

VD_OMNI CCST.2013.0003 vom 1. November 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-11-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2013.0003

FR: VD_OMNI CCST.2013.0003 du 1 novembre 2013

IT: VD_OMNI CCST.2013.0003 del 1 novembre 2013

Regeste

RIQUEZ/Conseil d'Etat, Municipalité de Duillier | Irrecevabilité d'une demande de référendum contre un crédit extrabudgétaire communal. La demande de référendum est intervenue dans le délai légal de 20 jours, mais l'autorisation municipale de récolte de signatures et le dépôt des signatures devaient aussi intervenir dans ce délai. Lacune improprement dite de la loi qui ne peut être comblée par le juge. L'art. 96 LPA-VD relatif aux fêtes a trait au recours de droit administratif et ne trouve pas application devant l'autorité communale. Il n'y a pas non plus de lacune proprement dite à cet égard. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Le litige porte sur le point de savoir si la demande de référendum adressée le 3 janvier 2013 à la Municipalité de Duillier et reçue le 4 janvier 2013 est intervenue en temps utile et selon les formes prescrites par la LEDP. 2. a) Selon l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale. Reprenant ce principe, l'art. 19 LJC dispose que la cour connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des conseils communaux ou généraux en matière de droits politiques, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques. Faisant écho à l'art. 19 LJC, l'art. 123a LEDP (dans sa teneur antérieure au 1er juillet 2013, applicable en l'espèce, la nouvelle du 5 février 2013 étant entrée en vigueur le 1er juillet 2013; ATF 131 V 425 consid. 5.1; 137 II 371 consid. 4.2) prévoit que les décisions relatives aux scrutins communaux et cantonaux peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle. L'art. 118 LEDP, applicable par renvoi de l'art. 123b LEDP, prévoit que peut former recours auprès de la Cour constitutionnelle, dans le cadre du contentieux de l'exercice des droits politiques, quiconque est concerné par une décision relative au droit de vote et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou modifiée. Le recours est formé dans les dix jours dès la publication officielle de la décision (art. 123c LEDP). Le recours formé le 10 juin 2013 par le requérant est dès lors recevable. b) Selon l'art. 147 al. 1 Cst-VD, le corps électoral dispose d'un droit d'initiative et, dans les communes à conseil communal, d'un droit de référendum. La loi définit l'exercice de ces droits et les objets exclus du droit de référendum ou d'initiative (art. 147 al. 2 Cst-VD). D'après l'art. 107 al. 1 LEDP, sont soumises au référendum les décisions adoptées par le conseil communal. La municipalité fait afficher au pilier public les objets soumis au référendum dans les trois jours qui suivent leur adoption par le conseil communal s'il s'agit de décisions qui ne sont pas soumises à l'approbation cantonale (art. 109 al. 1 let. a LEDP).

Selon l'art. 110 al. 1 LEDP (dans sa teneur antérieure au 1er juillet 2013, applicable en l'espèce), la demande de référendum doit être annoncée par écrit à la municipalité, accompagnée d'un projet de liste de signatures, par cinq électeurs constituant le comité. Chaque liste doit reproduire en tête l'objet de la décision tel qu'il est mentionné par l'affichage au pilier public (al. 2). Si la demande de référendum satisfait aux exigences ci-dessus, la municipalité prend formellement acte de son dépôt, autorise la récolte des signatures, scelle la liste et informe le comité du nombre minimum de signatures requis; le titre et le texte de la demande de référendum sont affichés au pilier public (al. 3). Conformément à l'art. 110a al. 1 LEDP (dans sa teneur antérieure au 1er juillet 2013), les listes de signatures doivent être déposées au greffe municipal dans les vingt jours qui suivent la publication prévue à l'article 109, signées par 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs. La municipalité contrôle si la demande de référendum a recueilli dans le délai le nombre prescrit de signatures valables (al. 2). Pour le surplus, les dispositions de la LEDP relatives au référendum en matière cantonale et à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie (al. 3). c) En l'espèce, l'acte du Conseil communal de Duillier soumis au référendum facultatif a été affiché au pilier public officiel le 14 décembre 2012. La demande de référendum annoncée par lettre recommandée du 3 janvier 2013 est donc intervenue dans le délai de vingt jours de l'art. 110a al. 1 LEDP à compter de l'affichage au pilier public. Toutefois, selon cette disposition dans sa version en vigueur en décembre 2012 et janvier 2013, les trois étapes de la procédure de référendum – l'annonce de la demande référendum communal, l'autorisation municipale de la récolte de signatures et le dépôt des listes de signatures – devaient toutes intervenir dans le délai de vingt jours. Or seule est intervenue dans ce délai l'annonce de la demande de référendum. Les conditions des art. 107 et suivants LEDP n'ayant pas été respectées, c'est à bon droit que la Municipalité de Duillier n'a pas donné suite à la demande de référendum. d) La question se pose toutefois de savoir si les art. 107 à 110a LEDP (dans leur version antérieure au 1er juillet 2013) comportent ou non une lacune proprement dite susceptible d'être comblée par le juge. En matière de droits politiques, l'interprétation des normes obéit aux règles habituelles. Il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la norme en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme en la dégagant notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et de l'esprit de la règle (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique; ATF 132 III 18 consid. 4.1 p. 20/21; 131 II 361 consid. 4.2 p. 368 et les références citées). A l'inverse, lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 134 I 184 consid. 5.1 p. 193; ATF 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 et les arrêts cités). Il appartient à l'autorité de remédier à une éventuelle lacune apparente de la loi, lorsque celle-ci, même interprétée, n'apporte pas de solution sur un point qu'elle devrait régler, ou à une lacune occulte, lorsque le législateur a omis d'adjoindre, à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou d'une autre règle légale imposent dans certains cas. L'autorité n'est en

