

Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}  
1P.470/2005 /ajp

Arrêt du 23 décembre 2005  
Ire Cour de droit public

Composition  
MM. les Juges Féraud, Président, Aemisegger,  
Nay, Aeschlimann, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.  
Greffier: M. Kurz.

Parties

1. Pierre Rota,  
2. Lucienne Merguin Rossé,  
3. Jean Fernex,  
4. Alain Barthe,  
5. Philippe Riat,  
recourants,  
tous représentés par Pierre Rota,

contre

Parlement de la République et Canton du Jura,  
rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,  
Gouvernement de la République et Canton du Jura, rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont,  
Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du Jura, Le Château, 2900 Porrentruy.

Objet

Invalidité de l'initiative populaire "Contre l'aérodrome de Bressaucourt",

recours de droit public contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle du canton du Jura du 8 juillet 2005.

Faits:

A.

Le 10 septembre 2004, l'initiative "Contre l'aérodrome de Bressaucourt" a été déposée à la Chancellerie d'Etat de la République et canton du Jura, munie de 2581 signatures. Le texte de l'initiative fait état d'un projet d'aéroport comportant une piste goudronnée de 800 m avec une voie de roulage, 9 hangars, un atelier, un bâtiment administratif et commercial et des parkings extérieurs. Les initiants relèvent les inconvénients d'un tel projet pour l'environnement, ainsi que les coûts que celui-ci impliquerait. Ils demandent que le peuple jurassien se prononce par un vote consultatif.

Après avoir constaté la validité formelle de cette initiative par arrêté du 1er février 2005, le Gouvernement a proposé au Parlement, dans son message du 8 février 2005, de la déclarer "non valable au fond". Selon la constitution cantonale, une initiative ne pouvait porter que sur une règle de droit générale et abstraite, ce qui n'était pas le cas d'une disposition qui prescrivait la soumission au vote populaire d'un objet déterminé, même si de tels votes avaient été admis dans le passé: dans le cas de l'initiative de 1989 "La voie du peuple" (concernant la création d'une deuxième ligne de chemin de fer entre Glovelier et Delémont), le Parlement s'était écarté de l'opinion du Gouvernement, en se fondant sur un avis de droit du Professeur Auer. L'initiative d'octobre 1980 "Pour la sauvegarde des droits du peuple dans le domaine de l'énergie atomique" s'étendait à tous les projets d'installations, et revêtait un caractère général et abstrait. Enfin, l'initiative d'avril 1980 "Pour une consultation populaire sur la Transjurane" n'avait pas été examinée sous cet angle.

Le 20 avril 2005, le Parlement a suivi la proposition du Gouvernement et déclaré nulle l'initiative.

B.

Cet arrêté a fait l'objet d'un recours formé auprès de la Cour constitutionnelle du canton du Jura par Pierre Rota, Lucienne Merguin Rossé, Jean Fernex, Alain Barthe et Philippe Riat. Ceux-ci invoquaient le défaut de compétence du Parlement pour se prononcer sur la validité formelle de l'initiative; ils soutenaient qu'il n'existait aucun motif d'invalidité matérielle; la décision du Parlement violait les principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi, et apparaissait arbitraire.

Par arrêt du 8 juillet 2005, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours. La question de savoir si l'initiative portait sur un acte normatif, comme l'exigeait l'art. 75 al. 1 Cst./JU, relevait du fond et était par conséquent de la compétence du Parlement. La constitution cantonale faisait clairement la distinction, en plusieurs de ses dispositions, entre loi formelle et loi matérielle. L'existence d'un référendum discrétionnaire (sur décision du parlement) n'impliquait pas qu'une initiative puisse avoir un objet purement décisionnel. L'avis de droit du Professeur Auer reposait sur l'art. 46 al. 5 Cst./JU, selon lequel l'Etat et les communes "considèrent l'avis des populations en cause" en matière d'aménagement du territoire. Cet avis méconnaissait toutefois les travaux de l'Assemblée constituante, dont il ressortait que le référendum consultatif avait été refusé dans ce domaine. En définitive, une initiative ne pouvait porter que sur une norme générale et abstraite, alors que l'organisation d'un vote consultatif relevait de l'acte administratif. La loi cantonale prévoyant la consultation du peuple en matière d'installations atomiques, adoptée à la suite d'une initiative populaire, visait plusieurs situations. L'initiative populaire de 1981 prévoyant une consultation du peuple à propos de la construction de la route Boncourt-Choindez n'avait pas fait l'objet d'un examen sous cet angle. L'initiative "La voie du peuple" avait été validée en 1990 sur la base de l'avis de droit du Professeur Auer. Toutefois, la décision d'invalidation procédait d'un changement de pratique du Parlement, fondé sur la doctrine récente et un arrêt publié de la Cour constitutionnelle du 24 avril 2002.

