

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

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

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le mardi 20 mai 2014 à la salle de conférence du Château cantonal à Lausanne. Elle était composée de Madame la députée Graziella Schaller et Messieurs les députés Matthieu Blanc, Jérôme Christen, Jean-Michel Dolivo, Philippe Ducommun, Rémy Jaquier, Raphaël Mahaim, Alexandre Rydlo (en remplacement de Nicolas Mattenberger) ainsi que du soussigné.

Ont également participé à la séance, Messieurs Jean-Luc Schwaar du SJL, Siegfried Chemouny du SCL ainsi que Monsieur Yvan Cornu du SGC pour la rédaction du procès-verbal. Que ce dernier soit, ici, vivement remercié. Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux s'est excusée.

2. SYNTHÈSE ET DESSEIN DE LA MOTION DOLIVO ET CONSORTS

En introduction, le motionnaire, Jean-Michel Dolivo du groupe La Gauche POP-solidaritéS, rappelle que sa position sur le traitement des initiatives n'est pas partisane du tout ; pour preuve, les députés Mathieu Blanc du PLR, Raphaël Mahaim des Verts et Nicolas Mattenberg du PS ont co-signé ce texte.

La motion propose d'introduire sur le plan cantonal un système de traitement des initiatives qui a fait ses preuves au niveau fédéral.

Récemment cité dans la presse, le professeur honoraire de droit constitutionnel Etienne Grisel saluait la présente motion, tout en ajoutant qu'elle serait superflue si les délais de traitement des initiatives fixés à l'article 82 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) étaient considérés comme des délais péremptoires¹.

Néanmoins, comme la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal a qualifié ces délais (art. 82 Cst-VD) de délais d'ordre, le motionnaire propose de modifier l'article 97 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et d'ajouter un article 97a, afin de faire respecter ces délais **de manière impérative**.

En effet, l'article 97 de la LEDP prévoit actuellement que si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au Grand Conseil par le Conseil d'Etat. Cette notion s'avère trop vague pour garantir le respect des délais inscrits dans la Constitution vaudoise.

Concernant justement la modification de l'article 97 de la LEDP, le motionnaire relève que, suite à une petite erreur de frappe dans son texte, il faut ajouter le terme « A défaut » au début de la seconde

¹ Article 82 Délai de traitement

Alinéa 1 : L'initiative est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt.
Alinéa 2 : Le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'il a approuvé une initiative conçue en termes généraux ou décidé d'opposer un contre-projet à une initiative.

phrase. La formulation correcte, telle que développée par la motionnaire en séance plénière du Grand Conseil le 25 mars dernier, est donc la suivante :

*« 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. **A défaut**, 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 ».*

Le nouvel article 97a de la LEDP prévoit que si le Grand Conseil ne respecte pas le délai prévu à l’article 82 Cst-VD, l’initiative est soumise directement à votation populaire, sans possibilité de recommandation ou de contre-projet.

Des retards existent actuellement dans le traitement de certaines initiatives. Un article, paru dans le journal 24heures du 18 mai dernier, mentionne d’ailleurs une dizaine d’initiatives soumises au peuple avec des retards parfois importants.

3. AVIS DES REPRÉSENTANTS DU SJL ET SCL

En l’absence de la Conseillère d’Etat pour des raisons de santé, Monsieur Jean-Luc Schwaar a présenté quelques éléments d’un point de vue technique uniquement.

Le chef du SJL précise que les délais impératifs fixés dans le droit fédéral s’appliquent uniquement à des initiatives constitutionnelles, alors qu’au niveau cantonal il existe également des initiatives législatives très souvent plus compliquées à analyser et plus longues à traiter, aussi bien pour le Conseil d’Etat que pour le Grand Conseil.

Dans ces circonstances, le délai de quinze mois proposé par la motion apparaît trop contraignant pour permettre au Conseil d’Etat d’analyser techniquement et politiquement l’initiative, d’élaborer et rédiger un contre-projet complexe, de le soumettre ensuite à consultation, puis de préparer et transmettre l’EMPD au Grand Conseil.

Pour illustrer ces cas compliqués, le chef du SJL cite la rédaction de la nouvelle Loi sur l’enseignement obligatoire (LEO), contre-projet à l’initiative « Ecole 2010 – sauver l’école », qui comprenait plus de cent articles, il mentionne aussi le contre-projet opposé à l’initiative « Sauvez Lavaux III ».

