

BGer 1C 642/2019 vom 15. Mai 2020

Bundesgericht, 2020-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_642_2019

FR: TF 1C 642/2019 du 15 mai 2020

IT: TF 1C 642/2019 del 15 maggio 2020

Regeste

Droits politiques; référendum communal | Droits politiques

Erwägungen

E. 1

En vertu de l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours en matière de droit public concernant le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Citoyennes actives dans la commune de Monthey, les trois recourantes ont qualité pour recourir contre l'arrêt attaqué qui confirme le non-aboutissement de la demande de référendum déposée contre l'adoption du règlement communal (art. 89 al. 3 LTF ; arrêt 1C_218/2007 du 16 octobre 2007 consid. 1). La question de la qualité pour recourir de l'Entente de Monthey peut quant à elle demeurer indécidée. Interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral, le recours est recevable au regard des art. 42, 86 al. 1 let . d, 90 et 100 al. 1 LTF.

E. 2

Dans un premier grief, les recourantes se plaignent d'une application arbitraire de l' art. 69 LCo et d'une violation des art. 5 al. 1 et 34 al. 1 Cst. Selon elles, le texte clair de l' art. 69 al. 2 LCo exige que l'acte adopté par le parlement soit affiché, et non seulement la décision d'adoption, qui fait l'objet de l' art. 69 al. 1 LCo . En droit fédéral, les art. 163 Cst. et 14a de la loi fédérale sur les publications officielles (LPubl, RS 170.512) mentionnent aussi les actes de l'Assemblée fédérale comme les textes de loi eux-mêmes. Dans la même logique, l' art. 141 Cst. dispose que le délai référendaire ne court qu'après la publication officielle de l'acte. En l'occurrence, faute de publication régulière du règlement, le délai référendaire ne pouvait courir et la récolte de signatures n'aurait pas pu avoir lieu avec un accès libre et illimité aux règles de droit adoptées; les citoyens n'auraient ainsi pas pu se rendre compte que le nouveau règlement était quasi identique au premier, lequel avait été largement rejeté par votation du 26 novembre 2017. Les principes de transparence et de publicité suffisante posés à l' art. 34 Cst. n'auraient pas été respectés, le dépôt du règlement au greffe ne permettant pas un accès et une diffusion suffisants aux citoyens.

E. 2.1

Le recours pour violation des droits politiques peut être formé pour violation du droit fédéral (art. 95 let. a LTF) - y compris les droits constitutionnels - ainsi que pour violation de dispositions cantonales sur le droit de vote des citoyens et sur les élections et votations populaires (art. 95 let . c et d LTF). Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont

étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 105 Ia 237 consid. 2 p. 239; 103 Ia 280 consid. 1c p. 282 et l'arrêt cité). Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application de normes de procédure et d'organisation qui ne touchent pas au contenu même des droits politiques (ATF 141 I 221 consid. 3.1 p. 224 et les réf. cit.). En présence de deux interprétations également défendables, ou en cas de doute sérieux sur l'interprétation d'une disposition, le Tribunal fédéral fait preuve de retenue et s'en tient en général à la solution retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 141 I I 186 consid. 3 p. 189; 131 I 126 consid. 4 p. 131 et les arrêts cités; CHAIX, Les motifs du recours en matière de droit public, in: Bohnet/Tappy (éd.), Dix ans de loi sur le Tribunal fédéral, Neuchâtel/ Bâle 2017, p. 187-223, 200).

E. 2.2

L' art. 69 LCo /VS se rapporte au référendum facultatif. Il a la teneur suivante: ¹ Sous réserve de l'approbation du budget et des comptes, sont soumises au référendum facultatif les décisions du conseil général prises à la place de l'assemblée primaire. ² Les actes soumis au référendum sont affichés au pilier public avec, le cas échéant, la mention du délai référendaire. ³ La demande de référendum ne peut concerner que des objets approuvés par le conseil général. La disposition cantonale invoquée par les recourantes précise la manière dont sont rendus publics les actes adoptés par le parlement communal. Une telle disposition ne semble pas toucher au contenu même des droits politiques, de sorte que le Tribunal fédéral n'en examinerait l'application que sous l'angle restreint de l'arbitraire. La question peut toutefois demeurer indéterminée car, comme on le verra, le recours doit être rejeté quel que soit le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral.

