

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

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

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie en date du jeudi 6 mars 2014 à la Salle de conférences du Château cantonal, à Lausanne pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes Anne Baehler Bech, Graziella Schaller, Valérie Schwaar et de MM. Laurent Ballif, Jérôme Christen, Jean-Michel Dolivo, Pierre Grandjean, Michel Miéville et Serge Melly (président-rapporteur).

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux (cheffe du DIS) était présente ainsi que MM. Jean-Luc Schwaar, chef du Service juridique et législatif (SJL) et Siegfried Chemouny, chef du secteur des droits politiques au Service des communes et du logement (SCL), qui représentaient l'administration.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU POSTULANT

C'est bel et bien un postulat qu'a déposé le député Dolivo, et non une motion, afin que le CE puisse examiner le problème dans son ensemble et faire des propositions. Mais, et ceci dit avec un clin d'oeil amical, comme on n'est jamais si bien servi que par soi-même, il remet tout de même aux autres commissaires deux propositions déjà rédigées ; elles pourront servir de base de discussion. Ces propositions figurent en annexe du présent rapport.

En préambule, le postulant rappelle que le présent postulat a été également signé par les députés Mathieu Blanc du PLR et Raphaël Mahaim des Verts. Il mentionne ensuite qu'il faisait partie de la commission sur la modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), qui s'était unanimement prononcée en faveur du contrôle *a priori* de la validité des initiatives populaires. Suite à l'acceptation par le peuple de la modification de l'art. 80 de la Constitution cantonale, la compétence pour la validation des initiatives a été transférée au Conseil d'Etat depuis le 1er juillet 2013. Le Conseil d'Etat décide maintenant de la validation ou non de l'initiative avant la récolte des signatures.

Impliqué dans le dépôt d'une initiative à cheval entre les deux régimes, le postulant a ainsi pu constater que le Conseil d'Etat a agi d'une manière tout à fait adéquate en matière de validation et d'autorisation de récolte de signatures. Toutefois, l'application de la nouvelle procédure a mis à jour des lacunes au niveau du droit des initiants d'être entendus avant que le Conseil d'Etat prenne sa décision. De plus, le nouveau texte de loi ne différencie pas formellement le délai de recours à la Cour constitutionnelle et le délai de quatre mois pour la récolte des signatures.

Fort de ces constats, le postulant souhaite que le Conseil d'Etat soit tenu d'appliquer des normes clairement spécifiées dans la loi, ceci quelle que soit d'ailleurs sa position face à l'initiative. Ces procédures ne sont pas insignifiantes, puisqu'elles garantissent les droits politiques du citoyen, l'égalité de traitement et la sécurité du droit.

Le postulant résume sa position en deux demandes :

- Formaliser dans la LEDP le droit des comités d'initiative à être entendus : s'agissant d'un principe fondamental du droit administratif et constitutionnel, le Tribunal fédéral pourrait casser une décision de validation, si le droit d'être entendu des initiants venait à ne pas avoir été respecté.
- Régler le problème des dates et distinguer dans la loi les deux délais, celui du recours à la Cour constitutionnelle et celui de récolte de signatures : précision nécessaire pour les comités d'initiative, afin d'éviter par ex. le problème des signatures recueillies pendant le délai de recours.

Contrairement à ce que préconisait éventuellement son postulat, le postulant propose de ne pas modifier le règlement (RLEDP), car ce dernier ne traite pas de la validation des initiatives et les changements proposés nécessiteraient alors l'ajout complet d'un nouveau chapitre. En conséquence, les modifications demandées devraient figurer dans la LEDP.

Enfin, il apparaît important que le Conseil d'Etat revienne rapidement avec des propositions pour clarifier et sécuriser la loi.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du département informe la commission qu'elle a déjà discuté de ces questions avec le postulant et confirme que certains points mériteraient d'être précisés dans la loi. Le Conseil d'Etat voit de manière très positive la requête concernant la distinction formelle entre la date de validation de l'initiative et la date de début de récolte des signatures. Elle précise que dans le cas des deux premières initiatives traitées sous le nouveau régime, le Conseil d'Etat a, d'une part, publié sa décision de validation dans la feuille des avis officiels (FAO), faisant de la date de parution la date de départ du délai de recours à la Cour constitutionnelle et, d'autre part, fixé d'entente avec les initiants, la date du début du délai de récolte des signatures.

Elle rappelle qu'il s'agit bien sûr d'un examen formel de la validité des initiatives et non d'une décision quant au fond.

Elle confirme que le droit d'être entendu s'avère indispensable et assure que les comités d'initiative ont pu s'exprimer sur la décision administrative de validation. La procédure garantit le droit d'être entendu, même s'il n'est pas inscrit *expressis verbis* dans la loi. Les initiants peuvent donc déjà exercer ce droit, sans que la loi ne soit modifiée !

