Urteilskopf

101 Ia 492

79. Extrait de l'arrêt du 3 décembre 1975 en la cause Delafontaine et consorts contre Conseil d'Etat et Grand Conseil du canton de Vaud
Regeste (de):
Art. 4 BV und 85 lit. a OG; Art. 107 und 108 des waadtländischen Gesetzes vom 17. November 1948 über die Ausübung der politischen Rechte (LEDP).

1. Frist, binnen welcher die Behörden eine Initiative der Volksabstimmung unterbreiten müssen (E. 3).

2. Die Möglichkeit der Behörde, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen, im allgemeinen und im waadtländischen Recht (E. 4a). Art. 108 LEDP, der den Staatsrat dazu verpflichtet, das Initiativbegehren dem Grossen Rat "möglichst früh" zu unterbreiten, ermächtigt ihn auch, sich die Zeit zu nehmen, um einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, den er dem Begehren entgegensetzen zu müssen glaubt (E. 4b). Im vorliegenden Fall hat die Exekutive keine ungerechtfertigte Langsamkeit an den Tag gelegt (E. 5).

2. Die Achtung vor den politischen Rechten der Bürger gebietet es, ein Initiativbegehren innert angemessener Frist, d.h. zu einem Zeitpunkt, wo es noch aktuell ist, der Volksabstimmung zu unterbreiten. Diesbezüglich sind die Interessen einerseits der Bürger an der Beachtung dieser Frist und anderseits der Behörden, in Form eines Gegenvorschlages zuvor ihre Meinung bekannt zu geben, abzuwägen (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; art. 85 lettre a OJ; art. 107 et 108 de la loi vaudoise du 17 novembre 1948 sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

1. Délai pendant lequel les autorités sont tenues de soumettre une initiative au vote populaire (consid. 3).

2. Faculté de l'autorité d'opposer un contre-projet à l'initiative, sur le plan général et en droit vaudois (consid. 4a). L'art. 108 LEDP, qui oblige le Conseil d'Etat à soumettre la demande d'initiative au Grand Conseil "le plus tôt possible", l'autorise à prendre le temps d'élaborer le contre-projet qu'il estime devoir opposer à celle-ci (consid. 4b). En l'espèce, l'autorité exécutive n'a pas fait preuve d'une lenteur injustifiée (consid. 5).

3. Le respect des droits politiques des citoyens exige qu'une demande d'initiative soit soumise à la votation populaire dans un délai convenable, qui en sauvegarde l'actualité au moment où le peuple doit se prononcer. A cet égard, il convient de mettre en balance l'intérêt des citoyens à l'observation de ce délai et celui de l'autorité à pouvoir émettre un préavis sous la forme d'un contre-projet (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; art. 85 lett. a OG; art. 107 e 108 della legge vodese del 17 novembre 1948 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP).

1. Termine entro il quale le autorità sono tenute a sottoporre un'iniziativa alla votazione popolare (consid. 3).

2. Facoltà dell'autorità, sul piano generale e nel diritto vodese, d'opporre ad un'iniziativa un controprogetto (consid. 4a). L'art. 108 LEDP, che obbliga il Consiglio di Stato a sottoporre la domanda d'iniziativa al Gran Consiglio "il più presto possibile", l'autorizza a prendere il tempo necessario per elaborare il controprogetto che ritenga dover opporre alla domanda (consid. 4b). Nella fattispecie l'esecutivo non ha dato prova di una lentezza ingiustificata (consid. 5).

