Urteilskopf

102 Ia 548

74. Arrêt du 22 septembre 1976 en la cause Fédération des sections vaudoises de la Diana, Section de Lausanne de la Société suisse des chasseurs "La Diana", Nicole et Meylan contre Grand Conseil du canton de Vaud
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Beschluss, der dem Volk eine angeblich verfassungswidrige Initiative zur Abstimmung unterbreitet.

Keine Bestimmung des kantonalen und Bundesrechts hindert den waadtländischen Grossen Rat daran, dem Volk eine angeblich verfassungswidrige Initiative zur Abstimmung zu unterbreiten.

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; décret ordonnant de soumettre au peuple une initiative prétendument inconstitutionnelle.

Le Grand Conseil vaudois peut soumettre au peuple une initiative prétendument inconstitutionnelle. Aucune règle de droit cantonal ou de droit fédéral n'y met obstacle.

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; decreto con cui si ordina di sottoporre al voto del popolo un'iniziativa la cui costituzionalità è contestata.

Il Gran Consiglio vodese può sottoporre al voto del popolo un'iniziativa la cui costituzionalità è contestata. Non vi fa ostacolo alcuna regola del diritto cantonale o federale.

Sachverhalt ab Seite 549

BGE 102 Ia 548 S. 549

En septembre 1974, une initiative pour la protection de la faune a été déposée auprès de la Chancellerie du canton de Vaud. La nouvelle loi sur la faune, présentée dans l'initiative sous la forme d'un projet entièrement rédigé en dix articles, devait remplacer la loi sur le même objet, du 30 mai 1973. Elle interdisait en particulier la chasse aux mammifères et aux oiseaux sur l'ensemble du territoire vaudois (art. 3 du projet); elle prévoyait la création d'un "fonds cantonal de la faune", destiné à couvrir les frais résultant de l'application de la loi et alimenté notamment "par les contributions des associations et fondations de protection des animaux, de la faune et de la nature", selon un taux fixé par le Conseil d'Etat périodiquement (art. 6 du projet). Par décret du 25 février 1976, le Grand Conseil vaudois a ordonné la convocation des assemblées de commune à l'effet de se prononcer sur l'initiative pour la protection de la faune. Il a recommandé au peuple de rejeter cette initiative. La Fédération des sections vaudoises de la Diana et la Section de Lausanne de la Société suisse des chasseurs, ainsi que Robert Nicole et Jean-Pierre Meylan, ont formé un recours de droit public contre le décret du Grand Conseil vaudois du 25 février 1976. Ils en demandent l'annulation. Ils soutiennent que l'art 6 du projet de loi contenu dans l'initiative viole la constitution fédérale en ce sens qu'il instituerait un impôt qui ne respecterait ni le principe de la légalité ni celui de l'égalité. L'inconstitutionnalité de cette disposition essentielle du projet aurait pour conséquence de rendre l'initiative contraire à la constitution fédérale, ce qui impliquerait son annulation.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon l'art. 85 lettre a OJ, le Tribunal fédéral connaît des recours concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et votations cantonales. a) Les recourants Nicole et Meylan ont qualité pour former un tel recours, car ils sont citoyens actifs dans le canton de Vaud (ATF 100 Ia 380 /381, 235; ATF 99 Ia 728). Les associations recourantes ne sont en revanche pas recevables, comme telles, à invoquer l'art. 85 lettre a OJ: elles ne sont pas des partis politiques ou des associations à caractère politique;

BGE 102 Ia 548 S. 550

seuls leurs membres, séparément, eussent eu la qualité pour agir, pour autant qu'ils exerçassent leurs droits politiques dans le canton de Vaud. b) Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser à plusieurs reprises que le citoyen, fondé sur l'art. 85 lettre a OJ, a qualité pour requérir l'annulation de la décision cantonale soustrayant une initiative à la votation du peuple (ATF 102 Ia 133 /134; ATF 101 Ia 354; ATF 100 Ia 234 /235, 388), de même que l'annulation de la décision soumettant l'initiative au vote populaire (ATF 99 Ia 728).

