

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_351/2013

Arrêt du 31 mai 2013
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Aemisegger, Juge président, Merkli et Chaix.
Greffier: M. Parmelin.

Participants à la procédure

A. _____,
B. _____,
représentés par Me Jean Lob, avocat,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Vaud, place du Château 6, 1014 Lausanne,
Conseil d'Etat du canton de Vaud,
place du Château 4, 1014 Lausanne.

Objet

Décret accordant un crédit destiné à financer la reconstruction du Parlement vaudois,

recours contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 18 mars 2013.

Faits:

A.

Le 12 juin 2012, le Grand Conseil du canton de Vaud a adopté le décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage de 15'570'000 fr. destiné à financer la reconstruction du Parlement vaudois, détruit par les flammes durant la nuit du 13 au 14 mai 2002.

Par avis du 7 septembre 2012, le Département cantonal de l'intérieur a constaté l'aboutissement de la demande de référendum contre ce décret et indiqué que la votation populaire aurait lieu le 3 mars 2013.

Le 9 novembre 2012, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un nouveau projet de décret pour un crédit d'ouvrage de 17'068'000 fr. portant sur un projet architectural modifié aux fins de répondre à certaines critiques émises par les référendaires concernant la forme, la volumétrie et le matériau de revêtement du toit du bâtiment.

Le 27 novembre 2012, le Grand Conseil a adopté ce nouveau décret qui abroge celui du 12 juin 2012. Le référendum n'a pas été demandé à l'encontre de ce décret.

Le 18 décembre 2012, A. _____ et B. _____, agissant en tant que citoyens suisses domiciliés dans le canton de Vaud et membres du comité référendaire contre le décret du 12 juin 2012, ont déposé un "recours" contre cette décision auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud, que cette juridiction a déclaré irrecevable par arrêt du 18 mars 2013.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ et B. _____ demandent au Tribunal fédéral de réformer cet arrêt en ce sens que leur "requête" du 18 décembre 2012 n'est pas irrecevable et que la Cour constitutionnelle est tenue d'examiner, quant au fond, si le décret adopté le 27 novembre 2012 par le Grand Conseil doit être annulé.

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat concluent au rejet du recours. La Cour constitutionnelle a renoncé à déposer des observations.

Par ordonnance du 13 mai 2013, l'effet suspensif a été accordé au recours.

Considérant en droit:

1.

Le recours est dirigé contre un arrêt d'irrecevabilité rendu par la Cour constitutionnelle dans une cause de droit public qui concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les votations populaires, au sens de l'art. 82 let. c LTF, dans la mesure où leurs auteurs s'en prennent sur le fond à un décret du Grand Conseil octroyant au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage, qui abroge un précédent décret du 12 juin 2012 contre lequel une demande de référendum avait abouti et qui soustrait ainsi celui-ci au scrutin populaire. En tant que titulaires des droits politiques dans le canton de Vaud et membres du comité référendaire contre le décret du 12 juin 2012, A. _____ et B. _____ ont qualité pour recourir (art. 89 al. 1 et 3 LTF).

Les juges cantonaux ayant refusé d'entrer en matière sur le recours, seule la question de la recevabilité du recours cantonal peut donc être portée devant le Tribunal fédéral qui n'a, à ce stade, pas à examiner le fond de la contestation. La conclusion des recourants tendant à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que la Cour constitutionnelle examine au fond la requête dont ils l'avaient saisie est donc recevable (ATF 133 II 409 consid. 1.4 p. 414; 133 III 489 consid. 3.1).

2.

Le recours au Tribunal fédéral est ouvert pour se plaindre d'une violation du droit cantonal dans le domaine des droits politiques (art. 95 let. d LTF). Le Tribunal fédéral revoit alors librement l'interprétation et l'application des dispositions du droit cantonal qui sont étroitement liées au droit de vote ou qui en précisent le contenu et l'étendue (ATF 135 I 19 consid. 4 p. 24). Il examine en revanche sous l'angle de l'arbitraire l'interprétation des autres règles du droit cantonal, en particulier les normes de procédure (ATF 131 I 126 consid. 4 p. 131). Les dispositions de la loi vaudoise sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32) qui déterminent la compétence de la Cour constitutionnelle n'ont pas d'incidence directe sur le contenu et l'étendue du droit de vote proprement dit. Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral sur les griefs portant sur l'application de ces normes est dès lors limité à l'arbitraire. En revanche, la question des délais de recours en matière de votation populaire est étroitement liée au droit de vote, de sorte que le Tribunal fédéral l'examine librement (arrêt 1C_203/2011 du 1er juillet 2011 consid. 2.4).

3.

La Cour constitutionnelle est une section du Tribunal cantonal formée de cinq juges et de deux suppléants (art. 136 al. 1 de la Constitution du canton de Vaud (Cst./VD; RS 131.231), art. 67 al. 1 let. f de la loi d'organisation judiciaire et art. 2 LJC). Elle contrôle notamment, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (art. 3 al. 1 LJC), dont en particulier les lois et les décrets du Grand Conseil (art. 3 al. 2 let. a LJC). Pour les actes cantonaux, la requête est déposée dans un délai de vingt jours à compter de la publication officielle de l'acte attaqué (art. 5 al. 1 LJC). Selon l'art. 19 LJC, la Cour constitutionnelle connaît en outre, 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 cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01).