3. Il rispetto dei diritti politici dei cittadini esige che una domanda d'iniziativa sia sottoposta alla votazione popolare entro un termine adeguato, che ne salvaguardi l'attualità al momento in cui il popolo sia chiamato a pronunciarsi. A tal proposito è d'uopo effettuare una ponderazione tra l'interesse dei cittadini a che il termine sia osservato, e quello dell'autorità a poter determinarsi in forma di un controprogetto (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 493

BGE 101 Ia 492 S. 493

Le 1er février 1972 a été déposée à la Chancellerie d'Etat du canton de Vaud une demande d'initiative "pour aménager le sol vaudois avec équité et bon sens et le soustraire à la spéculation". Cette initiative est présentée sous la forme d'un projet de loi entièrement élaboré. Elle a pour but de faciliter l'aménagement du territoire, de préserver l'aire agricole du canton et de consolider les exploitations paysannes. Elle vise notamment à permettre l'affectation durable des bonnes terres à l'agriculture, à ramener et maintenir à sa valeur agricole le prix du sol affecté à l'agriculture, à compenser la moins-value des terres affectées à l'agriculture en instituant une péréquation équitable entre la valeur de ces terrains et celle des terrains affectés à la construction, à promouvoir un aménagement foncier répondant aux besoins de l'agriculture et de son adaptation à l'évolution des conditions d'exploitation, à mettre à la disposition de la construction des terrains à bâtir au prix de revient. Selon l'avis de la Chancellerie d'Etat, du 19 juillet 1972 (Feuille des avis officiels du 4 août 1972), l'initiative a recueilli un nombre suffisant de signatures. Conformément à la loi

BGE 101 Ia 492 S. 494

vaudoise du 17 novembre 1948 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), la demande d'initiative a été portée à la connaissance du Grand Conseil. Invoquant les art. 4 Cst. (déni de justice formel et application arbitraire de la loi) et 85 lettre a OJ (violation des règles relatives au droit de vote des citoyens), les promoteurs ont formé le 16 mai 1975 un recours de droit public. Ils soutiennent qu'il n'est pas tolérable qu'une initiative dont la demande a abouti soit soustraite au vote populaire par la carence des autorités.

Erwägungen

Considérant en droit:

3. Les recourants soutiennent que la carence des autorités cantonales, qui n'ont pas encore soumis au vote populaire leur initiative relative au projet de loi sur la péréquation entre les terrains à bâtir et les terrains affectés à l'agriculture, constitue un déni de justice formel. Il y a déni de justice lorsque l'autorité compétente à laquelle on s'adresse refuse de se saisir de l'affaire ou d'y donner suite. Le déni de justice peut aussi consister dans un retard injustifié. Mais il ne saurait alors être admis avant que l'autorité ait eu la possibilité d'intervenir de manière appropriée. L'étendue du délai pendant lequel il incombe à l'autorité d'agir dépendra de la nature de l'affaire et des circonstances (RO 94 I 101). Dans son arrêt publié au RO 100 Ia 54, le Tribunal fédéral a relevé que certaines législations impartissent à l'autorité un délai pour soumettre une initiative à la votation populaire.

Il peut alors s'agir soit d'un délai de péremption, soit d'un délai d'ordre. S'il convient d'admettre, sur un plan général, qu'un délai de péremption protège de manière plus efficace le droit d'initiative contre les procédés abusivement dilatoires de la part des autorités, un simple délai d'ordre est cependant loin d'être dépourvu de toute efficacité. Il a une certaine portée politique. Son inobservation peut par ailleurs être sanctionnée juridiquement, la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral pour déni de justice formel étant ouverte dans le cas où l'autorité laisserait passer le délai de manière abusive sans agir ou en faisant preuve d'une lenteur injustifiée (arrêt cité, p. 56).

