



Droits politiques

Rapport de la Commission 4
contribuant au
Déposé le

à l'Assemblée constituante
projet de nouvelle Constitution cantonale
30 juin 2000

Cinq autres rapports sont déposés ce jour

Commission 1 **Statut du Canton, principes généraux, rapports avec l'extérieur**

Commission 2 **Droits politiques**

Commission 3 **Droits et devoirs fondamentaux**

Commission 5 **Les trois pouvoirs :
exécutif, législatif, judiciaire**

Commission 6 **Organisation territoriale et communes**

Ces documents sont publics et peuvent être obtenus à l'adresse ci-dessous.

L'Assemblée plénière discutera de ces rapports de septembre à décembre 2000. Il en résultera un avant-projet de Constitution qui sera soumis à consultation début 2001 et débattu par la Constituante tout au long de l'année.

Au printemps 2002, la Constitution sera soumise au vote. Si le peuple l'accepte, elle entrera en vigueur en 2003.

Une des questions abordées par la Commission vue par...





Table des matières

Projet de la commission	– Cadre général : principes à la base du travail de la commission	Page 3
	– Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle	Page 3
Articles rédigés et propositions de minorité	– Elections par le corps électoral	Page 5
	– Droit de vote et d'éligibilité	Page 6
	– Initiative, référendum et révision constitutionnelle	Page 7
	– Participation à la vie citoyenne	Page 10
Commentaires	– Elections par le corps électoral	Page 12
	– Droit de vote et d'éligibilité	Page 14
	– Initiative, référendum et révision constitutionnelle	Page 17
	– Participation à la vie citoyenne	Page 21
Annexes : Cadre de travail	– La commission : composition, présidence , sous-groupes constitués	Page 26
	– Organisation et programme de travail	Page 27
	– Personnalités, experts et groupes auditionnés	Page 27



Projet de la commission « Droits politiques »

Cadre général : principes à la base du travail de la commission

On appelle « droits politiques » les droits qui confèrent au citoyen la possibilité d'élire ses représentants au niveau politique et de voter dans le cadre des initiatives et référendums populaires ainsi que lors des révisions constitutionnelles.

Dans l'histoire des droits politiques en Suisse, le Canton de Vaud a joué un rôle important, parfois même un rôle de pionnier. La commission en a été consciente, et dans ses prises de position, elle a donné quelques coups de canifs à l'immobilisme tout en essayant d'éviter des propositions utopiques. Elle a écouté des heures durant s'exprimer avec passion des avis complémentaires ou opposés ; elle a cherché à distinguer le progrès de la mode, l'évolution souhaitable des changements pour changer. Elle n'a pas réconcilié les inconciliables, mais elle a proposé, après deux débats nourris, des articles consensuels lui semblant dignes d'une Constitution moderne. Toutefois, d'importantes divergences ont persisté. Elles se sont traduites par des propositions de minorité. Lorsque le vote était très serré, la commission a admis que certaines de ces propositions apparaissent comme des variantes.

Principales innovations par rapport à la Constitution actuelle

La contribution la plus novatrice des travaux de la commission des droits politiques aura été de proposer les droits politiques au niveau communal pour les étrangers résidant dans le Canton et domiciliés en Suisse depuis plus de six ans.

La commission a également proposé un chapitre entièrement nouveau intitulé : « Participation à la vie citoyenne » pour dynamiser la vie politique et enrayer la progression du désintérêt civique ; elle y reconnaît notamment le rôle des associations.

Parmi les autres innovations, on peut citer :

- ☞ Le passage de la durée de législature communale et cantonale à cinq ans.
- ☞ La suppression du délai de 3 mois de carence pour les Confédérés.
- ☞ Le choix donné aux communes de faire élire les municipaux et les syndics par le conseil communal *ou* le peuple.
- ☞ L'impossibilité du cumul des mandats entre le Gouvernement cantonal et les chambres fédérales.
- ☞ La limitation du cumul des mandats des conseillers municipaux.
- ☞ L'introduction du droit d'initiative sur le plan communal.
- ☞ Le nombre de signatures nécessaires pour l'initiative et le référendum exprimé en pourcentage du corps électoral.



- ☒ L'élargissement du droit d'initiative cantonal aux décrets, ainsi qu'aux Concordats et Traités internationaux.
- ☒ La suppression du référendum financier obligatoire.
- ☒ La motion populaire.
- ☒ La possibilité d'un deuxième vote populaire lors des révisions totales de la Constitution.



A

rticles rédigés et propositions de minorité

Titres	Articles	Propositions de minorité
4.1	Elections par le corps électoral	
4.1.1	Elections des autorités communales	
4.1.1.1	Dans les communes qui sont dotées d'un Conseil communal, les membres de celui-ci sont élus tous les cinq ans par le corps électoral, au scrutin proportionnel sauf si un règlement communal prévoit le scrutin majoritaire.	
4.1.1.2	1. Les membres du Conseil municipal sont élus pour la même période par le corps électoral au scrutin majoritaire à deux tours. Au premier tour est élu le candidat qui obtient la majorité absolue. Au second tour, est élu le candidat qui obtient le plus de voix (majorité relative). 2. Si un règlement communal le prévoit, les membres du Conseil municipal sont élus par le Conseil communal à la majorité absolue au premier tour et relative au second. L'élection a lieu dans le mois qui suit l'installation du Conseil communal. 3. Seuls deux des conseillers municipaux peuvent siéger simultanément à la Municipalité et aux Chambres fédérales ou au Grand Conseil. Le cumul de ces trois mandats n'est pas possible.	<i>A. Dépraz + 10 personnes</i> Suppression de l'alinéa 2
4.1.1.3	Le syndic est choisi parmi les membres du Conseil municipal et est élu selon les mêmes règles que celui-ci. L'élection a lieu dans le mois qui suit.	
4.1.2	Elections des autorités cantonales	
4.1.2.1	1. Les membres du Grand Conseil sont élus par le corps électoral pour cinq ans au scrutin proportionnel. 2. Les districts constituent les arrondissements électoraux, sous réserve du district de Lausanne qui est divisé en trois arrondissements. Chaque arrondissement dispose de trois sièges au moins et deux arrondissements peuvent être regroupés pour la répartition des sièges.	<i>A. Tille + 10 personnes</i> 2. Les sièges sont répartis entre les circonscriptions électorales proportionnellement à la population. Les circonscriptions électorales sont déterminées par la loi. Chacune dispose d'au moins dix sièges.
4.1.2.2	1.- Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le	



Conseil d'Etat corps électoral, en même temps que le Grand Conseil, au scrutin majoritaire à deux tours. Au premier tour est élu le candidat qui obtient la majorité absolue. Au second tour est élu le candidat qui obtient le plus de voix (majorité relative).

2.- Un conseiller d'Etat ne peut siéger simultanément au Gouvernement cantonal et aux Chambres fédérales.

3.- Il est pourvu à toute vacance dans les 90 jours, à moins que la fin de la législature intervienne dans les 6 mois.

4.1.3 Elections des députés vaudois au Conseil des Etats Les députés vaudois au Conseil des Etats sont élus par le corps électoral en même temps que les conseillers nationaux, pour la même durée et selon le même mode de scrutin que le Conseil d'Etat.

4.2 Droit de vote et d'éligibilité

4.2.1 Corps électoral

1. Le suffrage universel est la seule source du pouvoir, législatif, exécutif et judiciaire, qui en dérive directement ou par l'intermédiaire des instances élues par lui.
2. Le corps électoral se compose de toutes les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le Canton, âgés de 18 ans révolus ayant l'exercice des droits politiques.
3. Les étrangères et les étrangers résidant en Suisse depuis au moins 6 ans au bénéfice d'une autorisation, domiciliés dans le Canton et âgés de 18 ans révolus disposent des droits politiques sur le plan communal.

