

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts - Eviter qu'une autorité ne soit juge et partie

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 23 mai 2016, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin d'examiner cet objet. Les membres présents étaient les suivants : Mmes Anne Baehler Bech, Gloria Capt, Jessica Jaccoud, Carole Schelker ; MM. Jean-Luc Bezençon, Mathieu Blanc, Marc-André Bory, Yves Ferrari (remplace Raphaël Mahaim), Jacques Haldy, Yves Ravenel, Michel Renaud, Maurice Treboux, Jean Tschopp et du rapporteur soussigné. MM. Régis Courdesse et Raphaël Mahaim étaient excusés pour cette séance. Le motionnaire était invité pour cette séance.

La commission a été assistée dans ses travaux par Mme Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), ainsi que par Me Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL). Les notes de séances ont été tenues par M. Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), pour lesquelles il est ici remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Dans le contentieux des droits politiques, le système instauré par la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) prévoit un double degré de juridiction : tout d'abord, un recours au Conseil d'État, voire au Grand Conseil pour ce qui concerne les élections cantonales, puis un recours à la Cour constitutionnelle.

Dans sa jurisprudence, ladite cour a parfois fait application, implicitement ou explicitement, du principe du recours sautant ou recours «omissio medio» d'après lequel lorsqu'une autorité de recours qui ne statuerait pas définitivement a, dans un cas d'espèce, prescrit à une autorité inférieure de prendre une décision ou lui a donné des instructions sur le contenu de cette décision, celle-ci doit être déférée directement à l'autorité de recours immédiatement supérieure. Cependant, la position de la Cour constitutionnelle à ce sujet n'est pas uniforme.

Pour le motionnaire, la manière de procéder prévue par la loi est problématique lorsque la décision ou l'acte attaqué émane de l'autorité de recours elle-même, soit du Conseil d'État.

Dans le but de remédier à cette situation, il propose que soit explicitement ancré dans la loi le principe selon lequel lorsque la décision ou l'acte attaqué émane du Conseil d'État, le recours en matière de droits politiques s'exerce directement auprès de la Cour constitutionnelle, selon les règles des articles 123a et suivants de la LEDP.

En conclusion, le motionnaire précise que si le Conseil d'État souhaite une autre formulation que celle qu'il propose, celle-ci pourra se matérialiser sous la forme d'une contre-proposition.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La cheffe du département indique que le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé sur cette proposition de modification légale. Elle rappelle que la compétence du gouvernement pour statuer sur les recours en matière de droits politiques est historique. Pour les scrutins fédéraux, cette voie de droit est imposée par l'article 77 de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP), disposition maintenue suite à la création de la Cour constitutionnelle vaudoise. Le but était d'éviter que deux recours ne

soient déposés simultanément au Conseil d'État pour les scrutins fédéraux et à la Cour constitutionnelle pour les scrutins cantonaux et communaux. Il y a eu des cas où le gouvernement a dû légalement statuer sur ses propres décisions. À titre d'exemple, est évoqué le cas où le gouvernement a dû se prononcer sur un recours contre la brochure explicative concernant la votation sur la RIE III en mars 2016. Dans un certain nombre d'arrêtés, la Cour constitutionnelle a rappelé que la LEDP prévoit expressément une double instance de recours. Elle a, d'ailleurs, jugé irrecevable un recours contre une décision sur laquelle le Conseil d'État n'avait préalablement pas été saisi, décision relative au décret octroyant un crédit d'ouvrage pour la reconstruction du nouveau Parlement. La Conseillère d'État rappelle qu'il n'est pas insolite en matière de droit administratif qu'une autorité puisse se prononcer sur ses propres décisions lorsque la loi prévoit une procédure de réclamation (par exemple en matière fiscale, ou encore de circulation routière et de bourses d'études). Lorsqu'un recours vise un acte du gouvernement, la procédure actuellement prévue par la LEDP s'apparente à une réclamation. Celle-ci, qui se déroule devant le Conseil d'État, a le mérite d'être rapide puisque le délai de recours est de trois jours avec, en règle générale, une décision rendue dans un délai de deux à trois semaines. Une telle célérité est nécessaire dans le cadre de l'examen de litiges portant sur des votations et des élections. Enfin, pour la Conseillère d'État, il pourrait être imaginé un recours direct à la Cour constitutionnelle pour les objets touchant au Grand Conseil.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

À la question d'un commissaire, il est indiqué que le département ne possède aucune statistique concernant le nombre de recours admis par le gouvernement à l'encontre de ses propres décisions. De même, aucune comparaison intercantonale n'a pour l'heure été effectuée. S'agissant des scrutins fédéraux, le Conseil d'État n'est, en principe, pas amené à prendre des décisions, mais cela ne peut pas être totalement exclu. De manière globale, le chef du SJL considère qu'il y a également lieu de s'interroger sur l'instance qui devrait être saisie pour des recours contre les décisions du Grand Conseil.

La commission est d'avis qu'il faut soutenir la motion présentée par le député Jean-Michel Dolivo pour les raisons suivantes :

- l'insatisfaction de la situation au niveau de la jurisprudence existante qui n'est pas constante ;
- la sécurité juridique pourrait être renforcée par une modification de la LEDP ;
- il est difficilement envisageable qu'une autorité politique puisse se déjuger en rapport avec une décision qu'elle a elle-même prise.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat (art. 126a LGC), conformément à la requête de son auteur.

La Tour-de-Peilz, le 27 septembre 2016.

Le président-rapporteur :
(Signé) Nicolas Mattenberger