

VD_OMNI CCST.2010.0008 vom 14. Januar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-01-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2010.0008

FR: VD_OMNI CCST.2010.0008 du 14 janvier 2011

IT: VD_OMNI CCST.2010.0008 del 14 gennaio 2011

Regeste

AMARELLE, ROHRBACH, ROD, BOUVERAT, FAVEZ, GUIGNARD, GANDER, SCHWAAB, BARBLAN, DUVOISIN/Conseil d'Etat | Le Conseil d'Etat est compétent pour édicter des règles de droit lorsque la Constitution ou la loi lui attribue le pouvoir de réglementer lui-même un problème déterminé. Tel n'est pas le cas en matière de droits politiques. En interdisant, dans un arrêté de convocation aux élections communales, de parrainer une liste si l'on est soi-même candidat, le Conseil d'Etat viole le principe de la séparation des pouvoirs.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 136 de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD, RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (al. 2 let. a). En outre, elle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (al. 2 let. b). Cette disposition a été concrétisée par la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC, RSV 173.32) et par la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP, RSV 160.01). En l'occurrence se pose la question de savoir si l'on se trouve dans un cas de contrôle abstrait des normes (titre II de la LJC, art. 3 ss) ou, comme le soutient l'autorité intimée, dans un contentieux en matière de droits politiques (titre III de la LJC, art. 19). b) L'art. 3 LJC précise que la cour contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil, les règlements du Conseil d'Etat et les directives publiées d'un département ou d'un service (al. 2). Par normes, il faut entendre toutes les règles générales et abstraites visant un nombre indéterminé et indéterminable de personnes et de situations, qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin du Grand Conseil, septembre 2004, p. 3650; CCST.2009.0003 du 16 décembre 2009 c. 1; CCST.2006.0011 du 14 août 2007 c. 1a). Deux éléments caractérisent la norme : d'une part sa nature générale et abstraite, et d'autre part son objet, qui est de relier une conséquence juridique à un état de fait et de déterminer ainsi des rapports juridiques entre sujets de droit (y compris les autorités) (Moor, Droit administratif, vol. I, 2ème éd., ch. 2.1.1.1 et 2.1.1.2, pp. 31 et 35-36). Par sa généralité et son abstraction, la norme s'oppose à la décision, qui fixe un régime juridique de façon concrète. Il y a décision, et non pas norme, lorsque, par l'objet même du régime juridique sur lequel porte l'acte, le nombre des destinataires, ou le nombre de situations, ou les deux à la fois, sont déterminés ou

