figurera dans la brochure explicative. L'avis d'importantes minorités représentées au Grand Conseil sera, cas échéant, également exposé dans la brochure. Ce dernier point fait l'objet d'une clarification dans le projet LEDP. La LEDP 1989 parlait uniquement d'« importantes minorités ». Cette notion imprécise plaçait l'autorité dans un certain embarras ; il lui était en effet difficile de déterminer avec certitude ce qu'elle recouvrait. Le projet LEDP clarifie cette notion en précisant que les « importantes minorités » désignées par cette disposition sont celles qui se sont prononcées au sein du Grand Conseil et qui ont été désavouées par le vote de l'assemblée. La brochure explicative pourra ainsi faire la synthèse des différents arguments développés par la minorité du Grand Conseil, pour autant qu'une minorité s'y soit manifestée de façon claire et articulée. Enfin, les recommandations de vote des différentes formations politiques représentées par un groupe au Grand Conseil figureront également dans la brochure explicative.

L'al. 3 délimite la place laissée aux arguments du comité d'initiative ou de référendum dans la brochure explicative. Cette disposition reprend pour une très large part le contenu de l'art. 24 al. 3 de la LEDP 1989. Une seule modification mineure est à signaler. Selon l'art. 24 al. 3 de la LEDP 1989, le texte du comité doit être traité équitablement sur le plan graphique et *peut* avoir une dimension *égale* à l'avis des autorités. Deux problèmes apparaissent dans cette formulation. D'une part, le traitement équitable réservé à l'argumentaire du comité d'initiative ou de référendum n'est pas une possibilité offerte à l'autorité, mais une obligation qui découle de la garantie des droits politiques (art. 34 Cst. féd.). La tournure potestative (« peut ») a donc été transformée en formulation impérative (« doit »). D'autre part, la LEDP 1989 commandait que le texte élaboré par le comité soit de dimension « égale » à la position des autorités. Ce terme apparaît trop rigide et contraignant, laissant penser que les argumentaires des autorités et du comité doivent être d'une taille rigoureusement identique. Il importe avant tout qu'il n'y ait pas de disproportion manifeste entre la position de l'autorité et le texte du comité qui lui est opposé. La jurisprudence du Tribunal fédéral va d'ailleurs dans ce sens. Pour cette raison, l'adjectif « égale » a été remplacé par « similaire ».

Les prescriptions qui fixent les conditions d'édition et le contenu de la brochure explicative s'appliqueront par analogie lors des votations communales. La Municipalité sera responsable de l'édition de la brochure. Il reviendra au greffe municipal de la mettre à disposition des électeurs au moins six semaines avant le jour du scrutin.

### *Article 31 Information des électeurs*

Cette disposition vise à fixer les principes qui s'appliquent à la communication du Conseil d'Etat dans une campagne de votation cantonale. Une telle base légale existe déjà au niveau fédéral. L'art. 10a LDP fixe les principes de la communication du Conseil fédéral dans les campagnes de votation au niveau fédéral. L'article 31 du projet LEDP s'en inspire largement.

En tant qu'autorité exécutive suprême du canton, le Conseil d'Etat a pour mission de diriger la collectivité. Il est donc normal qu'il puisse s'engager en faveur des projets qui semblent aller dans le sens du bien commun. À cet égard, le Conseil d'Etat peut et même doit exercer une fonction d'information vis-à-vis des électeurs. Ceux-ci seraient privés d'une source d'information importante s'ils n'étaient pas en mesure de connaître la position de leurs autorités. Lorsqu'il s'agit d'un référendum, le Conseil d'Etat est, la plupart du temps, à l'origine du projet d'acte soumis au vote. Lorsqu'il fait face à une initiative populaire, le Conseil d'Etat est remis en cause sur son inaction supposée. Dans ces deux cas de figure, les autorités ont toute la légitimité pour intervenir dans le débat public. Cette fonction d'information que doivent exercer les autorités est de longue date reconnue par la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la liberté de vote des citoyens.

La brochure explicative est le principal moyen utilisé par les autorités, en général le Conseil d'Etat, pour faire part de leurs appréciations et délivrer une recommandation de vote. Mais le Conseil d'Etat serait fortement restreint dans sa fonction d'information s'il devait se limiter à publier son avis dans la brochure explicative. Le développement des moyens de communication – notamment des réseaux sociaux – permet aujourd'hui aux acteurs privés de faire campagne et de peser sur l'opinion publique de façon continue. En revanche, la brochure explicative ne permet au Conseil d'Etat que d'intervenir à un instant déterminé de la campagne. L'al. 1 entend remédier à cette situation et cadrer les possibilités d'interventions du Conseil d'Etat. Aussi dispose-t-il que le Conseil d'Etat informe les électeurs de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale. Cette disposition souligne la fonction d'information que doit exercer le Conseil d'Etat qui l'astreint à expliquer le contexte et les enjeux du scrutin mais qui lui permet également d'expliquer la position des autorités cantonales sur l'objet soumis à votation. En cas de désaccord entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, ce dernier sera tenu de défendre la position exprimée par la majorité du parlement cantonal. Le Conseil d'Etat disposera donc d'une base légale sur laquelle s'appuyer pour procéder à des opérations de communication allant au-delà de la simple remise d'une brochure explicative aux électeurs. À ce propos, il est important de rappeler que la jurisprudence du Tribunal fédéral ne s'oppose pas, sur le principe, aux interventions des autorités lors des campagnes de votation. La forme et le fond des interventions officielles doivent cependant satisfaire à différentes conditions pour être jugées licites à l'aune de la liberté de vote.

Ces conditions sont énumérées à l'al. 2. Chacune des interventions du Conseil d'Etat devra respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Le principe d'objectivité impose à l'autorité de fournir une information fiable, complète et équilibrée sur le but et la portée de l'objet soumis à votation. Le message adressé aux électeurs doit leur

permettre de se faire une image fidèle et objective de l'objet soumis à votation. À cette fin, les propos et le ton choisis devront rester mesurés et les arguments développés seront, dans la mesure du possible, fondés sur une base factuelle vérifiable. L'objectivité requise de l'autorité implique ainsi un certain devoir d'exhaustivité de sa part, qui ne doit cependant pas être interprété de manière trop stricte : il lui est certes interdit de passer sous silence des éléments importants pour la formation de l'opinion du corps électoral ou de restituer faussement les arguments développés par le comité d'initiative et de référendum. L'autorité n'est néanmoins pas tenue de discuter tous les détails du projet ou de relater l'ensemble des éléments qui parlent en faveur ou en défaveur de ce dernier. Le principe de transparence exige que les interventions officielles soient, sans ambiguïtés, identifiables comme telles par le citoyen. L'autorité ne peut donc agir de façon opaque, par exemple en finançant en sous-main les partisans de la position qu'elle défend. Elle ne saurait également amalgamer ses prises de position avec celles d'un comité privé en présentant de manière indistincte une position partisane et la position officielle dans le contenu informatif émanant de l'autorité. Enfin, le principe de proportionnalité, qui est du reste un principe cardinal de l'activité de l'Etat (art. 7 al. 2 de la Constitution vaudoise), interdit aux autorités de faire usage de moyens démesurés au cours de la campagne. Les interventions des autorités ne pourront en aucun cas dépasser en nombre et en intensité les interventions des acteurs privés. La question des moyens financiers engagés par les autorités est ici au cœur du problème. Ces dernières devront faire preuve de mesure dans l'emploi des fonds publics alloués à des opérations de communication en vue d'un scrutin à venir.

Le troisième alinéa traite du cas particulier de l'intervention du Conseil d'Etat lors d'une campagne de votation se déroulant dans une autre collectivité que le canton, que ce soit à l'échelon inférieur (scrutin communal) ou supérieur (scrutin fédéral). Dans de tels cas de figure, le Conseil d'Etat n'a pas pour charge de diriger la collectivité au sein de laquelle se déroule le scrutin. Il ne peut donc se prévaloir de sa fonction d'information des électeurs. En revanche, la jurisprudence du Tribunal fédéral admet que lorsque les intérêts d'un canton sont particulièrement touchés par un scrutin fédéral, les autorités du canton concerné peuvent intervenir dans la campagne et délivrer une recommandation de vote. Il faut ainsi que le canton nourrisse un intérêt substantiel à l'issue du scrutin pour que le Conseil d'Etat puisse s'engager dans la campagne. Cela sera notamment le cas si les compétences, les finances ou les infrastructures du canton sont touchées de façon significative par l'objet soumis au vote. Lorsque les intérêts du canton sont particulièrement touchés par un scrutin communal, l'intervention du Conseil d'Etat est également admissible, quoiqu'à des conditions bien plus strictes si l'on s'en tient à la jurisprudence fédérale. En tout état de cause, les principes encadrant l'information officielle, énoncés à l'al. 2, devront être respectés. De même, aucune forme d'intervention ne sera entreprise si elle risque de contrevenir à la liberté de vote garantie à l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale, notion concrétisée par le Tribunal fédéral dans une abondante jurisprudence. L'al. 4 dispose que l'ensemble des principes valables au niveau cantonal s'appliqueront par analogie au niveau communal. Les droits et obligations du Conseil d'Etat au niveau cantonal incomberont à la Municipalité au niveau communal et au Comité de direction au niveau intercommunal.

### *Article 32 Exercice du droit de vote*

Cette disposition du projet LEDP est identique à l'art. 25 de la LEDP 1989.

### *Article 33 Dépouillement*

La première modification apportée à la disposition relative au dépouillement se situe à l'al. 2. Le Conseil d'Etat pourra désormais autoriser les bureaux électoraux communaux des communes de plus de 10'000 habitants à procéder au dépouillement anticipé dès la veille du jour du scrutin. Ce n'est aujourd'hui possible que le jour du scrutin, avant la clôture du local de vote.

