



LE CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD

CHÂTEAU CANTONAL - 1014 LAUSANNE

Madame
Annemarie Huber-Hotz
Chancelière de la Confédération
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : PM/14006083

Lausanne, le 9 mars 2005

Procédure de consultation sur :

- 1. La loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale**
 - 2. La révision de la législation fédérale sur les droits politiques**
-

Madame la Chancelière de la Confédération,

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'avoir consulté sur les avant-projets cités en titre et vous fais part ci-après de ses déterminations.

1. Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale

D'une manière générale, le Conseil d'Etat relève que le projet soumis en consultation présente une grande complexité, dont on peut se demander si elle est compatible avec l'exercice des droits populaires. Certes, une partie de la procédure est imposée par les dispositions constitutionnelles acceptées en votation populaire en février 2003. Il en va ainsi de la procédure prévue en cas de divergence persistante entre les Chambres fédérales et de la possibilité pour les initiants de saisir le Tribunal fédéral afin que celui-ci vérifie la conformité du projet élaboré par l'Assemblée fédérale avec l'initiative présentée. A noter que cette nouvelle apparaît problématique, dans la mesure où la question à résoudre par le Tribunal fédéral revêt indéniablement des aspects politiques importants. Cela étant, le Conseil d'Etat relève que certaines innovations apportées par le projet, et qui ne sont pas imposées par les nouvelles dispositions constitutionnelles, paraissent de nature à compliquer très sérieusement la procédure de mise en œuvre d'une initiative populaire générale. La possibilité offerte à l'Assemblée fédérale de revenir sur son acceptation d'une initiative populaire générale (art. 73a, al. 2, AP-LDP) nous paraît, à cet égard, significative : dans cette hypothèse, l'initiative devrait être soumise au peuple, peut-être plusieurs années après son dépôt (le Conseil fédéral disposant d'un délai de 24 mois pour présenter un projet et l'Assemblée fédérale de 24 mois supplémentaires pour le traiter). En outre, il serait certainement difficile à l'Assemblée fédérale d'expliquer à l'électeur pour quelle raison, ayant elle-même adhéré aux souhaits des initiants, elle recommande soudain le rejet de leur initiative. Enfin et surtout, en cas d'acceptation par le peuple, l'intégralité de la procédure de mise en œuvre devrait être reprise, ce qui pourrait représenter cinq à six ans supplémentaires, notamment en cas de recours au Tribunal fédéral. On se trouverait donc dans une situation pour le moins particulière, où l'initiative aurait été mise en œuvre deux fois, peut-être avec deux résultats différents, et où elle ne serait concrétisée le cas échéant qu'après 9 à 10 ans de procédure. Une telle manière de procéder nous paraît peu

compatible avec l'exercice des droits populaires du citoyen, qui doit pouvoir s'attendre à ce que son initiative soit traitée avec toute la célérité possible.

Plusieurs autres points de l'avant-projet nous paraissent également problématiques :

