

VD_OMNI CCST.2013.0005 vom 20. November 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-11-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2013.0005

FR: VD_OMNI CCST.2013.0005 du 20 novembre 2013

IT: VD_OMNI CCST.2013.0005 del 20 novembre 2013

Regeste

WEBER/Conseil d'Etat, Grand Conseil | Confirmation du principe selon lequel tout dépassement des délais fixés à l'art. 82 Cst-VD pour le traitement d'une initiative populaire ne doit pas nécessairement être qualifié de retard injustifié. En l'occurrence, la durée de traitement s'explique par le fait que, si l'initiative a abouti le 14 août 2009, la question de sa validité n'a été tranchée définitivement que par l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 2011. Le traitement de l'initiative n'a par conséquent pu véritablement commencer qu'à ce moment là. Dans ces conditions, on ne saurait priver le Grand Conseil de son droit d'opposer un contre-projet à l'initiative. Constat au surplus que l'objet est désormais entre les mains du Grand Conseil, qui s'est engagé dans le cadre de la procédure à traiter le préavis du Conseil d'Etat et le contre-projet dans les meilleurs délais, c'est à dire en l'espace de quelques semaines, afin de permettre ensuite la fixation d'un vote populaire au plus vite.

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 136 al. 2 Cst-VD, la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (let. a); elle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b) et tranche les conflits de compétence entre autorités (let. c). En l'occurrence la contestation porte sur l'application de l'art 82 Cst-VD, qui fixe le délai dans lequel l'initiative populaire doit être soumise au vote du corps électoral. Elle ne porte pas sur un acte normatif, soit un acte contenant des règles de droit (art. 3 al. 1 LJC), mais relève du contentieux des droits politiques. 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 (art. 117 al. 1 LEDP). Le Grand Conseil statue sur les recours relatifs à son élection, à celle du Conseil d'Etat ainsi qu'à l'élection des députés au Conseil des Etats; le Conseil d'Etat tranche les autres recours (art. 122 LEDP). La Cour constitutionnelle 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 LEDP (cf art. 123 a ss LEDP).

E. 2

a) L a Cour constitutionnelle a eu l'occasion de relever que les contestations relatives à la préparation d'un scrutin doivent d'abord être portées devant le Conseil d'Etat, même si l'acte mis en cause émane de cette autorité (arrêts CCST 2010.0006 du 4 novembre 2010 consid. 2 ; CCST.2008.0007 du 16 juin 2009, consid. 1e). La législation en matière d'exercice des droits politiques a en effet expressément prévu une double instance de recours (cf. 117 al. 2 et 123a ss LEDP), ce qu'exprime déjà l'art. 136 al. 2 let. b Cst-VD précisant que la Cour

constitutionnelle n'est compétente en la matière que sur recours et en dernière instance cantonale (arrêt CCST 2012.0004 du 18 mars 2013 du consid 1c). En l'espèce, on se trouve en présence d'une contestation en matière d'exercice des droits politiques au sens de l'art. 19 LJC. Il en découle que seule est ouverte auprès de la Cour constitutionnelle la voie du recours contre les décisions (sur recours) prises par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat. b) Dans un arrêt CCST 2010.0006, qui concernait le recours formé par le comité de l'initiative "Ecole 2010: sauvez l'école" contre le délai de traitement de l'initiative, la Cour constitutionnelle avait considéré que constituait un recours déposé valablement à la forme en application des art. 117 ss LEDP un courrier des initiants adressé au Conseil d'Etat dans lequel ils faisaient part de leur préoccupation quant au respect du délai constitutionnel, critiquaient le retard pris, à leurs yeux, par le Département compétent dans l'élaboration du contre-projet et demandaient formellement au Conseil d'Etat s'il entendait respecter le délai constitutionnel ou, tout au moins, s'il s'engageait à ne pas dépasser une date (fixée 15 jours après l'expiration du délai) indiquée dans une réponse à la question d'un député. En l'occurrence, dans son courrier du 1^{er} mars 2013 adressé au Conseil d'Etat, Franz Weber, agissant en tant que président du comité d'initiative, faisait valoir que le traitement de l'initiative "Sauver Lavaux" violait selon lui les droits politiques. Etait en outre joint le courrier adressé le même jour au Grand Conseil dans lequel une violation de l'art. 82 al. 1 Cst-VD était expressément invoquée. Cette démarche est en tout point comparable à celle effectuée par le comité de l'initiative "Ecole 2010: sauvez l'école", dans l'affaire précitée. Partant, il faut constater que le Conseil d'Etat a été valablement saisi d'un recours en application des art. 117 ss LEDP, sur lequel il lui appartenait de statuer avant que, cas échéant, la Cour constitutionnelle puisse être saisie. c) Vu ce qui précède, le recours déposé le 31 juillet 2013 devant la Cour constitutionnelle est prématuré. Il devrait par conséquent être déclaré irrecevable et le dossier devrait être retourné au Conseil d'Etat afin qu'il statue sur le recours déposé devant lui le 1^{er} mars 2013. Cela étant, on constate que le Conseil d'Etat s'est déterminé de manière exhaustive dans le cadre de la présente procédure et sa position sur le fond est dès lors connue. Le fait de lui renvoyer le dossier pour qu'il statue sur le recours constituerait ainsi une formalité inutile, qu'il convient d'éviter dès lors qu'est en cause le délai de traitement d'une initiative populaire qui a déjà subi de nombreux retards. Partant, compte tenu des particularités du cas d'espèce et par souci d'économie de procédure, la Cour constitutionnelle entrera exceptionnellement en matière sur le recours.