déterminables (Moor, op. cit., vol. II, 2ème éd., ch. 2.1.2.6, pp. 171 ss). Les décisions collectives forment une catégorie particulière de décisions; il s'agit d'actes dont les destinataires sont en nombre indéterminé, mais réglant une situation individuelle/concrète : elles portent sur un objet déterminé, à raison duquel sont fixés les droits ou obligations d'un nombre inconnu de destinataires, tel que la réglementation du trafic à un endroit déterminé (Moor, op. cit., vol. II, n. 2.1.2.6, p. 173; RDAF 2000 I 468, c. 1). La distinction entre une norme et une décision collective peut être délicate, en particulier s'agissant de tarifs. La Cour constitutionnelle a qualifié de norme un arrêté du Conseil d'Etat fixant pour une année les tarifs socio-hôteliers mis à la charge des résidents d'établissements médico-sociaux, contenant notamment des règles générales relatives au mode de fixation des tarifs (CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 c. 1), ou encore une directive prévoyant une répartition du contingent 2007 des logements de vacances susceptibles d'être vendus à des personnes à l'étranger (CCST.2006.0012 du 10 avril 2007 c. 1a). Au demeurant, la cour de céans est seule compétente pour déterminer si l'acte entrepris est une norme susceptible de contrôle constitutionnel (même arrêt). c) En l'occurrence, les requêtes sont dirigées contre des arrêtés du Conseil d'Etat convoquant les électeurs des communes pour élire leurs autorités pour la législature 2011-2016. Les requérants contestent une disposition de ces arrêtés faisant interdiction de parrainer une liste de candidats si l'on est soi-même candidat. Il est sans importance que l'art. 3 LJC ne se réfère qu'aux " règlements du Conseil d'Etat ". L'" arrêté " n'a pas une nature différente du " règlement ". Cette dernière appellation tend à être utilisée lorsque l'acte du Conseil d'Etat a une portée générale ou une durée de validité longue ou indéterminée, tandis que l'arrêté porte plutôt sur un objet particulier ou a une durée de validité limitée, sans qu'on puisse d'ailleurs retenir une pratique stricte en la matière (CCST.2006.0002 du 30 mai 2006 c. 1). Le Conseil d'Etat est chargé de convoquer les électeurs pour les élections générales dans les communes (art. 10 LEDP). Il en fixe la date par arrêté, la loi se contentant d'indiquer que ces élections ont lieu tous les cinq ans au printemps (art. 81 LEDP). Il faut donner acte à l'autorité intimée qu'on ne saurait qualifier de règles de droit des dispositions réglant le déroulement précis de cet événement particulier que constituent les élections communales 2011, telles que la fixation des dates de scrutin, de la date de dépôt des listes ou encore du délai pour distribuer le matériel officiel aux électeurs. Toutefois, un seul et même acte peut contenir des dispositions de nature diverse. Les arrêtés du Conseil d'Etat reproduisent diverses règles énoncées dans la LEDP. Ainsi, les articles intitulés " Contenu des listes ", " Consultation des listes " et " Mise au point des listes " répètent la réglementation prévue aux art. 48 ss, 69 ss et 82-83 LEDP. Ceux-ci constituent des règles générales et abstraites, destinées à régler la manière de poser une candidature à toute élection communale générale. Un contrôle abstrait ne saurait être exercé sur ce type de règles contenues dans les arrêtés dans la mesure où il s'agit d'un simple rappel de dispositions déjà entrées en vigueur, et pour lesquelles le délai de l'art. 5 LJC a expiré. L'interdiction litigieuse énoncée dans les trois arrêtés vise à empêcher de parrainer une liste - i.e. de " signer une liste " au sens des art. 48 et 83 LEDP - si l'on est soi-même candidat. Il n'apparaît pas qu'une telle règle soit dictée par des circonstances propres à cette élection précise; par son objet même, cette règle n'est pas limitée à un nombre déterminé de situations. Elle ne peut pas être assimilée au règlement du trafic à un endroit précis ou à l'ouverture des magasins avant les fêtes de fin d'année. En soi, l'interdiction posée peut s'appliquer à un nombre indéterminé d'élections. Cette disposition est de même nature que les règles précitées posées dans la LEDP. Elle s'en distingue tout au plus par le fait qu'elle a été placée dans un arrêté à durée limitée, dont l'objet principal est de

régler les détails d'une élection précise. Toutefois, une règle générale et abstraite peut figurer dans un acte à validité limitée dans le temps; est ainsi considérée comme une norme juridique la fixation du taux de l'impôt pour une année déterminée (ATF 101 Ia 369), ou encore un arrêté du Conseil d'Etat du canton de Genève autorisant le vote électronique (RDAF 2005 I 383). d) En l'espèce, la disposition qui consiste à interdire aux " parrains " de liste d'être également candidats ne figure ni dans la LEDP, ni dans son règlement d'application. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, les arrêtés attaqués posent une règle de droit, générale et abstraite, et ne se limitent pas à une décision collective. D'ailleurs, la disposition attaquée touche un nombre indéterminé de personnes, dans toutes les communes, quel que soit le système électoral auquel elles sont soumises et limite certaines de ces personnes dans leurs droits électoraux. Au vu de ce qui précède, l'interdiction posée par les trois arrêtés du Conseil d'Etat constitue une norme (art. 136 al. 2 let. a Cst-VD), respectivement une règle de droit dont le contrôle abstrait est de la compétence de la cour de céans (art. 3 LJC). e) A partir du moment où la compétence de la cour de céans peut se fonder sur l'article 136 al. 2 let. a Cst-VD, il est inutile d'examiner dans quelle mesure elle pourrait l'être également sur la base de l'article 136 al. 2 let. b Cst-VD. Au vu des articles 19 al. 1 LJC et 117 al. 1 LEDP, il est vraisemblable que cette compétence serait donnée. Toutefois, l'application des règles sur le recours " sautant ", permettant de saisir directement l'autorité de recours supérieure, n'est envisageable que lorsque les conditions légales d'un tel recours sont réunies (CCST.2008.0007 du 16 juin 2009 c. 1e). Or, en l'espèce et *prima facie*, les conditions d'un tel recours " sautant " ne seraient pas réalisées (CCST.2009.0002 du 30 mars 2009 c. 1a; CCST.2009.0001 du 30 janvier 2009). La question peut cependant rester ouverte. Sous l'angle formel toujours, la LJC ne prévoit qu'un second échange d'écritures, échange d'ailleurs accordé en l'espèce (art. 12 al. 2 LJC qui renvoie à l'art. 81 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD, RSV 173.36]). Au vu de l'admission de la recevabilité, la requête de l'autorité intimée visant à scinder l'instruction devient sans objet.

