

**Motion Sandrine Bavaud au nom du groupe des Verts - Pour une juste reconnaissance des initiatives populaires cantonales**

*Développement*

Une initiative populaire aboutit lorsqu'elle a recueilli dans un délai de quatre mois 12'000 signatures ou 18'000 signatures si elle vise la révision totale de la Constitution. En outre, une initiative est soumise au Grand Conseil pour validation selon l'art. 97 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et selon l'art. 99 lorsqu'il est question d'une initiative tendant à la révision totale de la Constitution. Il n'y a pas lieu ici de remettre en cause l'autorité du Grand Conseil. Néanmoins, l'invalidation d'une initiative ne doit pas se faire au détriment des droits populaires.

Le droit d'initiative populaire mérite d'être pleinement reconnu, ce d'autant plus que la récolte de 12'000 signatures, voire 18'000 signatures, implique une importante mobilisation des initiant-e-s. Le Grand Conseil pouvant refuser de soumettre au peuple une initiative, il convient que ses membres respectent aussi notre Constitution de manière adéquate.

En l'occurrence son art. 80 dispose que la nullité d'une initiative peut être constatée lorsqu'elle est:

- contraire au droit supérieur ;
- viole l'unité de rang, de forme ou de matière.

Ces termes constitutionnels sont précisés à l'art. 88 de la LEDP:

- L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative.
- L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces.
- L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée.

Enfin, la Constitution prévoit que la décision du Grand Conseil est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle.

Lorsque le Grand Conseil a débattu de l'initiative "Pour un salaire minimum", il était principalement question d'idéologie. Or, s'il est pleinement légitime que les membres du Grand Conseil s'opposent sur des idées, cela devient choquant lorsqu'il s'agit d'invalider une initiative puisque cela revient à renoncer à la soumettre au vote populaire. Il convient donc de trouver un juste équilibre entre les droits du Grand Conseil et des droits populaires et ainsi de limiter les dérives partisans.

Afin que les membres du Grand Conseil puissent débattre prioritairement sur la validité d'une initiative et de ses conséquences générales — et non de considérations partisans ou d'intérêts

particuliers — il conviendrait de modifier la LEDP afin d'instaurer une majorité qualifiée, des deux tiers du Grand Conseil.

En deuxième lieu, il serait davantage raisonnable d'invalider une initiative non pas lorsque celle-ci a abouti formellement mais préalablement à son lancement. Après l'initiative populaire cantonale "Pour un salaire minimum", l'initiative "Sauver Lavaux" pourrait, elle aussi, être invalidée. Aussi, pour éviter que des initiants s'engagent dans une campagne de récolte de signatures et qu'au final une initiative soit invalidée par le Grand Conseil, il conviendrait que ce dernier puisse se prononcer, au même titre que le département en charge des droits politiques, durant son examen préliminaire et non pas après son aboutissement officiel ; dans la même optique, la voie de recours s'ouvrirait aussitôt publiée la décision du parlement. En effet, actuellement, l'examen préliminaire d'une initiative revient déjà au département en charge des droits politiques, comme précisé à l'art. 90 de la LEDP:

- Lorsque le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou prête à confusion, il est refusé par le département ; le comité d'initiative est préalablement entendu.
- Le département procède en outre à bref délai à une analyse circonstanciée de la validité de l'initiative. Le résultat de cette analyse est communiqué au comité d'initiative.

Le débat sur un objet politique ne serait néanmoins pas obstrué. Au contraire, sa qualité pourrait être améliorée puisque les initiants pourraient revenir avec un texte d'initiative modifié. Comme l'a affirmé le Conseil d'Etat dans la Feuille des avis officiels, il n'est pas satisfaisant de conclure en quelques mois à la nullité juridique de deux initiatives après la récolte de signatures, d'où la nécessité de réformer la procédure de traitement des initiatives populaires.

Reste encore à définir le délai octroyé au Grand Conseil pour prendre sa décision de validation d'une initiative préalablement à son lancement. L'art. 97a de la LEDP précisant que si le Conseil d'Etat doute de la validité d'une initiative, il la soumet au Grand Conseil afin que celui-ci puisse statuer à ce sujet dans un délai de six mois suivant le dépôt de l'initiative. Ainsi, nous pourrions aussi imaginer que le Grand Conseil se positionne dans les six mois à partir du moment où des initiants déposent une demande. Cette procédure devrait néanmoins être accélérée. Six mois d'attente pour une initiative pourrait être trop long si les initiants souhaitent profiter de l'agenda politique pour profiler une thématique.

