

VD_OMNI CCST.2023.0010 vom 7. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2023.0010

FR: VD_OMNI CCST.2023.0010 du 7 mars 2024

IT: VD_OMNI CCST.2023.0010 del 7 marzo 2024

Regeste

BENARD/Municipalité de Tannay, Comité d'initiative "Pro étude" | Recours contre une décision constatant l'aboutissement d'une initiative relative à une étude de fusion de communes. Les différentes irrégularités soulevées par le recourant (absence d'apposition du sceau municipal sur la liste de signatures validée, listes originales retournées au comité d'initiative et en mains de celui-ci au moment de l'échéance du délai de récolte), pour autant qu'elles puissent être considérées comme telles, n'ont affecté ni l'examen de la validité de l'initiative, ni celui de la validité des signatures récoltées, ni encore la formation de l'opinion des signataires. L'invalidation de l'initiative pour ces motifs contreviendrait à l'interdiction du formalisme excessif et à la garantie des droits politiques. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) Le recours est dirigé contre la décision rendue par la municipalité constatant l'aboutissement de l'initiative "Pro étude", tendant à ce que cette autorité entreprenne les démarches et engage les dépenses nécessaires afin que la commune participe à l'étude de faisabilité sur la fusion des huit communes de Terre Sainte. Le projet litigieux est une initiative conçue en termes généraux (art. 138 al. 2 et 149 de la loi vaudoise du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques [LEDP; BLV 160.01] entrée en vigueur le 1 er janvier 2022 et abrogeant la loi homonyme du 16 mai 1989 [aLEDP; BLV 160.01]), portant sur la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal (art. 135 al. 1 let. a LEDP et art. 138 al. 2 LEDP). b) Conformément à l'art. 188 al. 1 LEDP, les décisions relatives à la validité d'une initiative communale peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, dans le délai légal de vingt jours suivant la publication de la décision. En revanche, pour toute contestation relative à la LEDP en matière de scrutins communaux, un recours peut être déposé devant le préfet (art. 172 al. 3 LEDP), dans un délai de trois jours dès la date à laquelle le motif de contestation a été découvert ou aurait pu l'être en prêtant l'attention commandée par les circonstances, respectivement dès la publication du résultat du scrutin visé ou la notification de l'acte mis en cause dans les autres cas (art. 174 al. 1 LEDP). c) aa) En l'espèce, le recourant est président du conseil communal; sa qualité pour recourir en tant qu'électeur dans la commune est dès lors incontestable (art. 173 al. 2, respectivement 189 al. 2 LEDP). bb) Son recours, formé le 13 novembre 2023, a été déposé directement devant la Cour de céans à l'encontre de la décision rendue par la municipalité le 25 octobre 2023. Il se fonde sur les dispositions des art. 188 ss LEDP, qui concernent les recours contre les décisions relatives à la validité d'une initiative populaire. Parmi les griefs soulevés, le recourant ne conteste pas la validité du projet litigieux au sens de l'art. 137 LEDP (principes d'unité de rang, de forme et de matière

et conformité au droit supérieur). Il se plaint en revanche d'irrégularités procédurales, dont un vice formel affectant l'autorisation de récolte – la liste de signatures validée par la municipalité n'ayant pas été scellée contrairement à ce que prévoit l'art. 141 al. 1 LEDP –, et deux autres vices relatifs à l'aboutissement de l'initiative, qui selon lui n'aurait pas dû être constaté dans la mesure où les listes de signatures originales se trouvaient à tort en mains des initiants à l'échéance du délai de récolte (cf. art. 144 al. 1 LEDP et 66 du règlement du 22 décembre 2021 d'application de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques [BLV 160.01.1; RLEDP]). La question pourrait se poser de savoir si, pour faire valoir ces griefs, le recourant n'aurait pas dû saisir le préfet, dans le délai de trois jours précité. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où tous les griefs soulevés doivent quoi qu'il en soit être rejetés pour les motifs qui suivent