En résumé, le CE rejoint le postulant dans sa demande de différencier dans la loi les deux délais ; celui de recours à la Cour constitutionnelle et celui de récolte de signatures. Cette modification pourrait faire partie d'une prochaine révision plus globale de la LEDP, car d'autres éléments méritent également d'être revus, comme par ex. les fêtes ou la suite à donner à la motion Voiblet qui demande une ouverture plus large de l'exercice des droits populaires au sein des communes vaudoises

4. DISCUSSION GENERALE

En début de débat, il est rappelé que la volonté de réflexion globale du Conseil d'Etat ne doit pas trop ralentir une éventuelle modification de la loi sur les deux problèmes évoqués qui pourraient provoquer de sérieuses difficultés avec les prochaines initiatives.

Un député convient que le feu vert pour la récolte des signatures ne devrait pas être donné alors que la décision de validation peut encore être contestée ; le contrôle *a priori* vise justement à éviter de recueillir des signatures, alors que l'initiative n'est pas définitivement validée. La date de récolte des signatures peut s'avérer importante par exemple pour des objets en lien avec l'actualité.

Il s'agit de bien différencier les deux articles susceptibles de modifications : l'art.90b quant à la décision de validation du Conseil d'Etat et l'art.92 qui fait débiter la période de signatures après une deuxième publication dans la FAO. Cette modification couperait ainsi la procédure en deux temps clairement distincts.

La Conseillère d'Etat se réfère concrètement à l'initiative « pour le remboursement des frais dentaires » et rappelle que le CE, sous le régime de la nouvelle loi, a appliqué les deux phases du processus démocratique. Le postulant souhaite inscrire cette procédure dans la loi ; la Conseillère d'Etat partage cette volonté de clarification.

Le chef du SJL explique bien la problématique du recoupement de deux procédures distinctes: a) la validation de l'initiative : procédure juridique avec droits de recours et effet suspensif et b) la récolte des signatures. Il confirme que jusqu'à présent le Conseil d'Etat n'a pas lancé le délai pour les signatures avant que la validation de l'initiative ne soit définitive.

Le postulant insiste pour que le droit des initiants d'être entendus sur le projet de décision du Conseil d'Etat soit garanti et spécifié dans la loi. Il s'agit d'un souci de légalité en cas de recours contre un refus de validation du Conseil d'Etat. Sur cette question du droit d'être entendu, le chef du SJL rappelle que les décisions de validation du Conseil d'Etat doivent être prises très rapidement, notamment pour des initiatives en lien avec l'actualité ou/et avec le calendrier électoral. Pour respecter son devoir de célérité (à bref délai, dit la loi), le Conseil d'Etat a le devoir de trancher rapidement et ne peut perdre du temps en multiples allers-retours avec les comités d'initiative. Il exprime sa crainte de soumettre des projets de décision aux initiants. On pourrait entrer en matière sur un échange d'écritures préalablement à la position du Conseil d'Etat ; en revanche, il ne faudrait pas demander une prise de position des initiants au moment de la décision du Conseil d'Etat. Il faut éviter de mettre sur pied un système qui repousse la validation et qui serait contraire à la volonté du législateur.

Le postulant souhaite qu'il soit spécifié que les initiants peuvent intervenir dans la procédure de validation ; il rappelle que le Tribunal fédéral casserait toute décision, si le principe fondamental d'être entendu n'était pas respecté !

Un commissaire constate que l'art. 90a de la LEDP n'indique pas véritablement le droit d'être entendu et que cet article semble donc lacunaire. Un autre se demande si le droit d'être entendu ouvre la possibilité aux initiants d'apporter des modifications à leur texte ; il est répondu que le texte d'une initiative n'est pas figé et qu'il peut être modifié pour rentrer dans le cadre légal jusqu'à la décision formelle du Conseil d'Etat.

En fait, il s'agira pour le Conseil d'Etat de trouver une formule qui respecte le droit d'être entendu, tout en respectant le devoir de célérité ; ça n'a pas l'air d'être la quadrature du cercle !

En conclusion, la cheffe du département rappelle que cette nouvelle procédure de validation des initiatives *a priori* doit encore être testée en pratique. Certains de ses aspects sont vraisemblablement perfectibles et le Conseil d'Etat proposera des solutions pour améliorer cet instrument nouveau. Toutefois, elle souhaite regrouper les propositions de modification de la LEDP pour ne pas revenir trop régulièrement devant le Grand Conseil avec le même sujet. D'où l'intérêt d'un postulat !

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité des membres présent (9), et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Crassier, le 22 avril 2014.

*Le rapporteur :
(Signé) Serge Melly*

Annexe : propositions du postulant

Postulat « Rendre plus sûr le traitement de la validation des initiatives populaires »

Proposition de concrétisation du postulat :

Droit d'être entendu :

Art. 90a LEDP rajouter à la fin de la première phrase de l'alinéa 1 :

«après avoir donné l'occasion au comité d'initiative de se déterminer sur le projet de décision». Il constate...

Délais recours/ signatures :

Art.90b LEDP al 1 rajouter après ...officiels, *«publication qui fait partir le délai de recours à la Cour constitutionnelle».*

et

Art 92 al1 LEDP après quatre mois... modifier le texte ainsi : *«après une nouvelle publication par le département de l'initiative dans la Feuille des avis officiels, dont la date est fixée d'un commun accord avec le comité d'initiative».*

JMD 05.03.14