E. 2.3

La cour cantonale relève que selon l' art. 69 al. 1 LCo , sont soumises au référendum facultatif les "décisions" prises par le Conseil général. Au sens de cette définition, la décision serait celle par laquelle le parlement adopte un acte et tend à lui donner force de loi. La cour cantonale s'appuie aussi sur l' art. 70 al. 5 LCo , selon lequel la demande de référendum doit être déposée dans les 60 jours qui suivent la publication au pilier "de la décision du Conseil général", ainsi que sur l'art. 103 de la même loi, selon lequel "le délai de référendum, la validité juridique et la date d'entrée en vigueur des objets soumis au référendum doivent être rendus publics, avec mention de l'endroit où ils peuvent être consultés". Dans son sens juridique, le terme de décision s'oppose à celui d'acte normatif (loi, règlement). La cour cantonale pouvait donc considérer à juste titre que seule la "décision" par laquelle le conseil communal a adopté le règlement était soumise à publication, par opposition à l'acte normatif que constitue le règlement lui-même. Pris isolément, le texte de l' art. 69 al. 2 LCo permettrait certes d'aboutir à une solution différente, mais cela ne suffit pas pour faire apparaître comme nécessairement préférable l'interprétation des recourantes, compte tenu de la réserve que doit s'imposer le Tribunal fédéral dans l'interprétation de telles dispositions de droit cantonal (consid. 2.1 ci-dessus). La référence aux dispositions de la Constitution fédérale n'est pas plus pertinente puisque celles-ci concernent la publication des actes de l'Assemblée fédérales, soumise à des règles différentes.

E. 2.4

Les recourantes estiment que la possibilité de consulter le règlement au greffe municipal ne serait pas suffisante au regard de l'exigence de transparence découlant de l' art. 34 Cst. , les

citoyens n'effectuant pas facilement une telle démarche, en particulier compte tenu de l'horaire du greffe municipal fermé après les heures de travail et durant le week-end, et du fait que les visites au greffe seraient inscrites dans un registre, ce qui pourrait décourager certains. Les citoyens ne pourraient se faire une idée précise de l'objet du référendum sans disposer du texte du règlement. La possibilité de consulter ce règlement au greffe ne pouvait remplacer la production d'un exemplaire officiel. La récolte des signatures nécessaires (soit 20% du corps électoral) s'en serait trouvée entravée.

E. 2.4.1

L'art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal. Le droit de vote est notamment violé lorsque le corps électoral est consulté, sauf circonstances particulières, en dehors des cas prévus par la constitution ou la loi (ATF 114 Ia 267 consid. 4 p. 274 et l'arrêt cité). Le corps électoral ne doit en particulier pas être appelé à voter sur un acte soumis au référendum facultatif si cet acte n'a pas fait l'objet d'une demande de référendum conforme aux règles en vigueur (RENÉ A. RHINOW, *Volksrechte*, in *Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Bâle 1984, note 265, p. 145). A l'inverse, le citoyen a le droit d'exiger qu'une procédure de validation d'une demande de référendum se déroule correctement et en particulier qu'aucune signature ou liste de signatures ne soit annulée à tort (ATF 103 Ia 280 consid. 1a p. 282).

E. 2.4.2

Les recourantes admettent que l'art. 34 Cst. ne fixe aucune règle en matière de publication des actes soumis à référendum. Il suffit que le mode de publication choisi permette aux citoyens d'être informés en temps utile de l'adoption d'un acte soumis à référendum et de prendre connaissance de son contenu, afin que le droit de demander le référendum puisse être exercé sans entraves ni formalisme excessif. A cet égard, l'affichage au pilier public est un moyen fréquemment utilisé par les communes pour informer la population de l'adoption de leurs actes normatifs, le contenu de ceux-ci pouvant être consulté au greffe communal (pour les cantons romands, Vaud: art. 109 de la loi sur l'exercice des droits politiques RS/VD 160.01; Genève: art. 28 de la loi sur l'administration des communes, RS/GE B 6 05; Neuchâtel: art. 129 de la loi sur les droits politiques RS/NE 141; Jura, art. 5 et 6 du décret sur les communes RS/JU 190.111 qui prévoient un dépôt public assorti d'une publication; le canton de Fribourg - art. 137 de la loi sur l'exercice des droits politiques, RS 115.1 - prévoit une publication dans la feuille officielle). En l'occurrence, l'avis publié le 11 septembre 2018 mentionne clairement l'objet de la décision du Conseil municipal, soit le nouveau règlement communal sur la gestion des déchets. Il précise que le délai référendaire part à compter du jour de cette publication et que les documents y relatifs peuvent être consultés au greffe municipal, aux horaires d'ouverture habituels. Force est de constater que les recourantes n'ont, à aucun moment, tenté de consulter le règlement au greffe municipal, alors qu'il s'agissait du seul moyen prévu par la loi pour prendre connaissance de ce document. Elles soutiennent que la version définitive du texte n'aurait pas été disponible et se plaignent dans un grief distinct de ce qu'un exemplaire dûment daté et signé n'ait pas été produit en procédure de recours, violant ainsi leur droit d'être entendues. La publication indique expressément que le règlement pouvait être consulté au greffe; il n'est pas précisé s'il s'agit d'une version définitive, datée et signée, mais rien ne permet d'affirmer que cette version ne correspondait pas, matériellement, à l'acte adopté par le Conseil général. Les recourantes se fondent sur de pures spéculations et l'autorité communale confirme qu'une