Variante /

Alinéa 1 : identique.

2. Le corps électoral se compose de toutes les personnes âgées de 18 ans révolus ayant l'exercice des droits politiques :

- a) Les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le Canton ;
- b) Les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune en vertu de la législation fédérale.

Alinéa 3 : identique.

P. Mayor + 9 personnes

Ajout d'un alinéa : « 4. La loi règle les cas particuliers d'acquisition ou de perte des droits politiques ».

A. Weill-Lévy et P. Mayor + 11 personnes

Remplacer les alinéas 2 et 3 par la proposition adoptée en premier débat : « Le corps électoral se compose de toutes les personnes âgées de 18 ans révolus ayant l'exercice des droits politiques :

- a) Les Suissesses et les Suisses



domiciliés dans le Canton ;
b) Les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune en vertu de la législation fédérale ;
c) Les étrangères et les étrangers domiciliés dans le Canton et qui vivent en Suisse depuis au moins cinq ans. »

M. Bovon-Dumoulin
+ 8 personnes

Modifier l'alinéa 3 en remplaçant le texte depuis « disposent » par: « [...] ont le droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal et le droit de vote sur le plan cantonal ».

4.2.2 Contenu des droits politiques Les droits politiques ont pour objet la participation aux élections et votations, l'éligibilité ainsi que la signature des demandes d'initiative, de référendum et de révocation.

4.2.3 Incapacité 1. Les personnes interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit sont privées de l'exercice des droits politiques.
2. La loi prévoit une procédure simple permettant à la personne interdite d'obtenir, en prouvant qu'elle est capable de discernement, son intégration ou sa réintégration dans le corps électoral.

4.3 Initiative, référendum et révision constitutionnelle

4.3.1 L'initiative populaire

4.3.1.1 Champ d'application 1. Une initiative peut demander :
a. la révision totale ou partielle de la Constitution
b. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi
c. des négociations en vue de la conclusion, de la révision ou de la dénonciation d'un concordat ou d'un traité international, lorsqu'il est soumis au référendum facultatif ou obligatoire
d. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un décret du Grand Conseil soumis au référendum facultatif.

Variante / ajouter un 3^e alinéa :
L'initiative tendant à une révision partielle ou totale de la Constitution aboutit si le nombre de signatures recueillies, dans un délai de quatre mois, représente au moins le 5% du corps électoral.

2. L'initiative aboutit si le nombre de signatures 2. L'initiative aboutit si le nom-



recueillies dans un délai de 4 mois représente au moins le 3.5% du corps électoral.

bre de signatures recueillies dans un délai de 4 mois représente au moins le 3% du corps électoral.

- 4.3.1.2 Toute initiative doit être soumise au vote du corps électoral dans les deux ans qui suivent son dépôt sans prolongation possible.
- 4.3.1.3 Initiative non rédigée
1. L'initiative peut se présenter comme un projet conçu en termes généraux.
 2. Si le Grand Conseil approuve l'initiative, il la rédige et soumet son projet au vote du corps électoral.
 3. Lorsqu'elle n'est pas approuvée par le Grand Conseil, elle est soumise telle quelle au vote populaire. Si elle est rejetée par le corps électoral, elle est classée. Si elle est acceptée par le corps électoral, le Grand Conseil la rédige dans les 12 mois et soumet son projet au vote du corps électoral.
- 4.3.1.4 Initiative rédigée
1. Sauf si elle vise la révision totale de la Constitution, l'initiative peut se présenter comme un projet rédigé de toutes pièces.
 2. Ce projet doit être soumis tel quel au vote populaire.
 3. Le Grand Conseil peut lui opposer un contre-projet. Dans ce cas, le corps électoral se prononce simultanément sur l'initiative et sur le contre-projet. Le corps électoral peut approuver les deux projets. A titre subsidiaire, le corps électoral décide celui auquel il donne sa préférence si les deux sont acceptés.
- 4.3.1.5 Validité de l'initiative
1. Le Grand Conseil valide les initiatives.
 2. Il constate la nullité des initiatives qui :
 - a. sont contraires au droit supérieur ;
 - b. sont irréalisables ;
 - c. ne respectent pas l'unité de la forme ou de la matière.
 3. La décision du Grand Conseil est susceptible d'un recours à la Cour constitutionnelle.

Variante : une initiative supplémentaire

Initiative sur le renouvellement anticipé des autorités

¹ Une initiative peut demander simultanément le renouvellement anticipé du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

² Cette initiative aboutit si le nombre de signatures recueillies dans un délai de 40 jours représente au moins le 7% du corps électoral.

³ La demande est soumise au vote populaire dans les trois mois qui suivent son dépôt. Si le corps électoral l'accepte, les nouvelles élections sont immédiatement ordonnées. Les auto-



rités nouvellement élues enta-
ment une nouvelle législature.

- 4.3.1.6 Motion populaire
1. 500 citoyens peuvent adresser une motion au Grand Conseil.
 2. Le Grand Conseil traite la motion populaire selon la même procédure qu'une motion émanant de l'un de ses membres.

4.3.2 Le référendum populaire

- 4.3.2.1 Référendum obligatoire
- Sont soumis obligatoirement au vote populaire :
- a. les révisions, partielles ou totales, de la Constitution
 - b. les concordats organiques
 - c. les traités ou concordats qui dérogent à la Constitution ou la complètent
 - d. les modifications du territoire cantonal.

- 4.3.2.2 Référendum facultatif
1. Sont soumis au vote populaire lorsque celui-ci est demandé :
 - a. les lois
 - b. les décrets
 - c. les traités ou les concordats qui dérogent à une loi ou la complètent
 - d. les décisions portant sur les dépenses nouvelles, uniques ou périodiques, non liées, si un quart des députés du Grand Conseil en décident ainsi.
 2. Ne sont pas susceptibles de référendum les actes du Grand Conseil portant sur :
 - a. les demandes de grâce
 - b. les naturalisations
 - c. le budget dans son ensemble
 - d. les emprunts
 - e. les dépenses liées.
 3. La demande de vote populaire aboutit si le nombre de signatures recueillies dans un délai de 40 jours dès la publication de l'acte représente au moins le 3.5% du corps électoral.
 4. Le Grand Conseil valide les demandes de référendum. Il constate la nullité des demandes qui portent sur un objet échappant au référendum. Sa décision est susceptible d'un recours à la Cour constitutionnelle.

Suppression de la lettre d du
premier alinéa.

4.3.3 Droit de pétition



- 4.3.3 Droit de pétition
1. Toute personne a le droit d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet.
 2. Les autorités sont tenues d'examiner les pétitions qui leur sont adressées.

4.3.4 La révision de la Constitution

- 4.3.4.1 Révision totale
1. La révision totale peut être demandée par le Grand Conseil ou par voie d'initiative populaire.
 2. Si la révision totale est demandée, un vote populaire préalable décide si elle doit avoir lieu et, à titre subsidiaire, si le texte doit être rédigé par le Grand Conseil ou par une Assemblée constituante.
 3. Si le texte doit être rédigé par une Assemblée constituante, celle-ci est élue sans délai selon les mêmes modalités que le Grand Conseil.
 4. Si le corps électoral rejette le projet, l'organe chargé de la révision totale élabore un second projet. Si celui-ci est également rejeté par le corps électoral, l'arrêté ordonnant la révision est caduc.

