

# VD\_OMNI CCST.2005.0006 vom 11. Januar 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2005.0006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2005.0006)

FR: VD\_OMNI CCST.2005.0006 du 11 janvier 2006

IT: VD\_OMNI CCST.2005.0006 del 11 gennaio 2006

## Regeste

Comité référendaire Hôtel de Ville, Blatter, Régné, Viquerat, Weber c/Conseil d'Etat, Municipalité de Montreux | La communication au Comité référendaire du nombre minimum de signatures requis prévu par l'art. 110 al. 3 LEDP ne constitue pas une décision susceptible de recours dans les trois jours au sens des art. 117 et 119 LEDP.

## Erwägungen

### E. 1

Le recours a été formé dans le délai de dix jours dès la publication officielle de la décision prévu à l'art. 123c LEDP. Les quatre recourants à titre individuel ont qualité pour agir dès lors qu'il n'est pas contesté qu'ils sont électeurs de la commune de Montreux (cf. art. 123b et 118 LEDP). Le Comité référendaire "Hôtel de ville" a également la qualité pour recourir dès lors qu'il est admis qu'un comité d'initiative ou de référendum a la qualité pour agir si le pourvoi concerne l'exercice de ce type de droits populaires (cf. Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3e éd, p. 143, no 338). Le recours étant au surplus recevable à la forme, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

La décision attaquée retient que la demande de référendum n'a pas abouti dès lors que le nombre de signatures n'est pas suffisant. Se fondant sur le rapport établi par le Préfet, le Conseil d'Etat relève que le nombre de signatures valables est de 2'938 alors que le nombre requis serait de 2'953 (correspondant à 1/5e des 14'768 électeurs inscrits le 5 juillet 2005). Pour aboutir à ce résultat, le Conseil d'Etat considère que l'on doit faire application de l'art. 107 al. 3 LEDP dans sa teneur jusqu'au 30 juin 2005, cette disposition exigeant la signature d'au moins 1/5e des électeurs pour qu'une demande de référendum en matière communale aboutisse. Les recourants soutiennent pour leur part que c'est l'art. 107 al. 3 LEDP dans sa teneur en vigueur depuis le 1er juillet 2005 qui doit s'appliquer, cette disposition prévoyant désormais que la demande de référendum doit être signée par 15% des électeurs. Si l'on suit les recourants sur ce point, ceci implique que la demande de référendum a abouti puisque le 15% de 14'768 correspond à 2'215 signatures et que le rapport du Préfet mentionne 2'938 signatures valables. a) Le litige soulève un problème de droit intertemporel. Pour le Conseil d'Etat, il faut se référer à cet égard aux règles générales de droit transitoire en cas de modification du droit matériel. Seraient ainsi applicables les dispositions en vigueur, soit au moment où se sont produits les faits dont les conséquences juridiques sont en cause (cf. ATF 129 V 169; 127 V 467 consid. 1), soit au moment où a été rendue la décision dont la légalité doit être examinée (ATF 125 II 591, consid. 5 e/aa p.598; 128 V 28 c. 1; 120 Ib 317 c. 2 b). Le Conseil d'Etat en déduit que l'on doit appliquer les normes en vigueur le jour de la publication de l'acte soumis à référendum. De fait, on constate que le litige ne porte pas sur la légalité de la décision par laquelle le Conseil communal de Montreux a accepté les