BGE 101 Ia 492 S. 495

4. Selon l'art. 107 LEDP, la demande d'initiative, si elle a abouti, est adressée au Grand Conseil par le Conseil d'Etat. Celui-ci peut, dans tous les cas, donner son préavis. L'art. 108 al. 1 LEDP prescrit que la demande d'initiative est soumise au Grand Conseil "le plus tôt possible". L'autorité législative décide si elle veut donner un préavis. En l'espèce, les recourants reprochent au Conseil d'Etat d'avoir violé l'art. 108 al. 1 LEDP, en laissant s'écouler plus de trois ans sans donner suite à leur demande d'initiative. Le Conseil d'Etat prétend qu'il lui incombait d'élaborer un contre-projet et de le présenter au Grand Conseil simultanément à la demande d'initiative; or une telle procédure nécessite des études et des consultations relativement longues, de telle sorte que l'on ne saurait lui reprocher d'avoir fait preuve d'une lenteur injustifiée. Il importe donc d'examiner en premier lieu si, comme le soutient le Conseil d'Etat, les autorités peuvent opposer un contre-projet à une demande d'initiative. a) Dans le canton de Vaud, ni la constitution ni la loi ne prévoient de manière expresse la faculté pour le Parlement d'opposer un contre-projet à une initiative populaire revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, alors que tel est le cas pour la Confédération (art. 121 al. 6 Cst.) et pour la plupart des cantons. L'art. 108 al. 1 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques se borne en effet à prévoir que le Grand Conseil décide, après discussion, s'il veut donner un préavis. Certes, on ne saurait assimiler d'emblée un simple préavis, même motivé, sur l'initiative à un contre-projet dûment élaboré. Il n'en demeure pas moins que le canton de Vaud, à l'instar des cantons qui ne possèdent aucune disposition expresse sur cet objet, connaît également dans la pratique le contre-projet du Parlement. D'ailleurs, le silence de la loi ne permet de conclure à une décision négative du législateur que si des raisons pertinentes existent en faveur de cette solution. Or, de telles raisons ne pourraient être admises que si l'élaboration d'un contre-projet était incompatible avec le sens et le but de l'initiative, ce qui n'est nullement le cas (RO 91 I 193/194).
Dans l'arrêt publié au RO 100 Ia 54, le Tribunal fédéral a relevé que la faculté pour les autorités de présenter un contreprojet est aujourd'hui considérée comme un élément important du jeu démocratique lui-même, les électeurs qui n'ont pas

BGE 101 Ia 492 S. 496

signé l'initiative ayant de ce fait une plus grande liberté de choix. Le contre-projet doit rester en rapport avec le but et l'objet de l'initiative. S'il ne peut poser au peuple une question différente de celle de l'initiative, il peut en revanche donner une autre réponse, quant au fond et quant à la forme (arrêt cité, p. 59). Le Tribunal fédéral a ainsi admis que le contreprojet appartient au droit public fédéral et cantonal et en constitue une partie intégrante; peu importe que la faculté de le présenter soit ou non prévue par un texte constitutionnel ou légal (RO 91 I 196). Cette conclusion doit être confirmée, sur le plan général tout au moins, même si l'on peut avoir certains doutes, suivant les circonstances, sur la réalité de la possibilité de choix plus étendue qu'offrirait le contre-projet. Les recourants ne contestent pas que le contre-projet élaboré par le Conseil d'Etat vise le même but que l'initiative et concerne le même objet. Ils n'affirment pas non plus qu'en raison des circonstances particulières du cas, l'autorité ne pouvait pas opposer à l'initiative un contre-projet. La demande d'initiative contient d'ailleurs une clause de retrait, aux termes de laquelle "les promoteurs de l'initiative se réservent le droit de la

retirer, en application de l'art. 109 LEDP, si le Grand Conseil adopte des dispositions permettant d'atteindre les mêmes buts". Il convient donc d'admettre en l'espèce que le Grand Conseil vaudois est habilité à opposer un contre-projet à l'initiative des recourants, même si la possibilité de le faire n'est pas prévue dans la constitution et alors même que la loi sur l'exercice des droits politiques ne mentionne à l'art. 108 al. 1 que la faculté pour cette autorité de donner un préavis. b) Le Grand Conseil pouvant valablement opposer un contre-projet à l'initiative des recourants, il appartient au Conseil d'Etat d'élaborer celui-ci. A cet égard, il faut examiner si les art. 107 et 108 LEDP exigent que l'autorité exécutive transmette sans tarder l'initiative au Grand Conseil, en proposant qu'un contre-projet lui soit opposé, ce que décide alors l'autorité législative, ou si ces dispositions autorisent le Conseil d'Etat à ne transmettre l'initiative au Parlement qu'accompagnée du contre-projet déjà élaboré. Il convient de relever, à ce propos, que l'art. 44 Cst. cant. dispose que "lorsqu'un membre du Grand Conseil, usant de son droit d'initiative, présente un projet de loi ou de décret, ce projet,