- 4.3.4.2 Révision partielle
1. La révision partielle est proposée par le Grand Conseil ou par voie d'initiative populaire.
 2. Elle peut porter sur la révision d'une disposition constitutionnelle ou de plusieurs dispositions constitutionnelles intrinsèquement liées.

Article proposé à la Commission 6 « Organisation territoriale et communes »

- Droits politiques en matière communale
1. Le corps électoral communal jouit des droits d'initiative et de référendum sur les actes du Conseil communal.
 2. La loi règle l'exercice de ces droits politiques.

4.4 Participation à la vie citoyenne

- 4.4.1 Procédures de formations
1. Le Canton et les communes prennent en compte les besoins et les intérêts particuliers des enfants et des jeunes en matière d'intégration sociale et civique. Ils secondent la famille dans cette tâche.
 2. Les autorités préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté en assurant une formation civique tant dans le cadre de la scolarité obligatoire que des autres lieux d'enseignement et d'apprentissage. Elles favorisent diverses formes d'expériences participatives.
 3. Le Canton propose une formation civique aux électeurs.

- 4.4.2 Associations
1. Les associations, par leur engagement dans la société et les rapports de proximité qu'elles entre-



- tions tiennent avec la population, contribuent à former l'opinion et la volonté publiques.
2. Le Canton et les communes leur reconnaissent ce rôle. Ils favorisent leur activité et peuvent les consulter pour autant qu'elles respectent les principes démocratiques dans leurs statuts et leur fonctionnement et qu'elles pratiquent la transparence financière.
 3. Les associations ont le droit de demander à être consultées par le Canton et les communes sur des objets les concernant.
- 4.4.3 Partis politiques
1. Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté publiques.
 2. Le Canton et les communes leur reconnaissent ce rôle. Ils favorisent leur activité pour autant qu'ils respectent les principes démocratiques et pratiquent la transparence financière.
- 4.4.4 Information publique
1. Les autorités cantonales et communales informent la population sur leur activité.
 2. Elles publient les projets importants de manière à permettre la discussion publique.
 3. Les autorités cantonales et communales doivent renseigner la population sur les enjeux d'un objet soumis au vote. Les conséquences, notamment financières, liées à une acceptation ou à un refus de l'objet sont précisées.
 4. Les députés d'un arrondissement organisent régulièrement ensemble des séances publiques d'information et de discussion sur leur activité.
- 4.4.5 Vote
- Le Canton et les communes encouragent les citoyens à aller voter en prenant toutes les mesures adéquates, en tenant compte notamment des progrès techniques.
- Variante :*
suppression de l'alinéa 4.



C ommentaires

4.1 Elections par le corps électoral

4.1.1 Elections des autorités communales

4.1.1.1 Conseil communal

- Durée de législature

Une durée de législature portée à cinq ans donne une période d'activité plus longue et plus féconde entre la première année de mise en place et la fébrilité de l'année électorale, pour mener à terme certains projets.

Il y aurait en outre deux années libres d'élection par législature et même trois années toutes les quatre législatures, alors qu'actuellement les années électorales se succèdent avec un relâche d'une année seulement ce qui représente un surcroît de travail pour les autorités et les partis politiques. Il est vrai que le découplage entre la durée de la législature au niveau cantonal et fédéral amènerait une fois tous les vingt ans à des élections communales et nationales cumulées en automne de la même année et également une fois tous les vingt ans, mais cinq ans plus tard à des élections cantonales et nationales cumulées la même année. Ceci ne semble cependant pas rédhibitoire.

- Scrutin

L'introduction de la règle du scrutin proportionnel avec le scrutin majoritaire par exception va à la rencontre des petits groupes, partis ou associations, qui avec le scrutin majoritaire n'ont aucune chance d'être représentés dans les conseils communaux. Actuellement, seul environ un tiers des communes avec Conseil communal pratique le système proportionnel.

La précision mentionnant que seul un citoyen ayant figuré sur une liste électorale était habilité à remplacer un membre démissionnaire n'a pas été retenue pour la rédaction constitutionnelle, mais pourrait être mentionnée dans la loi sur les titres de l'éligibilité.

4.1.1.2 Conseil municipal

- Scrutin

§1. La proposition d'une élection au système majoritaire avec seuil de qualification à 35 % a été refusée par la majorité de la commission. Dès lors la formulation de cet alinéa conserve la pratique en cours d'élection à la majorité absolue au premier tour et relative au deuxième.

§2. La commission propose pour l'élection du Conseil municipal, de laisser aux communes la liberté d'un choix qui permettrait la nomination de cette autorité par le Conseil communal. Cette manière de procéder offre l'avantage, dans nombre de communes où l'appartenance politique n'est pas déterminante, d'élire tacitement des candidats non contestés ou reconduits dans leur mandat, d'opposer pour le changement d'un candidat sortant contesté un ou plusieurs nouveaux citoyens, mais ainsi de ne pas provoquer de bouleversement important voire total de la composition de la municipalité sortante. La continuité de sa mission y trouverait un crédit supplémentaire et les prises de position tranchées ou impopula-



res, parfois nécessaires, n'auraient que peu de poids sur la réélection de membres de l'autorité exécutive. Une importante minorité de la commission s'est opposée à cette liberté concédée à l'autonomie communale qui du reste peut être remise en question par référendum communal.

– Cumul des mandats

§3. Le cumul des mandats d'un conseiller municipal aux Chambres fédérales ou au Grand Conseil a été limité à deux membres au maximum par Municipalité. Cette mesure a pour but de ne pas pénaliser, par absences répétées suite aux collusions de dates, le fonctionnement des institutions intercommunales, de plus en plus nombreuses dans un canton renforçant le sens de la régionalisation.

4.1.1.3 Syndic

L'élection du syndic s'est vue confirmée dans une procédure identique à celle proposée pour l'élection du collège municipal. (Si un règlement communal le prévoit, le syndic pourra donc éventuellement être élu par le Conseil communal).

**4.1.2 Elections
des autorités cantonales**

4.1.2.1 Grand Conseil

– Durée de législature

§1 La durée de la législature est portée à 5 ans, l'augmentation étant similaire à celle exposée pour les conseils communaux. Il semble cohérent que les durées des législatures des deux conseils coïncident.

– Arrondissements électoraux

§2 Après un très important débat, la formulation de l'article proposé pourrait laisser à penser à la facilité d'un conservatisme peu réfléchi. En premier lieu, bien qu'il soit apparu qu'il n'appartenait pas à la commission 4 d'en proposer le nombre, il semble que les propositions formulées prévoient un Grand Conseil de 150 membres... C'est à partir de ce chiffre que diverses simulations d'un découpage électoral différent de celui en vigueur admis par votation cantonale du 8 juin 1997 ont été examinées. Deux thèses majeures s'affrontent, l'une respectant les minorités d'expression politique ou associative, l'autre les minorités de résidents des régions périphériques de notre Canton. Contrairement aux affirmations niant la valeur historique et les sensibilités régionales au travers des districts, c'est la thèse d'une réflexion respectueuse des disparités géographiques, économiques, et de densité de population, qui l'a emporté par rapport à un nouveau découpage prévoyant une représentation à la seule proportion de la population dans des circonscriptions d'au moins 10 députés. La simulation de cette proposition conduit à 11 arrondissements qui verraient entre autres et par exemple des regroupements tels que :

	Habitants	Députés
Aigle - Pays d'Enhaut-Est - Vevey (Montreux)	59.000	15
Rolle – Aubonne – Ouest Morges	40.000	10
Est-Morges	44.000	11
La Vallée – Orbe – Cossonay	41.000	10
Avenches – Payerne – Moudon – Echallens	41.000	10
Oron – Lavaux – Pully	65.000	16
Vevey- Ouest	43.000	11
Yverdon – Grandson	44.000	11
Romanel	46.000	11
Lausane	128.000	32
Nyon	51.000	13
Totaux	602.000	150