A teneur de l'art. 117 LEDP, 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 (al. 1); le recours est adressé à la Chancellerie d'Etat lorsque le recours relève de la compétence du Conseil d'Etat (al. 2 let. b) ou au Secrétariat général du Grand Conseil lorsque le recours relève de la compétence du Grand Conseil (al. 2 let. c). Aux termes de l'art. 119 al. 1 LEDP, le recours doit être déposé dans les trois jours dès la découverte du motif de plainte, mais au plus tard dans les trois jours qui suivent la publication du résultat ou la notification de l'acte mis en cause. Selon l'art. 122 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 (al. 1). Le Conseil d'Etat tranche les autres recours (al. 2). D'après les art. 123a et 123c LEDP, les décisions rendues par ces autorités peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle dans les dix jours qui suivent la publication officielle de la décision.

3.1 La Cour constitutionnelle a considéré que les recourants se plaignaient uniquement d'une violation de leurs droits politiques en laissant entendre qu'en adoptant le décret du 27 novembre 2012 qui a abrogé celui du 12 juin 2012 contre lequel la demande de référendum avait abouti, le Grand Conseil a empêché le scrutin populaire d'avoir lieu dans les six mois qui suivent l'expiration du délai référendaire. Il en découle ainsi que seule la voie du recours contre les décisions (sur recours) prises par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat est ouverte auprès d'elle, à l'exclusion de la requête pour contrôle abstrait de la constitutionnalité des normes cantonales. Les recourants auraient donc dû

d'abord saisir le Conseil d'Etat d'un recours contre le refus - implicite, mais résultant clairement de l'art. 1er du décret du 12 juin 2012 [recte: 27 novembre 2012] - de soumettre au vote populaire un décret qui avait fait l'objet d'une demande de référendum ayant abouti, puis le cas échéant porter la cause devant la Cour constitutionnelle. Elle a déclaré le recours irrecevable, faute d'épuisement des voies de droit cantonales. Elle a ajouté que quand bien même un recours direct auprès d'elle serait admissible dans le cas particulier, celui-ci devrait de toute manière être considéré comme manifestement tardif, puisque ni le délai de recours de trois jours pour saisir le Conseil d'Etat au sens de l'art. 119 al. 1 LEDP, ni même celui de dix jours prévu par l'art. 123c LEDP pour agir devant la Cour constitutionnelle n'avaient été respectés. Comme le recours apparaissait d'emblée tardif, il n'y avait pas lieu de le transmettre au Conseil d'Etat comme objet de sa compétence, puisque celui-ci ne pouvait qu'en constater l'irrecevabilité manifeste.

3.2 Les recourants reprochent à la Cour constitutionnelle d'avoir fait une interprétation insoutenable de leur écriture du 18 décembre 2012 en la considérant comme un recours en matière de droit de vote qu'ils auraient dû adresser au Conseil d'Etat dans un délai de trois jours et en déclarant ce recours irrecevable faute d'épuisement des voies de droit. Ils considèrent qu'en adoptant le décret du 27 novembre 2012 qui abroge le décret du 12 juin 2012 contre lequel la demande de référendum avait abouti, le Grand Conseil a empêché la tenue du scrutin populaire dans le délai. L'annulation implicite du référendum contenue dans le décret du 27 novembre 2012 constituerait une règle de droit dont ils étaient légitimés à faire contrôler la conformité au droit supérieur par la Cour constitutionnelle en la saisissant d'une requête dans le délai de vingt jours fixé à l'art. 5 al. 1 LJC.

3.3 La voie de la requête à la Cour constitutionnelle prévue par l'art. 3 LJC n'est ouverte que pour permettre le contrôle abstrait de la conformité des normes cantonales et communales au droit supérieur. Seuls les décrets du Grand Conseil qui contiennent des règles de droit peuvent faire l'objet d'un contrôle abstrait de leur conformité au droit fédéral par la Cour constitutionnelle selon cette disposition. Suivant les travaux préparatoires, la notion de règles de droit s'entend de toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques et morales ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent des procédures (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin des séances du Grand Conseil, septembre 2004, p. 3650; cf. ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; 125 I 313 consid. 2a p. 316). Les décrets du Grand Conseil qui accordent au Conseil d'Etat un crédit d'ouvrage ne renferment aucune règle de droit et ne peuvent pas faire l'objet d'une requête auprès de la Cour constitutionnelle (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, Bulletin des séances du Grand Conseil, septembre 2004, p. 3662). Il n'en va pas autrement du décret litigieux au motif qu'il abroge un précédent décret du 12 juin 2012 et qu'il soustrait par la même occasion au vote populaire le référendum lancé contre celui-ci. Tant l'abrogation d'un décret que l'annulation d'un référendum revêtent le caractère de décisions qui règlent une situation concrète et ne peuvent faire l'objet d'un contrôle abstrait. Elles doivent être contestées par les voies ordinaires de recours, soit celles prévues en matière de droit de vote.

