

# VD\_OMNI CCST.2017.0003 vom 30. Januar 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-01-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2017.0003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2017.0003)

FR: VD\_OMNI CCST.2017.0003 du 30 janvier 2017

IT: VD\_OMNI CCST.2017.0003 del 30 gennaio 2017

## Regeste

COMITE REFERENDAIRE NON A UNE PENURIE DE LOGEMENTS PLANIFIEE PAR/CONSEIL D'ETAT | Contestation concernant le contenu de la brochure explicative éditée par la Chancellerie d'Etat en vue des votations du 12 février 2017 portant sur le référendum contre la LPPPL. Le texte litigieux (avis du Conseil d'Etat) ne viole pas les garanties en matière de droits politiques: les arguments ne sont ni contraires à la vérité, ni tendancieux, ni encore inexacts ou incomplets (consid. 3 et 4).

## Erwägungen

### E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Aux termes de l'art. 19 al. 1 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32), la Cour constitutionnelle connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat en matière de droits politiques, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01). Dans cette dernière loi, le recours à la Cour constitutionnelle est réglé aux art. 123a ss. L'art. 123b LEDP définit la qualité pour recourir: elle est reconnue aux personnes qui ont qualité pour agir au sens de l'art. 118 LEDP. Aux termes de cette disposition, qui est applicable en première instance (recours au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil), "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 est habilité à interjeter un recours" (al. 1); "tout électeur peut déposer un recours relatif à une votation ou une élection" (al. 2). L'auteur du recours, le comité référendaire, n'est pas un électeur; c'est une personne morale (une association au sens des art. 60 ss du Code civil), qui n'a pas le droit de vote. Dans la réglementation légale du référendum en matière cantonale (art. 104 ss LEDP), il est prévu, à l'art. 105 al. 1 LEDP, une application par analogie des dispositions concernant l'initiative populaire, en particulier de l'art. 89 al. 1 LEDP, selon lequel la demande "doit être annoncée au département avant la récolte des signatures par au moins sept électeurs constituant le comité". La constitution d'un comité référendaire, composé d'électeurs, est ainsi une exigence du droit cantonal quand le référendum est demandé contre une loi cantonale. Un tel comité, lorsqu'il est constitué en personne morale, peut être considéré comme une organisation à caractère politique à qui il y a lieu de reconnaître la qualité pour recourir en matière de droits politiques, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 134 I 172 consid. 1.3.1). L'art. 118 LEDP doit en effet être interprété dans ce sens que la qualité pour recourir à la Cour constitutionnelle doit être au moins aussi largement ouverte, en matière de droits politiques, que la qualité pour recourir au Tribunal fédéral (cf. art. 89 al. 3 de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110] et art. 111 al. 1 LTF). C'est pourquoi, à l'instar du Conseil d'Etat dans la décision attaquée, la Cour constitutionnelle doit reconnaître la qualité

pour recourir au comité référendaire. Selon l'art. 123c LEDP, le délai de recours, de dix jours, court dès la publication officielle de la décision (en vertu de l'art. 123 al. 4 LEDP, la décision du Conseil d'Etat doit non seulement être notifiée aux parties, mais aussi faire l'objet d'une publication officielle – en l'occurrence dans la Feuille des avis officiels). En l'espèce, tant le mémoire du 11 janvier 2017 que le complément du 17 janvier 2017 ont été déposés en temps utile. Le recours est motivé conformément aux exigences légales (art. 120 et 123d LEDP). Il est donc recevable et il y a lieu d'entrer en matière. Il convient de préciser que les conclusions du complément au recours du 17 janvier 2017 tendent, comme les conclusions du recours du 11 janvier 2017, à la modification de l'avis du Conseil d'Etat publié à la page 11 de la brochure. Si, dans son mémoire complémentaire, le recourant cite d'autres passages de cette brochure, où la question du droit de préemption sur des "parcelles" et des "terrains" est également abordée – passages dont il n'avait pas connaissance lorsqu'il a recouru au Conseil d'Etat –, il ne demande pas d'autres rectifications des explications officielles. En d'autres termes, le complément au recours n'étend pas l'objet de la contestation, par rapport à ce qui a été examiné dans la décision attaquée, et ce mémoire ne doit pas être considéré comme un nouveau recours, à transmettre au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence (vu l'obligation d'épuiser les instances précédentes découlant des art. 117 ss LEDP – cf. notamment arrêt TF 1C\_351/2013 du 31 mai 2013, consid. 3.3).