revanche pas autorisée à pallier l'absence d'une règle qui paraît simplement désirable (ATF 131 II 562 consid. 3.5 p. 567 et les arrêts cités). La loi présente une lacune, lorsqu'elle ne répond pas à une question qui se pose, ou en donne une qui doit être considérée comme insoutenable (ATF 138 II 1 consid. 4.2 p. 3; 135 III 385 consid. 2.1 p. 386; 135 V 279 consid. 5.1 p. 284). Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Une telle lacune peut être occulte. Tel est le cas lorsque le législateur a omis d'adjoindre à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée (ou une autre règle légale) impose dans certains cas (ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 60; 135 V 113 consid. 2.4 p. 116). En d'autres termes, il y a lacune occulte lorsque le silence de la loi est contraire à son économie (ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 60; 117 II 494 consid. 6a p. 499). En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié (ATF 139 I 57 consid. 5.2 p. 60; 138 II 1 consid. 4.2 p. 3; 134 V 15 consid. 2.3.1 p. 16, 131 consid. 5.2 p. 134/135, 182 consid. 4.1 p. 185, et les arrêts cités; ATAF 2010/63 consid. 4.2.3; 2010/46 consid. 3.4.1). Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. Seule une lacune proprement dite (apparente ou occulte) peut être comblée par le juge; il lui est interdit, en revanche, de remédier à une lacune improprement dite, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne constitue un abus de droit ou viole la Constitution (138 II 1 consid. 4.2 p. 3/4; 131 II 562 consid. 3.5 p. 567/568; 129 III 656 consid. 4.1 p. 658; 128 I 34 consid. 3b p. 42, et les arrêts cités; ATAF 2010/63 consid. 4.2.3; 2010/46 consid. 3.4.1). Comme exemples récents de lacune proprement dite, on peut citer le cas de l'extinction de l'autorisation d'établissement à la suite de l'annulation de la naturalisation (ATF 135 II 1 consid. 3.5 p. 7), l'application de la règle «nulla poena sine lege» (ATF 137 IV 99 consid. 1.2 p. 100/101) ou la détermination de la portée du principe de l'unité de la procédure (ATF 138 IV 214). En l'occurrence, le législateur de l'époque a bien apporté une réponse à la question du délai référendaire, qui est toutefois insatisfaisante. Il s'agit donc d'une lacune improprement dite, qui ne peut être comblée par le juge, selon la jurisprudence qui vient d'être rappelée ci-dessus, dès lors que l'invocation par l'autorité intimée des règles en cause ne constitue pas un abus de droit, ni n'entraîne une violation de la Constitution. La position du recourant, qui affirme s'être trouvé en présence d'une lacune de la loi, ne peut dès lors être suivie. 3.

Il convient encore d'examiner si, ainsi que le soutient le recourant, l'art. 96 LPA-VD aurait dû être appliqué. a) La LPA-VD régit la procédure devant les autorités administratives et les autorités de justice administrative du canton et des communes (art. 1 LPA-VD) et s'applique à toute décision rendue par une autorité administrative ou de justice administrative du canton ou des communes, à l'action de droit administratif, lorsqu'elle est portée devant le Tribunal cantonal et aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales, les lois spéciales étant réservées (art. 2 LPA-VD). Dans sa structure, la LPA-VD fixe le cadre général (chapitre I, art. 1 à 22), puis les règles générales de procédure applicables devant toutes les instances (chapitre II, art. 23 à 61). Ensuite sont fixées les normes particulières applicables à chacune des étapes, soit la première instance (chapitre III, art. 62 à 72), le recours administratif (chapitre IV, art. 73 à 91), le recours de droit administratif (chapitre V, art. 92 à 99) et enfin les procédures particulières (chapitre VI, art. 100 à 116) et les dispositions transitoires et finales (chapitre VII, art. 117 à 119). Selon l'art. 96 al. 1 LPA-VD, sauf

dispositions légales contraires, les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas : a. du septième jour avant Pâques au septième jour après Pâques inclusivement ; b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ; c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement. L'art. 96 al. 2 LPA-VD prévoit que l'alinéa premier n'est pas applicable dans les procédures relatives à l'effet suspensif et à d'autres mesures provisionnelles. b) La systématique de la loi est claire: l'art. 96 LPA-VD, qui fait partie du chapitre V de cette loi, a trait au recours de droit administratif et ne s'applique donc que dans ce cadre. Le recourant ne peut dès lors être suivi lorsqu'il soutient que cette disposition aurait dû trouver application devant l'autorité communale. c) Le recourant soutient encore que l'adoption le 5 février 2013 par le Grand Conseil d'une révision de la LEDP incluant les fêtes judiciaires atteste de la présence d'une lacune de la loi. Or la modification en cause – au demeurant non applicable au cas d'espèce, ce dont le recourant ne disconvient pas – ne prévoit pas l'application analogique de l'art. 96 LPA-VD, mais uniquement l'instauration d'un système de prolongation de 5 jours du délai de dépôt des listes de signatures au greffe municipal si le délai référendaire de l'art. 105 LEDP (dans sa version en vigueur au 1er juillet 2013) court durant les jours de Noël, de Nouvel An ou de Pâques. On ne se trouve au demeurant pas ici en présence d'une lacune proprement dite (cf. supra consid. 2). Le grief est donc mal fondé. 4. Le recours doit ainsi être rejeté. En application de l'art. 121a LEDP, applicable par renvoi de l'art. 123eLEDP, le présent arrêt est rendu sans frais ni dépens.

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