Cette vision d'une seule représentation à la proportion des habitants du Canton renforce la présence de l'arc lémanique et des villes dans le Grand Conseil. Elle déstabilise les efforts des partis qui mettent sur pied leur réorganisation régionale après le récent passage de 30 arrondissements à 21. La mutation induite par la nouvelle loi d'élections des députés au Grand Conseil (admise par votation en juin 1997) dans les sensibilités régionales et leur organisation n'est pas encore assimilée complètement. Tout bouleverser, par un nouveau découpage arbitraire et purement mathématique ira à l'encontre d'une redynamisation de l'exercice politique dans des régions qui font encore l'apprentissage de leurs nouveaux partenaires. L'article 2.1 §2 tel que rédigé ne fixe pas le nombre d'arrondissements ; si les districts devaient être modifiés malgré tout dans leur contour, voire certains être regroupés, la validité de l'alinéa reste, ainsi que la représentativité minimale de régions périphériques à faible densité de population.

4.1.2.2 Conseil d'Etat

– Scrutin

§1. Le mode d'élection des membres du Conseil d'Etat, dans l'hypothèse d'une autorité élue par le corps électoral, reste traditionnel, à la majorité absolue au premier tour, relative au deuxième.

– Cumul des mandats

§2. Le cumul des mandats, sur le plan cantonal et fédéral est aboli. Toutefois il est important de prendre conscience du fait que le lien entre Conseil d'Etat et Chambres Fédérales n'existe plus sous la forme d'une représentation dans ces chambres par un membre de l'exécutif vaudois.

§3. La proposition de repourvoir à toute vacance dans un temps limité a été conservée.

Aucun mode de limitation de la durée des mandats des conseillers d'Etat, qui avait été abordé sous diverses formes, n'a été retenu.

4.1.3 Elections des députés vaudois au Conseil des Etats

Compte tenu de l'abolition du cumul des mandats adoptés sous 2.2 §2, la formulation de l'article 3 conserve le mode d'élection en vigueur ainsi que sa simultanéité avec le vote d'élection des conseillers nationaux.

4.2. Droit de vote et d'éligibilité

Dans le cadre des missions assignées à la commission thématique 4, la sous-commission 3 a eu pour tâche de traiter les domaines des droits de vote et d'éligibilité. Après avoir consulté bon nombre d'ouvrages, d'études, de documents touchant à ces questions sur les plans nationaux, elle a rédigé trois articles.

Pour arriver à ce résultat, elle s'est posé les questions suivantes :

I. Quel doit être le contenu des droits politiques (droit de vote et d'éligibilité) ?

II. Qui doivent être les bénéficiaires des droits de vote et d'éligibilité (âge, nationalité) ?

III. Les droits de vote et d'éligibilité peuvent-ils, voire doivent-ils être fragmentés en séparant le droit de vote de l'éligibilité d'une



part et en réduisant l'étendue territoriale sur laquelle ils portent d'autre part (commune et/ou Canton) ?

La doctrine suisse distingue entre la jouissance des droits politiques – ou éligibilité – et l'exercice des droits politiques – ou droit de vote.

La sous-commission s'est interrogée sur le cercle potentiel des bénéficiaires de ces droits. Hormis celui de nos compatriotes résidant dans le Canton de Vaud (pour lesquelles la condition de séjour minimum de 3 mois dans leur nouveau lieu de résidence a été supprimée), il s'agit tant de nos expatrié(e)s que des migrant(e)s résidant régulièrement sur notre territoire depuis un certain nombre d'années.

Cette question centrale met en scène la question du mode de rattachement des droits politiques. Il en existe en effet deux, à savoir ceux de la nationalité et ceux de la territorialité, soit du domicile (« j'y vis, j'y vote »). Ils peuvent s'exclure ou se combiner.

Pour des raisons historiques, soit la prédominance du concept d'Etat-nation durant les 19^e et 20^e siècles, c'est le critère du rattachement national qui prévaut. Actuellement, le droit fédéral n'exclut pas le principe de la territorialité, mais il ne l'applique pas.

De tout temps nos concitoyens se sont expatriés. La mobilité actuelle maintient cette habitude. A fin juin 1999, près de 600'000 Suissesses et Suisses vivaient à l'étranger. La majorité des membres de la sous-commission a considéré que ces personnes devaient bénéficier des droits politiques au niveau cantonal. Divisée sur ce point, la commission a finalement écarté cette solution. Les opposants ont motivé leur refus de deux manières. Pour les premiers, il ne suffit pas d'être national, encore faut-il résider sur le territoire vaudois. Pour les seconds, les droits de vote et d'éligibilité doivent être exclusivement accordés en fonction du principe de territorialité.

– Suisses et Suisses
de l'étranger

Contrairement à la solution retenue par la sous-commission, la commission a donc écarté l'octroi des droits politiques au niveau cantonal aux Suisses de l'étranger.

Il s'agit ici d'un problème névralgique et novateur de la révision constitutionnelle. La Constitution fédérale maintient le principe de l'octroi du droit de vote aux seuls nationaux, mais laisse le choix aux cantons de faire différemment. Les débats au sein de la sous-commission et de la commission ont donc été nourris. Ils ont opposé les tenants du principe du rattachement national, qui ont exclu tout ou partie de ce droit, à ceux du rattachement territorial pur ou combiné avec le précédent, qui ont soutenu l'octroi de l'ensemble des droits politiques aux étrangers dans le Canton. Par contre, il est clairement apparu à tous que si les droits politiques sont accordés aux migrant(e)s, les communes auront une obligation de le faire. Leur laisser le choix créerait l'arbitraire le plus total.



- Etrangères et étrangers séjournant régulièrement sur le territoire helvétique

Des nombreuses études sur la question, les membres de la commission ont retenu trois constats :

- il n'y a pas de justification rationnelle à cette question, car les hypothèses émises à l'encontre du droit de vote des étrangers relèvent des sentiments plus que de la raison ;
- les étrangères et les étrangers résidant durablement en un lieu partagent le destin de cette communauté sociale ;
- les migrant(e)s ne votent pas dans une proportion plus importante que les nationaux et leur choix ne s'apparentent pas à leur origine, mais à leur statut social ou à leur éducation.

Une autre divergence est apparue au sein de la sous-commission, comme de la commission. Pour certains les concepts de nationalité et de citoyenneté sont interdépendants, voire indivisibles. Autrement dit, on ne peut être citoyen si l'on n'est pas un national, car c'est par-là que passe le facteur essentiel de l'effort d'intégration. Certains commissionnaires ont souligné qu'il ne fallait pas confondre intégration et assimilation, la première visant à un échange, la seconde à la disparition de l'un au profit de l'autre.

- Conditions de séjour nécessaires pour l'octroi des droits politiques aux étrangers

La sous-commission avait retenu une durée de 5 ans en Suisse, se ralliant ainsi à une durée usuelle. La commission lui a préféré une durée minimale de séjour de 6 ans en Suisse. La solution visant à remplacer la durée par la nature de l'autorisation requise a été écartée. En effet, la possibilité ou le droit d'obtenir une autorisation d'établissement est fonction des traités internationaux.

- Partition des droits politiques

Certains commissionnaires estiment qu'il n'existe pas de demi-citoyens. D'autres en tirent qu'il faut refuser les droits politiques aux étrangers de ce fait, d'autres qu'il faut leur donner l'entier de ces droits sur l'ensemble du territoire cantonal.