E. 2

a) Selon l'art. 9 LJC, a qualité pour agir contre une règle de droit cantonal toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé. Toutes les personnes dont les intérêts, qu'ils soient juridiquement protégés ou de pur fait, sont effectivement ou pourraient être un jour touchés par l'acte attaqué ont qualité pour agir (CCST.2010.0003 du 3 novembre 2010 c. 4a). L'intérêt doit être personnel et direct: le requérant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (CCST.2009.0004 du 29 mars 2010 c. 1c). Le recours dans le seul intérêt de la loi est irrecevable, le constituant n'ayant pas prévu d'action populaire. L'exigence de l'intérêt personnel et direct est relativisée lorsque la norme s'adresse à tout un chacun ou quasiment (CCST.2010.0003 du 3 novembre 2010 c. 4a). L'intérêt n'a pas besoin d'être actuel : il suffit que, avec un minimum de vraisemblance, le requérant puisse être touché une fois ou l'autre par la norme en cause (CCST.2009.0004 du 29 mars 2010 c. 1c; Bosshard, La Cour constitutionnelle vaudoise, Premier bilan d'une nouvelle institution, RDAF 2008 I 3 ss, spéc. p. 12 et les références citées à la note infrapaginale n. 30). En l'occurrence, les requérants allèguent, sans que l'autorité intimée ne les contredise, être tous domiciliés dans le canton de Vaud et être électeurs; de surcroît, sous réserve de l'un d'eux, ils sont déjà élus dans des conseils communaux ou des municipalités. En principe, sous réserve d'incompatibilités, les conditions pour exercer le droit de vote sont

les mêmes que celles pour être éligibles (cf. infra ch. 3a). Comme candidats potentiels aux prochaines élections communales, ils ont un intérêt à former une requête au sens de l'art. 9 LJC. b) Répondant aux autres réquisits de la LJC pour le surplus, les requêtes sont donc recevables.