s'il est pris en considération, est renvoyé au Conseil d'Etat pour préavis. Le Grand Conseil fixe le délai dans lequel ce préavis doit être présenté." Le Conseil d'Etat soutient que, s'agissant d'une initiative populaire, il lui appartient d'élaborer un contre-projet avant de soumettre la demande d'initiative au Grand Conseil. Cette opinion n'est pas contraire aux art. 107 et 108 LEDP. L'art. 107 prévoit en effet que le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'initiative, la rend publique par insertion dans la feuille des avis officiels et la communique en outre aux membres du Grand Conseil (al. 2), ce qui a été fait en l'espèce en 1972 déjà. Puisque le Conseil d'Etat peut, dans tous les cas, donner son préavis au Grand Conseil (art. 107 al. 3), il convient alors d'admettre que l'art. 108 al. 1, qui l'oblige à soumettre la demande d'initiative au Grand Conseil "le plus tôt possible", l'autorise à prendre le temps d'élaborer le contre-projet qu'il estime devoir opposer à celle-ci. Il va de soi que le temps nécessaire à la rédaction du "préavis" sera plus ou moins long, selon qu'il s'agit d'une simple proposition d'approbation ou de rejet de l'initiative ou d'un projet de loi entièrement élaboré. En l'espèce, le Conseil d'Etat, ainsi qu'il était en droit de le faire, a entendu joindre à la demande d'initiative un projet de loi portant sur la même matière, en invitant le Grand Conseil à l'adopter comme contre-projet à l'initiative. Il a d'ailleurs confirmé cette intention dans sa réponse à l'interpellation Debonneville et consorts au sujet de l'application d'un système de péréquation lié à la création de zones agricoles, réponse présentée devant le Grand Conseil en décembre 1974 (Bull. du Grand Conseil, Session ordinaire, Automne 1974, p. 756 ss).

5. a) L'initiative sur la péréquation entre les terrains à bâtir et les terrains affectés à l'agriculture, dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la sauvegarde de l'environnement, soulève des questions dont la solution ne s'impose pas d'emblée. C'est en novembre 1963 déjà que ces problèmes ont été posés devant le Grand Conseil vaudois par une motion Carat, qui demandait l'étude et l'introduction dans la législation d'un système de péréquation susceptible d'assurer une compensation en faveur des propriétaires désavantagés par les dispositions restrictives de la nouvelle législation cantonale sur la police des constructions. Chargée d'examiner ces questions,

une commission extra-parlementaire désignée par le Conseil d'Etat siégea à de nombreuses reprises; ses travaux s'étendirent sur 7 ans. Elle eut à examiner tout d'abord un projet présenté par un des recourants, Olivier Delafontaine, au nom de l'association pour une zone agricole prospère, devenue depuis lors l'association d'aménagement rural, puis un projet élaboré par la Chambre vaudoise d'agriculture. Elle fut ensuite chargée