## **E. 2**

Le recourant dénonce des irrégularités dans certains passages de la brochure officielle adressée aux électeurs en vue de la votation cantonale du 12 février 2017. De format A5, cette brochure comporte 25 pages imprimées (et 3 pages blanches). La page 1 (page de couverture) est une page de titre. Les pages 2 à 9 contiennent des explications sur le contenu et la genèse de la LPPPL. La page 10 reproduit l'"avis du comité référendaire" et la page 11 l'"avis du Conseil d'Etat". Le texte soumis au vote, à savoir la LPPPL in extenso, est reproduit aux pages 12 à 24. Enfin, à la dernière page (page de couverture), il est indiqué que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil recommandent de voter "oui". a) La brochure explicative fait partie de l'information officielle donnée par l'organe compétent de la collectivité publique directement concernée par le scrutin. L'information officielle est en soi légitime; elle est même prévue par la Constitution cantonale, qui impose aux autorités de renseigner la population sur les objets soumis au vote (art. 87 al. 2 Cst-VD). Elle présente toutefois des risques, quand elle a lieu au cours de la campagne qui précède une votation. Aussi est-elle subordonnée à des conditions strictes, que le Tribunal fédéral déduit de la garantie constitutionnelle de la liberté de vote (art. 34 al. 2 Cst.). Selon la jurisprudence, la liberté de vote admet les explications ou messages officiels relatifs à une votation, où l'autorité explique l'objet du scrutin et recommande son acceptation ou son rejet. L'autorité n'est pas tenue à un devoir de neutralité et elle peut donc formuler une recommandation de vote, mais elle doit respecter un devoir d'objectivité. Elle viole son devoir d'information objective lorsqu'elle informe de manière erronée sur le but et la portée du projet. Les explications de vote satisfont à l'exigence d'objectivité lorsqu'elles sont équilibrées et répondent à des motifs importants, qu'elles fournissent une image complète du projet avec ses avantages et ses inconvénients, et qu'elles mettent les électeurs en mesure d'acquiescer une opinion; au-delà d'une certaine exagération, elles doivent n'être ni contraires à la vérité, ni tendancieuses, ni simplement inexactes ou incomplètes. L'autorité n'est pas tenue de discuter chaque détail du projet ni d'évoquer chaque objection qui pourrait être soulevée à son encontre, mais il lui est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la

décision du citoyen ou de reproduire de manière inexacte les arguments des adversaires du référendum ou de l'initiative (ATF 140 I 338 consid. 5.1; ATF 139 I 2 consid. 6.2; ATF 138 I 61 consid. 6.2; arrêt TF 1C\_130/2015 du 20 janvier 2016, consid. 3.1; cf. également Vincent Martenet et Théophile von Büren, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, in RDS 2013 I p. 57 ss; Andrea Töndury, Intervention oder Teilnahme?, in ZBl 2011 p. 341 ss; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, thèse, Berne 2003, p. 253 ss). S'agissant des explications officielles, ou du message explicatif des autorités, la jurisprudence cantonale correspond à celle du Tribunal fédéral (cf. arrêt CCST.2009.0001 du 30 janvier 2009, consid. 3). b) Les griefs du recourant se concentrent sur une page de la brochure, la page 11 ("avis du Conseil d'Etat"), qui suit directement la page 10 où a été publié son argumentaire ("avis du comité référendaire"). Pour un tel scrutin, les exigences tirées des garanties constitutionnelles fédérales en matière de liberté de vote (cf. art. 34 al. 2 Cst.) n'imposent pas à la collectivité publique de publier, dans les explications officielles, un argumentaire rédigé par les opposants au projet (en l'occurrence le comité référendaire). Il est possible, pour l'autorité, de fournir une information objective en se référant aux arguments des opposants, sans pour autant leur permettre de présenter un exposé distinct dans le message officiel (cf. arrêt TF 1P.377/2001 du 4 septembre 2001, consid. 4a; Bénédicte Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, thèse Genève 2008, p. 241 s.). Le droit cantonal vaudois est plus précis sur ce point. L'art. 24 al. 3 LEDP dispose en effet ce qui suit: "Dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, le comité remet au département un texte présentant ses arguments. Ce texte sera traité équitablement sur le plan graphique et pourra avoir une dimension égale à l'avis des autorités. Le département peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs." c) Dans le cas particulier, le recourant estime que la page 11 de la brochure, avec le texte "avis du Conseil d'Etat", viole clairement cet art. 24 al. 3 LEDP. Dans la décision attaquée (p. 5), les éléments suivants sont relevés, à propos des textes des pages 10 et 11 de la brochure. Il est constaté que l'"avis du Conseil d'Etat" compte 2'244 signes, tandis que l'"avis du comité référendaire" compte 1'976 signes, d'où une différence de l'ordre de 270 signes. Le graphisme employé est le même pour les deux argumentaires (taille, police et couleur de caractères, mise en page); leurs dimensions sont aussi égales dans la mesure où tous deux occupent une page complète (format A5) de la brochure. Tout au plus le Conseil d'Etat présente-t-il sa position sur un paragraphe supplémentaire. Visuellement, les deux textes paraissent quasiment identiques quant à leur importance; ils sont présentés côte à côte dans la brochure, de manière à ce que l'électeur puisse les lire de manière comparée, sans qu'un argumentaire ne soit avantagé par rapport à l'autre. Dans ces conditions, la taille légèrement plus importante de l'avis du Conseil d'Etat n'est pas susceptible d'avoir une quelconque incidence sur la formation de la volonté de l'électeur. Il est manifeste que la publication côte à côte des deux avis, avec une même mise en page, une même police de caractères, etc., correspond à un traitement des deux textes équitable sur le plan graphique – comme l'exige l'art. 24 al. 3 LEDP. En imposant un traitement équitable du texte préparé par le comité référendaire, la loi cantonale n'interdit pas la publication, à côté, d'un texte de l'autorité présenté en quelque sorte comme une réponse à cet argumentaire. L'art. 24 al. 3 LEDP prévoit que l'avis du comité référendaire pourra avoir une "dimension égale" à l'avis des autorités. La notion de "dimension" peut être interprétée dans le sens retenu par le Conseil d'Etat: en réservant l'espace d'une page A5 à chacun des deux avis, le critère de la "dimension égale" est respecté. Même si le nombre de signes typographiques n'est pas