En conclusion, afin d'assurer le meilleur équilibre possible entre les droits populaires et les prérogatives du Grand Conseil, le groupe des Verts a l'honneur de déposer la présente motion. Celle-ci demande une modification de la LEDP visant à:

- Instaurer au moins une majorité qualifiée des deux tiers du Grand Conseil pour qu'une décision d'invalidation d'une initiative populaire soit prononcée par le Grand Conseil.
- Placer le processus de validation d'une initiative par le Grand Conseil préalablement au lancement de la récolte de signatures.
- Définir un délai imparti au Grand Conseil dans ce processus de validation ou d'invalidation d'une initiative populaire, processus qui se veut accéléré.

*Souhaite développer et demande le renvoi en commission.*

Lausanne, le 11 janvier 2010.

(Signé) *Sandrine Bauvaud et 26 cosignataires*

**Le président :** — Je vous redemande le silence, c'est vraiment spécial ce matin, et je vous demande de prendre place s'il vous plaît, et de parler beaucoup plus doucement. Merci beaucoup.

**Mme Sandrine Bavaud :** — Cette motion déposée au nom du groupe des Verts a deux objectifs principaux :

- trouver un juste équilibre entre les droits du peuple et les droits du Grand Conseil,
- reconnaître l'engagement des personnes qui récoltent des signatures dans la rue afin de faire aboutir une initiative populaire cantonale.

Cette motion vise à trouver un équilibre entre le droit de vote de la population — le droit de pouvoir se prononcer sur l'initiative — mais aussi sur le droit du Grand Conseil d'invalider une initiative. Si je prends l'exemple que nous avons traité dernièrement, à savoir celui du salaire minimum, nous avons constaté que les arguments évoqués pour invalider cette initiative portaient davantage sur des considérations partisans, des intérêts particuliers, que sur des conséquences générales. C'est pourquoi cette motion propose, non pas de continuer à jouer à la chaise musicale lorsque l'on traite des initiatives populaires, mais bien de prendre au sérieux notre Constitution, c'est-à-dire, de pouvoir invalider une initiative populaire uniquement à partir d'une majorité des deux-tiers du Grand Conseil.

En outre, cette motion vise à reconnaître l'engagement des personnes qui récoltent 12'000 signatures en quatre mois. Pour cela, il paraît raisonnable que le Grand Conseil invalide ces initiatives bien avant la récolte des signatures. Je vous ai parlé du salaire minimum. Il va être question aussi de l'initiative "Sauvez Lavaux" et probablement — puisqu'un avis de droit est tombé — de celle sur le rabais d'impôt. Est-il judicieux que notre Grand Conseil se positionne sur ce type d'initiative après la récolte des signatures ou avant ? La motion propose que nous puissions nous positionner avant la récolte de signatures. Son but n'est pas de bloquer le dialogue, bien au contraire, puisque les initiants pourront revoir leur texte avant l'envoi de la récolte des signatures.

Je me rends compte que, finalement, les droits populaires, le droit de vote des citoyens, n'interpelle par forcément une grande majorité de ce Grand Conseil, vu l'écoute attentive de mes chers collègues.

**M. Jacques-André Haury :** — Je vous ai écouté, madame Bavaud, et peut-être pourriez-vous faire de même. (*Rires dans la salle.*)

Bien sûr que Mme Bavaud n'a pas tort. La procédure actuelle est extrêmement désagréable et nous met en situation de refuser une initiative pour des raisons formelles, alors qu'elle a récolté 12'000 signatures. Mais il faut aussi que nous pensions au rôle du Grand Conseil et de sa majesté. Nous nous prononçons sur des initiatives signées par 12'000 citoyens. Ce n'est pas rien. Le risque, dans la proposition que vous faites, c'est que trois "pelés" déposent un projet d'initiative qui n'a pas beaucoup de sens, simplement pour faire mousser leur cause et animer les débats du Grand Conseil. C'est le risque. Et la majesté de notre parlement ne devrait pas s'accommoder de traiter de la même manière des initiatives lancées par trois "pelés" et celles des initiatives signées par plus de 12'000 citoyens.

De toute manière votre proposition ira en commission mais, malheureusement, je crains que la réflexion sur cet objet nous amène à considérer qu'il n'y a aucune bonne solution. Et tant qu'il n'y a pas de bonne solution, la moins mauvaise, c'est celle que nous avons actuellement.