- L'article 67b, alinéa 2, lettre d AP-LDP dispose que sont nulles les demandes de référendum auxquelles il manque la date de la publication dans la Feuille fédérale de l'acte législatif sujet au référendum sur lequel elles portent. Les explications fournies avec le projet indiquent qu'il s'agit-là de tenir compte de la nécessité de procéder à deux publications de certains textes, la première en vue d'ouvrir la voie de recours au Tribunal fédéral, la seconde faisant partir le délai référendaire. Il s'agit ainsi d'éviter que des demandes de référendum soient signées avant la date de la seconde publication. En premier lieu, il n'est pas certain qu'une telle mesure empêche toute fraude, tant il est aisé d'ajouter la date de la publication après coup sur des listes déjà signées. L'exigence d'une date apposée par l'électeur à côté de sa signature sur la demande de référendum paraîtrait plus efficace, même si nous sommes conscients qu'elle n'empêcherait pas non plus les abus, une signature pouvant être antidatée. Cela étant, l'inscription de la date de publication sur la demande nous semblant être un moyen de contrôle quelque peu aléatoire, il apparaît excessif de déclarer nulle une demande de référendum au seul motif qu'elle ne contient pas la date de la publication officielle de l'acte attaqué, date publique et aisément déterminable.
- La solution proposée à l'article 74a, alinéa 4, lettre b AP-LDP nous paraît délicate, dans la mesure où elle incitera certains parlementaires, en cas de désaccord sur l'un ou l'autre point particulier du projet, à refuser d'entrer en matière ou à rejeter le projet lors du vote d'ensemble. En ce sens, la solution retenue par l'avant-projet pourrait s'avérer contre-productive. Ne serait-il pas plus opportun de considérer que l'entrée en matière sur un projet mettant en œuvre une initiative populaire générale est acquise de plein droit si l'Assemblée générale a accepté l'initiative ?
- Il n'est pas évident d'imaginer des cas dans lesquels l'Assemblée fédérale serait amenée à accepter l'initiative populaire générale, mais à lui opposer tout de même un contre-projet. En effet, l'initiative conçue en termes généraux ne fait qu'énoncer des principes qu'on peut accepter ou rejeter, mais auxquels il paraît difficile de répondre par un contre-projet. Cette possibilité étant toutefois ancrée dans la Constitution, elle ne peut plus être contestée ici. En revanche, les dispositions prévues par l'article 100 AP-LParl concernant les recommandations de vote de l'Assemblée fédérale devraient être revues. Est-il opportun, pour la clarté du débat précédant un vote populaire, que l'Assemblée fédérale puisse recommander au peuple d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet ? Cela ne risque-t-il pas de créer la confusion chez l'électeur ? Celui-ci aura en tous les cas certainement quelque peine à comprendre que cette recommandation de double oui signifie implicitement qu'il lui est recommandé de choisir le contre-projet dans le cadre de la question subsidiaire. Ces remarques sont naturellement également valables pour l'article 104a AP-LParl.
- L'article 102b, alinéa premier AP-LParl est difficilement compréhensible, car partiellement contradictoire avec le deuxième alinéa de la même disposition. A lire l'avant-projet, on ne comprend pas bien si le Conseil fédéral ne devra présenter de projet d'arrêté fédéral que s'il propose le rejet de l'initiative ou son acceptation sans projet de mise en œuvre, ou s'il devra le faire dans tous les cas, comme semble l'indiquer l'alinéa premier. Cette disposition devrait donc être clarifiée.
- La même remarque peut être formulée à propos de l'article 103 AP-LParl, qui reprend l'idée de présentation systématique d'un projet d'arrêté fédéral. En outre, concernant la procédure prévue par cette disposition, est-il réellement opportun d'attendre que le Conseil fédéral ait rédigé un projet de mise en œuvre pour soumettre la décision de principe à l'Assemblée fédérale ? Ne devrait-on pas, afin d'économiser la conception d'un projet qui pourrait s'avérer inutile et d'accélérer la procédure, contraindre le Conseil fédéral à présenter dans tous les cas l'initiative à l'Assemblée fédérale dans les neuf mois qui suivent son dépôt ? Cela résoudrait en

Le dispositif actuel soumet le sous-apparement de listes à quelques conditions formelles (dénomination principale commune, relation quant à la région, ou au sexe, etc...). Ces contraintes ont le mérite d'exister et, s'agissant de notre canton, elles ont sans doute contribué à prévenir une explosion du nombre des listes déposées : ce nombre est demeuré stable entre 1991 et 2003.

Qu'en sera-t-il si ces contraintes sont levées ? Il est impossible de le savoir mais il n'est pas irréaliste de penser, s'il n'y a plus d'autre condition posée que les 200 signatures de parrainage, que le nombre des listes va s'accroître. Il faut en effet se rappeler que les groupements qui déposent des listes n'ont aucuns frais à prendre en charge, ceux-ci étant à la charge des cantons.

L'abandon des conditions restrictives actuelles risque donc fort :

- 1°) d'accroître le nombre des listes déposées ;
- 2°) d'engendrer des frais d'impression et du travail supplémentaires aux cantons.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la présente proposition.

Les autres modifications induites ne suscitent pas de remarque.

Art. 37 al. 2 et 47 al. 2 Systeme majoritaire

Les modifications projetées, qui concernent exclusivement les cantons appliquant le système majoritaire, ne suscitent pas de remarque.

Art. 80 al. 2 Recours de droit administratif

La modification proposée peut être agréée.

Art. 5 LFDPE Registre central pour les Suisses de l'étranger

Notre canton est d'ores et déjà pourvu d'un registre central, tenu par la Commune de Lausanne. Il ne s'oppose donc pas à la généralisation de ce système.

En vous remerciant une fois encore de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Chancelière de la Confédération, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Anne-Catherine Lyon

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Députation vaudoise
- Office des affaires extérieures
- SJIC