

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Alexandre Rydlo et consorts au nom CHSTC - cour constitutionnelle du
tribunal cantonal – un bilan s'impose après bientôt 20 ans de fonctionnement (22_POS_35)

Rappel

Constituée légalement en 2004 sur la base de la Loi sur la juridiction constitutionnelle du 05.10.2004 (RSV 173.32), la Cour constitutionnelle (ci-après la Cour) siège à 5 juges. Il y a 2 juges suppléant-e-s.

La Cour n'a pratiquement jamais d'audiences. Elle statue presque essentiellement par voie de circulation. La loi prévoit des délibérations publiques mais la voie de circulation est la voie la plus pratique et la plus souvent utilisée. Les requêtes à la Cour constitutionnelle sont publiées dans la FAO.

S'agissant des objets traités par la Cour, celle-ci traite principalement les deux groupes d'objets suivants.

- 1. Requêtes contre des actes législatifs, notamment relativement à la conformité au droit supérieur ;*
- 2. Requêtes contre les actes législatifs au sens large (règlements communaux / règlements cantonaux).*

La majorité des requêtes qui lui sont adressées sont contre des lois et des règlements. Elle traite néanmoins aussi beaucoup de recours en matière de droit politique au niveau communal ou cantonal.

Les requêtes qui lui sont adressées ont un effet suspensif.

De son propre constat lors des visites de la CHSTC, la Cour relève qu'elle doit s'occuper de cas trop directs et qu'il manque une juridiction intermédiaire entre les justiciables et elle, ce qui l'empêche de traiter des objets de nature constitutionnelle essentielle.

De manière plus générale, la Cour estime que ce serait au Grand Conseil de trancher les cas politiques et pas à elle de se substituer à l'organe législatif sous l'angle du seul droit.

Dans le cadre d'une révision de la LEDP, on pourrait ainsi réduire les possibilités de recours à tous les échelons, en tous cas limiter les possibilités de requêtes directes à la Cour. Une alternative serait aussi de pouvoir examiner tous les recours pour un sujet donné à la fin des opérations, ou alors de pouvoir faire un examen des demandes en amont, pour vérifier la conformité des demandes en début du processus plutôt qu'à la fin.

Les contentieux politiques pourraient être attribués à une commission de recours au niveau du Conseil d'Etat.

Sur la base de ces constats, le soussigné, au nom de la CHSTC, demande au Conseil d'Etat par voie de Postulat de dresser un bilan du fonctionnement de la Cour constitutionnelle après bientôt 20 ans de fonctionnement, et d'apprécier la possibilité d'implémenter les propositions formulées dans le texte ci-dessus.

Merci pour votre attention !

Chavannes-près-Renens, 21.06.2022

Alexandre RYDLO, Député socialiste

1. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

La juridiction constitutionnelle est instaurée par l'art. 136 Cst-VD qui prévoit trois types de contentieux :

1. Le contrôle constitutionnel dit abstrait pour les actes cantonaux (al. 2 let. a);
2. Les litiges en matière de droits politiques communaux ou cantonaux, sur recours (al. 2 let. b);
3. Les conflits de compétence entre autorités (al. 2 let. c).

Par rapport à la norme constitutionnelle, la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC ; BLV 173.32) étend la compétence de la Cour constitutionnelle au contrôle abstrait des actes communaux (art. 3 al. 3 LJC). Au surplus, elle ne fait que préciser les modalités des différents types d'affaires.

Dans le cas du contrôle constitutionnel abstrait, il n'existe pas d'échelon intermédiaire. En revanche, s'agissant des recours en matière de droits politiques qui sont réglés par la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01), la Cour constitutionnelle intervient le plus souvent en deuxième instance : selon des affaires, la première instance sera le Grand Conseil, le préfet ou le Conseil d'Etat (art. 172 LEDP), à moins que la décision contestée n'émane directement du Conseil d'Etat, auquel cas le recours doit être porté directement devant la Cour constitutionnelle (art. 182 al. 2 LEDP). Ce dernier cas de figure avait été introduit lors de la dernière révision de la LEDP (entrée en vigueur au 1.1.2022), dans la mesure où le recours préalable au Conseil d'Etat contre des décisions qu'il avait lui-même rendues n'avait guère de sens. Ainsi, force est de constater que, pour tout ce qui concerne les droits politiques, des autorités intermédiaires sont déjà prévues, sauf lorsque la contestation porte sur des actes du Conseil d'Etat lui-même. En ce sens, le vœu du postulat est déjà exaucé. Aller plus loin en instituant de nouvelles instances intermédiaires serait tout d'abord inédit, car le Canton connaîtrait alors trois instances de recours, ce qui n'est le cas dans aucune matière. Au demeurant, cela serait particulièrement peu heureux dans le domaine des droits politiques, où les décisions doivent être prises rapidement pour des motifs évidents de sécurité du droit et de fonctionnement des institutions.