**M. Raphaël Mahaim :** — Il est, en effet, temps de se poser un certain nombre de questions de fond relatives aux procédures de validation des initiatives populaires. Contrairement à ce que vient de dire notre collègue Haury, le groupe des Verts a la prétention de croire que la solution actuelle n'est pas la moins mauvaise des solutions. Le groupe des Verts propose donc, comme l'a dit notre cheffe de groupe, Sandrine Bavaud, un certain nombre de pistes de réflexion. Parmi ces pistes, on trouve un instrument simple, celui de la majorité qualifiée des deux-tiers. Cet instrument est connu dans le canton de Zurich. Or, quand on connaît la prétention du canton de Zurich — considéré parfois comme l'un des cantons les plus majestueux et dont le parlement fait preuve d'une certaine majesté dans ses prises de position — on peut facilement imaginer que cette procédure soit également appliquée dans le canton de Vaud. C'est en tout cas une piste de réflexion que nous avons envie d'aborder avec vous et avec le Conseil d'Etat. Contrairement à ce qu'a dit M. Haury, le risque de voir trois "pelés" déposer une initiative et parasiter le processus parlementaire n'existe pas ou, en d'autres termes, il n'existera pas plus après cette réflexion qu'avant. Après d'Artagnan, dont le sort a été scellé dans les tribunaux, il y a maintenant l'initiative pour le salaire minimum, l'initiative socialiste pour un rabais d'impôt et l'initiative "Sauver Lavaux" devant la Cour constitutionnelle. Cette motion vient à point nommé. Il est temps de se poser ces questions, le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs reconnu et l'a annoncé dans un précédent communiqué de presse. On peut donc voir cette démarche comme un appui aux réflexions du Conseil d'Etat et non comme une démarche d'opposition aux réflexions éventuelles que mène le Conseil d'Etat.

**M. Jean-Michel Dolivo :** — Il est évident que cette discussion aura lieu en commission et ensuite en plénum. L'invalidation d'une initiative est un acte extrêmement grave, politiquement et juridiquement. Notre collègue Haury parle de majesté, eh bien, il y a celle des citoyens et citoyennes qui ont signé une initiative et qui demandent ainsi à faire valoir leurs droits à poser une question au peuple vaudois en votation populaire. Il y a véritablement aujourd'hui un crime de lèse-majesté par rapport à ce droit des citoyens et citoyennes, puisqu'on apprend que systématiquement, semble-t-il, une partie de cette salle essaye de faire obstacle à ces droits populaires par des propositions d'invalidation d'initiatives déposées. Chacun et chacune a le droit de s'opposer à des contenus d'initiative ; c'est un droit démocratique de tous les partis politiques et de tous les citoyens et citoyennes de ne pas être d'accord avec des propositions contraires à leur programme. Mais de là à remettre en cause les droits fondamentaux qui sont les droits populaires, il y a un immense fossé. Je crains, hélas, que ce fossé commence à être franchi par une partie de cette salle. Voilà pourquoi cette motion est tout à fait la bienvenue et doit être discutée dans le cadre d'une commission et du plénum.

**M. Grégoire Junod :** — Il y a deux propositions dans la motion de Mme Bavaud. La première a trait au traitement préalable des initiatives et la deuxième au fait que le Grand Conseil se prononce à la majorité qualifiée. Sur le premier point, je rejoins une partie des remarques de M. Haury. Il serait très compliqué d'avoir un examen préalable. Ce serait aussi une restriction du droit des initiants, parce que, si on voulait faire les choses correctement, il faudrait qu'un texte soit soumis au Grand Conseil, que le Conseil d'Etat émette un préavis, que le Grand Conseil réunisse une commission, que le Grand Conseil prenne position, que, le cas échéant, la Cour constitutionnelle puisse être saisie d'un recours et, dans certains cas, que le Tribunal fédéral puisse, lui aussi, être saisi d'un recours. Cela signifie qu'avant de pouvoir lancer une initiative, si on suit cette procédure, les initiants en auront pour plusieurs mois, voire plusieurs années de traitement préalable. Même si on choisit une procédure accélérée, cela risque d'être extrêmement long. C'est donc une voie problématique qui est proposée par Mme Bavaud.