identique, il y a "dimension égale" quand, visuellement, les deux textes apparaissent équivalents. Il en va ainsi dans le cas particulier. Le Conseil d'Etat n'a donc pas violé l'art. 24 al. 3 LEDP en rédigeant, pour la page 11 de la brochure, un texte comportant légèrement plus de signes typographiques que le texte du comité référendaire à la page 10, le droit cantonal n'exigeant pas que les deux avis aient exactement la même longueur. Il convient du reste de relever que le comité d'initiative n'a pas demandé, au moment où il a soumis sa contestation au Conseil d'Etat, l'autorisation de compléter son texte pour qu'il atteigne 2'244 signes; vraisemblablement estimait-il que son argumentaire était complet et percutant, et partant qu'il ne gagnerait rien à être allongé. Au surplus, la lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2016 du Service des communes et du logement ne contenait pas une assurance que l'avis des autorités ne dépasserait pas 2'000 signes. Cette lettre n'exposait pas non plus que l'argumentaire du comité référendaire, au cas où il occuperait l'équivalent d'une page A5 avec un peu plus de 2'000 signes, serait modifié ou raccourci. La mention dans cette lettre, entre parenthèses, des "2'000 signes, espaces compris" était indicative. On ne saurait en déduire qu'il s'agissait d'une limite stricte, ou d'une dimension maximale, que l'argumentaire du Conseil d'Etat devait aussi respecter pour satisfaire à la condition de la "dimension égale" de l'art. 24 al. 3 LEDP. Au contraire, il faut procéder à une appréciation globale des deux avis, comme l'a fait le Conseil d'Etat dans la décision attaquée. Néanmoins, il convient de relever que, lorsque l'autorité fixe, même à titre indicatif, un nombre de signes topographiques, elle serait bien inspirée de se contraindre à respecter cette limite.