D'autres ont considéré qu'il était possible de procéder à la partition de ces droits. C'est ainsi que la majorité de la commission a adopté en deuxième débat, l'octroi des droits de vote et d'éligibilité aux étrangers séjournant régulièrement dans le Canton sur le plan communal.

- Conditions liées à l'âge

Tant la sous-commission que la commission ont refusé d'abaisser la majorité civique à 16 ans, ce qui correspond d'ailleurs au vœu de la majorité des jeunes gens et jeunes filles et des membres d'associations consultés. Leur vœu vise à être mieux compris, ce qui est différent. Certains ont souligné que l'école vaudoise devrait réintégrer l'enseignement de matières humanistes, en particulier la philosophie, l'histoire et le civisme, car ces carences ont un effet dommageable sur le développement analytique des jeunes.

- Incapacités

La commission a considéré qu'il fallait limiter au maximum les incapacités pour raison de faiblesse d'esprit ou de maladie mentale (art. 369 CC). L'élément novateur concerne la possibilité de se voir octroyer ou rétrocéder ses droits politiques en apportant la preuve de sa capacité de discernement. Un des moyens permettant d'obtenir ce résultat pourrait consister en un, voire plusieurs avis médicaux motivés. Une partie de la commission aurait souhaité que



cette dernière procédure soit non seulement simple, mais également gratuite.

- Droit de vote obligatoire

Cette solution a été écartée par la sous-commission à une grande majorité au profit d'un encouragement au civisme sur tous les plans. La commission n'est pas revenue sur cet objet.

4.3 Initiative, référendum et révision constitutionnelle

4.3.1 L'initiative populaire

L'initiative populaire est une force de proposition qui peut faire surgir dans le débat politique des idées novatrices. Actuellement, cet instrument est moins large que celui du référendum. Il mérite d'être développé. Ainsi le droit d'initiative sera étendu à tous les domaines soumis au référendum. Sous forme de variante, la commission propose en outre l'introduction d'une initiative sur le renouvellement anticipé des autorités. Enfin, on introduit la motion populaire qui concède un droit de proposition moins important que l'initiative mais plus maniable.

4.3.1.1 Champ d'application de l'initiative

- Concordats et traités internationaux
- Décrets

L'alinéa 1 lettres a et b sont une reprise des droits existants.

La coopération grandissante avec les autres cantons ou avec les régions étrangères limitrophes nécessite la conclusion de concordats ou de traités internationaux. L'initiative pourra demander l'ouverture de négociations sur ces objets (al. 1c).

Cette disposition assure un parallélisme entre l'étendue de l'initiative et celle du référendum. Elle étend le champ d'application de l'initiative aux décrets, comme c'est le cas dans plus de la moitié des cantons (al. 1d).

Cette innovation permet de mieux respecter une bonne technique juridique : les normes générales et abstraites sont de rang législatif ou constitutionnel alors que les décisions concrètes et ponctuelles sont prises par décrets. Actuellement, l'initiative ne peut être que constitutionnelle ou législative. Or les citoyens veulent souvent faire passer une proposition concrète et ponctuelle (« Sauvez Lavaux », Aéroport d'Etagnières). S'ils n'ont pas la possibilité de proposer un texte ayant le rang d'un décret, les initiants lanceront un projet de rang législatif ou constitutionnel.

- Conditions de dépôt

Le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative est relativement élevé comparé aux autres cantons et à la Confédération. Le projet ne modifie donc pas le nombre de signatures mais les exprime en % de l'effectif du corps électoral, ce qui représente 3,5 %. On évitera ainsi la nécessité de changer la Constitution pour s'adapter à l'effectif du corps électoral.

(On relèvera qu'une minorité importante propose de réduire le nombre de signatures à 3 % du corps électoral.)

Pour faciliter quelque peu l'exercice du droit d'initiative, le délai pour la récolte des signatures est prolongé de 3 à 4 mois (al.2).

- A titre de variante

La commission propose l'introduction d'un al. 3. La fixation d'un nombre plus élevé de voix (5 % de l'électorat) pour une initiative de niveau constitutionnel vise à rendre son lancement plus difficile



4.3.1.2 Délai de traitement

pour éviter que soient introduites dans la charte fondamentale des dispositions qui ne sont pas de niveau constitutionnel.

Le délai actuel de 2 ans pour le traitement d'une initiative par les autorités (art. 21 Cst.) est maintenu. En revanche, pour accélérer la procédure, la prolongation possible par le Grand Conseil est supprimée.

4.3.1.3 Initiative non rédigée

La procédure se déroule selon trois cas de figure :

- Le Grand Conseil approuve le principe d'une initiative rédigée en termes généraux. Le texte, rédigé par le Parlement, est soumis à l'approbation du peuple. Il n'y a qu'un seul vote populaire sur ce sujet.
- Le Grand Conseil désapprouve le projet, le peuple se prononce sur le texte non rédigé. En cas de refus, l'initiative est classée. Il n'y a qu'un seul vote populaire sur le sujet.
- Le Grand Conseil désapprouve le projet, le peuple se prononce sur le texte non rédigé. En cas d'acceptation, le Grand Conseil reprend le projet, le rédige et le soumet une seconde fois au peuple.

Cette solution est la même que celle retenue par la nouvelle Constitution fédérale (art. 139 al 4) .

4.3.1.4 Initiative rédigée

Les alinéas 1 et 2 sont une reprise des dispositions actuelles.

La procédure actuelle de vote lorsqu'il y a concurrence entre initiative et contre-projet est abandonnée au profit de la solution fédérale (art. 76 de la loi fédérale sur les droits politiques). Chaque électeur peut voter pour ou contre chacun des projets. Il peut donc dire :

- s'il rejette les deux projets,
- s'il préfère l'initiative au régime en vigueur,
- s'il préfère le contre-projet au régime en vigueur.

Il dira ensuite lequel des deux textes a sa préférence. (al. 3)

4.3.1.5 Validité de l'initiative

Ce texte reprend, avec une rédaction différente, les dispositions actuelles (art. 27 Cst.). Il supprime toutefois la nullité de l'initiative portant sur les décrets introduite à l'art. 4.3.1.1.

Le Grand Conseil reste la première instance pour l'examen de la validité d'une initiative. Le recours contre cette décision se fera auprès de la Cour constitutionnelle cantonale si ce nouvel organe est créé. Dans tous les cas, le recours sera possible, comme actuellement, auprès du Tribunal fédéral.

– A titre de variante

A titre de variante la commission propose un article supplémentaire introduisant une initiative sur le renouvellement anticipé des autorités. Cette initiative est un droit d'un type nouveau. Elle permet, en cas de crise politique, de provoquer des élections anticipées et simultanées du Gouvernement et du Parlement. Pour éviter un recours intempestif à ce moyen, les signatures doivent être récoltées dans un délai de 40 jours et leur nombre est doublé par rapport aux autres initiatives : 7 % du corps électoral.

La demande d'élections anticipées est soumise au vote populaire



dans les trois mois qui suivent son dépôt. En cas d'acceptation, les élections sont ordonnées immédiatement. L'autorité nouvellement élue entame une législature de 5 ans.

4.3.1.6 Motion populaire

La motion populaire est un droit nouveau qui existe dans plusieurs cantons. Force de proposition à l'adresse des autorités élues, elle s'apparente à l'initiative populaire, mais elle est moins contraignante. Le Grand Conseil est tenu de l'examiner selon la même procédure qu'une motion parlementaire. La motion est impérativement renvoyée à l'examen d'une commission si 5 députés la soutiennent. La commission parlementaire entend les motionnaires avant de se prononcer et de présenter ses conclusions au plénum. Si le Grand Conseil ne donne pas suite à la motion, elle est classée. S'il lui donne suite, la réforme est soumise au référendum au même titre qu'une autre décision parlementaire.