Sur la question de la majorité qualifiée, j'ai une approche un peu plus nuancée. Le texte que nous avons de la conférence de presse de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) d'hier — je les remercie d'ailleurs d'avoir fait une publicité importante à l'initiative socialiste — et l'avis de droit fourni avec, relève un élément intéressant : il est dit que, sur 250 initiatives, les Chambres fédérales en ont invalidé 4 dans l'histoire de la Confédération. Sur 250 initiatives il y a eu 4 invalidations. Je suis député au Grand Conseil depuis le début de cette législature. Jusqu'à maintenant, je me suis prononcé sur deux initiatives : la police unique et le salaire minimum. Le Grand Conseil en a invalidé une sur deux. Si on suit le Conseil d'Etat, on va en ajouter encore une, "Sauver Lavaux", et si on suit les milieux économiques, et que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat décident de gouverner sous la pression du Centre patronal, on va en invalider une troisième, l'initiative socialiste. Sur quatre initiatives traitées en une législature, on en aurait donc trois d'invalidées. C'est bien cela le problème aujourd'hui. Ce parlement et cette majorité politique sont incapables de donner sa vraie signification au vote — qui est important — sur la validation des initiatives, qui doit être une analyse juridique, formelle. Cela devrait être uniquement en dernier recours qu'on invalide une initiative. Si la pratique politique de la majorité de ce parlement est de systématiquement invalider les textes avec lesquels elle est en désaccord, alors effectivement, il faut modifier le droit actuel et il faut des cautèles beaucoup plus strictes. Parce que cette manière de procéder est contraire à la démocratie et au respect des droits populaires.

**Mme Claudine Wyssa :** — L'initiative est le vrai droit démocratique de la démocratie directe de notre pays. C'est l'une des spécificités, avec le référendum, de notre système démocratique et, dans ce sens-là, elle est à conserver à tout prix ; il faut vraiment en conserver la valeur. Il ne faut donc pas se précipiter tête baissée pour changer des règles, qui fonctionnent malgré tout depuis pas mal d'années, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal.

Par rapport à ce qui s'est passé ces derniers temps, on peut peut-être admettre qu'il y a un problème par rapport à la validité de ces initiatives. De mon point de vue, le problème se situe plutôt tout au début, au moment où les initiants déposent la demande auprès de l'Etat pour l'avis préalable. Cet avis préalable n'est pas politique, il est administratif, juridique, donc, normalement neutre. Cet avis devrait peut-être avoir plus de poids, être plus strict et avoir une influence plus directe sur le lancement ou non de l'initiative. Je proposerais même que cet avis préalable soit communiqué au moment du lancement de l'initiative. On pourrait même imaginer qu'il soit inscrit sur le formulaire de récolte de signatures, ce qui éviterait des situations comme celle concernant l'initiative sur le rabais d'impôt dont on vient de parler, où l'avis préalable de l'Etat était déjà clair, avertissant qu'il y avait incompatibilité avec une loi fédérale. Si cet avertissement est publié sur le formulaire de récolte des signatures, on peut admettre que chaque signataire est au courant que sa signature est peut-être non valable. Voilà ce que je proposerais et cela pourrait aussi être discuté en commission comme une variante à cette motion.

**M. Jacques Haldy :** — On peut être d'accord avec Mme Bavaud sur le fait que la situation actuelle, telle qu'elle a d'ailleurs été décrite par M. Junod, pose un certain nombre de problèmes. On ne peut pas imaginer que, régulièrement, des initiatives soient invalidées parce qu'elles ne sont pas conformes au droit supérieur, ou à d'autres règles, comme l'unité de la matière.

Il faut se tourner en premier lieu vers les initiants. Il y a quelques temps, peut-être qu'on s'attachait davantage à la préparation des textes et qu'on vérifiait leur conformité avec le droit avant de se lancer dans la quête de signatures. Il y a dans ces problèmes actuels une responsabilité de la part des initiants.

En ce qui concerne les solutions proposées, je ne suis pas Mme Bavaud sur ses deux idées. Il n'est pas opportun d'avoir une majorité qualifiée s'agissant de décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle et au Tribunal fédéral ; elles doivent être prises par les mêmes majorités que d'habitude. En effet, on risque de fragiliser la crédibilité du parlement si une décision est cassée par la Cour constitutionnelle alors qu'elle a été prise à la majorité qualifiée. D'autre part, pour des raisons déjà exposées, il est inopportun de voter au Grand Conseil avant la récolte des signatures. Ce serait un travail de singe si, par hypothèse, le nombre de signatures n'était pas obtenu après le vote du Grand Conseil. Comme Mme Wyssa l'a indiqué, la meilleure manière d'améliorer le système actuel serait de mettre en garde les initiants, et peut-être aussi ceux qui signent l'initiative, c'est-à-dire la population, des risques pris. On ne peut en effet pas empêcher des initiants de récolter des signatures. Mais il faut que cela se fasse en pleine connaissance de cause. Dès lors, il y a peut-être, au niveau de l'examen préliminaire des initiatives, des améliorations à apporter, tant s'agissant du contenu de ces avis que de leur communication, voire de leur publication, de façon à ce que si les initiants prennent la décision de récolter les signatures en pleine connaissance de cause et conscients des risques qu'il y a de voir leur initiative invalidée. L'on ne pourra alors plus rien reprocher aux autorités politiques et au parlement. C'est dans cette voie qu'il faudrait œuvrer pour améliorer le système.

