Urteilskopf

116 Ia 477

71. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 19 novembre 1990 dans la cause X. et consort contre P., Municipalité d'Epalinges et Conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Wahl der Gemeindeexekutive; Verwandtschaftsgrad als Unvereinbarkeitsgrund.

1. Gleich wie im Fall der Unwählbarkeit, kann die Frage der Unvereinbarkeit aufgrund von Verwandtschaft oder Verschwägerung im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG gestellt werden (E. 1).

2. Der in Art. 48 lit. d des Waadtländischen Gesetzes über die Gemeinden vom 28. Februar 1956 enthaltene Begriff "Schwager" findet nur Anwendung auf Blutsverwandte des Ehegatten und nicht auf Angeheiratete; er betrifft also nicht die Ehegatten von zwei Schwestern (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; élection à la municipalité; incompatibilité fondée sur l'alliance.

1. A l'instar d'un cas d'inéligibilité, le problème de l'incompatibilité résultant de la parenté ou de l'alliance peut être soulevé dans le cadre d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ (consid. 1).

2. Le terme de "beaux-frères" à l'art. 48 let. d de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes ne s'applique qu'aux parents (par le sang) du conjoint et non à ses alliés; il n'englobe donc pas les époux de deux soeurs (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; elezione quale municipale; incompatibilità fondata sull'affinità.

1. Come in un caso d'ineleggibilità, il problema dell'incompatibilità risultante dalla parentela o dall'affinità può essere sollevato nel quadro di un ricorso di diritto pubblico fondato sull'art. 85 lett. a OG (consid. 1).

2. Il termine di "cognati" utilizzato nell'art. 48 lett. d della legge vodese del 28 febbraio 1956 sui comuni si applica solo ai parenti (per sangue) del coniuge, e non ai suoi affini; esso non comprende quindi i mariti di due sorelle (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 478

BGE 116 Ia 477 S. 478

L'art. 48 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (ci-après LC), relatif à l'organisation des municipalités, dispose notamment que: "Ne peuvent être simultanément membres d'une municipalité:
...
d) les beaux-frères et les cousins germains dans les communes dont la population excède 800 âmes." La commune d'Epalinges compte largement plus de 800 habitants. Lors de l'élection à la Municipalité d'Epalinges

de novembre 1989 (législature 1990-1993), P. et T. ont été élus. Le 2 décembre 1989, le Groupe Hors Parti d'Epalinges a signalé au Préfet du district de Lausanne le problème d'incompatibilité, résultant de l'art. 48 let. d LC, soulevé par cette élection, P. et T. étant "beaux-frères, en ce sens qu'ils ont épousé des soeurs". Le Groupe se référait à l'art. 87 LC, qui prescrit au préfet, lors de l'installation de la municipalité, de donner lecture des dispositions légales sur les degrés de parenté prohibés pour siéger dans ce corps et d'inviter tous les membres, en présence les uns des autres, à déclarer s'il existe entre eux quelque degré de parenté ou d'alliance au sens des art. 48 ss LC. Le Groupe demandait en outre au préfet de faire application de l'art. 95 LC, disposition qui prévoit que, lorsqu'au cours d'une même élection, le choix des électeurs s'est porté sur deux citoyens se trouvant dans un cas d'incompatibilité, celui qui a obtenu le plus de suffrages est seul élu, le sort décidant en cas d'égalité. Par lettre du 8 décembre 1989, le préfet a répondu qu'il n'y avait pas incompatibilité en l'espèce, les maris de deux soeurs n'étant pas alliés. Puis, le 12 décembre 1989, il procéda à l'installation de la municipalité, comprenant P. et T. comme conseillers municipaux. Citoyens actifs domiciliés dans la commune d'Epalinges, X. et deux consorts ont alors recouru au Conseil d'Etat du canton de Vaud. Par décision du 9 février 1990, celui-ci rejeta le recours dans la mesure où il était recevable, en bref pour les motifs suivants: les notions de parenté et d'alliance contenues aux art. 20 et 21 CC sont déterminantes; d'après ces notions, les maris de deux soeurs ne sont pas alliés; les textes législatifs qui veulent étendre les incompatibilités aux maris de deux soeurs le disent expressément. Agissant par la voie d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ, X. et l'un des deux consorts ont demandé au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat et de lui