L'autorisation de dépouiller dès la veille du scrutin – une possibilité qui existe déjà dans le canton de Zurich – ne sera octroyée que si la charge de travail liée au dépouillement le justifie. Seules quelques communes du canton, les plus grandes, devraient être concernées ; raison pour laquelle la possibilité du dépouillement anticipé ne concerne que les communes de plus de 10'000 habitants. De même, seuls certains types de scrutin devraient entrer en considération. Ce sont essentiellement les élections de parlements selon le système proportionnel – élection du Conseil national, du Grand Conseil et des Conseils communaux élus selon ce mode de scrutin – qui justifient, en raison de la complexité du décompte des suffrages et de l'établissement du résultat final, que le dépouillement puisse débiter la veille du scrutin. Dans son autorisation, le Conseil d'Etat devra veiller à définir les opérations qui peuvent être effectuées la veille du scrutin et celles qui devront obligatoirement attendre le jour du scrutin. Il devra également fixer dans ses décisions l'heure à laquelle les opérations de dépouillement anticipé pourront démarrer.

La préservation du secret du vote est un objectif prioritaire. Pour cette raison, les précautions qui figuraient dans la LEDP 1989 à ce sujet ont été conservées dans le projet LEDP. Ainsi le dépouillement devra obligatoirement se dérouler dans une salle séparée du local de vote. S'agissant du dépouillement anticipé, toutes les mesures utiles devront être prises pour en garantir le secret. Les résultats du dépouillement anticipé devront être tenus secrets et ne pourront en aucun cas être divulgués hors du local de dépouillement (al. 3). Une personne qui ébruiterait les résultats du dépouillement anticipé sera susceptible de faire l'objet d'une plainte pénale pour violation du secret du vote au sens de l'art. 283 du Code pénal suisse.

Dans le but d'assurer le secret du vote et des opérations de dépouillement, une nouvelle disposition (al. 5) a été introduite pour préciser de manière exhaustive les personnes ayant accès au local de dépouillement. Seuls les membres du bureau et les personnes désignées par ce dernier pour l'assister dans le dépouillement seront autorisées à pénétrer dans le local dédié à ces opérations. En vertu de la compétence qui lui est attribuée par l'art. 14 Projet LEDP, le bureau pourra décider d'expulser les personnes qui tenteraient de s'introduire dans le local de dépouillement, en faisant appel aux forces de l'ordre si nécessaire.

L'al. 6 reprend une disposition qui figure dans le titre final de la LEDP 1989. Elle octroie la compétence au Conseil d'Etat d'autoriser l'utilisation de moyens techniques nouveaux pour le dépouillement et d'édicter des instructions à cet égard. Les communes souhaitant avoir

recours à des procédés techniques pour le dépouillement, tels des machines à lecture optique, doivent ainsi requérir une autorisation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 36 Etablissement des résultats*

La disposition qui détermine la façon dont les résultats d'une votation doivent être établis a été modifiée de façon à conférer une reconnaissance accrue au vote blanc. Sous l'égide de la LEDP 1989, votes nuls et votes blancs étaient amalgamés comme autant de votes qui n'étaient pas valablement exprimés. En effet, l'art. 29 al. 2 de la LEDP 1989 disposait que le projet était accepté s'il obtenait plus de la moitié des suffrages valablement exprimés, ceux-ci se réduisant ainsi aux suffrages portant l'inscription d'un « oui » ou d'un « non ».

Selon l'art. 36 du projet LEDP, les bulletins blancs devront désormais être considérés comme des votes valablement exprimés (al. 1). Ils n'auront toutefois aucune incidence sur l'issue finale du scrutin puisqu'un projet sera accepté dès lors que le nombre de bulletins valablement exprimés portant l'inscription d'un « oui » sera supérieur au nombre de bulletins valablement exprimés portant l'inscription d'un « non » (al. 2). Ainsi si le nombre de bulletins blancs dépasse le nombre de bulletins exprimant un « oui », eux-mêmes supérieurs au nombre de bulletins exprimant un « non », cela ne constituera nullement un obstacle à l'acceptation de l'objet soumis au vote.

### *Titre III Règles particulières aux élections*

#### *Chapitre I Dispositions générales*

##### *Article 43 Matériel officiel*

Les responsabilités en matière d'impression du matériel électoral officiel lors des élections ont été clarifiées afin de correspondre à la pratique actuelle. Cette tâche incombe essentiellement au département. Pour les élections communales, la municipalité demeure toutefois responsable de l'impression des explications sur la manière de voter et des jeux complets des bulletins électoraux de liste et des bulletins pour le vote manuscrit.

##### *Article 44 Frais d'impression des bulletins électoraux*

La prise en charge des frais d'impression des bulletins électoraux se fera aux mêmes conditions qu'aujourd'hui. Seuls des correctifs rédactionnels ont été apportés.

##### *Article 49 Etablissement des résultats*

L'un des objectifs du projet LEDP est de conférer une reconnaissance accrue au vote blanc, sans toutefois que celui-ci n'interfère sur l'issue finale du scrutin. La disposition consacrée à l'établissement des résultats lors de votations a ainsi été rédigée en ce sens (voir le commentaire de l'article 36 Projet LEDP).

Il en sera de même lors des élections. L'art. 49 al. 2 du Projet LEDP dispose qu'en cas d'élection selon le système proportionnel ou majoritaire à un tour, les bulletins blancs devront être désormais considérés comme étant valablement exprimés – ce qui n'était pas le cas sous

l'empire de la LEDP 1989 – sans toutefois entrer en considération pour l'établissement des résultats.

L'al. 3 élargit la portée du vote blanc d'une manière plus significative. Les bulletins blancs seront désormais également pris en compte pour l'établissement de la majorité relative au second tour, et non plus uniquement pour le calcul de la majorité absolue au premier tour comme c'est le cas à l'heure actuelle. Cela n'aura aucune incidence directe sur l'issue du scrutin, puisque ce sont toujours les mêmes candidats qui seront élus. En revanche, le pourcentage de voix obtenu par rapport au nombre total de suffrages valablement exprimés sera minoré par le nombre de bulletins blancs exprimés. Ceci contribuera à donner une vision plus précise et nuancée du résultat de l'élection.

#### *Article 50 Tirage au sort*

Le tirage au sort est prévu pour l'attribution du numéro d'ordre aux listes électorales et pour départager les listes ou les candidats en cas d'égalité du nombre de suffrages obtenus. L'art. 50 du projet LEDP détermine l'autorité compétente pour procéder au tirage au sort.

L'al. 1 fixe le principe selon lequel cette opération incombe au président du bureau électoral compétent. Le tirage au sort doit s'opérer, en principe manuellement, en présence des autres membres du bureau. Il ne sera désormais plus nécessaire de convoquer les candidats intéressés, ainsi que le prévoyait l'art. 43 de la LEDP 1989. Le tirage au sort pourra dès lors s'effectuer sans qu'il soit nécessaire de faire déplacer les candidats concernés, qui ne sont pas forcément joignables suivant l'heure à laquelle le dépouillement est terminé. La présence des candidats reste cependant possible sur une base volontaire.

L'al. 2 précise qu'en cas d'élection du Conseil national, du Conseil des Etats ou du Conseil d'Etat, le tirage au sort doit être effectué par le bureau électoral cantonal, et non plus par le bureau du Grand Conseil comme le prévoit la LEDP 1989. Le bureau électoral cantonal étant chargé de la centralisation des résultats et de leur transfert à la Chancellerie fédérale – pour les élections des autorités fédérales – il se justifie qu'il lui revienne également de procéder au tirage au sort dès lors qu'il conclut à l'égalité des suffrages obtenus par deux candidats en lice.

#### *Chapitre II Election du Grand Conseil*

Les règles gouvernant l'élection du Grand Conseil n'ont fait l'objet d'aucun changement substantiel. L'élection du Grand Conseil continuera de s'effectuer selon le système de la représentation proportionnelle et la répartition des sièges se fera de la même façon que sous l'égide de la LEDP 1989. Ces règles sur l'élection du Grand Conseil ont fait l'objet d'explications substantielles de la part du Conseil d'Etat en 1997, à l'occasion de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'exposé des motifs du Conseil d'Etat peut être consulté au Bulletin officiel du Grand Conseil, année 1997, p. 7003 et suivantes, ou sur internet à l'adresse suivante : <https://SCRIPTORIUM.bcu-lausanne.ch/zoom/288056/view?page=701&p=separate&tool=info&view=0,0,1734,2484>

Il n'y a ainsi pas lieu de procéder à un commentaire détaillé des différentes dispositions qui règlent l'élection du Grand Conseil. Seuls les articles qui ont subi une modification sur le fond font l'objet du présent commentaire.

#### *Article 58 Dépôt des listes*

En vertu de l'al. 1, le délai pour déposer les listes de candidats est fixé au lundi de la septième semaine précédant l'élection. La solution reste inchangée par rapport à la LEDP 1989.

Une nouvelle disposition (al. 4) fait son apparition pour tenir compte de l'introduction du registre des partis politiques. Les partis inscrits dans ce registre seront dispensés de l'obligation d'obtenir le paraphe de dix électeurs pour déposer leurs listes de candidats. Ces mêmes partis seront également dispensés d'indiquer un mandataire et un suppléant dans leur liste pour autant que mandataire et suppléant soient désignés dans le registre. Une seule personne peut officier en qualité de mandataire ou de suppléant pour plusieurs listes. Si, par exemple, une seule personne est inscrite en qualité de mandataire dans le registre des partis politiques et que plusieurs listes sont déposées par un parti inscrit sans mention de mandataire, la personne désignée comme mandataire dans le registre officiera comme mandataire pour l'ensemble desdites listes.

La seule condition requise pour faire office de mandataire ou de suppléant est d'avoir l'exercice des droits civils (al. 5). Il n'est donc pas nécessaire de revêtir la qualité d'électeur pour devenir mandataire ou suppléant d'une liste électorale.

