

Réf. : PM/15014046

Lausanne, le 19 juin 2013

Consultation sur les mesures visant à garantir une meilleure compatibilité des initiatives populaires avec le droit international – modifications de la loi sur les droits politiques et de la Constitution fédérale

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir consultés au sujet du projet de mesures visé en titre.

En préambule, le Conseil d'Etat salue les objectifs des mesures envisagées, qui doivent contribuer à résoudre un vrai problème, que des initiatives récentes ont mis en évidence. Il approuve donc la mise en place d'une procédure d'examen de la compatibilité des initiatives populaires au droit international.

Votre projet comporte deux mesures. La première confie à l'administration fédérale le soin de signaler les initiatives qui violeraient les droits fondamentaux avec charge de demander au comité d'initiative de modifier son texte en cas de besoin ; l'avis de l'administration ne serait pas contraignant, mais il figurerait sur les formulaires de signatures. La seconde mesure est plus ambitieuse ; elle permettrait aux Chambres d'invalider une initiative non seulement si elle viole une convention internationale ratifiée par la Suisse, mais aussi si elle porte atteinte au « noyau dur » des droits fondamentaux spécifiés par la Constitution. Ces deux mesures pourraient être cumulées.

En ce qui concerne la première mesure, nous sommes d'avis que l'indication, sur la liste à signer, de l'existence de l'avis de droit préalable, respectivement d'une mention résumant les conclusions de cet avis, serait judicieuse. Elle permettrait d'éviter que, par défaut d'information, une personne signe une initiative dont la compatibilité avec le droit international est douteuse.

Le Conseil d'Etat signale ici que, par le biais d'une modification de la Constitution cantonale adoptée lors d'un scrutin populaire le 9 juin dernier, le canton s'est lui-même doté d'un mécanisme de contrôle de la validité des initiatives cantonales intervenant avant la récolte des signatures. Cette validité est effectuée à bref délai par le Conseil d'Etat, qui se limite à un examen strictement juridique du texte, l'initiative pouvant être invalidée si elle est contraire au droit supérieur ou qu'elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière. Les décisions prises sont sujettes au recours auprès de la Cour

constitutionnelle. Sous réserve de cas particulier de dépôts successifs de textes relevant d'un abus manifeste, l'examen de la validité des initiatives est gratuit.

S'agissant de l'invalidation des initiatives qui violeraient l'essence des droits fondamentaux, le Conseil d'Etat vaudois estime que, sur ce point aussi, votre projet est digne d'intérêt.

En effet, même si les droits fondamentaux sont aussi garantis par la Constitution, et s'ils ont ainsi formellement le même rang que les textes proposés par voie d'initiative populaire fédérale (sous réserve de ceux également garantis par le droit international), leur noyau doit, selon le terme consacré, demeurer intangible, sous peine de remettre en cause les fondements mêmes de notre Etat de droit.

Cela étant, la difficulté résidera naturellement dans la délimitation de ce qui appartient à l'essence des droits fondamentaux. Si, comme le mentionne le rapport explicatif, le Tribunal fédéral a déjà donné quelques indications à ce sujet, le Conseil d'Etat vaudois constate que bien des questions demeurent ouvertes, ce qui rend l'applicabilité de la nouvelle disposition délicate, surtout dans le contexte des droits populaires où s'applique l'adage "*in dubio pro populo*".

Les instances chargées de l'examen préalable, tout comme l'Assemblée fédérale en finalité, devront donc être particulièrement prudentes à l'heure d'examiner la compatibilité d'une initiative populaire à l'essence des droits fondamentaux.

Moyennant la condition expresse ci-dessus, le Conseil d'Etat se prononce donc en faveur de la variante C de votre projet.

Le Gouvernement vaudois n'a pas d'autre remarque à formuler au sujet de ce projet.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- SCL