E. 3

LEDP); il peut en outre faire une déclaration écrite concordante pour apparenter deux ou plusieurs listes (art. 54 al. 1 LEDP). Pour les élections au Grand Conseil et les élections au conseil communal selon le système proportionnel, les signataires ont en outre le pouvoir de désigner la personne appelée à occuper un siège devenu vacant pour lequel il n'existe aucun suppléant. Plus exactement, l'art. 67 al. 1 LEDP (auquel renvoie l'art. 82 al. 1 LEDP) dispose que lorsqu'un siège devenu vacant ne peut être occupé par un suppléant, les signataires de la liste à laquelle appartenait le député dont le siège est repourvu peuvent présenter une candidature à son remplacement; cette candidature doit obtenir le soutien d'au moins six signataires de la première liste. Ce principe, qui existe également au niveau fédéral (art. 24 de la loi fédérale sur les droits politiques, RS 161.1), est critiqué pour son caractère peu démocratique (FF 1975 I 1363; au niveau cantonal, un avant-projet de révision partielle de la loi sur les droits politiques propose, à son art. 86a, la suppression de la faculté pour les " parrains de liste " de désigner un représentant en cours de législature et de laisser les sièges vacants jusqu'à concurrence d'un cinquième des effectifs du conseil communal), mais cette question n'a pas d'influence en l'espèce. La LEDP assigne une série de tâches au Conseil d'Etat. Ainsi, l'art. 1 al. 3 LEDP confie au Conseil d'Etat le soin d'arrêter les dispositions d'exécution de la présente loi et de la loi fédérale sur les droits politiques. Sur la base de cette disposition, le Conseil d'Etat a adopté un règlement d'application de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (RLEDP, RSV 160.01.1). En vertu de l'art. 10 al. 1 LEDP, le Conseil d'Etat convoque les électeurs pour les scrutins fédéraux, cantonaux ainsi que pour les élections générales dans les communes. Par voie d'arrêté, il fixe la date des élections générales dans les communes (art. 81 al. 2 LEDP). L'art. 17 RLEDP relatif à la " convocation des électeurs " prévoit ce qui suit : " L'arrêté de convocation mentionne notamment : - les dates et objets des scrutins; - pour les élections, le délai et le lieu de dépôt des listes; - la date-limite pour la transmission au canton du fichier prévu à l'article 9. " L'art. 21 LEDP habilite le Conseil d'Etat à édicter par voie réglementaire ou d'arrêté les dispositions d'exécution utiles concernant la mise en oeuvre des différents modes de vote et la prise en charge des frais de production, de conditionnement et de distribution du matériel de vote. En vertu de l'art. 126 LEDP, il peut en outre édicter des instructions pour l'utilisation de moyens techniques nouveaux pour le dépouillement du scrutin (al. 1). L'utilisation de moyens techniques pour les scrutins populaires est soumise à son autorisation (al. 2). c) La question soumise à la cour de céans est de déterminer si le Conseil d'Etat est habilité à interdire à un candidat de parrainer une liste. aa) Le principe de la séparation des pouvoirs est un principe d'organisation politique fondé sur une conception juridique du fonctionnement de l'Etat, axé sur la loi, qui divise le pouvoir étatique en trois fonctions attribuées à des organes distincts et indépendants. Ce principe interdit à un organe d'outrepasser le cadre qui lui est tracé et d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Dans le même temps, il entend assurer un équilibre entre les trois pouvoirs par un système de contrepoids et de contrôles réciproques (Moor, op. cit., vol. I, ch. 3.1.1, pp. 185 ss et ch. 3.1.2.3, p. 195; Baruh, Les commissions d'enquête parlementaires, thèse Lausanne 2007, n. 207, p. 79; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., vol. I, nn. 1720 ss, pp. 608 ss; CCST.2008.0016 du 24 juin 2009 c. 4). En particulier, il interdit