Déposée en novembre 2017, la motion Eric Sonnay et consorts (17\_MOT\_012) propose l'introduction d'une règle dans la LEDP interdisant à quiconque d'être inscrit sur une liste électorale déposée dans un arrondissement électoral dans lequel il n'est pas domicilié. L'al. 7 a été modifié de façon à donner suite favorablement à cette motion. Cette disposition vise à empêcher un candidat de pouvoir être inscrit sur une liste s'il n'est pas domicilié, au moment de l'échéance du délai de dépôt des listes, dans l'arrondissement ou le sous-arrondissement dans lequel il se porte candidat. En l'état de la législation actuelle, un candidat doit être uniquement domicilié dans le canton. Il peut dès lors se présenter dans n'importe quel arrondissement ou sous-arrondissement, quel que soit son lieu de domicile au sein du canton. Or, la bonne confection d'une loi impose que les principales opinions et intérêts collectifs puissent avoir voix au chapitre lors de son élaboration. Les partis et groupes politiques représentés au Grand Conseil ont précisément pour fonction d'incarner la diversité des opinions et des conceptions de la société qui coexistent au sein de la population vaudoise. Cela étant, cette diversité est également géographique. Les centres urbains et leurs périphéries ainsi que les régions de campagne ou de montagne sont autant de réalités sociologiques qui ne peuvent manquer de bénéficier d'une forme de représentation au sein du Grand Conseil. Sans cela, une partie de la population pourrait être laissée sans voix ou être représentée de manière inéquitable. Il est donc important que les députés vivent dans les régions dans lesquels ils sont élus. C'est ainsi qu'ils peuvent entretenir un rapport de proximité avec les populations concernées, et ainsi représenter leurs aspirations.



En revanche, le déménagement d'un député dans un autre arrondissement que celui où il a été élu ne l'empêchera pas de continuer d'exercer sa fonction jusqu'à la fin de la législature. Seul un déménagement hors des frontières du canton doit entraîner la fin du mandat en cours de législature. En effet, conformément à ce que prévoit l'art. 15 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil – et l'art. 97 de la loi sur les communes – seule la perte de la qualité d'électeur peut entraîner la fin du mandat. Or un député qui déménage dans un autre arrondissement du canton ne perd pas sa qualité d'électeur au niveau cantonal ; son mandat doit donc pouvoir se poursuivre.

#### *Article 59 Contenu des listes*

Les noms de candidats pourront désormais être doublés directement sur les listes déposées en vue de l'élection du Grand Conseil (al. 1, *in fine*) si les partis le souhaitent. Grâce à cette possibilité offertes aux partis, il ne sera plus nécessaire pour l'électeur de doubler certains noms de candidat de façon manuscrite.

#### *Article 64 Apparement dans les arrondissements non subdivisés*

Une précision a été apportée concernant le dépôt des déclarations d'apparement afin de dissiper quelques incertitudes. Il est désormais clairement prévu, à l'al. 1, que les déclarations d'apparement doivent être déposées au moment du dépôt des listes. Il ne sera donc plus possible de le faire ultérieurement.

#### *Article 66 Publication des listes*

Les listes électorales définitives pour l'élection du Grand Conseil seront désormais également publiées sur le site internet de l'Etat de Vaud (al. 2), et non plus uniquement au pilier public du chef-lieu d'arrondissement ou de sous-arrondissement (affichage prévu à l'al. 1).

Seules les listes électorales pourront faire l'objet d'une publication ou d'un affichage officiel. En ce sens, l'al. 3 précise que des bulletins de vote ne pourront en aucun cas faire l'objet d'un affichage ou d'une publication. L'objectif de cette disposition est d'éviter que des personnes puissent produire de faux bulletins de vote en recopiant des bulletins affichés ou ayant fait l'objet d'une publication.

#### *Article 83 Vacance de siège pendant la législature*

Plusieurs modifications de fond ont été apportées à la disposition relative aux vacances de siège durant la législature.

En premier lieu, l'al. 3 introduit une règle nouvelle prévoyant la radiation de la liste des suppléants des personnes ayant refusé leur élection à titre de premier suppléant éligible ou qui ont déménagé, après l'élection, hors de l'arrondissement ou du sous-arrondissement dans lequel elles étaient candidates. Les personnes concernées par ces deux cas de figure ne pourront donc plus être éligibles à titre de suppléant en cas de nouvelle vacance de siège durant la législature. Une telle règle vise à prévenir différents abus et à lutter contre une certaine forme d'opportunisme. On doit considérer qu'une personne qui souhaite être député

alors qu'elle a déjà refusé une élection à titre de suppléant a laissé passer sa chance et qu'il lui faut à nouveau se soumettre aux électeurs pour accéder au Grand Conseil. De même, un individu qui tenterait d'emménager à nouveau dans un arrondissement dans lequel il fut candidat dans le seul but d'accéder au Grand Conseil commettrait un abus de droit. En effet, il rechercherait, par son déménagement, à contourner la règle interdisant à quiconque d'être élu alors qu'il a son domicile politique dans un autre arrondissement.

En second lieu, un changement d'ordre systématique a été opéré. Il vise à clarifier la notion d'élection complémentaire. Dans la LEDP 1989, la disposition consacrée à l'élection complémentaire (art. 67 LEDP 1989) laisse penser qu'elle débute par la nomination d'une candidature de remplacement par les signataires de la liste à laquelle appartient le député dont le siège est à repourvoir (art. 67 al. 1 LEDP 1989) avant que, faute de désignation par ce biais-là, les électeurs soient convoqués (art. 67 al. 2 LEDP 1989). Or le sens commun porte plutôt à penser que l'élection d'un député implique la convocation des électeurs. En plaçant la nomination d'une candidature de remplacement dans la disposition consacrée aux vacances de sièges, le projet LEDP donne un sens plus restreint à la notion d'élection complémentaire, en la limitant à la convocation des électeurs (voir art. 84 Projet LEDP).

La procédure à suivre en cas de départ d'un député se décomposera ainsi en trois phases successives et alternatives. Durant la première phase, le secrétariat général du Grand Conseil invitera le bureau d'arrondissement à repourvoir le siège vacant en proclamant élu le premier suppléant éligible de la liste à laquelle appartenait le député partant (art. 83 al. 1 et 2 Projet LEDP). Si le siège devenu vacant ne peut être occupé par un suppléant, il conviendra de passer à la seconde phase de la procédure où les signataires de la liste à laquelle appartenait le député partant pourront présenter une candidature de remplacement (art. 83 al. 4 Projet LEDP). À cet égard, les partis inscrits au registre au moment de l'élection du député partant pourront, par le biais de leurs organes statutaires compétents, désigner une candidature de remplacement (art. 83 al. 5 Projet LEDP). Il reviendra aux partis concernés de désigner dans leurs statuts l'organe compétent pour cette opération. Pour les partis non-inscrits, le soutien de six signataires de la première liste demeurera nécessaire. Les parties prenantes à la nomination du remplaçant du député sortant disposeront d'un délai de cinq semaines pour repourvoir le siège vacant selon les modalités de la première phase ou, si nécessaire, de la seconde phase. Faute de quoi, il faudra passer à la troisième phase de la procédure de nomination du remplaçant du député partant où le département convoquera les électeurs (art. 84 al. 1 Projet LEDP). Cette troisième phase constitue l'élection complémentaire à proprement parler, raison pour laquelle elle seule fait désormais l'objet d'une disposition spécifique et précisément intitulée comme telle.

Cette redéfinition de l'élection complémentaire n'aura qu'une portée pratique limitée pour l'élection du Grand Conseil. En effet, son seul effet sera que la nomination d'une candidature de remplacement par les signataires de la liste à laquelle appartenait le député partant sera possible même si les élections générales ont lieu dans moins de six mois. Selon la règle prévue à l'art. 84 al. 3 Projet LEDP (règle reprise de l'art. 32 al. 3 LEDP 1989), il n'y a plus lieu de procéder à une élection complémentaire lorsque le mandat devient vacant moins de six mois avant les élections générales. C'est donc uniquement la convocation des électeurs qui ne

sera plus possible dans les six mois qui précèdent les élections générales, la brièveté de la période ne justifiant pas les coûts qu'implique l'organisation d'un scrutin. En revanche, la cooptation d'un nouveau député par les signataires de la liste sera possible, même moins de six mois avant les élections générales.

En revanche, la redéfinition plus restreinte de l'élection complémentaire aura un impact décisif dans les conseils communaux élus selon le système proportionnel, pour lesquels les règles relatives à l'élection complémentaire du Grand Conseil s'appliquent par analogie. En effet, l'art. 103 al. 2 Projet LEDP dispose qu'il y a lieu de procéder à une élection complémentaire dès lors que plus d'un cinquième des sièges du conseil communal est vacant. Selon la procédure prévue par la LEDP 1989, le bureau du conseil communal devrait se contenter, à l'occasion de la démission d'un conseiller, de proclamer élu le premier suppléant éligible issu de la liste du conseiller démissionnaire. Il ne pourrait pas inviter les signataires de la liste à nommer un candidat de remplacement car cette opération relève, à l'aune de l'art. 67 de la LEDP 1989, de l'élection complémentaire. Le bureau devrait attendre que plus d'un cinquième des sièges du conseil communal soit vacant pour procéder à une telle opération. Selon la nouvelle systématique prévue par le projet LEDP, la convocation des électeurs n'aura lieu que lorsque plus d'un cinquième des sièges du conseil est vacant. Chaque fois qu'un conseiller démissionnera, le bureau du conseil pourra donc inviter les signataires de sa liste à repourvoir son poste à l'aide d'une candidature de remplacement. La convocation des électeurs n'interviendra que lorsque moins de quatre cinquièmes des sièges du conseil est pourvu. Avec cette nouvelle configuration, les cas d'élection complémentaire à proprement parler devraient donc se limiter au strict minimum.

#### *Article 84 Election complémentaire*

La notion de l'élection complémentaire a été redéfinie dans un sens plus restreint. La raison d'être de cette redéfinition ainsi que sa portée pratique font l'objet d'éclaircissement dans le commentaire de l'article 83.