renvoyer la cause pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils taxaient d'arbitraires la façon dont cette autorité avait interprété la notion de "beaux-frères" de l'art. 48 let. d LC et le fait qu'elle n'avait pas annulé la décision préfectorale en raison des vices essentiels de procédure cantonale dont elle aurait été affectée. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) Dans le recours pour violation du droit de vote, tout citoyen actif domicilié dans le canton qui a édicté l'acte ou la décision attaquée peut recourir en matière d'élections et de votations cantonales, indépendamment des normes du droit constitutionnel cantonal et du droit fédéral sur lesquelles il se fonde; il peut le faire - contrairement à ce qui est le cas dans le recours pour violation des droits constitutionnels des citoyens, au sens de l'art. 84 al. 1 let. a OJ - même s'il n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué, car sa qualité pour recourir se détermine exclusivement selon l'art. 85 let. a OJ (ATF 114 Ia 399 consid. a, ATF 112 Ia 224 consid. 1a, ATF 105 Ia 359 /360 consid. 4a et les références). Les droits politiques au sens de l'art. 85 let. a OJ comprennent notamment le droit d'élire et d'être élu à une charge publique (cf. ATF 114 Ia 400, ATF 91 I 192 consid. 1a, 262 consid. 2). En l'espèce, les recourants attaquent l'interprétation donnée par les autorités cantonales à une disposition relative à l'incompatibilité. Contrairement à l'inéligibilité - dont les conditions restreignent le droit d'être élu et auxquelles la validité de l'élection est subordonnée - l'incompatibilité n'affecte pas le droit d'être élu de celui qu'elle vise, mais seulement l'accomplissement du mandat attribué ensuite d'élection; elle n'empêche pas l'intéressé de présenter sa candidature ni d'être élu valablement (ATF 114 Ia 402 consid. 6b; M. BUFFAT, Les incompatibilités, thèse Lausanne 1987, p. 29/30; W. HASELBART, Die Unvereinbarkeit im schweizerischen Staatsrecht, thèse Fribourg 1945, p. 5).
Sur la base de cette distinction, le Tribunal fédéral a longtemps considéré que le citoyen empêché d'exercer son mandat politique en vertu d'une règle d'incompatibilité ne pouvait se fonder sur l'art. 85 let. a OJ, mais

seulement sur l'art. 4 Cst. pour arbitraire et inégalité de traitement, de sorte que sa qualité pour recourir