Instrument léger, la motion populaire peut être lancée nettement plus facilement qu'une initiative. Il suffirait de récolter 500 signatures authentifiées de citoyens.

4.3.2 Le référendum

Le référendum obligatoire pour toute modification constitutionnelle est imposé par la Constitution fédérale (art 51 § 1). En revanche le droit d'introduire un référendum facultatif appartient aux cantons.

A la différence de l'initiative, le référendum facultatif est une sanction de l'action des autorités. Il n'introduit pas de nouveauté. Une utilisation trop facile du droit de référendum peut prendre un aspect de contestation antiparlementaire qu'il convient d'éviter pour maintenir l'équilibre entre démocratie représentative et démocratie semi-directe. L'examen des scrutins cantonaux au cours des 20 dernières années montre cependant que le système vaudois ne tombe pas dans ce travers. On ne compte guère plus d'un référendum facultatif tous les deux ans. Il ne paraît donc pas judicieux de rendre ce droit plus difficile à exercer.

4.3.2.1 Référendum obligatoire

– Conditions de dépôt

En respect de la Constitution fédérale, le référendum obligatoire est réservé à des modifications constitutionnelles (lit. a). Il convient de l'étendre à des actes qui ont une importance analogue : les concordats organiques (ils créent des organes décisionnels supracantonaux ou internationaux) ; (lit b) ; les traités qui dérogent à la Constitution ou la complètent (lit c); les modifications du territoire cantonal (lit d).

Le référendum financier prévu à l'art. 27 2 bis de l'actuelle Constitution est abandonné. Pour des questions de principe d'abord : une dépense ne peut être considérée comme un acte d'importance analogue à une modification de la Constitution. Pour des raisons pratiques ensuite : le référendum financier obligatoire figurait dans la Constitution vaudoise dans la première moitié du 20^e siècle. Il a entraîné une série de votes qui n'intéressaient pas les électeurs. Les scrutins enregistraient un taux de participation misérable (13%, 14 %). C'est la raison pour laquelle il a été supprimé en 1948. Sa ré-



introduction en 1998 dans le but de freiner l'endettement de l'Etat n'a pas amélioré les finances cantonales.

La commission a également écarté le référendum obligatoire, inscrit à l'art. 27 ter Cst, concernant le préavis du Canton en matière nucléaire. Cette disposition ne lui paraît pas de niveau constitutionnel. Le Canton ne peut qu'émettre un préavis, la législation sur le nucléaire étant de compétence fédérale (art. 90 Cst. fédérale).

4.3.2.2 Référendum facultatif

- Sur les traités et concordats
- Sur les matières financières

D'une manière générale, les décisions du Grand Conseil sont soumises au référendum facultatif. Dans cet alinéa la sous-commission propose deux modifications par rapport à la situation actuelle :

1.- Les traités ou les concordats qui dérogent à la loi ou la compétence sont soumis au référendum (analogie avec l'art 4.3.1.1, al 1, lettre c sur l'initiative).

2.- L'inscription dans la Constitution du montant des dépenses ouvrant le droit au référendum est abandonnée. Avec ce système, et pour respecter la norme voulue par le constituant, il conviendrait d'indexer ces chiffres (à l'inflation ? à la somme du budget de l'Etat ?) ou de procéder périodiquement à des modifications constitutionnelles. Cette méthode serait lourde et aléatoire. Il n'est pas possible non plus de soumettre chaque dépense au référendum facultatif. La lettre d de l'art. 4.3.2.2, al 1 introduit une nouveauté. Elle permet le référendum facultatif financier si un quart des députés le demande. Ce quorum est facile à atteindre et ne porte donc pas atteinte au droit de référendum.

Une importante minorité propose de supprimer le référendum financier facultatif, jugé difficilement applicable (al. 1).

En exception à la règle générale, l'alinéa 2 énumère les décisions du Grand Conseil qui échappent au référendum. Cette solution est identique à celle de l'actuelle Constitution (art. 27 2 ter).

- Conditions de dépôt

Le délai pour la récolte des signatures n'est pas modifié. Le nombre de signatures, lui aussi inchangé, est exprimé, comme pour l'initiative, en % de l'effectif du corps électoral (al. 3).

La validation d'une demande de référendum suit les mêmes règles que celles qui concernent l'initiative (al. 4).

4.3.3 Droit de pétition

Le droit de pétition est garanti comme il l'est dans l'actuelle Constitution (art. 10). On y ajoute l'obligation faite aux autorités de l'examiner.

Ce droit est ouvert à tous et non aux seuls électeurs. Il n'exige aucun nombre de signatures et aucune validation. La pétition est donc plus proche du droit d'expression que d'un droit politique.

4.3.4 La révision de la Constitution

Ce chapitre traite essentiellement de la révision totale de la Constitution. Pour présenter une vue d'ensemble de toutes les procédures de modifications constitutionnelles, le chapitre rappelle toutefois les dispositions concernant la révision partielle déjà énoncées dans les articles consacrés à l'initiative et au référendum.

4.3.4.1 Révision totale

Comme actuellement, la demande émane du peuple ou du Grand Conseil (al. 1).



Le choix est laissé entre l'élaboration d'une nouvelle Constitution par le Grand Conseil ou par une Assemblée constituante (situation actuelle) (al. 2 et 3).

En cas de rejet du projet par le peuple, l'assemblée qui l'a élaboré rédige un nouveau texte. Si cette seconde tentative échoue devant le peuple, la révision totale est abandonnée (al. 4).

4.3.4.2 Révision partielle

On répète ici les dispositions prévues aux articles traitant de l'initiative et du référendum.

Pour la commission 6 Droits populaires en matière communale

La Constitution se borne à imposer le droit de référendum, qui existe actuellement, et le droit d'initiative, qui est nouveau. Le droit populaire le plus largement utilisé au niveau cantonal a également sa place au niveau communal. Aucun argument pertinent justifie d'écarter, au niveau communal, la possibilité offerte aux citoyens de faire des propositions aux autorités au moyen de l'initiative communale.

La différence de grandeur des communes entraîne des différences considérables dans les conditions d'application du droit de référendum et d'initiative, notamment pour le nombre de signatures. Des dispositions souples et détaillées trouveront leur place dans la loi sur les communes plutôt que dans la Constitution.

4.4 Participation à la vie citoyenne

Formation civique ou politique ? Ces deux termes sont actuellement tellement proches qu'il est difficile de saisir une différence entre eux. Communément, on considère que les activités civiques englobent les activités politiques. Mais, la nuance n'étant pas très évidente, nous avons choisi de les considérer comme des synonymes, tout en préférant le terme "civique". Alors, pourquoi ne pas se mettre à la page et parler de « Formation à la vie citoyenne » ?

– Partis et associations

Sur le plan juridique, il n'existe aucune différence entre les associations et les partis politiques. Afin d'éviter un amalgame qui serait mal vu tant par les associations que par les partis, les membres de la commission ont délibérément choisi de ne pas regrouper ces deux types d'institution dans les mêmes articles. D'où parfois une certaine redondance. En restant des associations, celles-ci gardent une certaine « innocence » que peuvent perdre les partis dès qu'ils entrent sur la scène politique. Les partis politiques peuvent servir de relais entre les associations et les instances dirigeantes. Il est cependant nécessaire d'assurer un contact entre les associations et le pouvoir (Canton ou communes) à l'occasion de consultations : d'où les alinéas 2 et 3 de l'art. 4.4.2.