Le décret litigieux, en tant qu'il alloue au Conseil d'Etat un crédit de 17'068'000 fr. pour la reconstruction du Parlement vaudois, doit en effet être assimilé au vote d'une dépense et peut faire l'objet d'un recours pour violation des droits politiques (ATF 118 la 184 consid. 1a p. 187; 108 la 234 consid. 2b p. 236). De même, la décision qui abroge un tel décret contre lequel une demande de référendum a abouti, avec pour effet de le soustraire au vote populaire, peut faire l'objet d'un tel recours (cf. ATF 98 la 290).

Les recourants devaient ainsi emprunter les voies de droit ordinaires mises en place par la LEDP et, ensuite, la LJC s'ils entendaient contester le décret du 27 novembre 2012 en tant qu'il abroge le décret du 12 juin 2012 et annule le référendum lancé contre cette décision. Cela étant, on ne saurait reprocher à la Cour constitutionnelle d'avoir considéré l'acte que les recourants lui ont adressé le 18 décembre 2012 comme un recours contre le décret du 27 novembre 2012 qui aurait dû être adressé au Conseil d'Etat en vertu de l'art. 122 al. 2 LEDP et de l'avoir déclaré irrecevable, faute d'épuisement préalable des voies de droit.

Les recourants contestent il est vrai que le Conseil d'Etat puisse, en sa qualité d'autorité exécutive, connaître d'un recours contre un acte de l'autorité législative. Il s'agirait selon eux d'un motif supplémentaire pour affirmer que la voie de la requête au sens de l'art. 5 LJC était ouverte contre le décret du Grand Conseil du 27 novembre 2012. Il n'y a pas lieu d'examiner ce qu'il en est. Cette objection, fût-elle fondée, ne permettrait en effet quoi qu'il en soit pas d'ouvrir une voie de droit dont les conditions ne sont pas réunies, en l'occurrence, parce que l'acte en cause ne contient pas de règles de droit dont la conformité au droit supérieur pourrait faire l'objet d'un contrôle abstrait. Elle

autoriserait tout au plus à se demander si le recours contre cette décision n'aurait pas dû être adressé directement à la Cour constitutionnelle sans passer par le Conseil d'Etat. Quoi qu'il en soit, cette question peut demeurer indécise car le recours aurait dans cette hypothèse dû être déposé dans les dix jours, en vertu de l'art. 123c LEDP, ce qui n'a pas été le cas.

4.

Les recourants considèrent que le délai de trois jours fixé à l'art. 119 al. 1 LDEP pour saisir le Conseil d'Etat serait trop bref, empêcherait pratiquement toute contestation de l'annulation d'un référendum et serait incompatible avec l'art. 29 Cst., qui garantit à toute personne impliquée dans une procédure judiciaire ou administrative le droit à ce que sa cause soit traitée équitablement.

Un tel délai, bien que particulièrement court, est toutefois usuel pour les contestations relatives au droit de vote. Ainsi, l'art. 77 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) prévoit également que le recours doit être déposé dans un délai de trois jours dès la découverte du motif mais au plus tard le troisième jour après la publication des résultats. Le Tribunal fédéral a considéré que les délais identiques fixés par la loi sur les droits politiques des cantons de Lucerne, du Valais et de Bâle-Campagne échappaient à toute critique (ATF 121 I 1 consid. 3b p. 5; arrêts 1C_217/2009 du 11 août 2009 consid. 2.2 et 1C_35/2008 du 19 mai 2008 consid. 3.3; arrêt 1C_203/2011 du 1er juillet 2011 consid. 2.4; voir également, arrêt 1C_62/2012 du 18 avril 2012 consid. 3, s'agissant du délai de cinq jours prévu par le droit zurichois pour contester tout acte d'un organe étatique qui touche les droits politiques ou les votations). Un délai si court se justifie d'une part par l'intérêt public à ce que les irrégularités éventuellement constatées puissent être corrigées avant la votation et que celle-ci n'ait pas à être répétée et d'autre part par la nécessité de réserver à l'autorité suffisamment de temps pour instruire

et trancher le recours (ATF 121 I 1 consid. 3b p. 5). Il importe en effet qu'une procédure de recours puisse être menée à terme avant la date de la votation populaire, sachant que deux instances cantonales puis le Tribunal fédéral doivent le cas échéant se prononcer. Au demeurant, le recours déposé le 18 décembre 2012 par A. _____ et B. _____ tenait sur trois pages et soulevait pour unique grief la non-conformité à l'art. 84 al. 1 let. a Cst./VD de la clause d'abrogation du décret du 12 juin 2012 contenue dans le décret litigieux, de sorte qu'il pouvait raisonnablement être interjeté dans le délai de trois jours.

5.

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF; ATF 133 I 141 consid. 4.1 in fine p. 143).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, ainsi qu'au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 31 mai 2013

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

Le Juge président: Aemisegger

Le Greffier: Parmelin