BGE 116 Ia 477 S. 480

devait être examinée sous l'angle de l'art. 88 OJ (ZBl 1960, p. 197 consid. 3; cf. BUFFAT, op.cit. p. 220). Cette jurisprudence a été peu à peu abandonnée. Le Tribunal fédéral admet aujourd'hui (ATF 114 Ia 399 ss consid. 3b) que la notion d'incompatibilité doit être considérée comme dérivant du droit de vote et d'éligibilité, car les dispositions y relatives produisent en général les mêmes effets que celles qui réglementent l'inéligibilité. Il en a déduit que le problème de la compatibilité d'un mandat politique avec certaines fonctions officielles peut être soulevé dans le cadre d'un recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ et que cette voie doit être ouverte non seulement au citoyen élu qui se trouve dans un cas d'incompatibilité, mais aussi aux autres citoyens qui se plaignent du non-respect de la disposition y relative ou qui attaquent directement une norme qui institue des règles d'incompatibilité. En effet, le droit de vote des citoyens comporte aussi le droit d'exiger que les autorités choisies par le peuple ne soient pas composées de personnes qui ne peuvent pratiquement pas exercer leur fonction pour un motif d'incompatibilité; l'électeur peut donc exiger qu'une personne qui ne peut exercer son mandat pour un tel motif ne l'exerce effectivement pas après avoir été élue (ATF 91 I 262 consid. 2). Tous les arrêts par lesquels s'est développée la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral ont été rendus dans des cas d'incompatibilité relatifs à l'exercice de deux activités, et où, par conséquent, l'intéressé avait en principe le droit (ou l'obligation) d'opter entre les fonctions qu'il occupait jusqu'alors et la charge à laquelle il avait été élu, ce qui est l'un des critères de distinction entre l'incompatibilité et l'inéligibilité. Mais il existe certains cas d'incompatibilité où la distinction avec les cas d'inéligibilité est moins apparente, du fait précisément que la liberté de choix dont dispose le candidat élu entre la charge élective et la fonction exercée jusqu'ici est purement théorique. Tel est le cas des normes instituant une incompatibilité entre l'état ecclésiastique et une charge publique, s'agissant des prêtres appartenant à la religion catholique, car ces normes les privent en fait de la possibilité de choix, puisque pour accéder à la charge qu'ils voudraient revêtir ils devraient abandonner définitivement l'état ecclésiastique (ATF 114 Ia 403 consid. 6b). Tel est le cas également des incompatibilités de parenté, comme celles qu'établit l'art. 48 de la loi vaudoise sur les communes (LC) (BUFFAT, op.cit. p. 34 et 263). Elles ne confèrent en effet aucun

BGE 116 Ia 477 S. 481

droit d'option aux personnes qu'elles visent. Le parent ou l'allié exclu ne peut en principe renoncer à sa situation familiale comme il renoncerait à une occupation (sous réserve du divorce, qui d'ailleurs ne supprime pas les liens d'alliance: art. 21 al. 2 CC; BUFFAT, op.cit. p. 248; cf. toutefois E. BUCHER, Kommentar ZGB, n. 46 ad art. 20/21). Il se justifie dès lors d'autant plus d'assimiler les cas d'incompatibilité résultant de la parenté ou de l'alliance à ceux d'inéligibilité (cf. BUFFAT, op.cit. p. 220). Ces incompatibilités ne conférant pas de véritable droit d'option, c'est en principe au législateur qu'il incombe de désigner le parent ou l'allié qui est autorisé à exercer la fonction publique (BUFFAT, op.cit. p. 34 et 246). Le canton de Vaud l'a fait à l'art. 95 LC. Les recourants ont donc qualité pour recourir sur la base de l'art. 85 let. a OJ, non seulement en tant qu'ils invoquent une violation de leurs droits politiques, mais aussi en tant qu'ils se prévalent d'arbitraire, ce dernier grief n'ayant toutefois pas de portée propre en l'espèce.

2. La question litigieuse porte sur le sens qu'il convient d'attacher au terme de "beaux-frères" contenu à l'art. 48 let. d LC. Dans le langage courant du citoyen ordinaire, "beau-frère" a une signification large, qui englobe aussi les conjoints de deux soeurs. Il est toutefois manifeste, et reconnu au moins implicitement par les recou-

rants, que ce terme est susceptible en outre de recevoir une signification technique et juridique différente, plus restrictive et qui, précisément, n'englobe pas les conjoints de deux soeurs. a) Les recourants soutiennent que le terme de "beaux-frères" utilisé à l'art. 48 LC ne peut avoir que le sens qui est le sien dans le langage courant et que le citoyen moyen peut raisonnablement et objectivement comprendre. Ce serait là son sens clair, qui postulerait une application littérale et n'aurait pas à être dégagé par une méthode d'interprétation. ... Le Conseil d'Etat considère lui aussi qu'il n'y a pas matière à interprétation. Mais il tient pour évident que l'art. 48 let. d LC confère au terme de "beaux-frères" le sens qu'il a aujourd'hui dans la terminologie du code civil.
b) Le fait que le terme en question ait été repris sans modification d'une loi antérieure doit être pris en considération, mais il ne saurait être seul décisif a priori. L'art. 33 de la loi vaudoise du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales disposait qu'outre les degrés de parenté prohibés par l'art. 32 ("parents et alliés en ligne ascendante ou descendante"), ne pouvaient simultanément être