**M. Philippe Vuillemin :** —Le début de l'intervention de M. Junod était intéressant et on pouvait trouver que cela méritait une discussion. Il a choisi ensuite de faire de la politique, ce qui est son droit, et il nous a joué la chanson du Calimero socialiste, minoritaire, affreusement bafoué. Or si la majorité et les minorités sont connues au Conseil d'Etat, il m'est apparu depuis deux ans qu'il n'y avait aucune majorité dans ce Grand Conseil et qu'il suffisait que le virus H1N1 se range un peu pour que cela change complètement les perspectives que l'on a sur certains sujets traités ici. Donc, vous n'êtes pas si minoritaires que cela, monsieur Junod. De temps en temps, vous ne l'êtes même plus du tout.

Quand on se trouve dans une structure publique importante comme la ville de Lausanne, largement dominée par le parti de M. Junod, c'est ce parti qui a eu brusquement de la peine à voir que la récolte de signatures pour l'impôt sur les divertissements — on s'y est repris à deux fois — a finalement réussi à gagner. Quand il ne reste plus rien d'autre à faire, on dépose une plainte pénale ; on verra bien ce que cela donnera. C'est pour montrer que suivant de quel bord est, il y a des choses que l'on oublie et d'autres que l'on met en exergue. C'est normal, cela fait partie de la politique.

Par rapport au texte de Mme Bavaud, si j'ai bien compris, certains aimeraient supprimer la Cour des comptes. Et puis alors ! On pourrait peut-être aussi, sur le fond, supprimer la Cour constitutionnelle ! Finalement, après les travaux de la commission qui s'occupera de la motion de Mme Bavaud, on se rendra compte qu'elle ne sert à rien. On aura peut-être gagné quelque chose ! Et puis, dix ans après la Constituante, on aura retrouvé la Constitution de 1874. C'est un vrai progrès.

**M. Bernard Borel :** — Je partage une bonne partie de l'analyse de M. Junod, et je partage même l'avis de Mme Wyssa : il faut un avis de droit neutre et technique. Mais la problématique est ailleurs, puisque nous avons pour l'initiative pour un salaire minimum un avis de droit neutre et technique avant le lancement et que, néanmoins, la majorité de ce parlement, pour des raisons politiques — parce qu'elle ne voulait pas le salaire minimum — a décidé d'invalider cette initiative. La problématique est majeure : il y a une volonté systématique, apparemment du Conseil d'Etat, menée par le chef du département concerné, de bafouer les droits populaires — je le dis bien : de bafouer les droits populaires — et invalider

les initiatives. C'est cette problématique qui justifie que l'on discute de la proposition faite par les Verts dans une commission. Il y a un réel problème dans ce canton.

**Mme Sandrine Bavaud :** — Le débat est riche ; il nous appartient, puisque nous sommes concernés par cette motion, en tant que Grand Conseil, en tant que députés. Certes, peu d'initiatives sont rejetées. Néanmoins, il est choquant de voir qu'une initiative peut être rejetée pour des questions de chaises musicales ou de virus. Il suffit qu'un ou deux députés soient absents et une initiative est validée ou non. Ce n'est pas acceptable par rapport aux droits populaires, qu'il s'agisse d'une initiative déposée par la gauche, par la droite ou par le centre-droite. Le droit de recours a été évoqué. Actuellement déjà, les initiants, ou toute autre personne, peuvent faire recours auprès de la Cour constitutionnelle et cela ne va pas changer. Que le Grand Conseil se positionne avant le lancement de l'initiative ou après, ce droit de recours continuera d'exister. Des questions se posent et il faut trouver des solutions. Mme Wyssa l'a dit, d'autres variantes seront discutées en commission, et c'est tant mieux. Il ne faut pas être fermé. Bien au contraire, il s'agit d'être ouvert par rapport à une certaine problématique. Enfin, cela a été dit rapidement et je le répète, le Conseil d'Etat l'a évoqué lui-même dans la Feuille des avis officiels : il y a actuellement un certain nombre de problèmes. Il est donc nécessaire de renvoyer cet objet en commission pour que l'on puisse en discuter.