copie matériellement exacte de ce document aurait pu leur être remise si elles avaient accompli cette démarche. C'est donc à juste titre que la cour cantonale a renoncé à instruire sur ce point puisqu'il aurait suffi aux recourantes d'agir comme le prévoyait la loi pour lever tout doute à ce sujet; c'est d'ailleurs ainsi qu'il avait été procédé lors de la demande de référendum formulée contre le premier règlement sur les déchets. Compte tenu de la possibilité de consulter en tout temps l'acte soumis au référendum sur place, sans formalité excessive (l'existence d'un registre des visites, contestée par la commune, n'est au demeurant pas démontrée et ne saurait de toute façon avoir un effet dissuasif sur le citoyen désireux de consulter un acte afin d'exercer ses droits politiques), la commune pouvait refuser d'envoyer une copie par poste, comme l'ont requis les référendaires 40 jours après le départ du délai référendaire. Il n'y a dès lors aucune violation de l' art. 34 al. 1 Cst.

E. 3

Invoquant toujours l' art. 34 Cst. , les recourantes se plaignent des diverses interventions du Conseil municipal durant la récolte des signatures, afin selon elles de compliquer celle-ci. Une conférence de presse a été organisée le 17 septembre 2018, et une séance d'information a été tenue le 21 septembre suivant. Un débat animé par une chaîne de télévision aurait encore eu lieu. Les représentants de la commune auraient notamment indiqué, sous le sceau de l'autorité - sans préciser qu'il s'agissait de simples opinions et prévisions, et sans connaître le nombre de sacs par habitant -, le coût global de la taxe et la différence que celle-ci représenterait par année et par citoyen. Il aurait aussi été prétendu que la solution proposée était la seule compatible avec le système légal. Les opposants n'auraient pas pu s'exprimer sur ces points. Les recourantes considèrent qu'une telle intervention ne devrait pas avoir lieu au stade de la récolte de signatures, ou seulement avec la plus grande réserve, puisque l'autorité peut encore prendre position en vue d'une éventuelle votation. Le fait qu'un règlement sur les déchets avait été rejeté en votation peu avant, ne permettait pas de justifier l'intervention de la commune. En définitive, seule une séance d'information aurait été admissible, pour autant que celle-ci ait été objective et transparente, ce qui n'aurait pas été le cas puisque l'opinion des opposants n'y a pas été présentée et qu'il n'y aurait pas eu de comparaison entre les deux projets de règlement. Ces irrégularités auraient influé sur le résultat de la récolte puisque 300 signatures manquaient (soit seulement 15% du nombre requis) alors que plus de 3000 signatures avaient été obtenues à l'encontre du premier règlement, lorsque la municipalité s'était abstenue d'intervenir. Les recourantes relèvent encore que la municipalité a pris le risque de mettre en oeuvre immédiatement son règlement avant son homologation par le Conseil d'Etat, de sorte qu'elle devrait assumer les conséquences d'une annulation.

E. 3.1

L' art. 34 al. 2 Cst. protège la libre formation de l'opinion des citoyens: il garantit ainsi aux citoyens qu'aucun résultat de vote ne soit reconnu s'il ne traduit pas de façon fidèle et sûre l'expression de leur libre volonté. Chaque citoyen doit pouvoir se déterminer en élaborant son opinion de la façon la plus libre et complète possible et exprimer son choix en conséquence. La liberté de vote garantit la sincérité du débat nécessaire au processus démocratique et à la légitimité des décisions prises en démocratie directe (ATF 145 I 282 consid. 4.1 p. 287; 145 I 207 consid. 2.1 p. 215 et les références citées). L' art. 34 al. 2 Cst. impose notamment aux autorités le devoir de donner une information correcte et retenue dans le contexte de votations (ATF 145 I 282 consid. 4.1 p. 287). Lors de scrutins dans le cadre de leur propre collectivité, les autorités exercent un rôle de conseil qu'elles assument