au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 134 I 322 c. 2.2). Le principe de la séparation des pouvoirs affirme en principe le monopole parlementaire sur les actes normatifs. Toutefois, des raisons pratiques imposent de conférer un pouvoir réglementaire à l'exécutif. Ce pouvoir trouve son fondement dans une règle légale ou constitutionnelle. Pour que des règles de droit puissent être prises dans une autre procédure, moins directement démocratique, il faut un fondement : le pouvoir réglementaire est toujours dérivé ou délégué ou encore conditionnel. Ce fondement, ou clause de délégation, peut se trouver dans une constitution ou dans une loi et peut être général ou spécial (Moor, op. cit., vol. I, ch. 3.3.1, pp. 241 à 243). La délégation de compétences législatives à l'exécutif ou à un autre organe est admissible, pour autant qu'elle soit prévue dans une loi au sens formel, qu'elle ne soit pas prohibée par le droit cantonal, qu'elle soit limitée à un domaine précis et que la loi contienne elle-même les traits essentiels de la réglementation à adopter, lorsque la situation des particuliers est atteinte de manière importante (ATF 128 I 113 c. 3c; ATF 128 I 327 c. 4.1, JT 2003 I 309; ATF 125 I 316 c. 2a; ATF 118 Ia 305 c. 2, JT 1994 I 630; CCST.2005.0005). Quelle que soit la construction juridique, non seulement le parlement décide lui-même librement de ce qui lui semble suffisamment important pour qu'il s'en occupe, mais il ne lui est pas non plus interdit de légiférer sur des points secondaires jusqu'à supprimer tout espace à un quelconque exercice du pouvoir réglementaire. Il existe donc une primauté du pouvoir législatif (Moor, op. cit., vol. I, ch. 3.3.1, pp. 243-244). Pour l'établir, on distingue les clauses d'exécution, qui précisent et détaillent le sens de la loi, comblant d'éventuelles lacunes, mais ne contenant aucun droit et aucune obligation qui ne soient pas déjà posés par la loi, et les clauses de substitution qui établissent de manière originaire des règles de droit primaires (Moor, op. cit., vol. I, ch. 3.3.2, p. 245). bb) Dans le Canton de Vaud, dont la Constitution consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs (art. 89 Cst-VD), la fonction législative appartient au Grand Conseil (art. 103 Cst-VD), les fonctions exécutives et l'administration au Conseil d'Etat (art. 112 et 123 Cst-VD). Selon l'art. 120 al. 2 Cst-VD, le Conseil d'Etat " édicte des règles de droit, dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent. Il édicte les dispositions nécessaires à l'application des lois et des décrets ". La compétence du Conseil d'Etat pour édicter des règles de droit se limite aux cas où la Constitution ou la loi lui attribue le pouvoir de régler lui-même un problème déterminé. Pour le surplus, il ne peut adopter que des arrêtés ou des règlements d'exécution, qui établissent des règles complémentaires de procédure, précisent et détaillent certaines dispositions de la loi, éventuellement en comblent de véritables lacunes (cf. CDAP, arrêts AC.2009.0064 du 4 novembre 2010, c. 4c/cc, et BO.2004.0023 du 23 décembre 2004 c. 3; RDAF 1995 p. 78; ATF 114 Ia 286 c. 5a; 98 Ia 281 c. 6b/aa). La Cst-VD ne donne aucune compétence législative au Conseil d'Etat en matière de droits politiques. Certes, les art. 1 al. 3 et 10 al. 1 LEDP attribuent au Conseil d'Etat un certain nombre de compétences, mais qui ont trait aux modalités pratiques relatives aux élections communales. Comme le relèvent les requérants, l'interdiction pour les parrains d'être eux-mêmes candidats ressortit effectivement aux règles relatives à la capacité d'être éligible et non aux modalités pratiques de l'élection. De plus, les dispositions tant de la Constitution vaudoise que de la LEDP ne permettent pas de discerner une marge que le législateur entendait conférer au Conseil d'Etat pour lui permettre d'user d'un pouvoir réglementaire plus large que celui relatif aux simples modalités d'exécution. L'interdiction d'être à la fois candidat et signataire d'une liste pourrait être considérée comme " inhérente " au système érigé par la LEDP; le Conseil d'Etat aurait ainsi détaillé les règles fixées dans la loi. Mais, à

l'examen des travaux constitutionnels et législatifs, tel n'est clairement pas le cas. Le Conseil d'Etat a posé une exigence supplémentaire en rapport avec les listes, alors que la LEDP règle de manière exhaustive la procédure à suivre pour les listes électorales et ne lui confère aucune compétence sur ce point. On ne saurait en particulier voir une telle délégation à l'art. 10 LEDP. C'est d'ailleurs bien ainsi que l'avait compris le Conseil d'Etat au moment d'adopter le règlement d'exécution. L'art. 17 RLEDP relatif au contenu de l'arrêté de convocation ne cite que des modalités d'exécution relatives aux dates. Le Conseil d'Etat s'est ainsi substitué au législateur en restreignant l'éligibilité des parrains de listes électorales, ce qui va au-delà d'une simple règle préparatoire à l'élection. Il a violé le principe de la séparation des pouvoirs, ce qui entraîne l'admission des requêtes d) Compte tenu de cette conclusion et de ce qui figure plus haut, il n'y a pas lieu d'examiner dans quelle mesure la garantie des droits politiques des requérants pourrait avoir été également violée .

E. 4

Les considérations qui précèdent conduisent à l'admission des requêtes et à la suppression de la phrase " On ne peut parrainer une liste si on est soi-même candidat " figurant aux art. 14 al. 3 de l'arrêté 1, 15 al. 3 de l'arrêté 2 et 13 al. 3 de l'arrêté 3 (art. 17 LJC). Conformément aux art. 49 al. 1 LPA-VD, 55 LPA-VD et 12 al. 2 LJC, les frais de la procédure sont laissés à la charge de l'Etat. Les deux groupes de recourants, qui ont agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel commun, ont droit à des dépens, fixés à 1'500 francs pour chaque groupe.

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