Quelle place donner aux associations et aux partis politiques ?

Dans le plan de la future Constitution, celles-là sont placées avant ceux-ci. Notre proposition reprend cette présentation, mais est-il pertinent de placer les partis politiques après les associations alors que leur rôle, dans la vie politique et démocratique, est de premier plan.



4.4.1 Procédures de formation

– Préparation à la citoyenneté

Le premier alinéa reprend en la modifiant la proposition faite par le Groupe de liaison des activités de jeunesse (GLAJ) : « Dans l’accomplissement de leurs tâches, le Canton et les communes tiennent compte des besoins et des intérêts particuliers des enfants et des jeunes en matière de protection, de participation et d’encouragement. »

Partant du principe qu’il vaut mieux commencer très tôt et que le sens civique se développe plus aisément chez des personnes qui se sentent bien intégrées dans la société, cet article vise à garantir des conditions idéales favorisant l’émergence d’un intérêt pour la chose publique.

Le second alinéa reprend aussi la proposition faite par le GLAJ : « Les autorités préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté, notamment à l’exercice du droit de vote, en encourageant diverses formes de participation. »

Le but de cet alinéa est de sensibiliser les autorités pour qu’elles offrent une meilleure formation civique dans les écoles.

Plusieurs problèmes se posent :

– Destinataires

– A qui destiner ces cours civiques ? (quelle tranche d’âge ?). Il semble plus pertinent de rapprocher au maximum cette formation du moment où les jeunes peuvent mettre en pratique leur droit de vote (donc dans le cadre de la scolarité obligatoire et surtout des autres lieux d’enseignement et d’apprentissage – écoles techniques, gymnases, etc.). Cependant la commission a jugé opportun d’englober également les enfants dans cet article afin qu’une sensibilisation à la vie civique et à la citoyenneté au sens large puisse être réalisée dès les premières années de la scolarité obligatoire.

– Formation

– Quelle formation proposer ? Si un apprentissage civique traditionnel (histoire suisse, etc.) semble toujours nécessaire, un apprentissage pratique de la vie politique est aussi important et a été totalement occulté jusqu’ici. C’est cette forme d’apprentissage qui devrait être proposée préalablement à l’acquisition du droit de vote. L’idéal serait de parvenir à instaurer des cours sur l’histoire de notre société depuis la fin du XIX^{ème} siècle de façon à faire connaître l’évolution de la société qui a conduit à la démocratie actuelle. Le but, par le biais d’une meilleure compréhension de l’histoire contemporaine, est d’obtenir une formation civique mieux intégrée permettant de comprendre les enjeux réels de notre société. Ceci est simplement impossible actuellement, puisqu’il est interdit de faire de la politique dans les écoles...

– De manière générale la commission souhaiterait que la formation civique obtienne un véritable statut de matière enseignée.

– Bien que nous soyons conscients de la difficulté que pose un tel apprentissage « en situation », la seconde phrase de cet alinéa vise à favoriser la création de telles possibilités de mise en pratique (conseils de classe, jeux de rôle, conseils communaux des jeunes, commissions communales des jeunes, etc.)



– Autres destinataires

Dans la perspective d'un droit de vote accordé aux étrangers, cette formation leur est destinée, ainsi qu'à tous ceux qui, à cause d'un manque de pratique, désirent connaître le fonctionnement de nos institutions.

Le troisième alinéa vise à répondre à ceux qui craignent d'accorder le droit de vote à des étrangers qui n'auraient aucune connaissance de nos institutions. Il tient compte aussi des lacunes et de la méconnaissance du système politique auxquels sont confrontés de nombreux Suisses, au point de les tenir à l'écart des bureaux de vote.

4.4.2 Associations

– Rôle

Le poids des associations est de plus en plus grand. Elles comblent un vide, parfois dû au désintérêt des citoyens pour les partis politiques. Ces associations ont à remplir un rôle important d'intégration et de formation de l'opinion sur des sujets de société locaux et cantonaux. Elles ont, dans la vie des citoyens qui y sont affiliés, une influence que n'ont plus toujours les partis politiques. Par ailleurs, elles permettent la participation active de toutes les catégories d'habitants du Canton (les plus jeunes, les étrangers ou les personnes plus craintives qui n'osent pas se lancer dans le monde politique) pour lesquelles elles sont plus accessibles.

Les associations sont donc une forme plus populaire d'expression de certains besoins. Elles sont une possibilité offerte aux gens pour entrer dans la vie sociale. Elles évitent d'une certaine façon la marginalisation d'une grande partie de la population qui ne se reconnaît pas dans les partis politiques. C'est donc aussi cette différence entre les associations et les partis politiques qui fait la force des associations. Autant leur donner les moyens de faire entendre leur voix dans la sphère politique sans qu'elles aient à devenir des partis politiques.

– Reconnaissance

La reconnaissance des associations nous semble aussi importante que celle des partis politiques, compte tenu du relais qu'elles fournissent entre les citoyens, la société et les autorités politiques.

Lors de notre discussion avec la commission thématique 2, nous nous sommes demandé si une reconnaissance des associations était vraiment nécessaire, puisqu'elle vient uniquement souligner un fait devenu courant.

Quant à la consultation, son inscription dans la Constitution empêchera au moins la disparition de cette procédure.

Dès lors, sous quelle forme l'inscrire ?

- Le Canton et les communes doivent consulter les associations : cette formule sous-entend que les autorités consultent toutes les associations, ce qui serait impossible. D'où la formulation que nous vous proposons :
- Le Canton et les communes peuvent consulter toute association. Dans la délégation de la sous-commission 2, on nous a reproché la trop grande souplesse de notre proposition en nous suggérant de la modifier de la façon suivante :
- Le Canton et les communes consultent les associations. Bien



que conscients du peu de différence introduite par la nuance, il nous semble que le présent a à peu près la même valeur qu'un impératif (ou du moins qu'il pourrait être interprété comme tel !). Dès lors, il nous semble plus judicieux de garder notre formulation...

Les associations sont actuellement un relais important entre les autorités et les citoyens. Celles-ci s'intéressant le plus souvent à un problème particulier qu'elles connaissent dans les moindres détails, il est nécessaire que le Canton et les communes les considèrent comme des interlocuteurs privilégiés et profitent du savoir accumulé par leurs membres.

L'article prévoit cependant deux cautions au soutien des autorités envers les associations : le respect des principes démocratiques et celui de la transparence financière. Ces deux réserves sont identiques à celles que la commission 2 préconise pour la reconnaissance des communautés religieuses par l'Etat. Puisque la commission de structure et de coordination souhaite réunir dans un titre commun Eglises, associations et partis politiques, il nous a semblé logique de garantir une égalité d'exigence vis-à-vis de ces trois formes d'institutions.

Si la consultation des associations reste facultative pour les instances dirigeantes, celles-ci sont néanmoins obligées de consulter une association qui en fait la demande.

Pour éviter des dérives, les associations qui ne sont pas consultées et qui souhaiteraient l'être, devraient montrer dans leur demande argumentée une certaine proximité entre leur domaine d'activité et l'objet en cause (al. 3).

4.4.3 Partis politiques

- Rôle
- Exigences pour le soutien

Les partis politiques ont un rôle formateur et incitateur de débat sur lequel il est nécessaire d'insister (al. 1).

Les deux réserves (principes démocratiques et transparence financière) sont identiques à celles posées pour les associations et pour les Eglises, toujours dans le but de garantir une égalité d'exigence vis-à-vis de ces trois formes d'institutions (al. 2).

