

# **BGer 1C\_341/2025 vom 8. April 2026**

Bundesgericht, 2026-04-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_341\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_341_2025)

FR: TF 1C\_341/2025 du 8 avril 2026

IT: TF 1C\_341/2025 del 8 aprile 2026

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Selon l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques, y compris au niveau communal. Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité chargée de cet examen ( ATF 128 I 190 consid. 1.1; cf. ATF 134 I 172 consid. 1).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause ( art. 89 al. 3 LTF ), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué ( ATF 134 I 172 consid 1.2; 130 I 290 consid. 1). La qualité pour agir des recourants, tous électeurs dans la commune et membres du comité d'initiative, est ainsi indiscutable.

Pour le surplus, le recours est formé en temps utile contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale ( art. 88 al. 1 let. a LTF ), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

### **E. 2**

Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont, comme en l'espèce, étroitement liées aux droits politiques ou en précisent le contenu et l'étendue ( ATF 150 I 204 consid. 6.2; 149 I 291 consid. 3.1). En présence de deux interprétations également défendables, ou en cas de doute sérieux sur l'interprétation d'une disposition, le Tribunal fédéral fait preuve de retenue et s'en tient en général à la solution retenue par la plus haute autorité cantonale, à savoir le peuple et le parlement ( ATF 149 I 291 consid. 3.1; 141 I 186 consid. 3).

### **E. 3**

Les recourants reprochent à la Cour constitutionnelle d'avoir considéré que leur initiative n'était pas conforme à la forme prescrite par le droit cantonal et se plaignent dans ce cadre d'une violation de l'art. 138 de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques du 5 octobre 2021 (LEDP; BLV 160.01) en lien avec l' art. 34 al. 1 Cst.

#### **E. 3.1**

L' art. 34 al. 1 Cst. garantit de manière générale et abstraite les droits politiques, y compris le droit d'initiative, que ce soit sur le plan fédéral, cantonal ou communal ( ATF 149 II 66 consid. 2.1; 144 I 193 consid. 3; 139 I 2 consid. 5.2). Il ne définit en revanche pas en détail leur contenu et renvoie à cet égard aux constitutions et lois cantonales. La violation des dispositions en question implique aussi celle de l' art. 34 al. 1 Cst. ( ATF 147 I 206 consid.

2.2). En matière d'initiative, la protection de l' art. 34 Cst. est large et protège notamment le droit de lancer une initiative (VINCENT MARTENET/THÉOPHILE VON BÜREN, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N 20 ad art. 34 Cst. ).

Des règles qui poseraient des conditions d'exercice des droits politiques trop strictes ou prohibitives iraient à l'encontre de la garantie de l' art. 34 al. 1 Cst. Ainsi, et selon l'adage "in dubio pro populo", le texte d'une initiative doit être, si nécessaire, interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Il découle également du principe de la proportionnalité qu'une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens ( art. 36 al. 2 et 3 Cst. ). Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants ( ATF 149 I 291 consid. 3.3; 149 I 182 consid. 2.2; cf. également CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020, N 470 ss, CAMILLA JACQUEMOUD, Le traitement favorable des initiatives populaires, ZBl 121/2020 p. 415 avec références et MARTENET/VON BÜREN, op. cit., N 20 ad art. 34 Cst. , qui rappellent tous que le principe d'interprétation favorable d'une initiative se rapporte tant à la validité matérielle qu'aux autres conditions de validité d'une initiative).

### **E. 3.2**

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste ( ATF 150 IV 48 consid. 3.2; 149 IV 9 consid. 6.3.2.1).

### **E. 3.3**

L'art. 138 LEDP prévoit ce qui suit:

1 L'initiative qui porte sur la modification ou l'abrogation d'un règlement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Si elle porte sur l'adoption d'un règlement, elle peut être présentée sous forme d'un règlement rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux.

2 Dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet.

#### **E. 3.3.1**

En l'espèce, la Cour constitutionnelle a qualifié l'initiative "Pour une réglementation des installations de téléphonie mobile à Etagnières" d'initiative de planification rédigée de toutes pièces. Se référant à deux de ses arrêts récents et à un ouvrage de doctrine, elle a considéré que cette initiative faisait partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP et devait partant être rédigée en termes généraux. Elle a dès lors confirmé la décision communale selon laquelle l'initiative devait être invalidée faute de respecter la forme prescrite.

### **E. 3.3.2**

L'initiative litigieuse porte sur l'ajout d'un nouvel article dans le RCCAT. Il importe toutefois peu que cette initiative soit qualifiée d'initiative réglementaire ou de planification, dès lors que l'art. 138 al. 1 LEDP ne fait aucune distinction selon la matière visée par le règlement.

#### **E. 3.3.2.1**

À cet égard, ni le jugement cantonal attaqué, ni les arrêts cantonaux auxquels il se réfère ne donnent d'explications à l'appui de l'interprétation selon laquelle une initiative de planification entre dans le champ d'application de l'art. 138 al. 2 LEDP, ce qui ne ressort pas de la lettre de la loi. L'arrêt entrepris ne démontre pas non plus que le législateur cantonal, en adoptant l'art. 138 al. 2 LEDP (ou, précédemment, l'art. 106c de l'ancienne loi vaudoise du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques [aLEDP; BLV 160.01], les deux articles étant similaires en tous points), aurait eu la volonté d'obliger les initiants à proposer un projet rédigé en termes généraux s'agissant d'initiatives de planification.