deux crédits litigieux, mais sur les conditions d'exercice du droit de référendum contre cette décision. Le fait que celle-ci ait été prise lors de la séance du Conseil communal du 29 juin 2005, soit antérieurement à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de la modification de l'art. 107 al. 3 LEDP, n'est dès lors pas décisif pour déterminer quel est le droit applicable. De même, n'est pas décisif le fait que ces décisions aient été publiées le 30 juin 2005. La publication de l'acte soumis à référendum n'est en effet pas à proprement parler un fait dont il s'agirait de déterminer les conséquences juridiques sur le plan du droit matériel. Il s'agit d'un acte administratif constituant une étape dans le processus auquel la décision de l'organe délibérant est soumis avant de pouvoir déployer ses effets. b) aa) On l'a vu, le litige porte sur les conditions d'exercice du droit de référendum contre la décision par laquelle le Conseil communal de Montreux a accepté les deux crédits litigieux. Or, les règles qui définissent ces conditions présentent une évidente analogie avec les règles de procédure régissant le droit de recours. Sans doute peut-on hésiter à qualifier de strictement procédural la règle fixant le nombre minimum de signatures requis pour que la demande de référendum aboutisse; mais il en va de même pour la définition de la qualité pour recourir (v. Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zurich 1993, n. 34, p. 32). Il convient dès lors de raisonner sur la base des principes applicables en cas de modification du droit procédural. bb) La règle en la matière est d'appliquer immédiatement et intégralement les nouvelles prescriptions de procédure au jour de leur entrée en vigueur, à moins que le nouveau droit ne contienne des dispositions transitoires contraires. Ce principe ne s'applique toutefois pas lorsqu'il n'y a pas de continuité entre l'ancien et le nouveau droit du point de vue du système procédural et qu'avec le nouveau droit une procédure fondamentalement nouvelle est créée (ATF 129 V 113, consid. 2.2 p. 115 et les réf.). D'autre part, si les nouvelles règles de procédure s'appliquent en principe dès leur entrée en vigueur à toutes les causes qui sont encore pendantes, les possibilités de recours et leur régime se déterminent en fonction des règles applicables à l'échéance du délai de recours, à moins que le droit procédural en vigueur lorsque le juge statue soit plus favorable aux recourants (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, 2e éd., p. 171 et les arrêts cités; v. aussi ATF 127 II 32, consid. 2 h, p. 40). Transposé au cas du référendum, ce principe signifie que le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement de la demande doit être examiné sous l'empire des règles en vigueur au moment où les listes sont déposées, voire à l'échéance du délai référendaire. C'est d'ailleurs la règle qu'a fixée le législateur fédéral à l'art. 90 de la LF du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1): la nouvelle loi ne s'appliquait pas aux référendums et aux initiatives populaires déposés avant la date de son entrée en vigueur. A contrario elle était susceptible de s'appliquer (de même que la modification constitutionnelle du 25 septembre 1977 qui avait fait passer de 30 à 50'000 le nombre de signatures requis) à des demandes d'initiative ou de référendum non encore déposées, mais dont la collecte de signatures avait déjà commencé. Cette règle a été critiquée par le professeur Kölz (*Intertemporales Verwaltungsrecht*, RDS 1983 II, p. 221-222), qui considérait qu'il aurait été plus juste d'appliquer la nouvelle réglementation aux référendums portant sur des actes non encore publiés au moment de son entrée en vigueur. Mais cette critique tenait essentiellement au fait que les conditions d'exercice du droit de référendum étaient aggravées, alors que dans la présente espèce les dispositions nouvelles sont au contraire plus favorables à l'exercice des droits populaires. c) On aboutit au même résultat si l'on se réfère au principe général de droit intertemporel selon lequel s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause les normes en vigueur au moment où ces faits se produisent (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. I, 2<sup>e</sup> éd. p. 170). En

l'occurrence, les faits pertinents sont ceux relatifs à la procédure référendaire. Celle-ci a commencé par l'affichage de l'acte contesté le 30 juin 2005, qui a fait partir le lendemain le délai de vingt jours pour le dépôt de la demande de référendum (art. 107 al. 3 LEDP); elle a continué par l'annonce de la demande de référendum à la municipalité le 4 juillet 2005 et par la décision du 5 juillet 2005 par laquelle la municipalité a formellement pris acte de son dépôt et autorisé la récolte des signatures (art. 110 al. 3 LEDP) puis s'est poursuivie par la récolte des signatures et le dépôt de la demande de référendum accompagnée des listes de signatures le 25 juillet 2005. On constate ainsi que, mis à part la publication de l'acte mis en cause le 30 juin 2005, la totalité de la procédure référendaire s'est déroulée alors que le nouveau droit était en vigueur. On peut même considérer que la totalité de la procédure s'est déroulée sous l'empire du nouveau droit si l'on prend en compte le fait que le délai référendaire a commencé à courir le lendemain de la publication de l'acte, soit le 1<sup>er</sup> juillet 2005. d) Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le Conseil d'Etat a considéré que l'application de l'art. 107 al. 3 LEDP dans sa teneur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005 se heurtait au principe de non-rétroactivité des lois. Il convient par conséquent d'appliquer cette disposition, ce qui implique que le nombre de signatures requis est atteint puisque les signatures reconnues valables suite au contrôle du Préfet dépassent le 15% des électeurs de la commune à la date déterminante, soit le 5 juillet 2005.

### **E. 3**

Il reste à examiner si les recourants ne sont pas forclos dès lors qu'ils n'auraient pas agi dans le délai de trois jours prévus par l'art. 119 LEDP en matière de contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum (cf. art. 117 al. 1 LEDP). a) L'art. 117 LEDP a la teneur suivante: "Toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours. Le recours est adressé: a) au préfet si le recours a trait à un scrutin communal; b) à la chancellerie d'Etat lorsque le recours relève de la compétence du Conseil d'Etat; c) au secrétariat général du Grand Conseil lorsque le recours relève de la compétence du Grand Conseil." L'art. 119 LEDP a la teneur suivante: "Le recours (prévu à l'art. 117) doit être déposé dans les trois jours dès la découverte du motif de plainte, mais au plus tard dans les trois jours qui suivent la publication du résultat ou la notification de l'acte mis en cause. L'art. 7, al. 1, est réservé." b) Le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'examiner une disposition de la loi cantonale lucernoise sur l'exercice des droits politiques qui prévoit également un délai de trois jours pour recourir lorsque sont dénoncées des irrégularités dans le cadre de la préparation d'un scrutin. Il a relevé à cette occasion qu'un délai de trois jours est très bref, notamment pour apprécier la situation en fait et en droit et consulter cas échéant un avocat. Il n'a dès lors pas exclu que cette brièveté dissuade certains citoyens d'agir, ou les empêche de le faire. Il a relevé en outre que cette règle ne s'appliquait qu'aux irrégularités découvertes avant le jour du scrutin, car il existe un intérêt public important à permettre à l'autorité compétente de réparer le plus tôt possible les vices éventuels. Le Tribunal fédéral a ainsi mis en évidence qu'un délai de recours aussi bref n'est prévu que dans le domaine particulier des irrégularités invoquées dans le cadre de la préparation d'un scrutin afin de permettre cas échéant de réparer ces irrégularités encore avant le vote, ce qui permet d'éviter que le même objet soit soumis deux fois à la consultation populaire. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral relève encore que, en présence d'un délai de recours aussi bref, il faut interpréter de façon raisonnable les conditions d'exercice du droit de recours, en particulier les circonstances dans lesquelles un vice est considéré comme reconnaissable ou