2. a) Selon la jurisprudence, c'est au regard du droit cantonal que doit être résolue la question de savoir si le citoyen peut exiger qu'une initiative prétendument inconstitutionnelle ne soit pas soumise au peuple (ATF 99 Ia 730, ATF 96 I 643). Un recours de droit public formé en ce sens ne peut aboutir que si l'autorité législative cantonale a l'obligation de se prononcer sur la constitutionnalité et la légalité des initiatives et qu'elle doit ne pas soumettre au peuple celles d'entre elles qui sont contraires au droit. En l'absence d'une telle obligation, le recours doit être rejeté, la décision du Parlement cantonal ne violant ni la constitution ni la loi. Dans son arrêt du 25 septembre 1973 en la cause Burkhalter et consorts (ATF 99 Ia 730), le Tribunal fédéral a considéré que le droit zurichois mettait à la charge du Parlement cantonal l'obligation d'examiner la constitutionnalité et la légalité des initiatives. S'il a rejeté le recours, c'est qu'il a statué que l'initiative en cause n'était pas contraire au droit. En l'espèce, le Grand Conseil soutient que les règles applicables en droit vaudois diffèrent de celles qui valent dans le canton de Zurich. Il affirme en effet qu'il a l'obligation de soumettre au peuple toutes les initiatives, y compris celles dont la constitutionnalité est douteuse. Cette opinion ne peut cependant être suivie. C'est à tort que l'autorité législative vaudoise invoque, à l'appui de son allégation, les art. 27 Cst. cant. et 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 17 novembre 1948. S'il est vrai que ces dispositions prescrivent que les initiatives doivent être soumises au peuple, cela ne signifie pas qu'elles mettent à la charge du Grand Conseil une obligation stricte. Dans son arrêt Chappuis et consorts, du 2 juillet 1975, le Tribunal fédéral a jugé que l'emploi, dans les dispositions précitées, des termes "doivent être soumis"

BGE 102 Ia 548 S. 551

ne signifie pas que l'autorité cantonale soit tenue de soumettre au peuple toute demande d'initiative accompagnée du nombre requis de signatures; si elle doit l'examiner sur le plan formel, elle peut aussi porter son examen sur le plan matériel et, par conséquent, sur le contenu même de l'initiative. Le Grand Conseil est ainsi autorisé à ne pas soumettre au peuple une initiative inconstitutionnelle (arrêt cité, consid. 2 non publié in ATF

101 Ia 356, publié dans SJ 1976, p. 348). Il convient en l'espèce d'examiner si cette autorité a l'obligation de faire usage de la faculté dont elle jouit. Cette question doit être résolue par la négative. b) Le droit vaudois ne contient pas de règle qui restreindrait la faculté dont dispose le Grand Conseil de soumettre au peuple une initiative dont il a reconnu le caractère inconstitutionnel ou illégal. On doit dès lors se demander si des principes généraux du droit n'imposent pas certaines restrictions à l'exercice de cette faculté. Tel n'est pas le cas. Les recourants relèvent certes que la sagesse exige que l'on n'ordonne pas une votation sur une initiative manifestement inconstitutionnelle. Ils font valoir qu'une telle consultation serait dépourvue de sens et entraînerait en outre des frais inutiles. Ces arguments, qui ont pour eux une certaine opportunité, ne peuvent en droit s'imposer. Avec raison, le Grand Conseil observe qu'il peut être justifié, du point de vue politique, de faire procéder à une votation populaire sans se prononcer préalablement sur la constitutionnalité d'une initiative. En outre, il convient à son avis d'éviter que les citoyens ne soient enclins à penser que le refus de soumettre au peuple une initiative déclarée inconstitutionnelle pour des motifs juridiques souvent très discutés ne masque en réalité le désir de limiter l'exercice du droit d'initiative. Cette argumentation a un poids suffisant pour que l'on reconnaisse au Grand Conseil une certaine liberté quant à la décision de soumettre ou de ne pas soumettre à la votation populaire une initiative prétendument inconstitutionnelle. c) Il n'existe aucune règle de droit fédéral qui interdise à l'autorité cantonale de soumettre au peuple une initiative inconstitutionnelle. Les recourants invoquent le principe de la force dérogatoire du droit fédéral pour étayer une opinion contraire. Cette dernière est d'ailleurs défendue par GIACOMETTI (Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, p. 426) et FAVRE (Droit constitutionnel suisse, p. 114). Mais le Tribunal

fédéral l'a rejetée dans l'arrêt Burkhalter et consorts (ATF 99 Ia 730). Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral met uniquement obstacle à la mise en vigueur de règles de droit cantonal qui lui sont contraires. La décision de soumettre à la votation populaire une initiative dont le contenu viole la constitution ne porte pas atteinte au principe précité. Ce dernier ne devra être pris en considération qu'au moment où le droit cantonal nouveau, adopté en votation populaire, sera applicable. Sa violation pourra être alléguée dans le cadre d'un recours de droit public formé contre les dispositions nouvelles prétendument contraires au droit. Ainsi, ni le droit cantonal, ni le droit fédéral ne s'opposent à ce que le Grand Conseil vaudois soumette au peuple une initiative prétendument inconstitutionnelle. Le présent recours doit dès lors être rejeté, sans qu'il soit nécessaire, pour le Tribunal fédéral, de se prononcer sur la constitutionnalité de l'initiative en cause.

Dispositiv

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