Un autre changement, d'ordre systématique, doit toutefois être signalé. La disposition précisant qu'aucune élection complémentaire ne doit avoir lieu moins de six mois avant les élections générales figure désormais dans la disposition précisément consacrée à l'élection complémentaire. Dans la LEDP 1989, une telle prescription figurait dans la disposition consacrée à la durée des mandats (art. 32 al. 3 LEDP 1989), ce qui avait moins de sens du point de vue de la cohérence de la loi.

#### *Chapitre III Election du Conseil d'Etat*

##### *Articles 85 à 96*

À l'image du système électoral applicable à l'élection du Grand Conseil, les règles régissant l'élection du Conseil d'Etat ont fait l'objet d'adaptations ponctuelles et mineures.

Il a fallu, pour l'essentiel, tenir compte de l'introduction du registre des partis politiques. Ainsi les partis dûment inscrits au registre seront dispensés d'obtenir la signature de cinquante

électeurs domiciliés dans le canton pour pouvoir présenter un candidat à l'élection du Conseil d'Etat, au premier (art. 88 al. 1) comme au second tour (art. 96 al. 3).

#### *Chapitre IV Elections communales*

Les règles qui régissent le déroulement des élections communales restent, dans leur globalité et leur logique, pratiquement inchangées. Les révisions opérées portent sur des points bien précis. Les explications à leur sujet figurent dans le commentaire article par article ci-dessous.

A titre liminaire, il convient de relever la suppression, dans le projet LEDP, du régime spécial prévu pour les élections dans les communes dotées d'un conseil général qui figurait à l'art. 85 de la LEDP 1989. Cette disposition prévoyait l'élection en un seul jour de la municipalité et du syndic dans les communes dotées d'un conseil général. Deux motions transformées en postulats actuellement pendants au Grand Conseil exigent l'abrogation de ce régime particulier (16\_MOT\_083 et 16\_MOT\_086). Cela aura pour effet que l'élection de la municipalité et du syndic s'y dérouleront désormais selon le régime applicable dans les communes à conseil communal, où les deux tours de l'élection de la municipalité et de l'élection du syndic ont lieu à des dates distinctes. Il pourra donc y avoir potentiellement quatre jours d'élection pour élire municipalité et syndic – deux tours pour l'élection de la municipalité et deux tours pour l'élection du syndic – et ceci dans l'ensemble des communes vaudoises, indépendamment du fait qu'elles disposent d'un conseil général ou communal.

La suppression du régime spécial dont bénéficient actuellement les communes dotées d'un conseil général s'explique par l'évolution des mœurs en matière de participation à la vie politique. Le vote par correspondance est aujourd'hui la manière de voter la plus largement pratiquée et plébiscitée par les électeurs du canton. Se déplacer au local de vote pour exprimer son suffrage n'est plus aujourd'hui dans les habitudes des Vaudois. Auparavant, l'élection de la municipalité et du syndic sur une seule journée revêtait un caractère de fête populaire dans les petites communes. Cet engouement s'est aujourd'hui estompé. Les électeurs, dans leur grande majorité, estiment avoir accompli leurs devoirs civiques en votant par correspondance. Sous l'égide de la LEDP 1989 (art. 17b al. 3 LEDP 1989), le vote par correspondance n'est possible que pour le premier tour de l'élection de du premier scrutin en cours (en général, le premier tour de l'élection de la municipalité). Cette disposition consacre une inégalité de traitement entre les communes. Les électeurs des communes dotées d'un conseil communal peuvent voter par correspondance à l'occasion des deux tours de l'élection de la municipalité et de l'élection du syndic. En revanche, les électeurs des communes à conseil général sont exclus du vote par correspondance, alors qu'ils exercent leur droit de vote par ce moyen-là lors d'autres scrutins (votations fédérales ou cantonales et élections cantonales). En supprimant le régime spécial applicable à l'élection de la municipalité et du syndic dans les communes dotées d'un conseil général, un terme est mis à une inégalité de traitement qui ne se justifie plus.

On pourrait rétorquer que cela ralentira le processus d'élection des autorités exécutives dans les communes possédant un conseil général. À cela, il convient de répondre que ces élections pourront se dérouler de façon moins brusque et précipitée. La population bénéficiera de plus de temps pour mûrir ses choix, tandis que les candidats seront plus à même d'estimer la

pertinence du maintien de leur candidature. Ce laps de temps élargi pour l'élection de la municipalité et du syndic permettra également à des candidats de se révéler entre les deux tours de l'élection.

#### *Article 97 Calendrier*

Il est désormais précisé que les élections générales dans les communes auront lieu tous les cinq ans durant le *premier semestre*. La LEDP 1989 dispose que les élections générales doivent se dérouler au printemps. Avec cette nouvelle formulation, le Conseil d'Etat bénéficiera d'une plus grande marge de manœuvre dans la fixation de la date des élections générales. Il sera donc désormais possible de restreindre la période qui sépare les élections générales de la fin de la législature, permettant aux nouvelles autorités de se mettre en place peu de temps après leur élection.

La compétence octroyée au Conseil d'Etat de fixer la date des élections générales communales figure désormais à l'art. 8 al. 2 du projet LEDP, disposition précisément consacrée à la définition du calendrier de différents types de scrutins.

#### *Article 98 Système électoral*

La disposition consacrée au système électoral applicable dans les communes n'a fait l'objet d'aucune révision matérielle.

Le système proportionnel reste la modalité d'élection applicable par principe pour l'élection des conseils communaux. L'alinéa premier a toutefois été étoffé de façon à préciser qu'un règlement communal peut certes introduire un système majoritaire à deux tours, cependant dans les *communes de moins de 3000 habitants* uniquement. Il ne s'agit nullement d'une quelconque innovation. Cet ajout n'est qu'une simple transposition de la règle qui figure déjà à l'art. 144 al. 3 de la Constitution vaudoise.

Une réserve au bénéfice de la loi sur les fusions de communes (LFusCom ; BLV 175.61) a été ajoutée à l'al. 4. Les art. 13 à 15 LFusCom déterminent dans quelles conditions la commune fusionnée est amenée à former l'arrondissement électoral.

#### *Article 99 Renvoi*

Le chapitre consacré aux élections communales est assez bref du fait du renvoi à d'autres dispositions. Comme dans la LEDP 1989, le projet LEDP prescrit l'application par analogie des dispositions régissant l'élection du Grand Conseil aux élections des conseils communaux selon le système proportionnel.

Les autorités communales élues selon le système majoritaire le seront par le biais d'une application par analogie des dispositions relatives à l'élection du Conseil d'Etat. Une exception à ce principe est l'inapplicabilité de l'article 94 qui empêche les candidats de se présenter au second tour de l'élection s'ils n'ont pas obtenu au moins cinq pour-cent des suffrages valablement exprimés au premier tour (art. 94 al. 1), à moins que la liste à laquelle de tels candidats appartenaient ne présente une candidature de remplacement (art. 94 al. 2).

Cette règle sera toutefois applicable, à titre d'« exception à l'exception », pour l'élection de la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants (le chiffre de la statistique annuelle de la population vaudoise sera pris en compte). En revanche, l'article 94 ne s'appliquera pas à l'élection des conseils communaux élus selon le système majoritaire ainsi qu'à l'élection de la municipalité dans les communes de moins de 10'000 habitants.

La règle prévue à l'article 94 a pour but d'éviter que des candidatures fantaisistes ou provenant de forces politiques sans véritable écho dans la population puissent se greffer à la campagne en se présentant de façon opportuniste au second tour de l'élection. Sans une telle règle, ce genre de candidatures pourrait bien souvent empêcher une élection tacite et obligerait les autorités à organiser un scrutin – dont le résultat est couru d'avance – pour le second tour, avec les coûts conséquents que cela implique. Ce garde-fou a toute sa légitimité dans les grandes communes, fortement politisées, où les candidatures pour le conseil communal ou la municipalité sont par ailleurs en nombre suffisant. Il serait en revanche mal venu là où les candidatures pour le législatif ou l'exécutif communal viennent à manquer. C'est pour ces motifs que la règle prescrite à l'article 94 ne s'appliquera au niveau communal que dans un cadre très restreint – l'élection de la municipalité des communes de plus de 10'000 habitants – et qu'elle demeurera sans effet dans les plus petites communes où l'on ne saurait élever ce type d'obstacles pour ne pas dissuader d'éventuels candidats.

#### *Article 100 Compétence du bureau électoral communal*

La compétence octroyée au bureau électoral communal de prendre les décisions nécessaires à la bonne tenue du scrutin et de proclamer les candidats élus lors des élections communales figure, dans la LEDP 1989, dans la norme consacrée aux renvois aux dispositions applicables aux élections au niveau cantonal. Dans la mesure où cette règle de compétence n'est pas une norme de renvoi à proprement parler, il a été décidé d'en faire une disposition séparée dans le projet LEDP. Son contenu normatif demeure néanmoins inchangé.

#### *Article 101 Dépôt des listes*

La règle applicable au dépôt des listes pour les élections communales a été retravaillée de manière à la rendre plus complète et donc plus lisible pour l'électeur. Ce dernier n'aura plus qu'à se reporter à une seule disposition pour connaître les règles applicables au dépôt des listes pour les élections communales ; il ne sera ainsi plus ballotté entre une multitude de normes de renvoi. Pour l'essentiel, l'art. 101 du projet LEDP reprend les principes applicables au dépôt des listes au plan cantonal.

La première phrase de l'al. 1 fixe au lundi de la septième semaine qui précède l'élection – à 12h00 précises – le délai pour déposer les listes de candidats. Ceci concerne l'élection du conseil communal et l'élection de la municipalité. Le délai pour le dépôt des listes pour le premier tour de l'élection du syndic est régi par l'art. 102 du projet LEDP. La seconde phrase de l'al. 2 précise le délai du dépôt des listes en cas de second tour, ce qui concerne l'élection du conseil communal élu selon le système majoritaire, l'élection de la municipalité ainsi que l'élection du syndic. Les listes devront être déposées au plus tard le mardi, à 12h00 précises,

de la troisième semaine précédant le second tour. Il s'agit du même délai que celui prévu pour le second tour de l'élection du Conseil d'Etat (art. 93 projet LEDP).