Peut-être qu'il y a une part de responsabilité des initiants, je ne veux pas le nier, M. Haldy l'a évoqué. Mais cette motion ne porte pas sur la responsabilité des initiants — qui doit néanmoins être prise en considération — mais bien sur le rôle du Grand Conseil. Il est effectivement inadmissible de rejeter une initiative en se basant sur le contenu, puisque, selon la Constitution vaudoise, une initiative populaire cantonale peut être invalidée lorsqu'elle est contraire au droit supérieur, ou encore si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière. A partir du moment où nous avons un Grand Conseil avec une majorité qui bascule en fonction des présences, ce point de notre Constitution n'est pas suffisamment respecté aujourd'hui.

**M. Raphaël Mahaim :** — Je renonce.

**M. Jean-Michel Dolivo :** — Il est utile et intéressant d'avoir cette discussion par rapport aux prises de position des députés libéraux, qui font des propositions mais qui ne sont pas du tout suivies d'actes. Si nous reprenons le débat sur l'invalidation de l'initiative pour le salaire minimum, il y a eu, une année avant le dépôt, un avis de droit circonstancié du Service juridique et législatif, qu'on pouvait ne pas partager, avant l'avis technique de la chancellerie. Le fait que Mme Wyssa et M. Haldy nous disent aujourd'hui qu'il faudrait de tels avis de droit est particulièrement étrange ; ce sont des déclarations qui ne correspondent pas à une pratique, en tout cas pas à celle du parti libéral, qui a voté massivement l'invalidation de cette initiative, alors même que ce service l'avait considérée comme conforme au droit supérieur.

Il y a aussi un vrai problème au niveau du contrôle juridique d'un texte d'initiative. Ce contrôle ne doit pas être fait par un parlement. Sur le plan fédéral, je suis pour la mise en place, soit d'une Cour constitutionnelle, soit, dans le cadre du Tribunal fédéral, d'une compétence — cela peut être une cour — du Tribunal fédéral pour valider ou non une initiative, dès lors que le problème se pose au niveau de l'Assemblée fédérale. Au niveau cantonal, on doit se poser la question de savoir si, par exemple, l'avis du Service juridique et législatif ne pourrait pas faire l'objet d'un recours directement à la Cour constitutionnelle. C'est-à-dire que cet avis, qui serait donné avant le lancement de l'initiative, pourrait faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle, soit de la part des initiants futurs s'ils sont retoqués, soit par ceux qui considéreraient que cette initiative est contraire au droit supérieur ou à d'autres principes de droits fondamentaux. Evidemment, cela pose un problème de délai et il faudrait y réfléchir. Je ne crois pas non plus qu'un examen préalable par le Grand Conseil échappe aux contingences politiques et au débat politique tel qu'il a eu lieu par exemple sur

l'initiative pour le salaire minimum. On va simplement s'embourber au préalable et ne pas résoudre la question. Par contre, la majorité des deux-tiers me paraît une possible voie, mais peut-être pas la meilleure.

**M. Jean-Luc Chollet :** — J'écoute ce débat avec intérêt. Néanmoins, je suis interpellé. En effet, s'il est demandé un avis de droit au Service juridique et législatif avant la récolte des signatures, et que celui-ci donne le feu vert en disant que l'initiative est conforme au droit et qu'on peut y aller, cela ne préjuge absolument pas de la réponse finale du Grand Conseil. Le Service juridique et législatif donnera un avis juridique — je dirais technique — alors que du débat au Grand Conseil sortira une prise de position politique. Entre deux, il y a la récolte des signatures avec les moyens, l'argent que cela coûte, le temps qu'on y passe, l'espoir qu'on y met, quel que soit l'objet, de gauche ou de droite. On est dans une sorte de flou où, finalement, même si on a le feu vert du Service juridique et législatif, on ne sait pas ce qu'il adviendra de la prise de position politique. Je n'ai pas de réponse pour cela, mais j'aimerais que si on s'engage dans une récolte de signatures, que ce soit la gauche ou la droite, on ait, sinon la garantie absolue, du moins des fortes probabilités qu'on pourra la présenter au peuple. Autrement, c'est un peu du travail de singe et on aura de la peine à motiver les bénévoles qui iront sur les places de marché demander des signatures.

**M. Jean-Marie Surer :** — Mme Bavaud identifie un certain nombre de problèmes existants, c'est incontestable. Mais, finalement, la motion apporte des pistes de réflexion, comme l'a très bien dit M. Mahaim. Ces pistes de réflexion susciteraient plutôt un postulat. A entendre les propos des députés libéraux et les propositions de M. Dolivo — qui suggère par exemple de saisir la Cour constitutionnelle en amont du problème — il me semble que, au stade où l'on en est et vu le flou qu'il y a concernant ce problème, il serait opportun de venir avec un postulat pour défricher le terrain et, après, lorsqu'on aura clarifié les propositions, venir avec une motion. La forme que vous avez choisie, madame Bavaud, est prématurée. D'entrée, il sera bon de transformer cette motion en postulat dans le cadre de la commission.

