

## RAPPORT DE LA COMMISSION

### chargée d'étudier l'objet suivant:

### Motion Sandrine Bavaud au nom du groupe des Verts pour une juste reconnaissance des initiatives populaires cantonales

La commission était composée de Mmes Cesla Amarelle, Claudine Amstein et Sandrine Bavaud ainsi que de MM. Jean-François Cachin, André Delacour, Jean-Michel Dolivo, Pierre Grandjean, Pierre Guignard, Jacques-André Haury, Raphaël Mahaim, Daniel Mange, Michel Rau, Michel Renaud (en remplacement de F. Golaz), N. Rochat et Grégoire Junod confirmé dans sa fonction de président. M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba, chef du Département de l'intérieur, a participé aux travaux de la commission accompagné pour l'occasion de MM. Jean-Luc Schwaar, chef du Service juridique et législatif et Sylvain Jacquenoud, chef de la section des droits politiques au Service des communes et des relations institutionnelles. Mme Séphanie Bédard, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil a tenu les notes de séance, ce dont nous la remercions vivement.

### Objet de la motion

La motion de Madame Sandrine Bavaud entend modifier la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) sur trois points:

- instaurer au moins une majorité qualifiée des deux tiers du Grand Conseil pour qu'une décision d'invalidation d'une initiative populaire puisse être 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 pour le processus de validation ou d'invalidation d'une initiative populaire, processus qui se veut accéléré.

En complément au texte qu'elle a déposé, la motionnaire précise que l'objectif est double : d'une part garantir un juste équilibre entre des droits du peuple et ceux du Grand Conseil et, d'autre part, assurer une juste reconnaissance de l'engagement des personnes qui récoltent des signatures afin de faire aboutir une initiative populaire cantonale. Elle ajoute également qu'en cas d'invalidation préalable d'un texte - selon la procédure proposée - les initiants resteraient libres de déposer un texte modifié. Par ailleurs, la question du délai imparti au Grand Conseil pour mener la procédure de validation nécessite une attention particulière, de manière à garantir une procédure rapide.

### Position du chef du département

En préambule, le chef du département informe la commission qu'une révision de la LEDP est en projet, en particulier concernant le processus de validation des initiatives. Un projet devrait être mis

prochainement en consultation sur ce point précis [1]. A ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas arrêté de position. Toutes les options restent donc ouvertes.

**Autorité compétente.** Le chef du Département précise que la modification de la procédure réglant les initiatives populaires cantonales pose plusieurs questions de fond, en particulier celle de l'autorité compétente, qui n'est pas abordée par la motion. Il rappelle notamment qu'en Suisse, ce sont les parlements (fédéral ou cantonaux) qui sont compétents et que ni la Confédération ni les cantons ne connaissent à ce jour de contrôle à priori.

Sur le fond, le chef du Département reconnaît que le parlement est moins bien armé que la Cour constitutionnelle pour procéder à l'examen d'une initiative populaire sous l'angle de ses seules composantes juridiques. Le droit fédéral impose toutefois qu'une initiative soit soumise à une double instance cantonale avant qu'un éventuel recours ne puisse être déposé auprès du Tribunal fédéral. Un examen par la seule Cour constitutionnelle cantonale ne serait donc pas compatible avec le droit fédéral. Il faut donc une autre instance cantonale que la Cour constitutionnelle. La question n'est pas simple et les solutions envisageables (Conseil d'Etat, tribunal cantonal, tribunal neutre, administration), autres que le Grand Conseil, ne sont pas exemptes de défauts.

**Contrôle préalable.** Concernant le contrôle préalable, le chef du Département relève les problèmes de lenteur posés par une telle procédure. Il évalue la durée d'une telle procédure à 6 mois au minimum. Par ailleurs, il n'est pas sûr qu'une telle procédure nous dispense d'un contrôle à posteriori. Enfin, il ne faut pas sous-estimer le risque, estime le chef du Département, que les initiants, après avoir déposé une première fois un texte non conforme, ne sollicitent plusieurs fois les services de l'Etat avec un texte chaque fois un peu différent.

**Majorité qualifiée.** Pour le chef du département, ce principe se heurte à la légitimité d'un tel vote qui n'apporterait aucune solution, car il est vraisemblable que les perdants saisiraient de toute manière la Cour constitutionnelle.

### **Discussion générale**

La discussion générale met en avant un constat largement partagé : le système actuel de validation des initiatives ne donne pas entièrement satisfaction dans la mesure où il ne permet pas un examen sur la seule question de la validité juridique. Les débats récents l'ont montré, les considérations politiques dominent largement les discussions. Dès lors, la motion de Sandrine Bavaud pose indéniablement de bonnes questions.