C.

Par acte du 8 août 2005, les initiants forment un recours de droit public. Ils concluent à l'annulation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et de l'arrêté du Parlement, ainsi qu'à ce que soit constatée la validité de l'initiative "Contre l'aérodrome de Bressaucourt".

La Cour constitutionnelle et le Gouvernement jurassien concluent au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

En vertu de l'art. 85 let. a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours de droit public concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, quelles que soient les dispositions de la constitution cantonale et du droit fédéral régissant la matière. Ce recours permet au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative a été indûment soustraite au scrutin populaire, notamment parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen, et quelle que soit la motivation de cette décision d'invalidation. La qualité pour recourir dans ce domaine appartient alors à toute personne à laquelle la législation cantonale accorde l'exercice des droits politiques pour participer à la votation en cause, même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 128 I 190 consid. 1 p. 192; 121 I 138 consid. 1 p. 139; 357 consid. 2a p. 360).

1.1 En l'occurrence, le recours porte sur l'invalidation d'une initiative populaire. Celle-ci concerne l'organisation d'une votation consultative à propos du projet de construction de l'Aérodrome de Bressaucourt. Quelle que soit l'issue de cette consultation, les autorités cantonales ne seront pas liées par ce résultat. Leur marge d'appréciation est par ailleurs réduite dans ce domaine puisque le projet semble relever essentiellement de la compétence fédérale. On pourrait donc s'interroger sur l'intérêt des recourants à voir organiser une telle consultation. Le recours de droit public n'en est pas moins recevable: une décision d'invalidation peut être portée devant le Tribunal fédéral par la voie de l'art. 85 let. a OJ, indépendamment de l'objet de l'initiative, et quels que soient les motifs (formels ou matériels) ayant conduit à cette décision.

1.2 La qualité pour agir des recourants, électeurs dans le canton du Jura, est indiscutable.

1.3 Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 129 I 185 consid. 2 p. 190). En l'espèce, on peut certes se demander si la tenue d'une votation consultative touche à l'essence des droits fondamentaux; toutefois, la question de savoir quel est l'objet possible d'une initiative populaire cantonale est étroitement liée aux droits politiques, ce qui impose un libre pouvoir d'appréciation. Le grief d'arbitraire soulevé par les recourants n'a donc aucune portée propre.

1.4 Le recours pour violation des droits politiques est soumis aux exigences de motivation de l'art. 90 al. 1 let. b OJ.

2.

Les recourants invoquent la séparation des pouvoirs. Selon l'art. 89 de la loi jurassienne sur les droits politiques (LDP/JU), le Gouvernement examine la validité formelle de l'initiative, alors que le Parlement examine sa validité matérielle. La nature des normes pouvant faire l'objet d'une initiative

populaire serait une question de forme, les seules questions de fond étant l'unité de rang, de forme et de matière, la conformité au droit supérieur et le caractère réalisable de l'initiative.

2.1 Dans le cadre d'un recours fondé sur l'art. 85 let. a OJ, les recourants peuvent non seulement faire valoir que la décision d'invalidation est matériellement fautive, mais aussi que l'organe qui a rendu cette décision n'était pas compétent pour ce faire. Le grief de violation de la séparation des pouvoirs n'a pas de portée propre dans ce cadre.