L'al. 2 détermine le nombre de signatures nécessaires pour que la liste déposée soit déclarée valable. Les chiffres – dix électeurs pour les élections selon le système proportionnel et trois électeurs pour les élections selon le système majoritaire – ont été repris de l'art. 83 al. 1 de la LEDP 1989. Les conséquences de l'introduction du registre des partis politiques ont également été prises en considération. Ainsi les sections locales des partis enregistrés pourront déposer leurs listes sans qu'aucun parrainage d'électeur ne soit nécessaire. Dans la mesure où les sections communales et locales des partis politiques sont des personnes morales formellement indépendantes des partis cantonaux inscrits au registre des partis, la dispense ici prévue bénéficiera à l'entité qui dépose la liste, soit la section locale. Il convient donc de préciser ce que l'on entend par « section locale ». Afin d'éviter incertitudes, confusions ou abus, seules les sections officiellement reconnues comme telles par les organes statutaires du parti cantonal inscrit au registre pourront être considérées comme des « sections locales » au sens de la loi. En cas de doute, la commune pourra s'adresser au département afin qu'il s'enquière auprès du parti cantonal de l'organisation à laquelle la reconnaissance en tant que section locale a été accordée.

Le registre cantonal des partis politiques ne sera également pas dénué d'effets concernant la nomination d'un mandataire et d'un suppléant pour les listes électorales déposées au niveau communal (al. 4). En effet, les sections locales des partis politiques seront dispensées de désigner un mandataire et un suppléant sur leurs listes, pour autant qu'ils soient désignés dans le registre. Les partis politiques auront la possibilité, lors de leur inscription au registre, de désigner des mandataires et des suppléants au niveau cantonal, au niveau des différents arrondissements électoraux ainsi qu'au niveau communal. Si aucun mandataire n'est désigné au niveau communal, l'autorité devra s'adresser au mandataire désigné au niveau de l'arrondissement ou, subsidiairement, au niveau cantonal. Au cas où aucun mandataire n'est désigné dans le registre, la section locale du parti enregistré devra désigner le mandataire dans la liste déposée auprès du greffe municipal.

L'al. 5 précise que le mandataire et son suppléant doivent avoir l'exercice des droits civils, une règle nouvelle également introduite au niveau cantonal (art. 58 al. 5 du projet LEDP). L'al. 6 est une transposition de l'art. 58 al. 6 du projet LEDP, déjà présent dans la LEDP 1989. L'al. 7 est quant à lui une reprise, reformulée mais sans altération sur le fond, de l'art. 83 al. 3 de la LEDP 1989 qui interdit à quiconque d'être candidat dans une commune dans laquelle il n'était pas domicilié au plus tard au moment du dépôt des listes.

#### *Article 102 Election du syndic*

La disposition relative à l'élection du syndic n'a fait l'objet d'aucun changement significatif. La disposition précisant le délai applicable au dépôt des listes pour le second tour de l'élection figure désormais à l'al. 1 de l'art. 101 du projet LEDP.

### *Article 103 Suppléants du conseil communal dans le système proportionnel*

Aucune disposition de la LEDP 1989 n'est spécifiquement consacrée à l'élection complémentaire dans les conseils communaux élus selon le système proportionnel. Il y a donc lieu d'appliquer par analogie les règles régissant l'élection complémentaire du Grand Conseil (art. 66 et 67 LEDP 1989).

Le projet LEDP propose une solution analogue. L'art. 103 al. 1 du projet LEDP contient ainsi un renvoi à la règle applicable en cas de vacance de siège au Grand Conseil en cours de législature. Selon cette disposition (art. 83 projet LEDP), le bureau du conseil communal proclamera l'élection du premier suppléant éligible de la liste à laquelle appartenait le conseiller dont le siège est à repourvoir (art. 83 al. 2 projet LEDP par analogie). Au cas où cela ne pourrait être possible, les signataires – à condition qu'ils soient au moins six – de ladite liste pourront nommer une candidature de remplacement (art. 83 al. 4 projet LEDP par analogie). Cette possibilité sera également ouverte aux sections locales des partis politiques qui étaient enregistrés dans le registre des partis politiques au moment où le conseiller dont le siège est à repourvoir a été élu sur la liste de ce parti (art. 83 al. 5 projet LEDP par analogie). Il est important de relever que le siège laissé vacant devra être repourvu dans un délai de cinq semaines, en application par analogie de la règle prévue en cas de vacance de siège au Grand Conseil (art. 83, al. 1 projet LEDP). Passé ce délai, le siège devra être considéré comme perdu pour la liste à laquelle il appartenait. Ce siège ne pourra être repourvu que par le biais d'une élection complémentaire qui aura lieu lorsque plus d'un cinquième des sièges du conseil sera vacant.

En effet, une nouveauté apportée par le projet de révision se situe à l'art. 103 al. 3 du projet LEDP. Selon cette disposition, il n'y aura lieu de procéder à une élection complémentaire que dans le cas où plus d'un cinquième des sièges est vacant. Selon la définition restreinte de l'élection complémentaire retenue par le projet LEDP (voir le commentaire de l'art. 83 projet LEDP), les électeurs ne seront convoqués que dans l'hypothèse où plus de 20% des sièges du conseil communal sont vacants. Dès lors que ce chiffre est atteint, l'ensemble des sièges restés vacants doit être repourvu par le biais d'une élection complémentaire se déroulant selon les règles du système proportionnel (art. 84 al. 2 projet LEDP par analogie). Il s'agit là d'une règle impérative, en ceci qu'aucune élection complémentaire ne devra être organisée dès lors qu'au moins quatre cinquièmes des sièges du conseil communal sont pourvus.

Cette nouvelle règle vise à réduire, dans la mesure du raisonnable, le nombre d'élections complémentaires. Deux raisons plaident en sa faveur. En premier lieu, ce genre de scrutin ne présente qu'un faible intérêt politique puisqu'une élection complémentaire portant sur un seul ou un faible nombre de sièges ne peut pas, dans la plupart des cas, faire basculer la majorité du conseil dans un autre camp. Dans un tel cas de figure, il est difficile de susciter l'intérêt des électeurs et un fort taux d'abstention est à craindre. En second lieu, une vacance portant sur moins d'un cinquième du total des sièges du conseil communal n'est pas de nature à compromettre le bon fonctionnement de cette autorité. En effet, il reste un nombre suffisant de conseillers pour composer les différentes commissions et pour qu'un débat pluraliste et contradictoire ait réellement lieu. Relevons enfin que la règle imposant la tenue d'une élection



complémentaire uniquement lorsque le nombre de sièges vacants dépasse le cinquième du nombre total de sièges est déjà appliquée dans les communes disposant d'un conseil communal élu selon le système majoritaire (art. 86 al. 5 LEDP 1989, repris à l'art. 104 al. 5 projet LEDP).

L'al. 3 énonce la règle selon laquelle aucune élection complémentaire ne doit être organisée lorsqu'un siège devient vacant moins de six mois avant les élections générales. Cette disposition provient de la LEDP 1989. Elle a été déplacée pour assurer la cohérence de la loi (voir le commentaire de l'art. 84 projet LEDP).

#### *Article 104 Suppléants du conseil communal dans le système majoritaire*

Le nombre de suppléants à élire dans les communes dotées d'un conseil communal élu selon le système majoritaire a été revu à la hausse. Cette augmentation vise à limiter le nombre d'élections complémentaires dans les conseils communaux, pour les raisons principalement exposées dans le commentaire de l'article 103. L'expérience montre en effet que le nombre de suppléants prévu par la LEDP 1989 n'est pas suffisant. Actuellement, 7 suppléants doivent être élus dans les conseils comptant entre 25 et 45 membres, 9 dans ceux comptant entre 46 et 70 membres et 11 si l'effectif du conseil est supérieur à 70 membres. Les chiffres fixés par le Projet LEDP sont les suivants : 12 suppléants devront être élus dans les communes où le conseil communal compte moins de 46 membres. Au-delà de 46 membres, 18 suppléants devront être élus.

#### *Article 105 Dépôt des listes en cas d'élection complémentaire*

Le délai fixé pour le dépôt des listes en cas d'élection complémentaire communal est passé de quatre à six semaines (al. 1). Cette modification se justifie par le fait que les élections complémentaires devront à l'avenir avoir lieu, en principe, un jour de votation fédérale (cf. art. 8 al. 3 projet LEDP). À cet égard, la législation fédérale en matière de droits politiques impose que le matériel de vote parvienne aux électeurs au plus tard trois semaines avant le jour du scrutin (art. 11 al. 3 LDP). Pour des raisons évidentes d'efficacité et d'efficience, il est préférable que le matériel de vote relatif à la votation fédérale et le matériel portant sur l'élection complémentaire communal soient envoyés d'un seul tenant et parviennent à l'électeur le même jour. À cette fin, le délai pour le dépôt des listes doit être avancé de deux semaines, ceci afin de bénéficier du temps nécessaire pour produire et envoyer le matériel électoral dans le délai fixé par le droit fédéral.

Une telle règle n'a évidemment aucune pertinence dans l'hypothèse où l'élection complémentaire a lieu hors d'une votation fédérale. Le département sera dès lors compétent pour écourter le délai imparti pour le dépôt des listes (al. 2).

#### *Titre IV Initiative et référendum*

La procédure relative au traitement des initiatives populaires a fait l'objet d'une révision substantielle en juillet 2013. Les amendements apportés à la LEDP 1989 ont consisté, d'une part, à transférer la compétence de validation des initiatives, au plan cantonal comme communal, du législatif à l'exécutif. D'autre part, le contrôle de la validité des initiatives

populaires précède désormais la récolte des signatures (voir art. 90a LEDP 1989). Depuis cette révision, les règles encadrant le droit et la procédure d'initiative n'ont pas été remises en question, à l'exception de deux interventions parlementaires (14\_MOT\_042 et 13\_POS\_052). Celles-ci demandent l'introduction de certaines clarifications dans la procédure de contrôle et de traitement des initiatives populaires. Dans le projet de révision totale de la LEDP, le Conseil d'Etat entend donner suite à ces requêtes. Au-delà de ces ajouts, les dispositions légales relatives au droit d'initiative ont été révisées sur certains points particuliers. Le commentaire qui va suivre se concentre uniquement sur les modifications apportées à la LEDP 1989.