#### **E. 3.3.2.2**

L'art. 135 al. 1 LEDP énumère de manière exhaustive les différents objets à propos desquels une initiative communale peut être déposée (cf. Exposé des motifs et projets de lois, in: BGC [Bulletin du Grand Conseil vaudois] 2005, Tome 7 [ci-après: EMPL], p. 8441 s., en lien avec l'art. 106 al. 1 let. a à g aLEDP, qui correspond à l'actuel art. 135 al. 1 let. a à g LEDP). Selon cet article, une initiative peut notamment concerner la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal (let. a), ce type d'initiative visant l'élaboration de projets concrets, tels que la construction de bâtiments ou la création d'infrastructures, plutôt qu'en l'adoption de règlements généraux et abstraits (EMPL, p. 8442). Une initiative peut également porter sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal (let. b), y compris les règlements liés à un plan directeur ou de quartier (EMPL, p. 8442). Elle peut finalement viser des aspects concernant le fonctionnement des autorités communales (let. d à g).

L'exposé des motifs précise que l'initiative portant sur un projet au sens de l'art. 135 al. 1 let. a LEDP doit être présentée en termes généraux; il en va de même pour une initiative qui porte sur l'un des objets mentionnés à l'art. 135 al. 1 let. c à g et qui n'entraîne pas la modification d'un règlement communal (EMPL, p. 8438 et 8444, sur l'ancien art. 106c aLEDP). Il en ressort que la notion d'"autres cas", visée par l'art. 138 al. 2 LEDP (ancien art. 106c al. 2 aLEDP) se réfère aux objets visés par l'art. 135 al. 1 let. a et c à g LEDP (ancien art. 106 al. 1 let. a et c à g aLEDP) et qu'il n'existe pas d'obligation de formuler en termes généraux une initiative portant sur un autre objet. Or, aucun des objets au sens de l'art. 135 al. 1 let. a et c à g LEDP n'a trait à la planification territoriale.

A contrario, la forme de l'initiative qui entraîne la modification d'un règlement communal est réglée par l'art. 138 al. 1 LEDP. On peine ainsi à voir en quoi une initiative visant à ajouter ou à modifier une disposition dans un règlement portant sur les constructions et l'aménagement du territoire, comme c'est le cas en l'espèce, tomberait sous le coup de l'art. 138 al. 2 LEDP.

Partant, une interprétation littérale, historique et systématique de la loi permet de conclure que le législateur, en adoptant l'art. 138 al. 2 LEDP, n'avait prévu d'imposer une proposition en termes généraux que pour les initiatives visant les projets au sens de l'art. 135 al. 1 let. a

LEDP et pour les initiatives portant sur les objets visés par l' art. 135 al. 1 let . c à g LEDP qui n'entraînaient pas la modification d'un règlement. L'art. 138 al. 2 LEDP ne saurait dès lors s'appliquer à l'initiative litigieuse, qui prévoit précisément d'ajouter un nouvel article dans le RCCAT.

### **E. 3.3.2.3**

Au demeurant, le fait que la doctrine et le Tribunal fédéral relèvent, de manière générale, qu'un projet rédigé en termes généraux est en principe plus approprié qu'un projet rédigé de toutes pièces lorsque l'initiative porte sur une mesure de planification ne suffit pas à s'écarter du texte de la loi et de la volonté du législateur (sur la question de la forme de l'initiative de planification, cf. notamment arrêt 1C\_391/2021 du 8 juillet 2022 consid. 3.3; BISAZ, op. cit., N 772 ss; MAXIME FLATTET, Démocratie directe et aménagement du territoire, 2021, N 725-726; STÉPHANE GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008, N 504 et références; ANDREAS HOHL, Probleme des Initiativrechts auf dem Gebiet des Baurechts und der Raumplanung, Zurich 1989, p. 80 s.; CAMILLA JACQUEMOUD, L'initiative rédigée en termes généraux - Un instrument trop souvent négligé dans les domaines à incidences spatiale, BR/DC 2024 p. 45 ss; EVELYNE SCHMID, Umsetzungskriterien bei Volksinitiativen in Form einer allgemeinen Anregung, ex ante 1/2016, p. 31; PIERRE TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103/2002 p. 2 ss, N 7).

### **E. 3.3.3**

Au vu de ce qui précède, l'interprétation de l'art. 138 al. 2 LEDP faite par l'autorité précédente revient à restreindre le droit d'initiative des recourants, protégé par l' art. 34 al. 1 Cst. , sans qu'une base légale ne le prévoie. Une telle restriction n'est partant pas admissible. Il convient encore de relever qu'une telle manière de procéder va également à l'encontre du principe du traitement favorable des initiatives et du principe de la proportionnalité, qui veulent que l'invalidation d'une initiative n'intervienne qu'en dernier recours.

La Cour constitutionnelle a ainsi violé l' art. 34 Cst. en invalidant le projet d'initiative litigieux au motif qu'il ne remplissait pas les exigences de forme de l'art. 138 al. 2 LEDP.

### **E. 4**

Il s'ensuit que le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée à la Cour constitutionnelle pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ( art. 66 al. 4 LTF ). Une indemnité de dépens est allouée aux recourants, à charge de l'intimée ( art. 68 al. 1 LTF ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.