2.2 Si l'art. 89 al. 1 et 2 LDP/JU distingue expressément les compétences gouvernementales et parlementaires dans le traitement d'une initiative, le droit cantonal ne fait pas une distinction claire entre les conditions de forme et de fond auxquelles celle-ci doit satisfaire. Les prescriptions relatives au nombre et à la validité des signatures et au respect du délai (art. 85-88 LDP/JU) sont évidemment de nature formelle, et de la compétence du gouvernement en vertu de l'art. 89 al. 1 LDP/JU. Le respect du droit supérieur, l'unité de la matière et le caractère réalisable relèvent pour leur part du fond, dont l'examen incombe au Parlement.

Il existe toutefois d'autres exigences dont la nature, formelle ou matérielle, est moins évidente. Ainsi, l'initiative populaire doit, selon l'art. 75 Cst./JU, être rédigée en termes généraux. La question de savoir si le texte proposé est suffisamment indéterminé, et si la marge dont dispose le Parlement dans sa concrétisation est suffisamment importante, est considérée comme une question de forme "au sens large" (Jean Moritz, Commentaire de la Constitution jurassienne, 2002, vol. 2, n° 79-80 ad art. 75 et 76, p. 277-278) car elle ne peut être résolue sans un examen matériel du texte proposé. Ainsi, la sanction de l'inobservation de cette exigence peut émaner soit du Gouvernement (par application analogique de l'art. 85 al. 1 let. b LDP/JU), soit du Parlement, puisque c'est à cette autorité de mettre en oeuvre l'initiative en édictant les normes souhaitées par les initiants.

Il n'en va pas différemment s'agissant de la question de savoir si l'initiative porte sur une règle de droit: contrairement à ce que soutiennent les recourants, cette question ne peut être résolue à la simple lecture du texte de l'initiative. Elle impose de rechercher si la proposition contenue dans l'initiative est susceptible d'être concrétisée par l'adoption d'une norme générale et abstraite, ce qui relève du fond. Par ailleurs, si le droit cantonal exige d'une initiative qu'elle porte sur une règle générale est abstraite, on peut considérer avec la Cour cantonale qu'une initiative ne satisfaisant pas à cette exigence serait également inexécutable. Or, en vertu de l'art. 75 al. 3 LDP/JU, le Parlement est compétent pour effectuer un tel constat. En cas de doute quant à la nature - formelle ou matérielle - de la règle en cause, la compétence doit revenir au Parlement, puisque c'est à lui qu'il incomberait d'édicter les dispositions nécessaires à la réalisation de l'initiative. Au demeurant, on ne voit pas l'intérêt que les recourants pourraient avoir à ce que la question soit examinée par le seul Gouvernement, car sur le vu de son message, celui-ci s'est clairement prononcé dans le même sens que le Parlement.

2.3 Il en résulte que ce dernier était bien compétent pour retenir le motif d'invalidation tiré de l'absence d'une règle de droit. Le grief doit être écarté.

3.

Sur le fond, les recourants considèrent que la disposition permettant de demander une votation consultative serait l'art. 46 al. 5 Cst./JU, qui oblige l'Etat et les communes à "considérer l'avis des populations en cause" en matière d'aménagement du territoire. Les recourants évoquent aussi les art. 78 let. e Cst./JU (référendum facultatif concernant les plans) et 79 Cst./JU (référendum discrétionnaire). Ils estiment, citant l'ATF 104 la 226, que l'organisation d'une votation consultative peut faire l'objet d'une loi. Les recourants contestent ensuite qu'une initiative populaire ne puisse porter que sur une règle générale et abstraite, dès lors que la constitution cantonale ne définit pas la notion de loi au sens matériel. Les recourants prennent l'exemple des dispositions abrogatoires, des clauses d'exceptions ou des actes mixtes (généraux et concrets, individuels et abstraits), tels les plans, qui pourraient aussi faire l'objet de lois. L'exigence d'une loi au sens matériel serait également incompatible avec celle de l'initiative rédigée en termes généraux, qui ne contiendrait par définition pas de règles de droit. En l'occurrence, l'initiative tendait à la mise sur pied d'une votation consultative, à titre exceptionnel, dans la mesure où le projet, de la compétence fédérale, ne pouvait être contesté par la voie d'une initiative ordinaire. En définitive, aucune norme de droit cantonal ne s'opposerait à la démarche des recourants.