de l'étude d'une motion Jaccoud, de septembre 1967, demandant une modification de la législation en vue de réserver les meilleurs terrains à l'agriculture, et d'une motion Ducret de mai 1968 sur la structure des propriétés foncières rurales dans les régions touchées par les autoroutes, aérodromes et autres grands travaux d'utilité publique. La commission adressa un premier rapport au Conseil d'Etat, en août 1970; elle y exposait les avantages et inconvénients des systèmes proposés, sans prendre position en faveur de l'un ou de l'autre. Dans l'intervalle, un troisième système fut élaboré par un groupe d'études du parti libéral vaudois. Après examen de cette proposition, la commission extra-parlementaire déposa un deuxième rapport en juin 1971. N'ayant pu réunir une nette majorité en faveur de l'un ou de l'autre de ces systèmes, la commission s'en remit au Conseil d'Etat. Celui-ci désigna une nouvelle commission de trois membres, en la priant d'étudier à son tour les différents systèmes proposés et de lui faire rapport sur les avantages et les inconvénients de chacun d'eux. Les experts ont déposé deux rapports, les 10 décembre 1971 et 17 mars 1972, avec des projets de textes légaux. C'est dans ce contexte que les recourants déposèrent, le 1er mai 1972, la demande d'initiative pour aménager le sol vaudois et le soustraire à la spéculation, avec projet élaboré sur la base du système de l'association vaudoise pour l'aménagement rural. Ce système, pour assurer l'affectation durable de terres à l'agriculture, prévoit la création d'une fondation de droit public par le Conseil d'Etat, la "Fondation d'aménagement rural", en faveur de laquelle seraient constitués des servitudes d'affectation agricole et un droit de préemption à la valeur agricole sur les terrains de la zone prise en considération. En contrepartie, les propriétaires intéressés recevraient une "contribution de péréquation", la caisse de la Fondation étant alimentée par des contributions exigées de tous les propriétaires

BGE 101 Ia 492 S. 499

fonciers à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire. Le Conseil d'Etat a examiné les différents systèmes proposés et, dans un rapport d'août 1973, a retenu le principe se trouvant à la base du système préconisé par la Chambre vaudoise d'agriculture. Ce dernier consiste à mettre à disposition des agriculteurs des fonds pour financer des investissements destinés à améliorer les structures de leurs exploitations. Il s'agirait de prêts sans intérêts, remboursables dans un certain délai, et concernant les acquisitions de terrains, les constructions ou transformations de bâtiments ou d'autres mesures destinées à faciliter la reprise d'exploitations familiales. La gestion des fonds serait confiée à un organisme venant compléter le fonds d'investissements agricoles ainsi que l'office vaudois de cautionnement, et renforcer ainsi l'ensemble des mesures relatives au crédit agricole. Sur cette base, le Conseil d'Etat a adopté le 29 août 1973 un projet de loi sur les mesures de compensation liées à la création de zones agricoles. Ce projet ajoute à celui de la Chambre vaudoise d'agriculture deux éléments. Il prévoit, d'une part, la création d'une fondation pour la gestion des fonds et l'octroi des prêts, et, d'autre part, la possibilité pour cette fondation d'acquérir des terrains et de les revendre à des exploitants sous réserve de la constitution d'une servitude de non-bâtir en faveur de l'Etat et de l'annotation d'un droit de réméré en faveur de la fondation. Ces dispositions complémentaires sont inspirées précisément par le système adopté par les recourants dans leur initiative. Le Conseil d'Etat a en outre adopté un projet de loi modifiant la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) et la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF), ainsi qu'un projet de loi modifiant celle du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux, en vue d'assurer le financement des mesures de péréquation envisagées. Ces différents projets ont été soumis, au début de l'année 1974, à la consultation des partis politiques représentés au Grand Conseil et des organisations économiques et sociales intéressées. Les dernières réponses sont parvenues au Conseil d'Etat en novembre 1974. Celui-ci a aussitôt chargé un juriste ayant participé aux travaux du groupe d'experts de réexaminer