Dans le prolongement des propos du conseiller d'Etat, une proposition concrète de réforme du système de validation est proposée, dans un sens toutefois un peu différent du texte de la motion. Cette proposition reprend l'idée d'un contrôle préalable au lancement de l'initiative mais propose de donner la compétence de valider ou non un texte en première instance au Conseil d'Etat plutôt qu'au Grand Conseil. Un éventuel recours pourrait alors bien entendu toujours être déposé à la Cour constitutionnelle cantonale, voire ensuite au Tribunal fédéral comme c'est le cas actuellement. Cette solution, selon ses partisans, aurait l'avantage de conserver une double instance cantonale (Conseil d'Etat, Cour constitutionnelle) conformément au droit fédéral tout en rendant le débat moins "politique". Si le Conseil d'Etat reste un organe politique, il est jugé moins tiraillé par les influences partisans que ne l'est le Grand Conseil. Le contrôle préalable, avant le lancement de l'initiative, serait complété par un bref contrôle formel à posteriori en cas de modification dans l'intervalle du cadre constitutionnel ou législatif fédéral.

Les commissaires qui se sont exprimés se sont dit favorables, ou du moins intéressés, par la possibilité d'un examen par le Conseil d'Etat plutôt que par le Grand Conseil en première instance. Certains ont aussi évoqué la possibilité que ce soit l'administration qui tranche en première instance plutôt que le Conseil d'Etat, comme c'est le cas par exemple dans certaines procédures d'aménagement du

territoire.

Pour ce qui est du contrôle à priori, la commission s'est montrée plus partagée. Si certains commissaires ont relevé les avantages d'un tel système, en termes notamment de crédibilité des institutions et surtout de respect des droits populaires, d'autres ont mis en avant la responsabilité des initiants, à qui il appartient de présenter un texte conforme au droit supérieur. La discussion a également porté sur les possibilités d'éviter le dépôt de projets de textes en cascade. La question du maintien d'un éventuel contrôle à posteriori en cas d'un examen de validité effectué avant le début de la récolte de signature a également été discutée.

## **Conclusion**

En conclusion, il apparaît aux commissaires que les deux questions centrales tournent autour de la première instance de validation d'une part, et du moment du contrôle d'autre part. Comme la première question n'est pas abordée dans la motion et que la commission n'est pas unanime sur la solution à retenir quant au moment de l'examen de validité, plusieurs commissaires se déclarent favorables à une transformation de la motion en postulat. La motionnaire insiste également sur le fait que son texte n'est pas figé.

A l'unanimité moins une abstention, la commission conclut à la transformation de la motion en postulat et invite le Grand Conseil à la prendre en considération.

---

*[1] Le 1er juillet 2010, le BIC publiait un communiqué de presse dont la teneur était la suivante :*

### **Mise en consultation de la révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques**

**Le Conseil d'Etat a autorisé l'envoi en consultation de l'avant-projet de révision partielle de la loi sur les droits politiques portant principalement sur le système électoral communal, la question de la validité des initiatives populaires et le vote électronique des Suisses de l'étranger.**

Le texte de l'avant-projet de révision de la loi sur l'exercice des droits politiques sera envoyé en consultation ces prochains jours. La consultation se déroulera jusqu'au 17 septembre 2010. L'avant-projet porte principalement sur trois questions:

- Système électoral communal : constatant que dans les communes à conseil général, la participation aux élections communales s'effondre entre le premier tour, qui bénéficie du vote par correspondance, et le(s) suivant(s), le Conseil d'Etat propose de renoncer au système des quatre scrutins sur une seule journée. Dans la même logique, il prévoit d'autoriser dorénavant les élections tacites à la municipalité aussi dans les communes à conseil général, et de supprimer la possibilité de voter pour des non-candidats. Ces modifications, si elles sont acceptées, ne s'appliqueront pas encore aux élections communales générales du printemps 2011.
- Validité des initiatives populaires : le Conseil d'Etat propose de transférer la compétence du contrôle du Grand Conseil au Conseil d'Etat. Concernant le moment du contrôle, il soumet deux variantes : l'introduction d'un contrôle préalable qui pose de délicates questions constitutionnelles, et le maintien du contrôle a posteriori, mais en supprimant l'actuelle analyse préalable de validité.
- Vote électronique : le Conseil d'Etat propose d'introduire le vote électronique pour les 13'324 Vaudoises et Vaudois vivant à l'étranger et inscrits au rôle des électeurs, qui ont souvent de grandes difficultés à exercer leur droit de vote en raison des lenteurs postales. Le vote électronique pour l'ensemble de la population du canton n'est en revanche pas à l'ordre du jour.

Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud

---

Lausanne, le 19 août 2010.

Le rapporteur :  
(Signé) *Grégoire Junod*