## *Chapitre I Initiative en matière cantonale*

### *Section I Règles de procédure*

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

Le registre des partis politiques octroiera aux partis enregistrés l'avantage de pouvoir constituer eux-mêmes le comité d'initiative (al. 1). Si la loi exige qu'une initiative soit portée par un comité, c'est afin que l'autorité ait des personnes de contact à qui s'adresser tout au long de la procédure. Les partis enregistrés seront obligatoirement des associations disposant d'un siège et d'organes statutaires clairement désignés. Ils seront donc autant de personnes de contact aisément joignables pour l'autorité.

#### *Article 108 Validité de l'initiative*

Un second alinéa est ajouté à l'art. 90a de la LEDP 1989 afin de donner au service en charge d'instruire le dossier pour le Conseil d'Etat (actuellement le Service juridique et législatif) la compétence d'avertir le comité d'initiative, qu'après un premier examen, l'initiative est susceptible de poser un problème de validité. Dans un tel cas, il lui est octroyé un délai pour se déterminer, voire pour proposer une modification du texte pour rentrer dans le cadre légal avant la décision formelle du Conseil d'Etat. Cette compétence est octroyée directement au service afin d'éviter des allers-retours au Conseil d'Etat, avec les pertes de temps que cela pourrait engendrer. Le service compétent supplée donc le Conseil d'Etat dans sa compétence d'examen de la validité des initiatives. Ceci ne signifie pas que le service concerné a pour vocation d'agir en qualité de conseil juridique (gratuit) pour les comités d'initiative. Le rôle du service doit se limiter à relever les points qui peuvent poser un problème de validité et à donner un délai au comité pour se déterminer sur une éventuelle rectification du texte.

En outre, les trois alinéas qui déterminent les notions d'unité de la matière, d'unité de la forme et d'unité de rang figurent désormais dans la disposition consacrée à la procédure de validation de l'initiative. Dans la LEDP 1989, la procédure de validation de l'initiative et les critères déterminants dans l'examen de la validité de l'initiative font l'objet de deux dispositions distinctes, ce qui, du point de vue de la cohérence et de la systématique de la loi, ne fait guère de sens.

### *Article 109 Publication*

Afin de clarifier la procédure, deux dispositions consacrées à la publication des décisions du Conseil d'Etat figurent désormais dans la loi. C'est tout d'abord la décision de validation (ou d'invalidation) du Conseil d'Etat qui doit être publiée dans la FAO. Cela ouvre le délai de recours à la Cour constitutionnelle, délai de vingt jours (art. 185 projet LEDP). Ce n'est qu'ensuite, une fois la décision de validation entrée en force, que l'autorisation de récolter les signatures sera à son tour publiée (art. 111 projet LEDP).

### *Article 111 Autorisation de la récolte des signatures*

Cette disposition a précisément trait à la publication de l'autorisation de récolter des signatures, publication qui ouvre le délai de quatre mois prévu par l'article 79, alinéa 2 de la Constitution cantonale. Cette publication a lieu au plus tôt dès l'entrée en force de la décision de validation, soit à l'échéance du délai de recours ou lorsque la décision de l'autorité judiciaire de dernière instance, soit le Tribunal fédéral, aura été rendue. Cela permettra d'éviter que des signatures soient récoltées sur un texte encore susceptible d'être invalidé. La publication pourra toutefois avoir lieu plus tard, si les initiants le demandent.

### *Article 112 Listes de signatures*

Des modifications de deux ordres ont été apportées à l'article consacré aux listes de signatures récoltées dans le cadre d'une procédure d'initiative.

Tout d'abord, le premier alinéa diminue la part des informations qui doivent être reportées de la main même de l'électeur qui appose sa signature. La LEDP 1989, à son art. 91, exige que l'électeur écrive de sa propre main ses nom(s), ses prénom(s), sa date de naissance et son adresse. Le projet LEDP restreint cette exigence aux noms et prénoms, reprenant en cela la solution consacrée par le droit fédéral (art. 61 LDP). Dans tous les cas, la signature manuscrite de l'électeur continuera d'être exigée. Il n'est pas en soi problématique de diminuer le nombre d'informations que l'électeur doit consigner de sa propre main. En effet, l'authenticité de son soutien à une initiative populaire est avant tout assurée par sa signature manuscrite. Afin de faciliter son identification par l'autorité compétente, l'électeur devra fournir les informations pertinentes, telles que sa date de naissance et son adresse. Ces informations pourront néanmoins être reportées par une personne tierce sur la liste de signatures sans que cela n'entraîne l'invalidité de la signature de l'électeur.

Ensuite, deux nouveaux alinéas ont été ajoutés dans un but de protection des données personnelles des électeurs. Aux termes de l'art. 112 al. 4 du projet LEDP, le comité d'initiative sera tenu de prendre toutes les mesures propres à assurer la confidentialité des données obtenues dans le cadre de la récolte de signatures. La portée de cette obligation est précisée dans la seconde phrase de cet alinéa qui dispose que le comité ne pourra utiliser les listes de signatures à d'autres fins que leur conservation en vue de leur dépôt auprès de l'autorité compétente. Le comité d'initiative devra donc prendre les plus grandes précautions à cet égard. Le transfert des listes de signatures à des tiers serait ainsi mal venu, sauf si le but de ce transfert est la conservation en lieu sûr des listes de signatures.

Une deuxième forme de concrétisation de cette obligation visant la protection des données personnelles des électeurs se situe à l’art. 112 al. 5 du projet LEDP. Cette disposition interdit à quiconque – le comité d’initiative est visé au premier chef – de constituer une base de données à l’aide des informations contenues dans les listes de signatures. La constitution de listes d’électeurs à contacter lors de récoltes de signatures portant sur d’autres référendums ou initiatives est ainsi clairement prohibée. Une telle démarche s’apparenterait à une forme de démarchage intrusif qu’il convient de juguler par un moyen légal adéquat.

#### *Article 113 Dépôt des listes de signatures*

Il est désormais précisé que les listes de signatures doivent être déposées auprès du greffe municipal au plus tard quatre mois *après la publication de l’autorisation de la récolte des signatures* prévue à l’art. 111 du projet LEDP. Comme précisé dans le commentaire de cette disposition, la date de la publication de l’autorisation de la récolte des signatures pourra être décidée d’entente avec le comité d’initiative, ceci afin de permettre à ce dernier de partir à la recherche des paraphes nécessaires dans les meilleures conditions.

#### *Article 115 Délai de transmission*

Un troisième garde-fou tendant à la protection des données personnelles des électeurs – les deux premiers étant situés à l’art. 112 al. 4 et 5 du projet LEDP – a été introduit à l’art. 115 al. 3 du projet LEDP. Il y est prévu que le comité devra remettre au département l’ensemble des listes des signatures récoltées. Le texte de loi précise que cette obligation incombera au comité à « *l’issue de la procédure* », ce qui concerne autant l’aboutissement que l’échec de l’initiative, et « *après l’épuisement des voies de recours* », signifiant qu’aucun recours à une autorité politique ou judiciaire n’est possible. Une fois les listes de signatures remises au département, ce dernier procédera à leur destruction. Cela permettra d’éviter que les listes de signatures soient détournées de leur fonction initiale, par exemple en étant utilisées par le comité pour le dépôt d’une pétition. Il ne sera pas interdit au comité de remettre les listes de signatures avant l’épuisement des voies de recours. Seule la destruction des listes est interdite avant cette échéance-là. Si le comité devra remettre l’original des listes de signatures, il lui sera interdit de conserver une copie des listes, pour les mêmes motifs qui justifient l’interdiction de constituer une base de données à l’aide des informations contenues dans les listes de signatures (voir commentaire de l’art. 112 al. 5 du projet LEDP).

#### *Article 118 Transmission au Grand Conseil*

L’article consacré à la transmission au Grand Conseil d’une initiative ayant abouti est complété par deux alinéas supplémentaires afin de fixer un délai de 15 mois au Conseil d’Etat pour transmettre un exposé des motifs et projet de décret au Grand Conseil et de 27 mois en cas de contre-projet. Afin d’éviter une situation de blocage, le Conseil d’Etat peut demander au Grand Conseil une prolongation du délai de 6 mois pour des justes motifs (consultation des milieux intéressés qui prend du temps, changement de département leader, contre-projet complexe nécessitant la rédaction d’une nouvelle loi, etc.).

### *Article 120 Modalités du retrait*

Les modalités de retrait d'une initiative populaire par le comité d'initiative ont été révisées de sorte à permettre à ce dernier d'assortir sa décision de retrait d'une condition suspensive particulière : l'entrée en vigueur du contre-projet. Cette solution existe déjà au niveau fédéral (art. 73a LDP) ; elle est également préconisée par une motion déposée au Grand Conseil (19\_MOT\_080). Sous l'égide de la LEDP 1989, seul un retrait inconditionnel d'une initiative est autorisé. Le comité d'initiative peut donc se retrouver devant un dilemme : retirer son initiative en faveur d'un contre-projet qui risque d'être rejeté, ou la maintenir uniquement par sécurité. Si le comité d'initiative est satisfait du contre-projet élaboré par le Grand Conseil, il est opportun de lui laisser la possibilité de retirer son initiative à la condition que le contre-projet soit accepté en votation populaire – si tant est qu'elle soit nécessaire – et ne soit pas invalidé en justice, garantissant ainsi son entrée en vigueur.

La possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire représente une solution satisfaisante pour toutes les parties concernées. Le comité d'initiative est gagnant puisqu'il peut, d'une part, accepter le compromis proposé par le Grand Conseil sans risquer de se retrouver les mains vides et, d'autre part, éviter une campagne de votation coûteuse en faveur de l'initiative ainsi que le risque de voir son projet balayé par les électeurs au profit du contre-projet du Grand Conseil. De son côté, le Grand Conseil est lui aussi gagnant puisqu'il voit augmenter les chances de son compromis d'être accepté par le comité d'initiative. Dans le cas où il oppose un projet de loi à une initiative de rang constitutionnel – on parle alors de contre-projet indirect – il peut ainsi éviter les frais engendrés par une votation. En outre, il ne pourra plus être reproché à la majorité du Grand Conseil d'avoir lancé un contre-projet pour des raisons purement tactiques, pour ensuite – après que le comité aura retiré son initiative – le défendre seulement du bout des lèvres en cas de votation référendaire, voire le combattre. L'initiative sera toujours suspendue telle une épée de Damoclès au-dessus des autorités qui devront s'engager avec sincérité en faveur du contre-projet pour éviter le risque que celui-ci soit rejeté par le peuple et que l'initiative dont elles ne souhaitent l'adoption fasse l'objet d'une votation. Le retrait conditionnel d'une initiative n'a ainsi pas pour objectif de donner un moyen de pression au comité, mais d'œuvrer à la recherche d'une solution consensuelle entre ce dernier et le Grand Conseil.

L'art. 120 du Projet LEDP, qui est appelé à remplacer l'art. 98a LEDP 1989, a donc fait l'objet d'une refonte complète afin de définir les deux modes de retrait d'une initiative – retrait inconditionnel et retrait conditionnel – ainsi que leurs conséquences respectives sur le contre-projet du Grand Conseil.

L'al. 1 fixe le principe général selon lequel le retrait d'une initiative populaire est inconditionnel. Ce principe souffre une seule exception, énoncée à l'al. 3. Le comité doit expressément s'y référer dans sa décision de retrait pour en faire usage.

L'al. 2 règle la question du sort réservé au contre-projet adopté par le Grand Conseil dans le cas où le comité retire *inconditionnellement* son initiative. Cet alinéa reprend la solution

préconisée par l'art. 98a al. 2 et 3 LEDP 1989. Il revient au Grand Conseil de décider ce qu'il advient du contre-projet. Le parlement cantonal doit ainsi préciser dans le décret ordonnant la convocation des électeurs si le contre-projet est soumis au vote du peuple, dans l'hypothèse d'un contre-projet de rang constitutionnel (let. a), respectivement au référendum facultatif dans l'hypothèse d'un contre-projet de rang législatif (let. b), ou au contraire s'il devient caduc.

L'al. 3 régit le retrait conditionnel de l'initiative. Le comité d'initiative peut décider de retirer son initiative à la condition qu'il soit certain que le contre-projet entrera en vigueur. Cela signifie que l'ensemble des obstacles politiques et juridiques pouvant s'y opposer doivent avoir été levés. C'est la seule condition qu'un comité d'initiative peut poser lors du retrait de son initiative. Il existe deux cas de figure qui forment les conditions suspensives à l'effectivité du retrait de l'initiative. En premier lieu, si le contre-projet est de rang constitutionnel, le retrait de l'initiative prendra effet dès lors que le contre-projet aura été accepté en votation populaire, et obtenu la garantie fédérale constitutive de son adoption définitive (art. 51 al. 2 de la Constitution fédérale), et que les voies de recours auront été épuisées (let. a). Cette dernière précision concerne un éventuel recours à la Cour constitutionnelle (art. 3 al. 2 let. a de la loi sur la juridiction constitutionnelle ; LJC), suivi d'un possible recours en matière de droit public, au sens de l'art. 82 let. b de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110), déposé auprès du Tribunal fédéral contre la révision constitutionnelle qui forme la matière du contre-projet. En second lieu, si le contre-projet est de rang législatif, le retrait de l'initiative prendra effet dès lors que le contre-projet aura été accepté par le peuple par référendum ou si aucun référendum n'a été demandé ou n'a abouti. Dans ces deux hypothèses, l'effectivité du retrait de l'initiative est également conditionnée à l'épuisement des voies de recours, en l'occurrence la possibilité d'un contrôle abstrait du contre-projet par la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal en première instance (art. 3 al. 2 let. a LJC) ou par le Tribunal fédéral en deuxième et dernière instance (art. 82 let. b LTF).

Le comité conservera tout de même la possibilité de retirer son initiative, cette fois à titre inconditionnel, malgré l'échec du contre-projet (al. 4), c'est-à-dire s'il est refusé par une majorité des électeurs, qu'il n'obtient pas la garantie fédérale (hypothèse valable uniquement si le contre-projet est de rang constitutionnel) ou qu'il est déclaré contraire au droit supérieur par la Cour constitutionnelle ou le Tribunal fédéral. En effet, le contrôle abstrait du contre-projet par une instance judiciaire cantonale puis fédérale ainsi que l'organisation subséquente d'une votation populaire sont autant d'opérations qui exigent un important laps de temps. Dans cet intervalle, le comité d'initiative peut parvenir au constat que la raison d'être de son projet s'est étiolée en raison des évolutions de la situation ayant motivé le dépôt de l'initiative. Un tel cas de figure justifie que l'on permette au comité d'initiative de retirer tout de même son initiative. Cela permet d'éviter que les électeurs soient convoqués en raison d'un défaut du dispositif légal, alors que ni le comité d'initiative, ni les autorités ne souhaitent l'organisation d'une votation populaire.

## *Chapitre II Référendum en matière cantonale*

Les règles sur le référendum en matière cantonale n'ont fait l'objet d'aucune révision. Il semble toutefois judicieux de souligner que l'application par analogie de la plupart des règles relatives aux initiatives au niveau cantonal aura pour effet de permettre à un parti inscrit au registre des partis politiques de constituer le comité référendaire.

## *Chapitre III Initiative en matière communale*

### *Article 134 Annonce de l'initiative*

La section locale d'un parti politique enregistré au registre des partis politiques sera autorisée à officier en tant que comité d'initiative et, par analogie, en tant que comité référendaire. La notion de « section locale » a d'ores et déjà été définie dans le cadre du commentaire de l'art. 101 du projet LEDP.

### *Article 145 Retrait de l'initiative*

L'al. 4 a fait l'objet d'une nouvelle rédaction afin de préciser la portée exacte du renvoi par analogie de l'art. 120 Projet LEDP. Ainsi deux modes de retrait d'une initiative seront valables au niveau communal : le retrait inconditionnel et le retrait conditionnel. Les règles de fonctionnement de ces deux modes de retraits seront identiques au niveau cantonal et communal (voir le commentaire de l'art. 120 Projet LEDP).

## *Chapitre IV Initiative en matière intercommunale*

### *Article 152 Nombre de signatures*

La LEDP 1989 ne fixe pas expressément le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative au niveau intercommunal. L'art. 154 du projet LEDP vient combler cette lacune. Les chiffres exigés sont les mêmes qu'au niveau communal, aucune raison ne justifiant de durcir ou de faciliter l'exercice du droit d'initiative au niveau intercommunal par rapport au plan communal. Pour aboutir, une demande d'initiative au niveau intercommunal devra donc obtenir le soutien de 15% des électeurs de l'ensemble des communes membres de l'association, cette proportion étant ramenée à 10% si l'addition des corps électoraux des communes membres de l'association dépasse les 50'000 personnes.

### *Article 153 Renvoi*

Les conditions de validité d'une initiative et les modalités pratiques de l'exercice du droit d'initiative ne varient guère selon que ce droit s'exerce au plan communal ou intercommunal. Sauf règle particulière, un simple renvoi à la disposition pertinente en matière d'initiative au niveau communal suffit à déterminer la règle applicable au niveau intercommunal. L'art. 155 du projet LEDP se compose ainsi de sept alinéas qui récapitulent les étapes successives de l'exercice du droit d'initiative en renvoyant à la disposition pertinente qu'il conviendra d'appliquer par analogie.

## *Chapitre VI Référendum en matière intercommunale*

### *Article 161 Principe et objet*

La LEDP 1989 pose des conditions dissemblables au droit de référendum – le nombre de signatures requises est ici concerné - selon qu'il s'exerce dans le cadre communal ou intercommunal. Les règles sont ainsi plus clémentes pour les référendums communaux où le comité dispose de trente jours pour réunir les signatures de 15% des électeurs, ce chiffre étant abaissé à 10% dans les communes où l'on compte 50'000 électeurs (art. 110a LEDP 1989). En revanche, l'aboutissement d'un référendum au plan intercommunal exige la réunion des signatures de 20% (un cinquième) des électeurs (art. 112 LEDP 1989).

Il est aujourd'hui difficile de trouver une justification convaincante à une telle disparité. Les associations de commune disposent de compétences décisionnelles dans des domaines aussi importants que la police, la protection civile, l'école, l'action sociale ainsi que le traitement des eaux et des déchets. Les décisions prises dans ces matières doivent pouvoir être combattues par la voie du référendum aux mêmes conditions qui permettent de contester la réfection d'un trottoir votée par un conseil communal ou général. Le projet LEDP aligne ainsi les conditions nécessaires à l'aboutissement d'un référendum au niveau intercommunal sur les critères applicables au plan communal. Ainsi les décisions relatives aux tâches principales pourront être contestées par référendum si celui-ci est soutenu par au moins 15% des électeurs de l'ensemble des communes associées (al. 3). S'agissant des tâches optionnelles, l'aboutissement d'un référendum nécessitera les signatures d'au moins 15% des électeurs des communes participant à ces tâches (al. 4). Toutefois, à l'instar de ce que prévoit la loi pour les référendums au niveau communal, la proportion des signatures d'électeurs nécessaires à l'aboutissement d'un référendum sera abaissée à 10% des électeurs des communes concernées si celles-ci dénombrent plus de 50'000 électeurs inscrits (al. 5).