principalement par la rédaction d'un message explicatif préalable au vote. Elles ne sont pas astreintes à un devoir de neutralité et peuvent diffuser une recommandation; elles sont en revanche tenues à un devoir d'objectivité. Dans des cas particuliers, l' art. 34 al. 2 Cst. impose même un devoir d'informer (ATF 145 I 1 consid. 5.2.1 p. 9). La garantie que la Constitution fédérale donne au droit de vote n'est pas substantiellement différente selon que le citoyen s'exprime dans une votation ou à l'occasion d'une initiative ou d'une demande de référendum. Elle englobe au même titre les activités et campagnes qui précèdent ou accompagnent l'exercice de ces trois droits, nonobstant leurs différences. Lorsqu'il vote, qu'il adhère à une initiative ou qu'il signe une demande de référendum, le citoyen accomplit des actes certes distincts, mais il exprime dans tous ces cas une volonté politique en tant que citoyen; l'expression de cette volonté doit être également libre et son résultat ne doit pas être faussé (arrêt 1C_673/2019 du 6 avril 2020 consid. 5.2 destiné à la publication; ATF 116 Ia 466 consid. 5 p. 471). Dans le cas particulier de la récolte de signatures à l'appui d'une demande de référendum, les référendaires peuvent s'exprimer de manière unilatérale dans le formulaire de signature, dans un document annexe ou par tout autre moyen, ou faire valoir leurs propres explications de vive voix et sans aucun contrôle lors de la récolte de signatures auprès de la population. L'intervention de l'autorité à ce stade peut donc apparaître légitime, pour autant que les exigences d'objectivité et de transparence soient satisfaites.

E. 3.2

En l'occurrence, la cour cantonale retient seulement deux interventions de la municipalité après l'adoption du règlement: une conférence de presse du 17 septembre 2018 et une séance d'information du 21 septembre 2018. Elle ne fait en revanche nulle mention d'une émission télévisée et les recourantes ne se plaignent pas sur ce point d'établissement inexact des faits. Dans la mesure où un précédent règlement avait été refusé par une large majorité de la population, il pouvait apparaître nécessaire d'expliquer en quoi le nouveau projet différait du précédent. S'agissant des arguments avancés par la municipalité, la cour cantonale s'est fondée sur la teneur du communiqué de presse et sur le document "Powerpoint" à l'appui de la séance d'information. Les recourantes ne font valoir aucun autre moyen de preuve que l'instance précédente aurait ignoré. Il ressort du communiqué de presse du 17 septembre 2018 que le système alors en vigueur n'était pas conforme au principe du pollueur-payeur consacré par la loi et devait être remplacé par une taxe au sac avec un effet incitatif. Le prix du sac avait été arrêté à 1,90 fr., en cohérence avec les communes du Valais romand. Des mesures sociales d'accompagnement étaient prévues (dotation de sacs notamment pour les familles avec enfants en bas âge). Le communiqué indique encore qu'une séance d'information se tiendra le 21 septembre 2018. Le même jour, un article est paru dans le journal Le Nouvelliste, faisant état de cette intervention de l'autorité communale. L'article mentionne quelques chiffres concernant les coûts de la taxe au sac, basé - contrairement à ce que soutiennent les recourantes - sur une estimation du nombre de sacs utilisés par année. Il précise encore que, selon son président, la municipalité "ne peut pas faire de propagande en cas de référendum" et se contentera donc d'"explications factuelles". Les documents relatifs à la présentation Powerpoint lors de la séance d'information évoquent également le principe du pollueur-payeur (art. 2 LPE), insistant sur l'effet incitatif de la taxe, selon la maxime "plus on trie, moins on paie". La présentation comporte une estimation des coûts par ménages en fonction du prix du sac. Il résulte de ce qui précède que l'autorité communale était parfaitement consciente de ses obligations d'objectivité et qu'elle s'en est tenue à des informations factuelles. Elle ne s'est livrée à aucune propagande (par l'envoi de tous ménages ou par articles de presse) ni à

aucune dépréciation à l'égard des référendaires, lesquels pouvaient d'ailleurs également participer à la séance d'information et y soutenir leur point de vue. Les arguments présentés par la municipalité étaient ainsi connus suffisamment tôt et les référendaires pouvaient aussi faire valoir leurs objections à cet égard durant toute la campagne de récoltes de signatures, l'autorité communale n'étant plus intervenue par la suite. Le principe de transparence a ainsi été respecté.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourantes qui succombent. Il n'est en revanche pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.