E. 2

Le titre et le texte de l'initiative sont affichés au pilier public." Si cet article prévoit expressément l'apposition du sceau de la municipalité sur la liste de signatures validée, ni l'article précité, ni aucune autre disposition de la LEDP ne précisent les conséquences attachées à l'inobservation de cette règle. Cette exigence de forme était déjà prévue à l'art. 106f aLEDP, dont la teneur est identique à la disposition en vigueur à ce jour; les travaux parlementaires relatifs à cet article ne mentionnent toutefois pas cette exigence de forme, ni a fortiori n'indiquent les conséquences du non-respect de cette règle (Bulletin du Grand Conseil vaudois [BGC], Séance du mardi après-midi 15 mars 2005, p. 8465). b) L'objectif poursuivi par l'art. 141 al. 1 LEDP est d'attester du fait que la municipalité a bel et bien procédé au contrôle du projet d'initiative à l'aune des exigences posées par les art. 139 et 140 LEDP, relatives en particulier aux différentes indications que doivent contenir les listes de signatures, au texte et au titre de l'initiative, ainsi qu'à l'argumentaire du comité, et à l'aune des exigences posées par l'art. 113 LEDP (applicable par renvoi de l'art. 140 al. 4 LEDP), en lien cette fois avec la validité de l'initiative. Il permet dès lors d'attester du respect de ces exigences par la liste présentée et de passer à la prochaine étape de la procédure, en informant le comité du nombre de signature requises et du délai de récolte imparti. La publicité de ces informations pour les membres du corps électoral concerné est en outre assurée par l'affichage de la liste validée au pilier public (art. 141 al. 2 LEDP). Dans ce contexte, l'apposition du sceau de la municipalité sur la liste constitue, aux côtés de la décision d'autorisation de récolte et de l'affichage au pilier public, une exigence formelle supplémentaire qui confirme que l'examen a été effectué avec succès. Le sceau permet également de s'assurer par avance que les listes présentées aux potentiels signataires n'ont pas été modifiées après l'autorisation de récolte. Il permet enfin aux citoyens de reconnaître d'emblée la validité de la liste au moment d'apposer leur signature. En l'occurrence, s'il est vrai que l'autorité intimée a omis de sceller la liste, elle a toutefois procédé à toutes les autres démarches et exigences prévues par l'art. 141 LEDP, en contrôlant la liste soumise, en indiquant le nombre de signatures requises et le délai de récolte, puis en affichant ce document au pilier public – dans le respect de l'art. 141 al. 2 LEDP – ainsi que sur son site internet, où le projet d'initiative est resté disponible à tout un chacun à tout le moins jusqu'au dépôt de la réponse dans le cadre du présent recours. Elle a de surcroît procédé, au fur et à mesure de la réception des listes signées, à l'examen non seulement de la validité des signatures, mais également de leur conformité avec celle initialement validée, veillant ainsi à ce qu'elles n'aient pas été modifiées. Les listes signées se sont d'ailleurs toutes révélées conformes à l'exemplaire validé et affiché au pilier public. Il s'ensuit qu'en l'espèce, malgré l'irrégularité formelle relevée par le recourant, les objectifs poursuivis l'art. 141 LEDP ont

été atteints. L'absence d'apposition du sceau municipal n'a ainsi pas eu d'impact sur l'examen de l'initiative, ni sur la formation de l'opinion des signataires. Dans ces circonstances, procéder à l'invalidation de l'initiative en raison de l'omission d'une règle de forme à laquelle la loi n'attache pas de conséquence expresse, et alors que l'objectif poursuivi par la règle en question a été respecté, ne se justifie par aucun intérêt digne de protection. On relève au demeurant que l'initiative a été largement soutenue, puis qu'elle a récolté 212 signatures valables, sur un minimum requis de 153. L'invalidation de l'initiative réclamée par le recourant relèverait ainsi d'un formalisme excessif inadmissible et contreviendrait à l'art. 34 Cst. Le grief du recourant doit partant être rejeté.