BGE 116 Ia 477 S. 482

membres d'une municipalité, dans les communes dont la population excédait 200 âmes, les frères, les oncles et les neveux de sang et, de plus, dans celles où la population excédait 600 âmes, "les beaux-frères et les germains de sang". Par une loi du 2 septembre 1908, cet art. 33 a été modifié en ce sens que les incompatibilités qu'il établissait toucheraient désormais: les frères, dans les communes dont la population excédait 200 âmes; les oncles et les neveux de sang, dans les communes dont la population excédait 400 âmes, et "les beaux-frères et les germains de sang", dans celles dont la population excédait 800 âmes. Il ressort de ces textes, d'une part, que les notions de parenté et d'alliance exprimées à l'art. 32 ne leur étaient pas étrangères, d'autre part que la loi utilisait aussi des termes (alliés, oncles et neveux de sang, germains de sang) qui n'étaient sans doute pas utilisés dans le langage courant des citoyens ordinaires. On peut en déduire déjà que le sens des termes utilisés dans la loi du 16 septembre 1885 pour déterminer les incompatibilités n'était vraisemblablement pas, ou en tout cas pas nécessairement, celui du langage quotidien des citoyens moyens, non plus que celui donné par les dictionnaires de la langue, qui n'indiquent généralement pas l'éventuelle signification particulière des vocables dans des textes juridiques. c) La loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales a été abrogée par celle du 28 février 1956 sur les communes (art. 187 ch. 3 LC). L'art. 33 de la loi du 16 septembre 1885 n'a pas été repris textuellement dans la loi de 1956. Au contraire, les art. 32 et 33 ont été fondus en une seule disposition, celle de l'art. 48 aujourd'hui litigieuse, où les motifs d'incompatibilité sont définis en termes identiques à ceux de la loi antérieure modifiée le 2 septembre 1908, sauf précisément à la lettre d'où, à côté des beaux-frères, les "germains de sang" ont été remplacés par les "cousins germains", qui signifient sans doute la même chose. Il s'ensuit que le législateur cantonal de 1956 n'a pas repris servilement et aveuglément une norme antérieure et le langage qu'elle utilisait, mais qu'il en a au contraire repensé la formulation en l'exprimant à nouveau, dans un contexte global d'ailleurs profondément remanié. Or, il ne peut être sérieusement mis en doute qu'en reprenant alors des termes exprimant des notions de parenté et d'alliance (au sens large), ce législateur les a utilisés, le sachant et le voulant, dans l'acception qui était et qui est encore la leur de manière très générale en Suisse depuis l'entrée en vigueur du code

BGE 116 Ia 477 S. 483

civil et plus spécialement de ses art. 20 et 21. Cela est confirmé par l'exposé des motifs de la loi sur les communes, où il est dit expressément "...; quant aux incompatibilités résultant de liens de parenté ou d'alliance (48, 50, 51), elles ne supportent également pas de dérogation" (BGC P.1955 p. 825; citation tirée de la décision