BGE 101 Ia 492 S. 500

les projets en question à la lumière des résultats de la procédure de consultation et d'étudier également les rapports existant entre la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire, les projets cantonaux et l'initiative des recourants. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a pu déclarer au Grand Conseil, le 3 décembre 1974, en réponse aux interpellations de MM. Debonneville et consorts, qu'il serait en mesure de mettre les projets au point en 1975 et qu'il fixerait la date de la votation populaire dès que le Grand Conseil aurait terminé ses travaux sur ces objets. Il a réitéré, dans sa réponse au présent recours de droit public, son intention de communiquer cette année encore au Grand Conseil la demande d'initiative et ses propres projets de loi, la soumission de cette initiative au peuple devant être liée à un contre-projet.
b) Tous ces faits, toutes ces propositions concernant le système à adopter et tous ces différents rapports, dont l'élaboration s'est échelonnée sur plusieurs années, sont révélateurs de la complexité, de l'ampleur et de l'importance des problèmes relatifs à la compensation et à la péréquation entre terrains à bâtir et terrains réservés à l'agriculture. Ce sont là des éléments d'appréciation qu'on ne saurait ignorer lorsqu'il s'agit de contrôler si le Conseil d'Etat a soumis à l'autorité législative "le plus tôt possible", c'est-à-dire dans un délai convenable, l'initiative populaire liée à un contre-projet. En l'espèce le Tribunal fédéral admet, au vu des circonstances, que l'autorité exécutive n'a pas fait preuve d'une lenteur injustifiée en laissant s'écouler plus de trois ans avant de transmettre l'initiative des recourants au Grand Conseil et qu'elle n'a pas prolongé abusivement le temps normalement nécessaire à l'étude de l'initiative et du contre-projet.

6. Le respect des droits politiques des citoyens, en particulier du droit d'initiative, exige qu'une demande d'initiative soit soumise à la votation populaire dans un délai convenable qui en sauvegarde l'actualité au moment où le peuple doit se prononcer. Il s'agit dès lors de mettre en balance l'intérêt des citoyens, notamment des auteurs de l'initiative, à ce que cette dernière soit soumise le plus tôt possible au vote populaire, et l'intérêt de l'autorité à pouvoir émettre un préavis sous forme de contre-projet. Il convient ainsi de laisser à l'Etat le temps nécessaire a l'élaboration du contre-projet, sans l'autoriser toutefois à différer, pour ce motif et pour une durée inhabituellement longue, la soumission de l'initiative au peuple.

Sur le plan fédéral, en vertu des art. 27 al. 1 et 29 al. 3 de la loi sur les rapports entre les conseils, du 23 mars 1962, l'Assemblée fédérale doit, dans un délai de trois ans susceptible d'être prolongé d'une année, décider si elle approuve ou non une demande d'initiative populaire présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Il s'agit là d'un délai de péremption; l'autorité qui le laisse passer sans agir perd toute possibilité de donner son avis (RO 100 Ia 55). Certes, à cet égard, le droit cantonal est totalement indépendant du droit fédéral. Mais on ne saurait toutefois nier toute valeur, sur le plan général, aux principes qui ont inspiré cette réglementation. Le droit vaudois ne prévoit aucun délai pendant lequel l'autorité cantonale serait tenue de soumettre une initiative à la votation populaire. Si la LEDP exige du Conseil d'Etat qu'il transmette la demande d'initiative "le plus tôt possible" au Grand Conseil, il s'agit là d'un concept imprécis dont l'interprétation dépend tant de la fonction dévolue à l'initiative que des particularités du cas; et il ne paraît pas en l'espèce que le délai de trois ans et demi qui s'est écoulé depuis le dépôt de l'initiative puisse être taxé d'exagérément long au point de léser les droits constitutionnels des recourants.
Dans ces conditions, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de dire dans quel délai le Grand Conseil, auquel auront été soumis la demande de l'initiative et le contre-projet, devra se prononcer sur ces deux objets puis les soumettre à la votation populaire. L'autorité législative prendra le temps nécessaire à l'étude des textes qui lui seront proposés, tout en tenant compte du droit des promoteurs de l'initiative à voir le peuple se prononcer le plus tôt possible à ce sujet. Si la complexité des questions soulevées devait être la cause de divergences profondes au sein de l'autorité législative quant à la solution qui doit leur être apportée, le Grand Conseil aurait alors à examiner s'il ne lui incombe pas de renoncer à élaborer un contre-projet, afin de ne pas différer plus longtemps la soumission de l'initiative à la votation populaire.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.