### **E. 3**

Le recourant critique l'utilisation des termes "terrains" et "parcelles" dans le passage de l'avis du Conseil d'Etat consacré spécifiquement au droit de préemption. Selon lui, il ne résulterait pas suffisamment clairement de cette formulation que le droit de préemption des communes, cessible à l'Etat, porterait non seulement sur des terrains non bâtis, mais aussi sur des terrains bâtis. Cela induirait les électeurs en erreur à propos du champ d'application du droit de préemption. a) Dans la LPPPL, le droit de préemption est réglé aux art. 31 ss. Selon l'art. 31 al. 1 LPPPL, "les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée". Le droit de préemption de la commune peut être cédé à l'Etat (art. 34 al. 1 LPPPL). Dans son argumentaire, publié à la page 10 de la brochure, le comité référendaire indique clairement que le droit de préemption pourra porter sur "les terrains, les maisons et les immeubles qui seront mis en vente dans les zones à bâtir", et que cela vise "toutes les parcelles bâties et non-bâties", cette précision figurant deux fois dans le troisième paragraphe de cet avis ("toutes les parcelles bâties et non-bâties, quelle que soit leur surface, dans les 61 communes – grandes et petites – faisant partie d'une agglomération" et "toutes les parcelles bâties et non bâties de plus de 1500 m<sup>2</sup> dans toutes les autres communes"). Le lecteur qui lit d'abord l'avis du comité référendaire, avant de lire l'avis du Conseil d'Etat à la page suivante, comprendra d'emblée que les biens-fonds, immeubles, terrains ou parcelles concernés peuvent également être bâtis. Au demeurant, l'avis du Conseil d'Etat, en page 11, ne laisse pas entendre, ni directement ni implicitement, que seuls les terrains non bâtis seraient visés. Dans le texte explicatif publié avant les deux avis des pages 10 et 11, il est précisé ceci (p. 8): "Seules certaines parcelles sont soumises au droit de préemption. Celui-ci ne s'applique pas aux ventes d'appartements en PPE, ni aux terrains non affectés en zone à bâtir (zone intermédiaire, agricole, etc.). Par ailleurs, les parcelles inférieures à 1500 m<sup>2</sup> situées hors des centres de localités importantes ne sont pas préemptables". Ce texte, plus détaillé que l'avis de la page 11, n'indique certes pas expressément que les parcelles

visées peuvent aussi être des parcelles bâties. Toutefois, en précisant que le droit de préemption ne s'applique pas aux ventes d'appartement en PPE, l'auteur du texte permet au lecteur de comprendre qu'un bien-fonds supportant une maison individuelle, ou un autre bâtiment en zone à bâtir, pourra faire l'objet d'un droit de préemption, car l'exception vaut pour les appartements en PPE et non pour tous les bâtiments. L'avis de la page 11, lu en relation avec les explications plus circonstanciées des pages 4 ss, ne contient aucune erreur à propos de cet aspect de la LPPPL; on ne saurait non plus considérer que la brochure passe sous silence le fait que des biens-fonds bâtis pourront faire l'objet d'un droit de préemption. Grâce à l'avis du comité référendaire, cette précision figure en page 10 de la brochure et elle n'est pas contredite dans d'autres passages rédigés par l'autorité. b) Le recourant fait encore valoir que dans le langage commun, les termes de "parcelle" et de "terrain" s'appliqueraient aux biens-fonds libres de toute construction. Cette affirmation n'est pas concluante. Comme cela est exposé dans la décision attaquée, l'art. 31 LPPPL utilise les termes de "bien-fonds" et de "parcelle": le Conseil d'Etat pouvait donc, dans son avis, reprendre l'un de ces deux termes, en l'occurrence "parcelle", sans y ajouter une précision ne figurant pas dans la loi. Quant au terme "terrain", il peut aussi être compris, dans le langage courant quand il est question de vente immobilière, comme "terrain bâti". A tout le moins, l'utilisation de ce terme n'est pas trompeuse. Le lecteur du passage critiqué de la brochure n'est pas censé en déduire que le droit de préemption communal ne pourrait être exercé qu'en cas de vente d'un terrain non bâti; en cas de doute, il lira le reste de la brochure et comprendra, grâce à la page 10, que "les terrains, les maisons et les immeubles" sont visés et que les exceptions, pour le droit de préemption, sont définies en fonction d'autres critères que le caractère bâti ou non bâti. C'est donc en vain que le recourant critique l'emploi, dans l'avis du Conseil d'Etat, des termes "terrains" et "parcelles". Sur ce point, les explications officielles ne sont pas contraires à la vérité ni tendancieuses, ni encore inexactes ou incomplètes; elles ne violent donc pas les garanties en matière de droits politiques (cf. supra, consid. 2a).