**Mme Sandrine Bavaud :** — Effectivement, monsieur Surer, cette motion pourrait être transformée en postulat en commission ; ce n'est pas pour rien que je demande le renvoi en commission.

**M. Philippe Leuba, conseiller d'Etat :** — Il n'est pas d'usage que le Conseil d'Etat s'exprime au moment de la prise en considération. Surtout que, évidemment, le Conseil d'Etat n'a pas abordé les questions de fond évoquées dans la motion — peut-être futur postulat — de Mme Bavaud. J'interviens à ce niveau de la procédure parlementaire pour deux motifs. D'abord je ne saurais laisser passer les propos de M. Borel, qui affirmait tout de go que le Conseil d'Etat, ou que tel de ses membres, bafouait les droits populaires — c'est l'expression qu'il a utilisée. Je ne saurais admettre de telles accusations sans y répondre au nom du Conseil d'Etat. Ensuite, M. Mahaim nous l'a rappelé tout à l'heure, le Conseil d'Etat a chargé le Département de l'intérieur de réfléchir, avant que la motion de Mme la députée Bavaud ne soit déposée, à la procédure qui conduit parfois à l'invalidation de textes signés par plus de 12'000 Vaudoises et Vaudois.

Le Conseil d'Etat ne bafoue pas les droits populaires, il n'a invalidé aucune initiative. C'est une prérogative parlementaire, exclusivement parlementaire, et il n'est pas question que le Conseil d'Etat dise que telle initiative est anticonstitutionnelle ou déclare la constitutionnalité de telle autre initiative. Cette accusation est totalement infondée, elle est même inadmissible.

Après ces propos un peu vifs, mais dont le caractère était pleinement justifié par l'attaque dont le Conseil d'Etat a été injustement victime, je reviens à des considérations institutionnelles et un peu moins partisans. Je constate que ceux qui aujourd'hui critiquent l'invalidation de



textes au motif qu'ils sont contraires au droit supérieur étaient ceux qui demandaient que l'Assemblée fédérale invalide l'initiative sur les minarets et l'initiative sur le renvoi des délinquants étrangers — ou telle initiative jugée contraire aux accords internationaux. De deux choses l'une : soit vous attendez du parlement — qu'il soit cantonal ou fédéral — qu'il prenne ses responsabilités en termes de contrôle des initiatives populaires et vous l'admettez tant sur le plan fédéral que sur le plan cantonal, soit vous réfutez cette compétence, en estimant que personne n'a à juger les signatures déposées au bas d'un texte, fût-il de rang constitutionnel. J'en appelle donc au dépassement des clivages partisans dans cette affaire pour qu'on réfléchisse aux institutions, parce qu'il s'agit d'une question qui a trait aux fondements même de la démocratie directe.

Deux mots sur les réflexions du Conseil d'Etat et sur les propositions de Mme Bavaud. Le Conseil d'Etat a eu la même idée que Mme Bavaud quant à un contrôle préalable, et non a posteriori, des textes des initiants. Toutefois, ce contrôle préalable se heurte à des difficultés assez considérables. La première d'entre elles est la durée de la procédure — le président du groupe socialiste l'a dit mieux que moi — s'il y a un contrôle préalable de nature parlementaire. Le Conseil d'Etat n'entend pas modifier les compétences entre le parlement et l'exécutif, et je crois qu'il est juste que ce soit le parlement qui décrète la constitutionnalité d'un texte et non l'administration ou le Conseil d'Etat. Il conviendrait donc que le Conseil d'Etat dépose un projet de décret et saisisse le Grand Conseil, que celui-ci nomme une commission, que cette commission rapporte, que le plénum tranche et que la décision du Grand Conseil soit susceptible d'un recours à la Cour constitutionnelle, puis au Tribunal fédéral — c'est du droit supérieur et il est inimaginable d'y déroger — alors que les initiants n'auraient pas encore pu récolter la première des signatures. D'après un premier avis du Service juridique et législatif sur cette question, une telle procédure pourrait — je le mets au conditionnel — heurter l'exercice des droits démocratiques en mettant de telles difficultés et écueils entre la volonté d'utiliser les droits populaires et la possibilité concrète de le faire. On serait peut-être, avec une telle procédure, dans un cas contraire au droit supérieur, qui régit l'exercice des droits populaires. Donc, la question est, à cet égard, délicate.