3.1 L'art. 75 al. 1 Cst./JU prévoit que deux mille électeurs ou huit communes peuvent demander en termes généraux l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou de lois. Certes, la notion de loi, au sens de cette disposition, n'est précisée nulle part dans la constitution cantonale. Toutefois, il ressort clairement de la disposition constitutionnelle que l'initiative est limitée aux dispositions constitutionnelles et législatives, alors que le Parlement est également compétent pour l'adoption de décrets (qui mettent en application les dispositions d'exécution du droit fédéral et cantonal, art. 83 al. 2 Cst./JU), ainsi que de toute une série d'actes de natures diverses, y compris décisionnelle (art. 84 Cst./JU). Il en découle logiquement que la notion de loi doit être

entendue dans son sens matériel, sans quoi les citoyens pourraient étendre sans limite leur droit d'initiative en proposant, sous le couvert d'une loi formelle, n'importe quel acte, y compris de purs actes administratifs (cf. ATF 89 I 371 consid. 3a p. 375). L'arrêt attaqué se fonde sur le commentaire de Moritz (op. cit. p. 264), sur les travaux préparatoires de la constitution jurassienne (en particulier l'avant-projet élaboré par

l'Ordre des avocats jurassiens), ainsi que sur le texte de l'art. 139a Cst., accepté le 9 février 2003 en votation populaire. Le texte de cette disposition est similaire à celui de l'art. 75 al. 1 Cst./JU; or, selon le message du Conseil fédéral, l'initiative législative consacrée à cette disposition ne peut concerner que des règles de droit (FF 1997 p. 465). Cette interprétation, fondée sur le texte et les travaux préparatoires de la constitution cantonale, ne prête pas le flanc à la critique. Elle correspond d'ailleurs à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral dans des cas similaires (ATF 89 I 371 consid. 3a p. 375 concernant le canton de Fribourg; 98 la 637 consid. 3b p. 642 concernant le canton d'Argovie; 104 la 226 précité; 111 la 303 consid. 7 p. 315 concernant le canton des Grisons; 119 la 154 consid. 3 p. 157 concernant le canton de Berne).

3.2 Les recourants invoquent diverses dispositions du droit constitutionnel cantonal qui permettraient selon eux d'organiser une votation consultative.

Selon l'art. 46 al. 5 Cst./JU, l'Etat considère l'avis des populations en cause en matière d'aménagement du territoire. C'est sur la base de cette disposition qu'ont été organisées les votations consultatives. Les recourants ne démontrent toutefois pas que cette disposition irait plus loin que les obligations d'information et de participation posées à l'art. 4 LAT, qui impliquent notamment la mise à l'enquête des plans d'affectation. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs répondu à leur argumentation en faisant valoir que si l'art. 46 al. 5 Cst./JU autorisait des votations consultatives, il ne permettrait pas en revanche de le demander par voie d'initiative.

Quant aux dispositions sur le référendum en matière de plans (art. 78 let. e Cst./JU) et le référendum discrétionnaire, sur simple décision du parlement (art. 79 Cst./JU), elles ne permettent pas de s'écarter de la conclusion qui précède quant au contenu possible d'une initiative populaire.

3.3 Pour les recourants, le critère de la loi au sens matériel serait irrelevant, voire "dépassé". Ils soutiennent que l'abrogation d'une loi, prévue à l'art. 75 al. 1 Cst./JU, ne constituerait pourtant pas une règle générale et abstraite. Cette manière de voir ne peut être suivie; si une disposition législative constitue une loi au sens matériel, il en va forcément de même de son abrogation. Les recourants tentent également de tirer argument du fait qu'il existe, à côté de la loi matérielle, des actes généraux et concrets, ou individuels et abstraits. La pratique reconnaît certes l'existence d'actes de nature mixte. La présente cause en est d'ailleurs l'illustration puisque l'acte prévoyant la consultation de l'ensemble du peuple jurassien apparaît de nature générale, tout étant limité à un objet particulier. Il n'en demeure pas moins que le droit d'initiative est limité, en droit jurassien, aux seuls actes normatifs, ce qui exclut les dispositions présentant un caractère soit individuel, soit concret. Les recourants ne contestent d'ailleurs pas que l'initiative "contre l'Aéroport de Bressaucourt" porte sur un objet concret.

