

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Initiative Jean-Michel Dolivo et consorts – Initiative constitutionnelle visant à introduire la
motion populaire comme un nouveau droit politique dans la Constitution vaudoise**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 21 juin 2019 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne pour traiter de cet objet.

Elle était composée de Mmes les députées Dominique-Ella Christin, Roxanne Meyer Keller, Alette Rey-Marion, de MM. les députés Jérôme Christen, Didier Lohri, Jean-Michel Dolivo, Jean-Marc Genton, Raphaël Mahaim, Jean-François Cachin (remplaçant Grégory Devaud, excusé), Jean-Daniel Carrard, Pierre-André Romanens, Grégory Devaud, Nicolas Suter, Julien Cuérel (remplaçant Philippe Ducommun, excusé), Alexandre Rydlo (remplaçant Mme Valérie Schwaar, excusée) et le soussigné Jean Tschopp, président de la Commission.

Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat (cheffe du Département des institutions et de la sécurité, DIS) était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe de Service des communes et du logement, SCL) et de M. Vincent Duvoisin (responsable de la division affaires communales et droits politiques du SCL).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances, ce dont nous le remercions vivement.

2. POSITION DE L'INITIANT

Dans son texte, l'initiant observe un vent de contestations (en France notamment avec le mouvement des gilets jaunes) demandant un renforcement des droits populaires. La motion populaire, déjà en vigueur dans les cantons de Fribourg ou de Neuchâtel, permet à quelques centaines d'électeurs et électrices de demander l'adoption d'un changement ou d'un projet de loi de rang cantonal. Aux yeux de l'initiant, le positionnement en faveur ou en défaveur de sa proposition ne se situe pas dans la dialectique habituelle gauche/droite. Il s'agit d'une question institutionnelle. Dans son texte, l'initiant fixe à 750 le nombre de signatures nécessaire pour le dépôt d'une motion populaire. Contrairement à la pétition, qui est rarement suivie d'effet, la motion est contraignante puisqu'elle aboutit régulièrement à un changement de loi. En 2008, l'initiant avait déjà déposé une initiative demandant l'introduction de la motion populaire, refusée au Grand Conseil par 89 voix contre 28 et 7 abstentions.

L'initiant voit dans la motion populaire un moyen de faire remonter au Parlement certaines aspirations ou préoccupations de différents groupements au sein de la population. Cette initiative nécessiterait une révision constitutionnelle. Son renvoi au Conseil d'Etat permettrait au gouvernement de proposer un contre-projet. À ce stade, l'initiant souhaite une discussion de principe sur l'outil de la motion populaires, sans entrer dans les détails.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

À ce stade, le Conseil d'Etat n'a pas pris position sur cette initiative. La cheffe du DIS présente une comparaison intercantonale de la motion populaire, dans les cantons qui connaissent cet outil.

Comparaison intercantonale de la motion populaire

Cantons	Nombre de signatures	Dépôts entre 2010 et 2015
FR	300 électeurs	23
NE	100 électeurs	11
SH	100 électeurs	3 (depuis 2017 seulement)
SO	100 électeurs	19

Parmi les 23 motions populaires déposées entre 2010 et 2015 dans le canton de Fribourg, 15 ont été refusées, 2 ont été jugées irrecevables et 6 ont été prises en considération. Sur ces 6 motions prises en considération, 4 ont été suivies d'effet.

Sans se prononcer sur le fond de la proposition, la conseillère d'Etat indique les arguments pour ou contre la motion populaire qui avaient jalonné le débat au Grand Conseil vaudois en 2008, au moment de la première tentative du député d'introduire cet outil. La plupart de ces arguments sont repris dans le cadre de la discussion générale (cf. *infra* 4, p. 2). Si l'initiative devait être renvoyée au Conseil d'Etat, il y aurait lieu de préciser dans le contre-projet du gouvernement que le droit de signer une motion populaire nécessite la qualité d'électeur ou d'électrice.

4. DISCUSSION GENERALE

La plupart des membres de la commission estiment que l'éventail des droits populaires en vigueur donne de l'espace aux demandes de la population. Les droits d'initiatives et de référendum populaires garantissent une votation, qui en cas de succès, lie les autorités. Dans le respect du droit supérieur (droit fédéral et droit international), la population est libre de donner le contenu qu'elle souhaite à une initiative. Dans ces conditions, plusieurs députés ne voient pas de valeur ajoutée à l'introduction de la motion populaire. Le suivi à y donner n'est pas simple : comment associer les électeurs motionnaires (ou leur comité) au traitement de la motion populaire dans la procédure parlementaire ? Comment éviter que leur demande leur échappe ou que leur volonté soit travestie ? Les représentants des motionnaires pourraient être entendus en commission, mais on conçoit difficilement (de l'aveu même de l'initiant) qu'ils soient entendus en plénum.

Plusieurs députés n'ont pas entendu de voix au sein de la population demandant l'introduction d'une motion populaire. Pour de nombreux députés, les élus sont des relais d'opinions. Le système de milice rend les élus accessibles. Par conséquent, rien n'empêche les représentants d'association, de la société civile ou de groupes d'intérêts d'approcher des députés pour demander le dépôt d'une motion ou d'une intervention parlementaire. Cela se produit d'ailleurs très régulièrement. Ce mécanisme est valorisé par plusieurs membres de la commission. Les députés doivent demeurer des relais d'opinion. Aux yeux de plusieurs députés, l'introduction de la motion populaire pourrait affaiblir la fonction de représentation des élus.

D'autres députés sont favorables à la motion populaire. Pour un commissaire, tout ce qui contribue à renforcer les droits populaires est à saluer. Selon quelques députés, la motion populaire permet de faire remonter au Parlement certaines préoccupations ou demandes, qui auraient du mal à se frayer un chemin jusqu'au Grand Conseil. La motion populaire présente plus de souplesse que le droit d'initiative ou de référendum populaire, qui présente aussi un certain coût. Quant au droit de pétition, il n'est souvent pas pris au sérieux par les autorités et il est rarement suivi d'effet. Ce

nouveau droit populaire compléterait utilement la boîte à outils des différents droits populaires, en particulier pour des groupements se sentant tenus à l'écart du système démocratique.

À ce stade de la procédure, comme précisé dans la présentation de son texte (cf. *supra* 2, p.1), les questions du délai pour la récolte d'une motion populaire et de l'exigence d'un comité ou non sont laissées de côté. La réponse à ces questions pourraient être tranchées dans une loi de mise en œuvre, si l'initiative constitutionnelle devait être adoptée en votation populaire.

5. VOTE

Par quatre voix pour, huit voix contre et trois abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative.

Julien Cuérel annonce un rapport de minorité.

Lausanne, le 18 novembre 2019

Le rapporteur de la majorité de la commission :
(signé) *Jean Tschopp*