Quant à la deuxième proposition de Mme Bavaud, il s'agirait de fixer une majorité qualifiée. Compte tenu du fait que la saisine des tribunaux est de rang fédéral et qu'on ne peut pas y déroger, imaginez que ce parlement décrète anticonstitutionnel un texte par 60% des voix — ce qui ne fait pas encore la majorité demandée par Mme Bavaud. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que la saisine de la Cour constitutionnelle et du Tribunal fédéral se feraient et que l'avis majoritaire du parlement, élément dont les tribunaux perçoivent la portée, seraient quand même bien l'invalidation du texte, quand bien même la majorité qualifiée ne serait pas atteinte. Je crois véritablement que cette idée a peu de chances de régler le problème.

Cela étant, le Conseil d'Etat est prêt à étudier les propositions de Mme Bavaud. D'une manière générale, la problématique dont on parle ici doit trouver des solutions plus claires et plus transparentes, tout en sachant que la problématique est différente et que tous les cantons suisses — et la Confédération — prévoient un contrôle a posteriori des textes, et non a priori. Cette règle générale n'est peut-être pas posée sans un fondement et sans une réflexion préalable. Cela étant, le Conseil d'Etat, depuis plusieurs semaines, travaille sur ces questions et, probablement, le texte de Mme Bavaud lui permettra-t-il de vous faire partager le fruit de ses réflexions, des pistes évoquées, y compris les pistes qui ont été écartées pour des motifs que je viens d'indiquer.

**M. Raphaël Mahaim :** — Pardonnez-moi d'intervenir après M. le conseiller d'Etat. Sur cette question du contrôle a priori, je me réjouis de voir que le Conseil d'Etat a déjà longuement réfléchi à cette question et a mandaté, si j'ai bien compris, le Service juridique et législatif

pour approfondir ces différents problèmes. On se réjouit de prendre connaissance en commission de ses conclusions. J'aimerais toutefois attirer l'attention du Conseil d'Etat sur le fait que c'est un système connu au Lichtenstein et qui peut éventuellement être une source d'inspiration. C'est un système également préconisé par de nombreux experts pour le niveau fédéral. Comme vous l'avez d'ailleurs dit, il ne s'agit pas d'une proposition absurde, elle mérite d'être examinée et je me réjouis de le faire avec vous en commission.

Une remarque un peu plus politique : je réagis à votre allusion à l'initiative anti-minarets. Pour ma part, je ne comprends pas comment une partie de cette salle peut se battre comme des beaux diables, si vous me passez l'expression, contre l'initiative pour le salaire minimum, et ensuite laisser passer sans broncher l'initiative anti-minarets. Le paradoxe est, à mon avis, bien plus grave dans ce sens-là ; on se bat pour des virgules — c'est exactement le cas pour l'initiative socialiste pour un rabais d'impôt, on se bat pour des virgules en rapport avec la conformité au droit fédéral — et, ensuite, on a une initiative comme celle sur les minarets qui est clairement et crassement contraire à divers engagements internationaux et à la Constitution, et cette même partie de la salle la laisse passer sans broncher. Alors, cette allusion, on peut la faire dans les deux sens, monsieur le conseiller d'Etat.

**Mme Sandrine Bavaud :** — J'avais proposé de développer cette motion en plénum car on discute du droit des députés. M. le conseiller d'Etat est aussi intervenu de manière constructive. Il y a quand même des éléments qui méritent d'être soulevés par rapport au moment d'invalidation d'une initiative. Actuellement, la durée de la procédure est de six mois, jusqu'au moment où le Grand Conseil délibère sur l'invalidation ou non d'une initiative. Il y a ensuite la possibilité de se rendre à la Cour constitutionnelle. Si on place cette décision avant le lancement d'une initiative, c'est aussi possible d'avoir une procédure de six mois avec de nouveau un renvoi à la Cour constitutionnelle. Ma motion demande que ce processus soit accéléré. Je ne crois pas que cela posera un problème technique fondamental. Si tel est le cas, on pourra encore le discuter en commission.

En ce qui concerne la question de la majorité qualifiée, qu'il s'agisse d'une invalidation à 60% ou aux deux-tiers, il y aurait soi-disant davantage de personnes qui iraient à la Cour constitutionnelle. Je ne pense pas, parce que notre responsabilité en tant que députés sera accrue ; il y aura une volonté de discuter indépendamment des clivages gauche-droite et, de cette manière, il y aura très probablement moins de recours à la Cour constitutionnelle, parce qu'il y aura aussi moins d'initiatives invalidées — même si aujourd'hui il y en a très peu qui le sont. On doit réfléchir de manière non partisane et cela doit concerner tout aussi bien la droite que la gauche et le centre-droite.

La discussion est close.

**La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.**