3.4 L'invalidation prononcée pour ce motif apparaît donc justifiée. Elle le serait également pour d'autres raisons.

4.

Les droits politiques cantonaux sont en principe définis dans les constitutions cantonales. Celles-ci doivent, selon l'art. 51 Cst., contenir les principes relatifs au droit de vote, au référendum et à l'initiative en matière constitutionnelle. De manière plus générale, la constitution cantonale doit définir l'ensemble des droits populaires (Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Berne 2004 p. 39). En droit jurassien, les droits populaires sont tous définis aux art. 70 ss Cst./JU. Il s'agit du droit d'élection (art. 74 Cst./JU), du droit d'initiative (art. 75) et du droit de référendum, obligatoire (art. 77) ou facultatif (art. 78); le droit de pétition est également garanti (art. 80). La LDP/JU précise l'étendue et l'exercice de ces droits, mais n'en crée pas de nouveaux.

4.1 La possibilité d'organiser des votations consultatives constitue indubitablement une extension des droits politiques. En effet, même si le résultat d'une telle votation ne lie pas juridiquement l'autorité, il n'en manifeste pas moins la volonté populaire, susceptible d'exercer en fait une influence certaine (Grisel, op. cit. p. 62). Par conséquent, l'instauration d'un vote consultatif ne pourrait en principe - sauf circonstances exceptionnelles - avoir lieu que par une modification constitutionnelle. Il n'est certes pas absolument exclu qu'une extension des droits populaires puisse aussi avoir lieu par voie législative (ATF 104 la 343 consid. 3b p. 347). Tel est par exemple le cas de la loi jurassienne du 30 juin 1983 sur la consultation du peuple en matière d'installations atomiques. Dans tous les cas, l'admissibilité d'une votation consultative supposait une adaptation préalable du droit cantonal.

4.2 A défaut d'une telle base, l'initiative comportait nécessairement un double objet, soit, d'une part,

la mise sur pied d'un mode de consultation qui n'est pas prévu par le droit cantonal et, d'autre part, l'objet proprement dit de cette consultation, soit un projet d'aménagement déterminé. La juxtaposition de deux objets distincts apparaît donc également inadmissible sous l'angle de l'unité de la matière.

5.

Les recourants invoquent enfin le droit à l'égalité de traitement et à la protection de la bonne foi. Ils évoquent la validation en 1981 et 1990, par le Parlement jurassien, de deux initiatives prévoyant une consultation populaire. Un changement de pratique devait en tout cas être précédé d'un avertissement.

La cour cantonale a répondu de manière convaincante à ces arguments en rappelant qu'il n'y a un droit à l'égalité dans l'illégalité que si, notamment, l'autorité manifeste son intention de s'en tenir à sa pratique illégale (ATF 131 II 627 consid. 7.1 et les arrêts cités). Or, après la validation des deux initiatives précitées, tant la doctrine que la jurisprudence avaient évolué. Ainsi, la Cour constitutionnelle avait déjà admis dans un arrêt du 24 avril 2002 (RJJ 2002 p. 179, consid. 3 p. 188) que les initiatives populaires ne pouvaient porter que sur des règles de droit. Il y avait lieu de présumer que le parlement s'en tiendrait désormais à cette pratique. Par ailleurs, le changement de jurisprudence avait fait l'objet d'un arrêt publié, ce qui satisfaisait aux exigences de la bonne foi. Les recourants se contentent de reprendre leur motifs de recours cantonal, sans critiquer les considérations - par ailleurs pertinentes - de la Cour constitutionnelle. Le grief doit par conséquent être écarté, en tant qu'il est recevable.

6.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à la pratique, il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux recourants, au Parlement, au Gouvernement et à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton du Jura.

Lausanne, le 23 décembre 2005

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: