Urteilskopf

90 I 69

13. Arrêt du 29 avril 1964 dans la cause Couchepin contre Grand Conseil du canton du Valais.
Regeste (de):
1. Zulässigkeit einer staatsrechtlichen Beschwerde, erhoben gegen die Anordnung eine Volksabstimmung und eingereicht nach der Abstimmung, aber innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung der angefochtenen Anordnung (Erw. 1).

2. Das Stimmrecht umfasst die Stimmfreiheit, d.h. das Recht des Bürgers, seine Stimme geheim, von aussen unbeeinflusst und gemäss seinem wirklichen Willen abzugeben (Erw. 2 a).

3. Aus dem Recht des Bürgers, seine Stimme gemäss seinem wirklichen Willen abzugeben, folgt für das Gebiet des Finanzreferendums, dass die dem Bürger vorgelegte Frage sich grundsätzlich nur auf einen Gegenstand beziehen darf, es sei denn, dass zwei Gegenstände voneinander abhängen oder einen gemeinsamen Zweck haben, der sie objektiv betrachtet als eng zusammengehörend erscheinen lässt (Erw. 2 b und c).

4. Die Kredite für die Vergrösserung eines Spitals einerseits und für den Bau und Umbau verschiedener Schulgebäude anderseits müssen dem Volke getrennt zur Abstimmung unterbreitet werden (Erw. 3).

Regeste (fr):
1. Recevabilité d'un recours de droit public dirigé contre une décision organisant une votation et formé après celle-ci, mais dans les trente jours suivant la communication de la décision attaquée (consid. 1).

2. Le droit de vote implique la liberté de vote, soit le droit pour le citoyen de voter dans le secret, à l'abri de toute influence extérieure et d'une manière conforme à sa volonté réelle (consid. 2 a).

3. En matière de referendum financier, le droit de l'électeur de s'exprimer d'une manière correspondant à sa volonté réelle implique que le peuple ne soit en principe consulté que sur une question à la fois, à moins que deux objets ne soient interdépendants ou qu'ils n'aient un but commun qui les unit étroitement par un lien réel et objectif (consid. 2 b et c).

4. Doivent être soumises séparément au peuple les dépenses concernant l'agrandissement d'un hôpital et celles relatives à la construction ou à la transformation de divers bâtiments scolaires (consid. 3).

Regesto (it):
1. Ricevibilità di un ricorso di diritto pubblico diretto contro una decisione che organizza una votazione, ma interposto dopo questa votazione nei trenta giorni che seguono la comunicazione della decisione impugnata (consid. 1).

2. Il diritto di voto comporta la libertà di voto, ossia la facoltà del cittadino di votare nel segreto, senza essere influenzato dallo esterno, e in modo conforme alla sua reale volontà (consid. 2 a).

3. In materia di referendum finanziario, il diritto dell'elettore di esprimersi in modo conforme alla sua volontà reale presuppone che, di massima, la consultazione verta su un unico oggetto. E'riservato il caso, in cui due oggetti siano interdipendenti o che abbiano uno scopo reso strettamente comune da legami reali e oggettivi (consid. 2 b et c).

4. Le spese concernenti l'ampliamento di un ospedale e quelle relative alla costruzione o alla trasformazione di diversi edifici scolastici devono essere sottoposte al popolo separatamente (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 70

BGE 90 I 69 S. 70

A.- Le 14 novembre 1963, le Grand Conseil du canton du Valais adopta un décret ainsi conçu: "Article premier. Il est mis à la disposition du Conseil d'Etat un crédit de 30 millions de francs, réparti comme suit: a) treize millions cinq cent mille francs pour la transformation et l'agrandissement du collège de Brigue; b) cinq millions cent mille francs pour la construction des écoles professionnelles de Brigue, Martigny et Monthey; c) deux millions huit cent mille francs pour l'agrandissement et la réfection de l'école d'agriculture de Châteauneuf;

BGE 90 I 69 S. 71

d) huit millions deux cent mille francs pour l'agrandissement de l'hôpital et la construction de cliniques pour enfants déficients à Malévoz. Le montant du devis sera augmenté en proportion de la hausse du coût de construction déterminé par l'index admis pour les constructions fédérales (index de Zurich). Les crédits supplémentaires résultant de l'index sont mis à la disposition du Conseil d'Etat sans un nouveau décret. Ils figureront séparément au budget. Art. 2. Les emprunts seront contractés par le Conseil d'Etat, au für et à mesure des besoins. Art. 3. Le Conseil d'Etat veillera à conclure ces emprunts aux meilleures conditions. Un amortissement minimum de 5% sera prévu annuellement au budget de l'Etat. Art. 4. A la commission des constructions présidée par l'architecte cantonal sera adjointe une délégation du Grand Conseil dans laquelle tous les groupes seront représentés. Art. 5. Le présent décret est soumis à la votation populaire." Par arrêté du 7 février 1964, le Conseil d'Etat du canton du Valais convoqua les assemblées primaires pour le 15 mars 1964, "à l'effet de se prononcer sur l'acceptation ou le rejet du décret du 14 novembre 1963". L'art. 2 de cet arrêté dispose que "la votation aura lieu au bulletin secret, par le dépôt d'un bulletin imprimé sur lequel on inscrira un oui pour l'acceptation ou un non pour le rejet". Le décret et l'arrêté furent publiés dans le bulletin officiel du 14 février 1964. Le décret fut accepté par le peuple le 15 mars 1964.

B.- Par acte mis à la poste le 16 mars 1964, François Couchepin, à Martigny-Ville, a formé un recours de droit public dans lequel il requiert le Tribunal fédéral d'annuler le décret du 14 novembre 1963, l'arrêté du 7 février 1964 et la votation du 15 mars 1964. Il se plaint d'une violation de l'art. 30 ch. 4 Cst. val. selon lequel le peuple doit être appelé à se prononcer sur "toute décision du Grand Conseil entraînant une dépense extraordinaire de fr. 200 000, si cette dépense ne peut être couverte par les recettes ordinaires du budget". Il soutient que les diverses dépenses prévues par le décret du 14 novembre 1963 auraient dû être soumises séparément au peuple. Selon lui, la votation unique organisée en l'espèce était de nature à porter atteinte à la liberté de vote des électeurs.

BGE 90 I 69 S. 72

Le Conseil d'Etat conclut principalement à l'irrecevabilité, subsidiairement au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le présent recours a pour objet une question relative à l'organisation de la votation. Cette question a été définitivement tranchée par le décret du 14 novembre 1963 et l'arrêté du 7 février 1964, publiés l'un et l'autre le 14 février 1964. Aucun de ces actes n'était susceptible d'un recours cantonal. Le recours de droit public, mis à la poste le dernier jour du délai à compter de cette publication, a été formé ainsi en temps utile. Peu importe que ce dernier jour coïncide avec le lendemain de la votation. Les délais de recours institués par l'OJ sont à la disposition des plaideurs jusqu'à leur expiration (cf. RO 82 I 70/71). Le fait que les opérations électorales se sont déroulées avant la fin du délai pour attaquer la décision qui les organisait n'entraîne aucune dérogation à ce principe. L'arrêt Bühler cité par l'intimé (RO 74 I 18 ss.) ne conduit pas à une conclusion différente. Certes, il déclare qu'un citoyen perd la possibilité de former un recours de droit public concernant l'organisation de la votation lorsqu'il n'agit pas avant le scrutin. Toutefois, il concerne un cas où le recours de droit public avait été formé après l'expiration du délai de l'art. 89 OJ, calculé dès la décision organisant la votation (idem dans RO 81 I 203 ss.). Il n'est dès lors pas applicable en l'espèce où le recours a été formé dans ce délai.

2. Le décret du 14 novembre 1963 vise quatre crédits distincts. Le premier concerne la transformation et l'agrandissement du collège de Brigue, le second la construction d'écoles professionnelles à Brigue, Martigny et Monthey, le troisième l'agrandissement et la réfection de l'école d'agriculture de Châteauneuf et le quatrième l'agrandissement de l'hôpital et la construction de cliniques pour enfants déficients à Malévoz. Il s'agit de savoir si ces quatre crédits pouvaient être soumis au peuple dans une

seule votation ou s'ils devaient faire, chacun ou certains d'entre eux, l'objet d'une votation séparée. a) Le droit de vote en matière politique est un droit constitutionnel garanti par le droit fédéral. Il donne notamment au citoyen le droit d'exiger que le résultat des élections ou des votations ne soit pas reconnu, s'il n'est pas l'expression sûre et véritable de la libre volonté du corps électoral (RO 89 I 443, 75 I 245). Il confère donc à l'électeur le droit notamment de s'exprimer en pleine liberté, c'est-à-dire non seulement de voter dans le secret et à l'abri de toute influence extérieure, mais aussi de remplir son bulletin d'une manière conforme à sa volonté réelle. Si ces principes sont violés, c'est le droit de vote lui-même qui est atteint. Selon sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral statue alors librement (RO 89 I 77. 85/86, 443, 453/454). Dans la mesure où l'arrêt Deutsch (RO 57 I 184 ss.) dit le contraire, il est dépassé. b) Le droit de l'électeur de s'exprimer d'une manière correspondant à sa volonté réelle implique, en matière de referendum financier, que le peuple ne soit en principe appelé à voter que sur une question à la fois. Il est vrai que cette opinion, assez largement répandue en doctrine (GIACOMETTI, Staatsrecht der schw. Kantone, p. 424/425, note 22; PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, thèse Zurich 1945, p. 46/47; GEILINGER, Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich, thèse Zurich 1947, p. 39, note 29 et p. 66, note 104; KUHN, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung, thèse Zurich 1956, p. 80/81; KLINGENBERG, Das Finanzreferendum im Kanton Schaffhausen, thèse Zurich 1957, p.11), n'a pas toujours été celle du Tribunal fédéral. En effet, posant la question sur le terrain de la législation cantonale, et non sur celui du droit de vote garanti par le droit fédéral, la Chambre de droit public a jugé à plusieurs reprises que, dans la mesure où la loi ne prévoit pas expressément le contraire et sauf le cas d'arbitraire, l'électeur n'a aucun

droit à ce que les questions soumises au peuple par voie de referendum aient un objet unique (RO 57 I 188 ss.; arrêts non publiés Béguin, du 7 juin 1940, résumé dans ZBl 1940, p. 364/365, et Zimmermann, du 10 mars 1949). Cette jurisprudence ne tient toutefois pas un compte suffisant de la liberté de l'électeur, telle qu'elle découle du droit de vote garanti par le droit fédéral. C'est la nécessité de sauvegarder cette liberté qui en principe l'emporte et oblige l'autorité à organiser une votation pour chaque objet, même si la constitution ou la loi cantonales ne contiennent aucune disposition à cet égard. Sinon le citoyen, qui est favorable à l'un des projets, est obligé ou de le repousser pour manifester son opposition à l'autre ou de l'accepter, mais en faisant croire alors par son vote qu'il appuie le second. c) L'application rigoureuse de ce principe représenterait cependant pour les autorités cantonales une contrainte inadmissible et souvent contraire à l'intérêt général qu'elles ont pour mission de promouvoir. Sans doute serait-il exclu de joindre en une même votation des dépenses sans aucun rapport entre elles pour des raisons de pure tactique électorale. C'est ainsi que, à seule fin de faire admettre au peuple une dépense impopulaire, il ne saurait être question de lui présenter en même temps une dépense qu'il envisage avec faveur. Il n'en reste pas moins que, dans certaines hypothèses, les autorités cantonales doivent pouvoir soumettre en même temps au peuple plus d'une dépense ayant un unique objet. Tel est le cas non seulement lorsque deux dépenses sont interdépendantes de telle manière que l'une ne peut être faite sans l'autre, mais aussi lorsque les dépenses soumises en même temps au peuple ont un but commun, qui les réunit étroitement par un lien réel et objectif. Ainsi les autorités d'un canton peuvent demander au citoyen de dire, par un seul oui ou un seul non, s'il accepte ou refuse un ensemble de crédits particuliers concernant tous par exemple la construction de bâtiments scolaires, ou l'amélioration du réseau routier ou encore le développement

d'installations hospitalières. Certes, il se pourra que l'électeur se trouve ainsi obligé d'accepter un crédit auquel il est opposé pour pouvoir se prononcer en faveur de l'octroi des autres; sans doute aussi, sa liberté de vote sera de la sorte restreinte. Toutefois, lorsque les diverses dépenses présentées ensemble sont reliées entre elles par le but commun défini ci-dessus, le citoyen est appelé à se prononcer non pas tant sur chacun des crédits que sur ce but même. Cela permet d'exiger de lui qu'il se détache, dans une certaine mesure, de l'opinion qu'il peut avoir sur telle ou telle dépense particulière, qu'il envisage et apprécie dans son ensemble la tâche que les autorités estiment devoir entreprendre et qu'il exprime sur elle un jugement global. Si les gouvernements et les parlements cantonaux ne pouvaient pas présenter ensemble au peuple des dépenses poursuivant le même but, ils risqueraient d'être empêchés, dans un domaine déterminé, de faire participer toutes les régions du canton et toutes les couches de la population d'une manière égale à la prospérité commune.

3. En l'espèce, les divers crédits litigieux peuvent être répartis en deux catégories bien distinctes. Les uns concernent le collège de Brigue, l'école d'agriculture de Châteauneuf ainsi que les écoles professionnelles de Brigue, Martigny et Monthey; ils relèvent de l'instruction publique au sens large. Les autres ont pour objet l'hôpital de Malévoz; ils ressortissent à la santé publique. Ces deux catégories de crédits n'ont pas de but commun. Elles ont trait à des tâches étatiques nettement distinctes. Rien ne servirait d'objecter que les travaux envisagés à Malévoz comprennent notamment la construction de cliniques pour enfants déficients. Sans doute, de telles cliniques sont destinées, comme les écoles, à la jeunesse. Il n'empêche que l'Etat envisage de les construire dans le cadre de son obligation de sauvegarder la santé publique, obligation entièrement distincte du devoir d'assurer l'instruction publique. Le crédit de 8 200 000 fr. relatif à l'hôpital de Malévoz devait donc être présenté séparément au peuple.

Dans cette mesure, le recours est fondé. En revanche, il ne l'est pas en tant qu'il vise à obtenir une votation distincte pour chacun des autres crédits. Les dépenses concernant les écoles professionnelles de Brigue, Martigny et Monthey ainsi que l'école d'agriculture de Châteauneuf ont toutes pour but la formation professionnelle de la jeunesse. Le lien qui les unit est suffisamment étroit pour qu'elles puissent faire l'objet d'une votation unique. On peut se demander, il est vrai, si celle-ci doit être étendue au crédit de 13 500 000 fr. concernant la transformation et l'agrandissement du collège de Brigue. Cette institution est en effet un établissement d'instruction secondaire destiné à donner aux élèves non pas une formation directement utile à l'exercice d'un métier, mais une culture générale préparant surtout aux études supérieures. Néanmoins, comme les écoles professionnelles, il est un des moyens qu'utilise l'Etat pour contribuer à l'éducation et à la formation de la jeunesse. Ce but commun crée encore entre les diverses dépenses scolaires prévues par l'art. 1er lettres a à c du décret attaqué un lien suffisamment étroit pour considérer comme admissible l'organisation d'une votation unique.
En résumé, les autorités cantonales valaisannes devront à tout le moins organiser deux votations, l'une pour le crédit de 8 200 000 fr. relatif à l'hôpital de Malévoz, l'autre pour les trois crédits concernant le collège de Brigue, l'école de Châteauneuf et les écoles professionnelles de Monthey, Martigny et Brigue. C'est dans ce sens qu'il y a lieu d'admettre le recours.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
Le recours est admis dans le sens des motifs. Sont en conséquence annulés: a) le décret du Grand Conseil du 14 novembre 1963,
b) l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 février 1964,
c) la votation du 15 mars 1964.