

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts concernant le délai de traitement des initiatives

Texte déposé

1. L'article 82 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) du 14 avril 2003 prévoit qu'une initiative populaire cantonale est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt, ce délai pouvant être prolongé d'un an par le Grand Conseil lorsqu'il a approuvé une initiative conçue en termes généraux ou décidé d'opposer un contre-projet à une initiative.
2. L'article 97 de la loi sur l'exercice des droits politiques (RSV 160.01) dispose que, si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au Grand Conseil par le Conseil d'Etat.
3. Enfin, l'article 9 alinéa 2 LEDP oblige le Conseil d'Etat à fixer, au plus tard 12 semaines avant le jour d'une votation cantonale, les objets qui feront l'objet de la votation.
4. La Cour constitutionnelle a qualifié le délai de l'article 82 Cst-VD de délai d'ordre (CCST.2010.0006 du 4 novembre 2010 *Comité Ecole 2010*), suivant sur ce point le Tribunal fédéral qui s'était prononcé sur des cas genevois, bernois et bâlois il y a plus de trente ans (pour Genève ATF 100 Ia 53 consid. 5 *Comité pour l'interdiction de la chasse dans le Canton de Genève* du 30 janvier 1974, rés. in JT 1977 I 95; pour Berne ATF 104 Ia 240 consid. 3b *Jakob et consorts*, JT 1980 I 504; pour Bâle-Campagne ATF 108 Ia 165 consid. 2b *Progressive Organisationen Baselland et Hauser*, JT 1984 I 107).
5. Toutefois, dans un arrêt récent, la Cour constitutionnelle a mentionné le système prévalant sur le plan fédéral (CCST.2013.0005 du 20 novembre 2013 *Franz Weber*) où les délais sont considérés comme des délais de péremption et où, passé le délai de 30 mois fixé à l'article 100 de la loi sur le parlement (LParl – RS 171.10) — délai prolongeable d'une année en cas de contre-projet ou de projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire —, le Conseil fédéral a l'obligation d'organiser le scrutin et le parlement ne peut plus approuver l'initiative ni en recommander le rejet aux citoyens (article 106 LParl; cf. Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, 3^{ème} éd., p. 219, ch. 546).
6. Il y a près de quarante ans, le Tribunal fédéral y faisait déjà allusion, indiquant que la controverse apparue à l'occasion de la seconde initiative Rheinau pour la protection des chutes du Rhin avait été tranchée en 1962 par l'adoption de la loi sur les rapports entre les conseils – ancêtre de la loi sur le parlement. Depuis l'adoption de l'article 27 alinéa 6 de cette loi, le délai pour mettre en votation une initiative qui a abouti n'est pas un simple délai d'ordre, mais un délai péremptoire (ATF 100 Ia 53 précité consid. 2a).
7. La solution pour appliquer réellement notre Constitution vaudoise devrait consister à ancrer une règle similaire à celle prévue sur le plan fédéral dans la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEPD). Cette règle devrait être introduite par l'introduction d'un nouvel article 97a LEDP, analogue à l'article 106 de la loi sur le parlement.
8. Toutefois, l'histoire récente du traitement des initiatives populaires montre que ce n'est pas forcément notre Grand Conseil qui a de la peine à examiner dans le délai constitutionnel les propositions émanant du peuple. C'est parfois l'administration — ou le Conseil d'Etat — qui a de la peine à transmettre un projet à notre conseil à temps.
9. Certes, l'article 97 LEDP prévoit que le Conseil d'Etat doit transmettre l'initiative au Grand Conseil le plus vite possible. Mais il s'agit d'une notion très indéterminée. Sur le plan fédéral, l'article 97 de la loi sur le parlement prévoit que le Conseil fédéral doit transmettre son message aux Chambres dans le délai d'un an à compter du dépôt de l'initiative et dans un délai de dix-huit mois s'il soumet simultanément un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec

l'initiative. Si ces délais ne sont pas respectés, l'Assemblée fédérale peut commencer à délibérer sur l'initiative avant le dépôt du message du Conseil fédéral.

10. Il convient ainsi de fixer également des délais fixes au Conseil d'Etat pour transmettre un projet à notre Grand Conseil. Compte tenu du délai de deux ans prévu par l'article 82 Cst-VD et de la nécessité pour notre conseil de délibérer sereinement, ce délai devrait être fixé à neuf mois s'il n'y a pas de contre-projet et à quinze mois en cas de contre-projet.

Les députés soussignés demandent, par voie de motion, que la LEDP soit en conséquence modifiée ainsi :

- Article 97 (nouvelle teneur)

Si l'initiative a abouti, elle est transmise au Grand Conseil par le Conseil d'Etat dans un délai maximum de neuf mois après son aboutissement et de quinze mois si le Conseil d'Etat entend soumettre simultanément un contre-projet à l'initiative. Le Grand Conseil peut commencer à délibérer sur l'initiative avant que le Conseil d'Etat lui ait soumis son exposé des motifs et projet de décret.