E. 3

Dans un deuxième grief, le recourant se plaint de la violation de l'art. 144 LEDP, relatif au moment du dépôt des listes de signatures. Selon lui, les listes de signatures originales n'étaient pas en main de l'autorité intimée à l'échéance du délai de récolte le 12 octobre 2023 à 18h00, de sorte que l'initiative devrait pour cette raison " être déclarée invalide ". Il se prévaut à cet égard d'une attestation manuscrite signée de sa main et datée du 12 octobre 2023, déclarant qu'à cette date, à l'heure de fermeture du greffe municipal, aucune liste originale n'était en possession de l'autorité intimée, ni qu'aucune liste n'avait été déposée ce jour-là – ce que les deux personnes présentes au bureau du greffe auraient confirmé –, ainsi que d'une autre attestation signée de sa main et de celle de la vice-présidente du conseil communal, dont le contenu était semblable et qui précisait encore que les précités avaient pu consulter les listes photocopiées (caviardées) le 13 octobre 2023. Le recourant a également produit des photographies de deux de ces listes consultées. En l'occurrence, il ressort du dossier de la cause que les listes originales de signatures ont été remises par les initiants à l'autorité intimée en plusieurs dépôts, à savoir les 13, 25 et 29 septembre, ainsi que les 5 et 11 octobre 2023, soit dans le délai de trois mois prévu par l'art. 144 al. 1 LEDP. Comme déjà exposé ci-dessus, la municipalité a admis avoir procédé à la vérification de ces listes au fur et à mesure de leur réception, après quoi elle en a effectué des photocopies, et a retourné les exemplaires originaux au comité à charge pour celui-ci de les lui remettre en vue de leur destruction (cf. art. 146 al. 3 LEDP). Cela étant, contrairement à ce que prétend le recourant, l'art. 144 al. 1 LEDP prévoit que les listes doivent être remises, dans leur version originale, au greffe municipal " au plus tard trois mois après l'affichage de l'autorisation au pilier public ". Ni cette disposition, ni aucun autre article applicable de la LEDP, ne prévoient en revanche que toutes les listes, dans leur version originale, devraient se trouver en main de l'autorité au jour de l'échéance du délai de récolte. La compréhension littérale de cette disposition contredit ainsi d'emblée l'interprétation proposée par le recourant. Vu la clarté du texte, et en l'absence de tout élément permettant d'en douter, il n'est pas nécessaire d'examiner si d'autres méthodes d'interprétation pourraient appuyer la thèse du recourant, ce qu'il ne prétend au demeurant pas. Son grief, manifestement mal fondé, doit ainsi être rejeté.

E. 4

Le recourant se plaint enfin de ce que la municipalité aurait procédé en violation de l'art. 66 RLEDP lorsqu'elle a retourné au comité d'initiative les listes originales de signatures. Selon lui, cela devrait également conduire à invalider l'initiative litigieuse. L'autorité intimée ne conteste pas avoir restitué les listes originales au comité d'initiative au fur et à mesure de leur réception et de leur vérification. Elle ne conteste pas davantage la teneur de l'art. 66 RLEDP, mais expose s'être de bonne foi fiée à la lettre de l'art. 146 LEDP. a) L'art. 66

RLEDP, intitulé " Restitution et consultation des listes ", dispose: " 1 Une fois déposées en main de l'administration communale, les listes de signatures ne peuvent être ni restituées, ni consultées. 2 Toutefois, le comité peut prendre connaissance du nombre de signatures annulées et des motifs du refus." Le RLEDP est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022; la disposition précitée était toutefois déjà prévue, dans une teneur identique, à l'art. 63 de l'ancien règlement du 25 mars 2002 d'application de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques abrogé le 31 décembre 2021 (aRLEDP; BLV 160.01.1). Quant à l'art. 146 LEDP, intitulé " Aboutissement ", il est libellé comme suit: " 1 La municipalité détermine dans les quinze jours si l'initiative a recueilli dans le délai le nombre requis de signatures valables. 2 Elle affiche sa décision au pilier public en indiquant le nombre de signatures valables et en informe le comité d'initiative. 3 À l'issue de la procédure et après l'épuisement des voies de recours, le comité ou le parti à l'origine de l'initiative remet l'ensemble des listes de signatures à la Municipalité en vue de leur destruction. Le comité ou le parti à l'origine de l'initiative ne peut conserver aucune copie des listes de signatures." L'équivalent de cet art. 146 al. 3 LEDP est prévu dans le contexte des initiatives cantonales (cf. 120 al. 3 LEDP). Ces dispositions, qui n'étaient pas contenues dans la aLEDP, ont été introduites dans le cadre de la dernière révision, dont l'un des objectifs était de renforcer la protection des données personnelles du corps électoral (cf. Rapport de la commission thématique des institutions et des droits politiques, Juillet 2021, RC-20_LEG_79, p. 6), afin notamment d'éviter que les signatures récoltées dans le cadre d'initiatives ou référendum ne soient utilisées dans un autre but. C'est dans cette optique que les art. 120 al. 3 et 146 al. 3 LEDP ont été adoptés (Exposé des motifs et projets de loi sur l'exercice des droits politiques [EMDP], Janvier 2021, 20_LEG_79, p. 38 et 40). Ils n'ont fait l'objet d'aucun commentaire, ni de la commission, ni du Grand Conseil (cf. Rapport de la commission précité, p. 46 s. et 49 s.; Bulletin du Grand Conseil, Séance du Grand Conseil du mardi 28 septembre 2021). b) Si l'art. 146 al. 3 LEDP prévoit que toutes les listes de signatures doivent être restituées à la municipalité à la fin de la procédure pour des motifs de protection des données, elle ne prévoit pas expressément que la municipalité devrait retourner lesdites listes au comité d'initiative après vérification et attestation, comme l'a fait l'autorité intimée en l'occurrence. Les travaux parlementaires n'en disent pas plus. D'ailleurs, si cette manière de procéder se justifie lorsqu'il s'agit d'initiatives en matière cantonale, où les listes munies de l'attestation de l'autorité communale sont ensuite transmises par le comité au département compétent, on peine à comprendre les raisons qui ont poussé l'autorité intimée à procéder ainsi dans le contexte d'une initiative communale, sauf à simplement confier la conservation des listes déjà vérifiées au comité d'initiative. Il est toutefois vrai, comme le fait valoir la municipalité, que l'art. 146 al. 3 LEDP autorise au moins implicitement le comité d'initiative à conserver certaines listes de signatures en sa possession, à la condition que celui-ci les retourne finalement à l'autorité en vue de leur destruction pour des motifs de protection des données. En ce qui concerne l'art. 66 al. 1 RLEDP, son texte ne précise pas si l'interdiction de restitution et de consultation s'applique de manière générale dès lors que les listes ont été déposées ou s'il ne s'applique par exemple qu'aux listes qui n'auraient pas encore fait l'objet d'une vérification et d'une attestation par la municipalité, afin d'éviter que d'éventuels défauts les affectant ne soient corrigés dans l'intervalle. Il faut encore relever que cette disposition a été adoptée avant l'art. 146 al. 3 LEDP et que, contrairement à celle-ci, elle se trouve dans une norme de rang infralégal. Au vu de ces différents éléments, l'interaction entre ces deux dispositions n'est pas évidente; il n'est ainsi pas clair de savoir si l'autorité intimée pouvait en l'occurrence procéder au renvoi des listes originales au comité