E. 3

Est litigieuse en l'espèce la nature du délai de traitement des initiatives populaires fixé à l'art. 82 Cst-VD. a) L'art. 82 Cst-VD a la teneur suivante : "L'initiative est soumise au vote populaire au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. Le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an lorsqu'il a approuvé une initiative conçue en termes généraux et décidé d'opposer un contre-projet à une initiative". b) Aux termes de l'art. 34 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), les droits politiques sont garantis. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le respect des droits politiques exige qu'une initiative populaire soit soumise à votation populaire dans un délai convenable, de façon à en sauvegarder l'actualité au moment où le peuple doit se prononcer (ATF 101 Ia 500 consid 6 ; Bénédicte Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, p. 130). Même si le droit fédéral interdit ainsi à l'autorité compétente de différer le vote pour une durée excessivement longue, même pour élaborer un contre-projet, le Tribunal fédéral a refusé de fixer concrètement la durée pendant laquelle le délai réclamé par les autorités serait encore considéré comme convenable. Ce délai doit dépendre de la

complexité de l'initiative et de la réponse officielle qu'elle nécessite (Bénédictine Tornay, op.cit, p. 131 et la référence citée). La Cour constitutionnelle vaudoise a pour sa part examiné la nature des délais de traitement des initiatives populaires fixés à l'art. 82 Cst-VD dans l'arrêt CCST.2010.0006 précité. Elle a relevé à cette occasion qu'il incombe aussi bien au Conseil d'Etat qu'au Grand Conseil de respecter ces délais. Le Conseil d'Etat doit ainsi prendre en temps utile les dispositions nécessaires pour que le processus parlementaire et l'éventuelle votation populaire puissent se dérouler dans les délais fixés par l'art. 82 de la Constitution (consid. 6b). La Cour a toutefois précisé que, si la durée maximum de trois ans prescrite par la Constitution détermine le moment à partir duquel il peut être question de retard injustifié, tout dépassement de ce délai, quelles qu'en soient les raisons, ne doit pas nécessairement être taxé de tel. Se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 108 Ia 165 consid. 2e p. 170), la Cour a relevé qu'il faut au contraire examiner dans le cas concret si le dépassement annoncé du délai d'ordre de l'art. 82 al. 2 Cst-VD doit être qualifié de retard injustifié. c) Vu ce qui précède, le recourant ne saurait être suivi lorsqu'il soutient que le délai de deux ans de l'art. 82 al. 1 Cst-VD est impératif et qu'il ne peut en aucun cas être prolongé dès lors que le Grand Conseil n'a pas décidé de préparer un contre-projet dans ce délai. Suivre le recourant sur ce point n'aurait au demeurant aucun sens en l'espèce puisque le délai de deux ans est arrivé à échéance le 14 août 2011, soit à un moment où le Tribunal fédéral n'avait pas encore statué sur la validité de l'initiative au regard du droit supérieur. d) Il est vrai que, pour ce qui est du traitement des initiatives fédérales, des délais sont fixés, qui sont considérés comme des délais de péremption. Passé le délai de 30 mois fixé à l'art. 100 de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10) (délai prolongeable d'une année en cas de contre-projet ou de projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire), le Conseil fédéral a ainsi l'obligation d'organiser le scrutin et le Parlement ne peut plus approuver l'initiative ni en recommander le rejet aux citoyens (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3 e éd., p. 219 ch. 546). Il s'agit toutefois d'un effet voulu par le législateur fédéral, qui a fixé clairement dans la loi la conséquence du non-respect des délais fixés pour le traitement des initiatives (cf. ATF 100 Ia consid. 5a p. 53). Lorsque, comme c'est le cas dans le Canton de Vaud, le législateur ne s'est pas prononcé expressément sur cette question, il convient de s'en tenir aux principes développés dans la jurisprudence fédérale et cantonale rappelés ci-dessus.