attaquée et non contestée par les recourants). A tout le moins, si le législateur avait entendu donner à ces termes une signification différente, l'aurait-il exprimé spécialement. Le Tribunal fédéral a émis cette même idée, transposée dans le domaine pénal, dans l'arrêt ATF 80 IV 98 à propos de la signification des "proches" selon l'art. 110 ch. 2 CP.
En 1919, il a eu à se prononcer sur le sens d'une norme constitutionnelle cantonale instituant une incompatibilité au niveau des autorités cantonales entre père et fils, frères, beaux-frères, époux de soeurs, beau-père et beau-fils, oncle et neveu ("Vater und Sohn, Brüder, Schwäger, Ehemänner von Schwestern, Schwiegervater und Schwiegersohn, Oheim und Neffe"); il s'agissait plus précisément de savoir si la formule "oncle et neveu" n'englobait que des parents par le sang, ou aussi des personnes simplement alliées (ATF 45 I 145ss). Le Tribunal fédéral a considéré que, dans le sens juridique technique, en particulier celui du droit civil, les termes "oncle et neveu" ne visaient qu'un rapport de parenté par le sang et qu'il y avait dès lors une certaine présomption que la disposition constitutionnelle en cause dût être interprétée en ce sens. En outre, la structure de cette disposition permettait de déduire que si des rapports de simple alliance devaient constituer un motif d'incompatibilité, cela aurait été dit expressément. Toutefois, il n'était pas impossible que le constituant ait utilisé les termes en question dans le sens qui était le leur dans le langage courant, en y englobant aussi les rapports d'alliance. Le Tribunal fédéral a finalement opté plutôt pour cette signification étendue, parce qu'elle était en l'espèce postulée par le but de la norme et qu'elle avait été confirmée par l'évolution historique du texte constitutionnel: dans la formule primitive "in Blutsverwandtschaft stehende Oheime und Neffen", la restriction "in Blutsverwandtschaft stehende" avait été supprimée en 1863 en même temps qu'était introduit le nouveau critère des époux de soeurs ("Ehemänner von Schwestern"); par ailleurs, l'interprétation extensive défendue par le gouvernement cantonal se fondait sur des directives de l'autorité cantonale supérieure, le Landrat, dont il n'y avait pas lieu de s'écarter sans nécessité en pareille matière.

BGE 116 Ia 477 S. 484

En l'espèce, aucun des motifs particuliers qui ont conduit le Tribunal fédéral dans le cas précité à s'écarter du sens juridique des termes utilisés n'est donné. La formulation et la structure de l'art. 48 actuel de la loi sur les communes parlent au contraire, comme on l'a vu plus haut, en faveur d'une signification juridique technique du terme "beaux-frères" qui y est utilisé. En outre, il n'apparaît nullement que le but de cette disposition ait impliqué, pour le législateur vaudois de 1956, la nécessité d'étendre les incompatibilités à des situations extérieures au cercle des relations de parenté et d'alliance (cf. la critique des "incompatibilités de parenté" dans BUFFAT, op.cit. p. 263/264). Ainsi, le terme "beaux-frères" à l'art. 48 let. d LC a, dans la terminologie technique déterminante utilisée par cette loi, un sens qui ne saurait aller plus loin que celui qu'il a dans la terminologie juridique courante concernant les liens de parenté et d'alliance au sens des art. 20 et 21 CC, quand bien même le droit cantonal, dans les matières qui lui sont réservées, puisse théoriquement donner à ces termes, par la loi ou la coutume, une acception spécifique différente (EGGER, Kommentar ZGB, n. 8 ad art. 20 et n. 3 ad art. 21; E. BUCHER, Kommentar ZGB, n. 56 et 70 ss; voir aussi BUFFAT, op.cit. p. 196/197, et ANDREAS BUCHER, Personnes physiques et protection de la personnalité, 1985, p. 77 No 247; TUOR, Das schweizerische Zivilgesetzbuch, 10e éd. 1986, p. 77). Cela étant, il n'est pas contestable que le terme de "beaux-frères" ne s'applique qu'aux parents (par le sang) du conjoint et non à ses alliés, et qu'il n'englobe donc pas les époux de deux soeurs (EGGER, n. 1 ad art. 21; E. BUCHER, Kommentar, n. 39-41; ANDREAS BUCHER, op.cit. p. 78 No 253; DESCHENAUX/TERCIER, Personnes physiques et tutelle, 1986, Nos 344-345). C'est dès lors à juste titre que le Conseil d'Etat en a ainsi décidé; partant, il s'avère superflu d'entrer en matière sur le problème général, évoqué par les recourants, des différentes méthodes d'interprétation usuelles en droit suisse.