d'initiative, à charge pour celui-ci de les lui restituer en vue de leur suppression. Cette question peut toutefois souffrir de rester indéterminée dans la mesure où, même à supposer que l'art. 66 al. 1 RLEDP s'applique en l'espèce, et qu'il devrait être interprété comme une interdiction générale pour l'autorité communale de retourner les listes originales au comité d'initiative, l'invalidation de l'initiative pour ce motif contreviendrait également à la garantie des droits politiques et à l'interdiction du formalisme excessif (cf. supra consid. 2a). En effet, en l'occurrence, l'autorité intimée a procédé au contrôle des listes de signatures et attesté de leur validité au fur et à mesure de leur réception. Bien qu'elle ait renvoyé les exemplaires originaux au comité, elle avait conservé des photocopies de ces documents au dossier du greffe municipal, ce que le recourant reconnaît puisqu'il a lui-même pu les consulter le 13 octobre 2023. A l'échéance du délai de récolte, elle était ainsi en mesure de vérifier que le nombre requis de signatures valables avait bel et bien été réuni dans les temps. A cela s'ajoute qu'avant de déclarer formellement l'aboutissement du projet d'initiative le 24 octobre 2023, la municipalité avait déjà reçu en retour, dans un délai fixé par ses soins au comité, l'intégralité des listes originales litigieuses, dont elle pouvait aisément vérifier qu'elles correspondaient à celles du dossier municipal. La municipalité s'est ainsi assurée du respect des conditions d'aboutissement de l'initiative posées par la LEDP, en l'occurrence réunies. c) Dans ces circonstances, et toujours dans l'hypothèse où l'art. 66 al. 1 RLEDP trouvait application, aucun intérêt public ne justifierait l'invalidation de l'initiative en raison de l'éventuelle violation de la disposition précitée, alors que ledit projet a réuni toutes les conditions posées par la LEDP, sous peine de violer l'art. 34 Cst. ainsi que le principe de l'interdiction du formalisme excessif. Le grief du recourant doit ainsi également être rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision du 25 octobre 2023 qui constate l'aboutissement de l'initiative "Pro étude". L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques étant en principe gratuite (art. 179 al. 1 LEDP applicable selon les art. 188 ss LEDP, cf. CCST.2022.0007 du 16 mars 2023; CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 5 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022 consid. 5 et les arrêts cités). Il n'est pas alloué de dépens (art. 179 al. 4 LEDP, applicable également à la procédure recours selon les art. 188 ss LEDP).

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