Les retards, signalés dans la presse, proviennent surtout du traitement de questions et de contestations sur la validité de plusieurs initiatives récemment déposées. Dans ces conditions, le délai de deux ans était déjà échu avant même de savoir si l’initiative était valide ou non. **Suite à la récente modification constitutionnelle quant à la compétence en matière de contrôle de la validité d’une initiative, la question est désormais traitée par le Conseil d’Etat, avant la récolte des signatures.**

Selon la motion, à l’échéance du délai, le Grand Conseil pourrait se saisir lui-même de l’initiative sans que le Conseil d’Etat ait présenté un EMPD. Le parlement risque ainsi de devoir délibérer sans connaître exactement le projet et ses conséquences. Selon le chef du SJL, cette procédure particulière mériterait d’être mieux réglée dans le cadre de la présente motion.

M. Siegfried Chemouny précise qu’au sens de l’article 97 (actuel) de la LEDP, la transmission formelle d’une initiative au Grand Conseil intervient quasiment immédiatement après vérification du nombre de signatures contrôlées et annoncées par les communes. Lors de la transmission d’une initiative, le département rappelle d’ailleurs au Grand Conseil le délai prévu à l’article 82 Cst-VD pour la soumettre au peuple. Formellement, la transmission s’effectue donc dans le mois qui suit le dépôt d’une initiative.

Dans ces conditions, la motion devrait bien définir les dispositions qu’elle souhaite modifier, et considérer éventuellement d’autres pistes pour accélérer le traitement des initiatives.

Il convient de préciser que des petits dépassements de délais peuvent aussi s’expliquer en fonction des dates des votations populaires fédérales, qui sont déjà fixées pour les vingt prochaines années, au rythme de quatre par année. En effet, pour des raisons pratiques et principalement financières, car les

frais d'envoi coûtent déjà plus de CHF 300'000.- par votation, le Canton utilise prioritairement les dates des scrutins fédéraux pour les votations cantonales.

4. AVIS DES COMMISSAIRES

D'une manière générale l'ensemble des commissaires sont favorables à la présente motion. En effet, cette dernière ne demande pas de sanctionner l'administration ou le Conseil d'Etat, mais vise à corriger l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui a considéré le délai mentionné à l'article 82 Cst-VD comme un délai d'ordre.

Il s'agit de respecter le lien temporel entre le moment où les gens signent une initiative et la date du vote populaire sur cet objet. Dans ce cadre, certains commissaires insistent sur **le principe** de fixer un délai impératif à respecter pour soumettre une initiative au vote populaire.

Toutefois, sur la base des dix exemples cités dans l'article du journal 24heures précité, un commissaire constate que les retards ne sont pas si importants, de l'ordre de deux mois pour « Sauver l'école » à neuf mois pour « 2 janvier et Pentecôtes: jours fériés pour toutes et tous ». Finalement, seule l'initiative « Sauver Lavaux III » présente un retard considérable de 21 mois qui provient d'ailleurs de la validation de l'initiative jusqu'au Tribunal fédéral, plutôt que de la durée de traitement par le Conseil d'Etat.

Quant à la formulation de l'article 97 (nouveau), libre au Conseil d'Etat de rédiger un contre-projet à cette motion afin de préciser que, techniquement, une initiative est transmise immédiatement au Grand Conseil, alors que les délais concernent la remise de l'exposé des motifs et projet de décret. Le motionnaire estime que les délais proposés, soit neuf mois à compter du dépôt de l'initiative ou quinze mois en cas de contre-projet direct, sont raisonnables et qu'ils garantissent le respect des droits populaires.

Avec la validation préalable des initiatives et le respect des délais constitutionnels, les retards de traitement des initiatives ne devraient plus se reproduire.

Néanmoins, une partie des commissaires se sont déclarés ouverts à l'allongement des délais proposés par le motionnaire (9, respectivement 15 mois) ne serait-ce pour, par exemple, que le Grand Conseil accorde un délai supplémentaire lorsque l'exécutif présente un contre-projet complexe, sous la forme d'une nouvelle loi.

Pour conclure, la commission entend la position de l'administration, en particulier concernant le temps nécessaire pour analyser une initiative techniquement et politiquement, puis pour préparer et élaborer un contre-projet.

Dans ces conditions, la commission se déclare ouverte à discuter des délais proposés dans cette motion avec le Conseil d'Etat; ce dernier pourrait alors proposer d'allonger ces délais, par exemple de trois mois, dans un potentiel contre-projet à la présente motion (art. 126 LGC).

Pour le surplus, le projet du Conseil d'Etat en réponse à la présente motion et son éventuel contre-projet, seront ensuite soumis à une commission qui pourra une fois encore proposer des amendements dans son rapport au Grand Conseil (art. 132 LGC).

5. CONCLUSION ET PRISE DE POSITION DES COMMISSAIRES

Au vu de ce qui précède, les commissaires acceptent, **à l'unanimité**, la présente motion et recommandent au Grand Conseil de la prendre en considération.

Le Sentier, le 10 août 2014

Le rapporteur :
(signé) Nicolas Rochat Fernandez