

Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires

Texte déposé

Le 9 juin 2013, le peuple vaudois a adopté par plus de 82% des voix une modification de l'article 80 de la Constitution cantonale, transférant au Conseil d'Etat la compétence de valider les initiatives populaires.

Parallèlement, le Grand Conseil a adopté le 5 février 2013 une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) aménageant la procédure d'examen des initiatives, tant sur le plan cantonal que communal où la compétence a été transmise à la Municipalité. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, selon un arrêté du Conseil d'Etat du 26 juin 2013 publié dans la *Feuille des avis officiels* du 2 juillet 2013.

Deux initiatives populaires cantonales étaient en préparation à cette date et le Conseil d'Etat a décidé que la nouvelle procédure s'appliquerait immédiatement. Le 28 août 2013, il a validé les deux initiatives et ces décisions n'ont pas été portées devant la Cour constitutionnelle. Mais à cette occasion, plusieurs questions sont apparues, faisant ressortir une indétermination préjudiciable à la sécurité du droit.

En premier lieu, l'article 90, alinéa 4, LEDP prévoit qu'en l'absence de l'un des motifs de refus mentionné au premier alinéa de cette disposition, le département présente sans délai la liste au Conseil d'Etat pour validation et autorisation de récolter des signatures. Puis, l'article 90a LEDP indique qu'avant d'autoriser la récolte de signatures, le Conseil d'Etat statue à bref délai, de manière motivée, sur la validité de l'initiative et en constate sa nullité si elle est contraire au droit supérieur ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière. Il n'est pas formellement prévu que les initiants soient entendus avant que le Conseil d'Etat prenne sa décision. Or, les articles 29, alinéa 2, de la Constitution fédérale, 27 alinéa 2 de la Constitution du Canton de Vaud, et article 33, alinéa 1^{er}, de la loi vaudoise sur la procédure administrative, garantissent le droit d'être entendu à toute partie à une procédure avant qu'une décision ne soit prise. Le Tribunal fédéral a du reste indiqué que le droit d'être entendu s'étendait également au domaine des droits politiques (arrêt du Tribunal fédéral du 6 septembre 2010 dans la cause 1C_424/2009 *Ville de Genève* considérant 2 non publié in ATF 136I 404 ; arrêt du Tribunal fédéral du 4 novembre 2008 dans la cause 1C_297/2008 *Alain-Valéry Poitry* considérant 2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 8 mai 2005 dans la cause 1P.786/2005 *Alliance de gauche* considérant 1.1 et les références citées). Seule fait exception la procédure législative qui conduit à l'adoption de lois (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol II, 2^{ème} éd., n. 1333, p. 609). Mais, dès lors que la procédure de validation des initiatives n'est plus de la compétence du Grand Conseil, mais du Conseil d'Etat, et qu'elle aboutit à une décision et non à l'adoption d'une loi, le droit d'être entendu doit pouvoir s'exercer pleinement.

Dans les projets d'initiative mentionnés plus haut, il existait une particularité en ce sens que la procédure avait commencé sous l'ancien droit, si bien que les initiants avaient reçu la brève analyse circonstanciée du Service juridique et législatif prévue par l'article 90 LEDP, dans son ancienne teneur. Cela a permis, dans un des deux cas, aux initiants de produire un mémoire exposant leurs arguments quant à la validité de leur initiative.

En revanche, dans le nouveau droit, il n'est pas strictement formalisé que l'avis de l'administration soit soumis aux initiants avant que le Conseil d'Etat prenne sa décision. Le présent postulat tend à remédier à cette lacune.

En deuxième lieu, l'article 90b LEDP, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013, prévoit que, une fois validés par le Conseil d'Etat, le titre et le texte de l'initiative sont publiés dans la *Feuille des avis officiels*. Dans les deux décisions du 28 août 2013, le Conseil d'Etat, à juste titre, fait la

distinction entre, d'une part, la publication dans la *Feuille des avis officiels* de la décision de validation, qui fait partir le délai de recours à la Cour constitutionnelle, et, d'autre part, la publication dans la *Feuille des avis officiels* du texte de l'initiative, qui fait partir le délai de récolte de signatures prévu à l'article 92 LEDP. Ces deux décisions, dont les dispositifs ont été publiés dans la *Feuille des avis officiels* du 30 août 2013, prévoient expressément que la date de début du délai de récolte de signatures sera fixée d'entente avec les initiants après l'entrée en force de la décision. Cela paraît tout à fait judicieux dans la mesure où on ne saurait comment traiter les signatures récoltées entre la publication dans la *Feuille des avis officiels* et l'introduction d'un éventuel recours à la Cour constitutionnelle, puis au Tribunal fédéral. Mais une lecture littérale du texte pourrait laisser à penser qu'il n'y a qu'une seule publication qui fait partir les deux délais. Là également, il convient de remédier à cette lacune.

Le comblement de ces lacunes peut assurément se faire par une modification législative, par l'introduction de nouvelles normes dans la LEDP, qui devraient également concerner le chapitre relatif à l'initiative en matière communale. Toutefois, on pourrait envisager que ces points soient réglés au niveau réglementaire par une modification du RLEDP. C'est pourquoi à ce stade, c'est un postulat qui est déposé.

Par ces motifs, nous proposons que le Conseil d'Etat examine les possibilités de modifier la LEDP ou le RLEDP afin de rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires, en particulier sur les points développés ci-dessus.

Demande le renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

(Signé) Jean-Michel Dolivo

Développement

M. Jean-Michel Dolivo (LGA) : — Ce postulat a été signé par Mathieu Blanc, Raphaël Mahaim, des Verts, et moi-même. Il s'agit essentiellement d'une question assez technique, même si elle est importante, c'est-à-dire la mise en œuvre, dans notre canton, du nouveau système de validation des initiatives populaires : on a transféré la compétence concernant cette validation du Grand Conseil au Conseil d'Etat en 2013. Les problèmes soulevés par le dépôt de récentes initiatives ont amené les trois signataires de ce postulat à faire deux propositions à ce sujet — peut-être d'autres pourront-elles les compléter, c'est d'ailleurs le propre d'un postulat.

La première proposition concerne le droit d'être entendu. Ce droit des initiants n'a pas été prévu expressément dans la modification légale. Il doit être respecté selon les normes juridiques et jurisprudentielles en place dans le canton et sur le plan fédéral. Il s'agit de l'aménager au niveau cantonal.

La deuxième proposition concerne la problématique de la publication de la décision de validité ou de non-validité du Conseil d'Etat, décision de publication qui fait partir le délai de recours éventuel à la Cour constitutionnelle, voire au Tribunal fédéral. Cette décision est accompagnée — c'est là que réside le problème — par la décision du Conseil d'Etat d'autoriser la récolte des signatures en faveur de l'initiative. Dès lors qu'il y a recours éventuel devant la Cour constitutionnelle fédérale, il y a évidemment un problème de discordance possible. Il est évident qu'il ne peut y avoir récolte de signatures durant le délai de recours. Cette question n'a pas été réglée à satisfaction dans la loi telle qu'elle a été adoptée en 2013.

Voilà pourquoi les trois postulants demandent qu'on comble ces lacunes, soit sur le plan législatif, soit sur le plan réglementaire. Nous sommes certains que le Conseil d'Etat proposera des solutions adéquates par rapport au nouveau système. Il faut dire qu'il l'a fait de lui-même, sans loi et sans règlement, dans les deux cas qui se sont posés cet été. Mais des problèmes pourraient surgir si des contestations devaient exister à l'avenir. Je vous remercie de renvoyer ce postulat en commission. Il a du reste recueilli plus de 20 signatures.

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