### *Article 162 Publication*

Afin de rendre plus aisé l'exercice du droit de référendum, l'obligation de publicité a été renforcée. Selon la LEDP 1989, le comité de direction doit publier les objets soumis au référendum dans la Feuille des avis officiels dans les quatorze jours qui suivent leur adoption. Cette obligation est maintenue dans le projet LEDP. L'al. 1 est néanmoins complété d'une seconde phrase qui dispose que chaque municipalité doit faire afficher ces objets au pilier public dans ce même délai de quatorze jours. Les électeurs seront donc mieux informés des objets qui peuvent être contestés par la voie du référendum.

### *Article 163 Annonce de la demande – délai référendaire*

Afin d'aligner les conditions d'aboutissement d'un référendum au niveau intercommunal sur les critères qui prévalent dans les communes, le délai accordé pour déposer les listes de signatures auprès des municipalités des communes associées sera de trente jours au lieu des vingt jours prévus dans la LEDP 1989.



### *Article 165 Scrutin*

Une modification a été apportée au second alinéa, afin de donner au département en charge des droits politiques la compétence de prolonger le délai de deux mois pour ordonner la votation suite au dépôt des listes, en lieu et place du Conseil d'Etat. En effet, cette décision ne revêt pas une importance politique qui requiert l'intervention du Conseil d'Etat. La prolongation du délai permettra de faire coïncider le scrutin avec une votation fédérale. Le groupement de scrutins à une même date permet de faire des économies sensibles en termes de frais d'organisation.

### *Titre V Voies de droit et dispositions pénales*

#### *Chapitre I Voies de droit*

Les modalités de recours contre les élections, les votations et les décisions relatives à la validité d'une initiative populaire n'ont pas fait l'objet de révision sur le fond. Les dispositions applicables ont néanmoins été remaniées pour améliorer leur clarté et leur lisibilité. L'ordre des dispositions a notamment été modifié afin de respecter l'ordre logique de la procédure. La disposition finale de la sous-section I de ce chapitre (art. 176 Projet LEDP) comprend un nombre substantiel de renvois à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) qui doivent s'appliquer lorsque la LEDP ne prévoit aucune disposition plus spécifique.

#### *Chapitre II Dispositions pénales*

##### *Article 189 Dispositions applicables*

L'introduction de nouvelles obligations dans le projet LEDP a nécessité d'adapter et d'élargir la liste des comportements passibles d'une amende. Ces obligations risqueraient d'être dénuées d'effectivité si l'on faisait l'économie de toute sanction. Pour satisfaire au principe de légalité, particulièrement strict en matière de droit pénal, il est nécessaire de décrire individuellement chaque comportement répréhensible. L'extension de la liste des comportements passibles d'une amende ne doit donc pas être perçue comme une volonté de se montrer plus répressif. En effet, les comportements répréhensibles qui se sont ajoutés à la liste dressée par l'art. 124 de la LEDP 1989 ne sont que les moyens ajoutés pour réprimer les contraventions à des obligations qui n'étaient pas prévues dans la LEDP 1989.

#### *Titre VI Dispositions finales*

Les dispositions finales sont les dispositions d'usage, prévoyant notamment l'abrogation de la loi actuellement en vigueur et octroyant au Conseil d'Etat la compétence de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi.

## **Commentaire des modifications de la loi sur les communes**

### *Article 5 Qualité*

À l'heure actuelle, les conseils généraux sont sporadiquement confrontés à un phénomène d'assermentations opportunistes qui faussent passablement le fonctionnement du système démocratique dans les communes dotées d'un conseil général. Un postulat déposé récemment au Grand Conseil s'est notamment inquiété de ce phénomène (18\_POS\_032). Celui-ci prend sa source dans l'attitude de certains électeurs qui, intéressés par un unique objet soumis au vote lors d'une séance du conseil, se font assermenter afin de prendre part à ce vote, pour démissionner dans la foulée ou, pire, ne simplement jamais revenir siéger au conseil général. Ces personnes demeurent ainsi formellement membres du Conseil général quand bien même elles ne participent plus à ses délibérations et décisions, ce qui est de nature à entraîner des difficultés pour atteindre le quorum prévu par la loi. La modification de l'art. 5 LC vise à instaurer une solution à ce problème. Elle consiste en un délai d'annonce obligatoire à respecter en vue d'une assermentation. Un électeur qui souhaite siéger au conseil général devra s'annoncer au moins douze semaines avant la séance au début de laquelle il prêtera serment (art. 5 al. 3 LC nouveau). L'ordre du jour du conseil général n'est normalement pas connu douze semaines avant la séance. Il sera dès lors impossible d'annoncer sa volonté d'être assermenté avec pour unique intention la participation au vote sur un objet bien particulier.

### *Art. 16a Exclusion d'un membre du conseil général*

Afin de renforcer le dispositif contre les assermentations « opportunistes » dans les conseils généraux, une procédure a été introduite dans un nouvel art. 16a LC. Elle permettra au Conseil général d'exclure – par le vote d'une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents – un conseiller qui aurait manqué deux séances consécutivement sans juste motif. Les personnes qui se font assermenter en vue de participer à une seule séance du conseil général peuvent poser un important problème d'organisation. En effet, leurs absences répétées peuvent empêcher les membres présents de réunir le quorum nécessaire à la tenue des délibérations du conseil général (art. 15 LC : 2/3 du nombre total des membres doivent être présents).

La solution trouvée est empreinte de retenue. D'une part, la disposition est formulée de manière potestative. Si les conditions d'une exclusion sont réunies, celle-ci ne sera pas automatique. Possibilité sera donnée au conseil général d'exclure le membre concerné, étant entendu que la recherche d'une solution plus consensuelle (inviter la personne concernée à démissionner d'elle-même) est la bienvenue. D'autre part, le droit d'être entendu est garanti puisque le conseil général aura l'obligation de permettre au membre concerné de s'exprimer devant le conseil général avant qu'il ne se prononce sur son exclusion. Par ailleurs, le membre exclu pourra à nouveau être admis au conseil général s'il en fait la demande dans le délai prévu à l'article 5 alinéa 3 LC.

### *Article 94a Affichage au pilier public (nouveau)*

La loi sur les communes était jusqu'à aujourd'hui dépourvue de disposition régissant l'affichage au pilier public, alors que plusieurs lois y font référence, la LEDP au premier titre. L'introduction d'une disposition générale sur l'affichage au pilier public permettra de clarifier les actes qui doivent faire l'objet d'un tel affichage (al. 1 et 2) ainsi que les modalités pratiques propres à assurer la publicité des actes concernés (al. 3).

L'alinéa premier définit les actes qui doivent faire l'objet d'un affichage obligatoire. Au même titre que la feuille des avis officiels fédérale ou cantonale on y trouve les actes officiels de l'autorité communale ou des associations intercommunales dans lesquelles elle est représentée. Cette publicité sert en premier lieu d'information à la population sur les décisions prises par les autorités mentionnées que sont le conseil communal ou général, le bureau électoral communal et la municipalité. A l'instar de la feuille des avis officiels, l'affichage au pilier public permet notamment de faire courir les délais nécessaires à la contestation des actes affichés par voie de recours ou par voie référendaire.

Selon la lettre a de l'alinéa premier, l'ensemble des décisions prises par le conseil doit figurer au pilier public. Il s'agit traditionnellement d'afficher l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil général ou communal. La publicité des actes de la municipalité prévue à la lettre b représente une nouveauté pour la loi sur les communes alors qu'elle n'est en fait qu'un corollaire de l'article 3 de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo ; BLV 170.21). En effet, depuis l'adoption de cette loi, les autorités communales doivent mettre à disposition spontanément des informations sur leurs missions et développer les moyens nécessaires afin d'expliquer leurs projets ainsi que leurs actions. Ceci comprend bien évidemment les décisions de la municipalité de manière générale. Néanmoins, on ne peut pas exiger de cette autorité qu'elle assure une publicité de l'ensemble de ses décisions, en particulier celles qui concernent l'organisation ou le fonctionnement de la commune. Ces actes, bien qu'officiels, sont des décisions internes qui n'ont qu'un intérêt très limité pour le citoyen ou ne le concernent pas. On pense notamment à la répartition des tâches au sein de l'administration communale, les délégations de compétences, l'engagement de collaborateurs, leur avancement, l'achat de matériel ou encore la conclusion de contrats divers en lien avec la gestion courante de la commune. Le lettre c permet, elle, d'inclure dans cette disposition générale tous les actes communaux, intercommunaux, cantonaux ou fédéraux dont une loi exige un affichage communal. On pense par exemple aux actes liés aux votations ou élections ou encore au tir militaire obligatoire.

Si l'alinéa premier énonce le principe en vertu duquel les décisions émanant d'une autorité communale doivent être affichées au pilier public, le deuxième alinéa a pour vocation de limiter la portée de cette publicité en renvoyant directement aux dispositions de la LInfo. En effet l'art. 16 LInfo précise notamment que les autorités ne sont pas tenues de publier ou transmettre des informations si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent, tout en détaillant ces notions. Il paraît dès lors évident que des décisions municipales rentrant dans ce périmètre ne soient pas affichées au pilier public.

Le troisième alinéa dispose que l’affichage au pilier public peut être remplacé par une publication sur le site internet officiel de la commune. Il faut reconnaître que la très grande majorité de la population se rend bien plus souvent et plus volontiers sur internet qu’auprès du pilier public communal. Une publication électronique des actes officiels leur permettra de jouir d’une audience bien plus grande. La publicité des actes officiels n’en sera que plus assurée. Il convient toutefois de souligner le caractère potestatif de cette disposition. Les petites communes qui ne disposeraient pas des ressources ou des moyens techniques nécessaires à une publication électronique des actes officiels pourront continuer de procéder à un simple affichage au pilier public. Une double publication au pilier public et sur le site internet officiel de la commune est également une option ouverte par cette nouvelle disposition ; cette solution étant celle qui offre la meilleure publicité aux actes officiels. Enfin, les communes qui le souhaiteraient pourront dématérialiser leur pilier public en ne procédant qu’à une publication électronique des actes officiels. L’existence d’un pilier public physique dans chaque commune ne sera donc plus une exigence.