4.4.4 Information publique

Le peu d'informations circulant entre les autorités et les citoyens du Canton est aussi une des raisons du désintérêt de ces derniers pour la vie politique. Le but des alinéas sur l'information publique est de développer les points suivants :

- l'information par les autorités sur la vie publique et les grands projets à travers la presse, de manière générale mais aussi lors de votations, où il est important que les arguments de l'Etat soient clairement développés pour permettre une meilleure compréhension des enjeux;
- une meilleure communication entre les élus et la base en instaurant des séances de discussion publiques, tous partis confondus.

- Transparence

Le but du premier alinéa est d'obtenir plus de transparence. Celle-ci existe déjà dans certains cas (communes qui ont leur journal ou



font régulièrement paraître des articles dans certains journaux locaux, gazette du Canton de Vaud, etc.). Cet alinéa s'adresse surtout à toutes les autres communes qui ne se soucient pas (ou ne comprennent pas l'importance) d'informer régulièrement leurs citoyens sur leur activité.

A l'instar du précédent, le 2^e alinéa vise la transparence des projets importants. En rendant ceux-ci publics, il y aura indéniablement une meilleure information du public et aussi un intérêt de celui-ci pour des projets communaux ou cantonaux.

Toujours dans le sens d'une plus grande transparence, il nous semble nécessaire de développer davantage l'information qui est donnée aux citoyens lors des votations. On a vu très nettement dans le Canton de Genève que le peuple pouvait accepter des baisses d'impôts sans avoir conscience des risques de voir certains services de l'Etat diminuer ou disparaître. De même, l'acceptation d'un nouveau projet (construction, etc.) peut avoir des conséquences financières telles qu'une hausse d'impôts serait inévitable. Pour éviter les surprises, il est nécessaire que les citoyens aient toutes les cartes entre leurs mains au moment de voter (alinéa 3).

– Communication

Le quatrième alinéa vise à recréer un lien souvent trop lâche entre les élus (députés, conseillers d'Etat) et les citoyens. Ces séances seraient un moyen de maintenir un contact entre élus et base, contact qui ne se fait généralement qu'en période électorale et le plus souvent dans le cadre des partis. De telles séances doivent permettre aux élus d'une région réunis lors d'un débat public d'informer les citoyens sur les commissions en cours, les projets intéressant la région, etc. Il s'agit d'un débat public visant à réduire le clivage entre les représentants et ceux qui les ont élus. Il s'agit aussi d'améliorer l'opinion qu'une partie des électeurs ont des partis et de leurs représentants.

4.4.5 Vote

– Encouragement
à la participation

Le « droit de vote obligatoire » ne nous a pas paru être la solution idéale pour inciter les citoyens à aller voter. Cette obligation, qui peut avoir pour sanction une amende, défavorise essentiellement les citoyens qui ont le moins de formation scolaire et qui sont par conséquent les moins fortunés. En mettant en place des modes de vote plus accessibles pour tous (vote par correspondance généralisé, vote électronique), il est déjà possible de relever légèrement le taux de participation. En axant sur la formation de tous les futurs électeurs (art. 4.4.1, al. 3), il est peut-être aussi possible d'augmenter le taux de participation.

Et rien n'empêche les communes de mettre en place un « bonus » pour les bons électeurs qui auraient participé à toutes les votations !



A

nnexes

La commission

Chacune des six commissions qui ont élaboré un rapport pour l'Assemblée constituante au 30 juin 2000 était composée de 30 membres, représentatifs des divers groupes politiques. Pour la commission 4, il s'agit de Mesdames et Messieurs :

Présidence,
vice-présidence, ...

Jean-Pierre Kulling, président ; Philippe Mayor, vice-président ; Monique Freymond-Bouquet et Philippe Mayor, délégués à la commission de structure et de coordination.

30 membres*
par ordre alphabétique

Anne Baehler Bech, VA, Anne Biemann, L, Dominique Bory-Weber, R, Martine Bovon-Dumoulin, V, Samuel Bovy, R, Rénaud Braissant, RC, Michel Louis Buffat, R, Georges Burdet, RC, Georges Charotton, R, Laurent Corthay, RC, Raoul Cruchon, R, Jean-Claude de Haller, L, Alex Dépraz, F, Jean-Paul Dubois, L, Monique Freymond-Bouquet, AP, Joël Guy, F, Philippe Henry, R, Louis Humair, F, Nicole Jufer, F, Jean-Pierre Kulling, L, Denis-Olivier Maillefer, F, Catherine Mamboury, A, Philippe Mayor, R, Annie Oguey, R, Berthold Pellaton, F, Elisabeth Ruey-Ray, L, Robert Schneider, L, Albert Tille, F, Anne Weill-Lévy, V, Henri Wiser, V.

par groupes politiques

Agora (A)

Catherine Mamboury (*membres du Parti ouvrier populaire (POP), solidaritéS et indépendants*)

A propos (AP)

Monique Freymond-Bouquet (*groupe de réflexion et de discussion politique*)

Forum (F)

Alex Dépraz, Joël Guy, Louis Humair, Nicole Jufer, Denis-Olivier Maillefer, Berthold Pellaton, Albert Tille (*membres du Parti socialiste et indépendants*).

Libéraux et indépendants (L)

Anne Biemann, Jean-Claude de Haller, Jean-Paul Dubois, Jean-Pierre Kulling, Elisabeth Ruey-Ray, Robert Schneider

Radicaux (R)

Dominique Bory-Weber, Samuel Bovy, Michel Louis Buffat, Georges Charotton, Raoul Cruchon, Philippe Henry, Philippe Mayor, Annie Oguey,

Renouveau Centre (RC)

Rénaud Braissant, Georges Burdet, Laurent Corthay (*membres de l'Union démocratique du Centre (UDC), du Parti démocrate-chrétien (PDC) et indépendants*).

Verts et indépendants (V)

Martine Bovon-Dumoulin, Anne Weill-Lévy, Henri Wiser

Vie associative (VA)

Anne Baehler Bech (*groupe constitué de représentants des milieux associatifs*)

*Les lettres après le nom renvoient aux abréviations des groupes politiques.



Organisation et programme de travail



Pendant neuf mois, soit du 1^{er} octobre 1999 au 30 juin 2000, la commission s'est réunie seize fois au total ; dix fois en séances d'une demi-journée et six fois en séances d'une journée. Plusieurs rencontres ont également été organisées par ses quatre groupes de travail qui se sont répartis l'analyse des thèmes suivants :

- Initiative, référendum (y compris au niveau communal), révision constitutionnelle
- Elections par le corps électoral (y compris au niveau communal)
- Droit de vote et d'éligibilité (questions du vote des étrangers-ères, de celui des jeunes et des quotas)
- Participation à la vie citoyenne (formation, consultation et information)

Les séances des commissions thématiques se sont tenues à huis clos, comme le prévoit le règlement ; elles ont généralement eu lieu à l'Université de Lausanne, sur le site de Dorigny, mais aussi à Yverne, Nyon et Cudrefin.

Les séances ont été présidées par *Jean-Pierre Kulling* (cf. photo). Le secrétariat a été assuré par Pauline Grosset, diplômée en sciences politiques.

Auditions

Civisme

Ioannis Papadopoulos, directeur de l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne, sur le thème :
« Déficit civique et révision de la Constitution »

Etrangers-ères

Chambre consultative des étrangers de Lausanne (CCEL)

Femmes

Association vaudoise pour les droits de la femme (ADF – Vaud)

Jeunes

Groupe de liaison des activités de jeunesse (GLAJ)

Questions juridiques

Etienne Grisel, professeur à l'Université de Lausanne, sur le thème : « Les droits politiques, attentes et aléas des nouvelles perspectives constitutionnelles »