- Article 97a (nouveau)

Si le Grand Conseil n'adopte pas de recommandation dans le délai prévu par l'article 82 de la Constitution, le Conseil d'Etat ordonne la convocation des électeurs sans que le Grand Conseil puisse émettre une recommandation ou opposer un contre-projet à l'initiative.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

Lausanne, le 18 mars 2014.

*(Signé) Jean-Michel Dolivo
et 57 cosignataires*

Développement

M. Jean-Michel Dolivo (LGa) : — La motion a été cosignée par MM. Mathieu Blanc du PLR, Raphaël Mahaim des Verts et Nicolas Mattenberger du parti socialiste. En plus de ces premiers signataires, elle a recueilli le soutien de cinquante-quatre autres députés.

La motion concerne le délai de traitement des initiatives, soit l'application de l'article 82 de la Constitution vaudoise (Cst-VD). Cet article prévoit qu'une initiative populaire cantonale doit être soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. Le délai peut être prolongé d'une année par le Grand Conseil lorsqu'il a approuvé une initiative conçue en termes généraux ou décidé d'opposer un contre-projet à l'initiative. L'article 97 de la loi sur l'exercice des droits populaires (LEDP) dispose que, si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au Grand Conseil par le Conseil d'Etat.

Dans un arrêt récent, la Cour constitutionnelle a qualifié de « délai d'ordre » le délai prévu par l'article 82 de la Constitution vaudoise. Toutefois, dans un autre arrêt, la même cour a mentionné le système prévalant sur le plan fédéral, où les délais sont considérés comme étant péremptoires et où, passé le délai de trente mois fixé à l'article 100 de la loi sur le parlement (LParl) — délai prolongeable dans certaines conditions — le Conseil fédéral a l'obligation d'organiser le scrutin. Dès ce moment, le parlement ne peut plus approuver l'initiative, ni recommander son rejet aux citoyens.

Le Conseil fédéral a déjà défendu ce système depuis 1948. En effet, dans son message publié à l'époque et lié à l'adoption de la LParl, le Conseil fédéral disait : « Quand bien même le dépassement du délai peut s'expliquer par de bonnes raisons, cet état de choses est fâcheux non seulement parce que les dispositions légales qui demeurent inappliquées n'atteignent pas leur but, mais surtout parce qu'il a pour effet de saper deux fondements particulièrement importants de la démocratie, c'est-à-dire la confiance dans les autorités chargées d'appliquer les lois et le respect que celles-ci devraient inspirer. » C'est une citation du *Message du Conseil fédéral* du 25 novembre 1948, lors de l'introduction du système sur le plan fédéral.

Les considérations du Conseil fédéral de l'époque devraient s'appliquer également sur le plan cantonal, à plus forte raison dès lors que la Constitution cantonale prévoit des délais précis. Le délai

constitutionnel a pourtant été dépassé à plusieurs reprises, ces dernières années, ce qui a conduit — il faut le reconnaître, chers collègues — à une certaine défiance à l'égard des autorités, allant dans certains cas jusqu'à provoquer des recours auprès de la Cour constitutionnelle. Depuis la modification de la Constitution, l'adoption du nouveau système de validation des initiatives permet d'éviter de débattre de questions juridiques, avec moult possibilités de recours, au moment de la discussion des initiatives au Grand Conseil. Maintenant, les questions posées au parlement sont politiques et il est important d'en débattre puisqu'il s'agit de l'expression de la volonté et des droits populaires.

C'est la raison pour laquelle, avec les trois collègues que j'ai cités, nous avons déposé une motion visant à modifier la LEDP. En effet, la Cour constitutionnelle considère que l'article 82 (Cst-VD) ne suffit pas — ce n'est pourtant pas l'avis d'un constitutionnaliste professeur de droit constitutionnel émérite — et estime qu'il faut modifier la LEDP afin de mettre en place un système qui fasse respecter ce qui est prévu par la Constitution.

En conséquence, nous vous proposons deux modifications de la LEDP. Tout d'abord, une modification de l'article 97 :

« Si l'initiative a abouti, elle est transmise au Grand Conseil par le Conseil d'Etat dans un délai maximum de neuf mois après son aboutissement et de quinze mois si le Conseil d'Etat entend soumettre simultanément un contre-projet à l'initiative. » En raison d'un petit *lapsus scriptae*, il manque un mot. « *A défaut*, le Grand Conseil peut commencer à délibérer sur l'initiative avant que le Conseil d'Etat ne lui ait soumis son exposé des motifs et projet de décret. »

Ensuite, un nouvel article 97a :

« Si le Grand Conseil n'adopte pas de recommandation dans le délai prévu par l'article 82 de la Constitution, le Conseil d'Etat ordonne la convocation des électeurs sans que le Grand Conseil puisse émettre une recommandation ou proposer un contre-projet à l'initiative. »

C'est donc le système qui existe au plan fédéral qui vous est proposé par quatre députés, soutenus par cinquante-quatre autres députés membres de cette assemblée. Le sujet devrait faire l'objet d'un débat en commission, avec le, la ou les représentants du gouvernement.

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