E. 4

En l'occurrence, le délai de deux ans depuis le dépôt de l'initiative pour la soumettre au vote n'a pas été respecté. Il convient dès lors d'examiner s'il existe des motifs qui justifient le retard pris dans le traitement de cette initiative. a) Après avoir constaté l'aboutissement de l'initiative le 14 août 2009, le Conseil d'Etat a réagi dans un délai pouvant encore être considéré comme approprié en adoptant le 16 décembre 2009 un préavis relatif à sa validité et un projet de décret constatant sa nullité. Le Grand Conseil a traité cet objet dans un délai pouvant également être considéré comme approprié en constatant par décret du 8 juin 2010 la validité de l'initiative. Ce décret a ensuite fait l'objet de procédures judiciaires, qui se sont terminées par l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 2011, dont les considérants n'ont été connus qu'au début de l'année 2012. Durant toute cette phase judiciaire, on ne saurait reprocher au Conseil d'Etat son inaction et c'est dès lors à juste titre qu'il fait valoir que ce n'est qu'au début de l'année 2012 que le traitement de l'initiative a véritablement pu commencer. b) S'agissant du traitement de l'initiative par le Conseil d'Etat engagé au début 2012, on relève que l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 2011 soulevait des questions délicates et impliquait une réflexion préalable assez approfondie. Constatant, d'une part,

que les modifications de la LLavaux proposées par les initiants devaient être assimilées matériellement à un plan d'affectation et, d'autre part, que le droit cantonal ne prévoyait pas de droit de recours auprès de l'autorité judiciaire cantonale de recours ordinaire en matière de plans d'affectation à l'encontre d'une loi cantonale portant sur un plan d'affectation et adoptée selon la procédure de l'initiative législative, le Tribunal fédéral a ainsi relevé qu'il appartiendrait aux autorités cantonales d'assurer une protection juridique suffisante en désignant quelle juridiction cantonale serait compétente pour statuer sur les recours qui pourront être formés directement après l'adoption de la LLavaux (cf. consid. 5.4.2 et 5.4.4). A la réflexion politique, s'ajoutait ainsi pour le Conseil d'Etat et les services concernés de l'administration la nécessité de procéder à un examen juridique afin de mettre en place les bases légales nécessaires au respect des droits procéduraux garantis par la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, ceci dans une configuration totalement nouvelle, dérogeant fondamentalement aux procédures appliquées jusqu'alors en matière de contentieux des plans d'affectation. c) Il est vrai que le délai de 20 mois depuis la réception des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral pour adopter le préavis relatif à l'initiative et le contre-projet est relativement long. Cela étant, ce délai demeure inférieur au délai de deux ans de l'art. 82 al. 1 Cst-VD et, compte tenu des délais de traitement annoncés, l'initiative et le contre-projet devraient pouvoir être soumis au peuple dans un délai de trois ans depuis le moment où le traitement de l'initiative a pu véritablement commencer. En l'état, il n'y a par conséquent pas lieu de constater une violation de l'art. 82 Cst-VD, étant précisé qu'il appartiendra au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de respecter les délais annoncés dans leurs écritures respectives.

E. 5

Il convient encore d'examiner la conclusion du recourant tendant à ce que le Grand Conseil soit privé de la possibilité d'opposer un contre-projet compte tenu du temps écoulé depuis le dépôt de l'initiative. a) Il résulte de l'art. 102 LEDP que l'initiative rédigée de toutes pièces doit être soumise au Grand Conseil. Celui-ci peut décider de l'approuver, ce qui implique qu'elle n'est pas soumise automatiquement au peuple. S'il décide de ne pas l'approuver, il l'a soumet au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet ou en lui opposant un contre-projet. Selon le Tribunal fédéral, au regard du droit d'initiative, le fait de priver le parlement cantonal de cette compétence est particulièrement grave et ne saurait être envisagé que comme *ultima ratio* (ATF du 10 février 1987 consid. 4b, ZBL 1987 p.467). Le Tribunal fédéral considère en effet que la faculté pour les autorités de présenter un contre-projet constitue un élément important du jeu démocratique (ATF 101 Ia 492 consid. 4a p. 495). b) En l'espèce, on a vu que le retard dans le traitement de l'initiative est essentiellement dû à des procédures judiciaires dont la durée échappait au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. On ne se trouve dès lors pas, en l'état, en présence de circonstances exceptionnelles qui pourraient cas échéant justifier de priver le Grand Conseil des droits que lui confère la LEDP, notamment en ce qui concerne la possibilité d'opposer un contre-projet à l'initiative. On relève au surplus que, depuis le dépôt du recours, la procédure a avancé puisque le Conseil d'Etat a adopté le 25 septembre 2013 un EMPD ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative "Sauver Lavaux" et le contre-projet, ainsi qu'un préavis au Grand Conseil relatif à cette initiative. Cet objet est maintenant entre les mains du Grand Conseil et la Cour constitutionnelle prend à cet égard acte du fait que ce dernier s'est engagé à traiter le préavis du Conseil d'Etat et le contre-projet dans les meilleurs délais, c'est-à-dire en l'espace de quelques semaines, afin de permettre ensuite la fixation d'un vote populaire au plus vite (cf. réponse au recours du

Grand Conseil du 3 septembre 2013).

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté. Conformément aux art. 121a et 123e LEDP, le présent arrêt sera rendu sans frais ni dépens.

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