les exigences de motivation du recours (cf. ATF 121 I consid. 3a). c) En l'occurrence, le Comité référendaire a été informé par courrier de la municipalité du 5 juillet 2005 que le nombre minimum de signatures correspondait au 20% des électeurs inscrits à cette date et il n'a pas contesté cette information dans le délai de trois jours qui a suivi sa communication. Il convient par conséquent d'examiner si, au moment de la communication de cette information, on était d'ores et déjà en présence d'une "contestation" entrant dans le champ d'application de l'art. 117 al. 1 LEDP. Selon les art. 119 al. 1 et 117 al. 1 LEDP, le délai de recours de trois jours s'applique, de manière générale, aux contestations relatives "aux demandes d'initiative et de référendum". Selon une interprétation littérale, ces dispositions devraient s'appliquer à une éventuelle contestation relative au nombre de signatures qui est exigé pour l'aboutissement du référendum. Ceci ne signifie toutefois pas que l'on puisse nécessairement exiger d'un comité référendaire qu'il agisse immédiatement lorsque, comme en l'espèce, cette exigence lui est communiquée en même temps que l'autorité municipale prend acte de la demande de référendum et autorise la récolte des signatures. On peut ainsi également concevoir que le point de départ du délai de recours corresponde au moment où la municipalité, suite au contrôle prescrit par l'art. 110 al. 5 LEDP, constate l'échec de la demande de référendum au motif que le nombre de signatures est insuffisant. Dans cette hypothèse, le recours déposé devant le Conseil d'Etat le 2 août 2005 contre la décision municipale du 28 juillet 2005 l'aurait été en temps utile. A l'appui de cette seconde solution, on retiendra que, selon le texte clair de l'art. 110 al. 3 LEDP en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, seule une information au sujet du taux appliqué et du nombre de signatures a été donnée au Comité référendaire en date du 5 juillet 2005. Une décision formelle susceptible de recours n'a par conséquent été prise qu'au moment où la municipalité a, en application de l'art. 110 al. 5 LEDP, constaté le non-aboutissement de la demande de référendum, soit le 28 juillet 2005. A l'appui de cette solution, on relèvera également que la communication faite aux recourants le 5 juillet 2005 n'a pas été effectuée dans le cadre de la préparation d'un scrutin dont la date aurait d'ores et déjà été fixée, ce qui, selon le raisonnement fait par le Tribunal fédéral dans l'arrêt mentionné ci-dessus, justifierait que le litige soit vidé dans les plus brefs délais. En l'occurrence, il n'existait ainsi pas de motif particulier d'obliger le Comité référendaire à contester d'emblée le taux de 20%, le comité pouvant au demeurant espérer atteindre à ce moment là le nombre de signatures requis puisque l'information lui a été fournie avant le début de la récolte des signatures. d) Par surabondance, on relèvera que, même si l'on devait considérer que la municipalité a rendu le 5 juillet 2005 une décision susceptible de recours, le respect du délai de recours prévu par l'art. 119 al. 1 LEDP devrait être admis pour un autre motif. La lettre de la municipalité du 5 juillet 2005 informant le Comité référendaire que le nombre minimum de signatures requis correspondait au 20% des électeurs inscrits ne comportait pas la mention des voies et délai de recours comme l'exige l'art. 27 al. 2 Cst-VD. Dès lors, conformément au principe suivant lequel la notification irrégulière d'une décision, notamment en raison d'un défaut de mention des voies de droit, ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties, il convient d'admettre en toute hypothèse que les recourants ont agi en temps utile et que la question du nombre de signatures requises pouvait encore être invoquée devant le Conseil d'Etat. 4. Les considérations qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat du 26 octobre 2005 confirmant la décision de la Municipalité de Montreux le 28 juillet 2005. En application de l'art. 121a al. 1 et 4 LEDP, la procédure est en principe gratuite et il n'est pas alloué de dépens, cette règle étant également applicable dans le cadre de la procédure devant la Cour constitutionnelle (art. 123e 2<sup>ème</sup> phrase

LEDP). Le présent arrêt est par conséquent rendu sans frais ni dépens.

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