#### **E. 4**

Le recourant critique encore l'estimation du nombre d'actes de vente, conclus en 2015 dans le canton, qui auraient pu être concernés par le droit de préemption de la LPPPL. La proportion de "moins de 15%", qui figure dans l'argumentaire du Conseil d'Etat à la page 11 de la brochure, devrait être rectifiée, et augmentée à 31%. a) Le Conseil d'Etat explique, dans la décision attaquée, que le nombre de ventes immobilières conclues chaque année dans le canton de Vaud est "estimatif", à défaut de "statistiques organisées"; les chiffres doivent être extraits de la base de données du registre foncier. Dans le passage incriminé de la brochure, le Conseil d'Etat expose que "sur l'ensemble des actes de ventes réalisés en 2015 dans le canton, moins de 15% auraient ainsi pu être concernés [par le droit de préemption] pour autant que la vente ne se fasse pas au sein du cercle familial". Dans la décision attaquée, il précise qu'il s'est fondé sur un total de 6'730 ventes immobilières et que dans 852 cas, le droit de préemption de l'art. 31 LPPPL aurait pu être exercé. Il a soustrait du total les ventes portant sur les immeubles suivants: les biens-fonds non affectés en zone à bâtir légalisée (art. 31 al. 1 LPPPL); les biens-fonds situés dans le district d'Aigle, où il n'y a pas de pénurie de logements vacants (art. 2 LPPPL et art. 31 al. 2, 2<sup>e</sup> tiret LPPPL); les biens-fonds d'une surface inférieure à 1'500 m<sup>2</sup> ne se trouvant pas dans un périmètre compact d'agglomération, ni dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ni encore à un emplacement attentant à un terrain propriété de la commune (art. 31 al. 2, 3<sup>e</sup> tiret LPPPL). Les ventes d'appartements (parts de PPE) n'ont pas non plus été comptées. b) Dans le recours, le nombre total de ventes immobilières en 2015 est estimé à 7'034

(estimation légèrement supérieure à celle du Conseil d'Etat), ce total incluant les ventes de biens-fonds, de parts de PPE et de parts de copropriété ainsi que les cessions de droits distincts et permanents (DDP, droits de superficie notamment). Le recourant a appliqué un "filtre" pour distinguer les ventes de biens-fonds des autres opérations; il en résulte que 2'720 ventes de biens-fonds auraient été conclues en 2015. Le recourant admet, avec le Conseil d'Etat, que seules 852 de ces transactions auraient été visées par l'art. 31 LPPPL. En définitive, il n'y a pas de divergences, entre le Conseil d'Etat et le comité référendaire, au sujet du nombre de cas dans lesquels les communes auraient pu exercer le droit de préemption de la LPPPL, en 2015. Le "filtre" appliqué par le recourant, pour parvenir au nombre de 2'720 ventes, n'était que partiel et ne tenait pas compte de tous les critères de l'art. 31 LPPPL (situation dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal, etc. – cf. supra ). Seule reste litigieuse, d'après les arguments du recours, la question de savoir s'il faut comparer les 852 ventes concernées avec le total des ventes immobilières en 2015 (environ 7'000 - 6'730 d'après le Conseil d'Etat, 7'034 d'après le recourant), ou plutôt uniquement avec le total des ventes de biens-fonds proprement dits, sans les ventes de parts de copropriété, de DDP, etc. (2'720 opérations d'après le recourant). Dans la première hypothèse, on obtient une proportion d'environ 12%, et dans la seconde hypothèse une proportion de 31%. Dans l'avis du Conseil d'Etat (p. 11 de la brochure) comme dans le texte de présentation du projet (p. 8 de la brochure), il est indiqué que la proportion est calculée en fonction de "l'ensemble des actes de ventes réalisés en 2015 dans le canton". Il n'est pas faux d'interpréter cette notion comme visant effectivement l'ensemble des ventes immobilières, et non pas seulement 40 % de ces ventes (2'720/7'000), comme le préconise le recourant. Sur ce point, les calculs du Conseil d'Etat ne sont pas inexacts. On ne saurait qualifier de trompeuse la proportion de 15%, qui est prudente ou pessimiste, dans la mesure où elle est supérieure au résultat du calcul (12%). Au demeurant, dans ce calcul, on ne tient à première vue pas compte des cas où le droit de préemption ne pourrait pas être exercé pour des motifs liés à la personne de l'acheteur (proche parent du vendeur – cf. art. 31 al. 3 LPPPL). Quoi qu'il en soit, cette indication chiffrée n'est pas critiquable, au regard des exigences applicables à l'information donnée par les autorités avant une votation. Les griefs du recourant sont, à ce propos, mal fondés.

#### **E. 5**

janvier 2017. Il ne se justifie donc pas de renvoyer la votation cantonale, ni de rendre un jugement complétant ou rectifiant l'information officielle figurant dans la brochure explicative.

#### **E. 6**

Le présent jugement rend sans objet la requête de mesures provisionnelles présentée dans le complément au recours.

#### **E. 7**

La procédure est gratuite (art. 121a et art. 123e LEDP).