L'institution d'une instance intermédiaire en matière de requêtes contre les actes normatifs serait, quant à elle contraire à l'art. 136 al. 2 let. a Cst-VD qui prévoit un contrôle par la Cour constitutionnelle des normes cantonales « dans les vingt jours dès leur publication », autrement dit, une requête directe devant cette Cour. Il faudrait donc envisager une modification constitutionnelle, soumise au référendum obligatoire, pour aller dans le sens d'une restriction des objets sur lesquels peuvent porter les requêtes par-devant la Cour constitutionnelle. De surcroît, le Canton de Vaud connaît le contrôle abstrait des normes au niveau cantonal, ce que plusieurs cantons ne possèdent pas. Instituer une double instance cantonale dans ce domaine apparaîtrait sans doute excessif à cet égard.

S'agissant des chiffres de l'activité de la Cour constitutionnelle, le tableau ci-après présente le nombre de causes qui lui ont été soumises depuis sa création en 2005, tous types d'affaires confondus.

Année	Dossiers pendants au 1 ^{er} janvier	Dossiers introduits	Dossiers liquidés	Dossiers pendants au 31 décembre
2025	6	41	38	9
2024	7	9	10	6
2023	8	11	12	7
2022	7	10	9	8
2021	4	15	12	7
2020	1	9	6	4
2019	1	14	14	1
2018	4	7	10	1
2017	3	20	19	4
2016	5	8	10	3
2015	1	9	5	5
2014	3*	4	6	1
2013	2	11	8	5*
2012	5	4	7	2
2011	2	8	5	5
2010	4	8	10	2

2009	9	9	14	4
2008	3*	16	10	9
2007	2*	4	4	2*
2006	2	12	9	5*
2005	0	6	4	2

* Les chiffres relatifs aux dossiers pendants peuvent différer légèrement entre la fin d'une année et le début de l'année suivante en raison de modifications du relevé en début d'année.

Ces chiffres montrent que le nombre des dossiers traités par la Cour constitutionnelle reste relativement limité et stable, à l'exception de l'exercice 2025, dont on ne peut déduire une tendance (22 dossiers concernaient une seule cause). Ainsi, en moyenne, le nombre de nouveaux dossiers annuels se situe entre 10 et 20, toutes affaires confondues.

S'agissant des délais de traitement des affaires, la statistique montre que la plupart sont liquidées en moins de 6 mois. Rares sont celles dont l'instruction dure plus de 12 mois.

Durée de l'instruction des dossiers liquidés									
Durée	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Moins de 3 mois	26.00%	40.00%	29.00%	67.00%	50.00%	11.10%	8.30%	10.00%	71.10%
De 3 à 6 mois	26.00%	10.00%	57.00%	33.00%	25.00%	22.20%	33.30%	30.00%	18.40%
De 6 à 9 mois	32.00%	50.00%	14.00%	0.00%	17.00%	11.10%	25.00%	30.00%	10.50%
De 9 à 12 mois	16.00%	0.00%	0.00%	0.00%	8.00%	44.40%	33.30%	20.00%	0.00%
Plus de 12 mois	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	11.10%	0.10%	10.00%	0.00%

On ne constate donc pas de surcharge de la Cour constitutionnelle.

Eu égard aux propositions formulées dans le postulat, la Cour constitutionnelle n'est pas d'avis qu'elle doive « s'occuper de cas trop directs et qu'il manque une juridiction entre les justiciables et elle, ce qui l'empêche de traiter des objets de nature constitutionnelle essentielle ».

Il importe également de souligner que les litiges en matière de droits politiques, à savoir ceux portant sur la régularité des élections et des votations, qui occuperaient trop la Cour constitutionnelle selon le postulat, représentent une faible part de son activité. Ainsi, sur plus de 220 décisions rendues par cette autorité de 2005 à 2025, seuls une cinquantaine concernaient ces questions. La grande majorité du contentieux traité par la Cour constitutionnelle concerne la conformité au droit supérieur d'actes normatifs cantonaux ou communaux, ou la validité d'initiatives populaires (après que le Conseil d'Etat a déjà statué sur la question en cas d'initiative cantonale). Ce sont donc bien des sujets de nature constitutionnelle essentielle, pour reprendre les termes du postulat, qui sont au centre de l'activité de cette autorité.

Aujourd'hui comme hier, la Cour constitutionnelle estime que la réforme proposée, soit l'instauration d'une commission de recours au niveau du Conseil d'Etat pour traiter du contentieux des droits politiques, n'apparaît pas nécessaire. Les chiffres qui viennent d'être exposés le démontrent aisément. Tant en matière de droits politiques que de contrôle abstrait des normes, la Cour constitutionnelle traite ses dossiers avec célérité. Il ne lui arrive de surcroît que très rarement d'être désavouée par le Tribunal fédéral. Il s'agit donc, aux yeux du Conseil d'Etat, d'une institution qui a fait ses preuves et apporte au justiciable des voies de droit cantonales bienvenues.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal qui partage son analyse, estiment que le système actuel donne satisfaction et n'appelle pas de modifications.

2. CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'approuver le rapport sur le postulat Alexandre Rydlo et consorts au nom de la CHSTC - Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal - Un bilan s'impose après bientôt 20 ans de fonctionnement (22_POS_35)

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 août 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni