

VD_OMNI CCST.2007.0002 vom 6. Juli 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2007.0002

FR: VD_OMNI CCST.2007.0002 du 6 juillet 2007

IT: VD_OMNI CCST.2007.0002 del 6 luglio 2007

Regeste

COMITE D'INITIATIVE Sauver les Bosquets de Fontanivent, KREIS, WEBER, HINDERER, COCHARD, GARCIA, VIQUERAT c/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Municipalité de Montreux | Lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent et puisse correspondre à la volonté des initiants. En l'espèce, une initiative qui portait sur le maintien d'un domaine en main communale et sur son ouverture au public, invalide en ce qui concerne le premier volet, peut être réduite au seul second volet.

Erwägungen

E. 1

La décision du Conseil communal de Montreux constatant l'invalidité de l'initiative communale est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle (art. 106m al. 3 et 123 g LEDP, art. 19 al. 1 LJC). Le recours a été formé dans le délai légal de 20 jours dès communication de la décision (art. 123i et 106m al. 3 LEDP). Les recourants 1 à 9 sont membres du corps électoral de la Commune de Montreux et ont dès lors qualité pour recourir (art. 123h al. 2 LEDP). Il en va de même du Comité d'initiative "Sauver les Bosquets de Fontanivent", dans la mesure où le pourvoi concerne l'exercice de ce droit populaire (art. 123h al. 3 LEDP; Grisel, Initiative et référendum populaires, 3 e éd., Berne 2004, n° 338 p. 143). Le recours étant au surplus recevable à la forme (art. 123j LEDP), il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu du fait qu'ils n'ont pu s'exprimer sur la question de la validité de l'initiative avant que la décision attaquée ne soit prise, en particulier sur le fait nouveau que constituait l'exécution du contrat de vente le 8 novembre 2006. Cette violation devrait entraîner l'annulation de la décision. Le Tribunal fédéral n'a pas résolu la question de savoir si l'autorité compétente pour statuer sur la validité d'une initiative doit, en vertu de l'article 29 alinéa 2 Cst (auparavant, de l'art. 4 aCst), donner aux initiants l'occasion de s'exprimer préalablement à ce sujet (ATF 123 I 63 (f) c. 2; ATF 100 Ia 386, c. 3). Cette question peut également rester en suspens dans le cas d'espèce. En effet, en autorisant la récolte des signatures le 19 mai 2006, la Commune a d'emblée attiré l'attention des initiants sur le fait que l'initiative était sans objet et devrait être invalidée, puisque la vente était désormais "complètement exécutoire", ayant été autorisée par le Conseil communal et l'autorité préfectorale et n'ayant pas donné lieu à une demande de référendum. Les recourants se sont abstenus de réagir à ce moment, ainsi que dans la suite de la procédure, alors qu'ils n'ignoraient pas que leur initiative posait problème, de sorte qu'ils ne sauraient se plaindre en recours seulement d'une violation de leur droit d'être entendu. De toute manière, la vente était déjà conclue avec l'approbation du Conseil

communal au moment du dépôt de l'initiative, de sorte que les initiants devaient compter sur son exécution, qui ne constitue pas véritablement un fait nouveau sur lequel ils auraient dû s'exprimer spécifiquement. Le moyen est dès lors infondé.

E. 3

a) Selon son objet, l'initiative populaire en matière communale est rédigée de toutes pièces ou conçue en termes généraux (art. 106c, 106n et 106o LDEP). L'initiative qui porte sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement peut, respectivement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet (art. 106c LDEP). b) La caractéristique essentielle de l'initiative populaire conçue en termes généraux est d'être un instrument très souple, qui consiste en une demande d'ordre général et non pas en un texte contraignant rédigé; l'autorité législative dispose ainsi d'une marge de manœuvre étendue pour concrétiser l'initiative, ce qui lui permet par exemple, dans le respect des règles d'interprétation reconnues, de réaliser dans un sens conforme à la Constitution une initiative populaire générale qui serait contraire à la Constitution (ATF 124 I 107 (f) c. 5 a/bb). c) Pour être validée, une initiative populaire communale doit tout d'abord satisfaire à trois conditions formelles, à savoir l'unité de rang, de forme et de matière (art. 106m al. 2 litt. b LDEP; cf. Grisel, op. cit., n° 674 ss pp. 261 ss; arrêt TF du 26 mai 2004, 1P.622/2003). En l'espèce, il n'est pas contesté que ces conditions sont réalisées, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les examiner plus avant. Elle doit ensuite satisfaire à des conditions matérielles, qui seront examinées en détail ci-dessous (c. IV et V), et qui ont trait à l'objet de la demande, lequel doit relever de la compétence du Conseil communal, à l'exécutabilité de la proposition et à sa conformité au droit supérieur. L'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque le texte de l'initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (arrêt TF du 28 mars 2007, 1P.541/2006, c. 2.5 non publié in ATF 133 I 110; ATF 132 I 282 (f) c. 3.1 et réf.). La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est à cet égard plus grande pour une initiative conçue en des termes généraux que pour une initiative formulée de toutes pièces. En effet, confrontée à un simple voeu articulé par des citoyens, l'autorité ne peut méconnaître qu'il appartiendra encore au législateur de concrétiser l'initiative en adoptant les normes nécessaires à sa réalisation, et en disposant pour ce faire d'une certaine liberté. On peut présumer à cet égard que le législateur agira dans le respect du droit supérieur et que, tout en tenant compte de la volonté des initiants, pourra corriger les imperfections éventuelles de l'initiative, lors de sa concrétisation (ATF 124 I 107 c. 5 b/aa; ATF 112 Ia 240 c. 5b, JT 1988 I 268). Toutefois, lorsque, par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans l'initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 124 I 107, c. 5b/bb; ATF 105 Ia 362 (f) c. 4).

E. 4

La décision attaquée a invalidé l'initiative pour le premier motif qu'elle n'est pas susceptible d'exécution. a) Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible (ATF 128 I 190 (f) c. 5). Il s'agit là d'une règle générale, qui s'impose dans tous les cas, même en l'absence de disposition cantonale expresse (Grisel, op. cit., n° 691 p. 267). L'invalidation ne se justifie que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique. S'il n'est pas d'emblée hors de question que les difficultés juridiques ou matérielles puissent être surmontées, le projet doit être exposé au scrutin, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative (Grisel, op. cit., n. 693, pp. 267-268; ATF 128 I 190 c. 5; ATF 99 Ia 402 c. 4b in fine). En outre, le défaut doit être hors de doute et ressortir du texte lui-même. Si celui-ci peut être interprété de telle manière que les vœux des initiateurs paraissent réalisables, il sera regardé comme valable (Grisel, op. cit., no 694 p. 268). S'agissant des initiatives tendant à la remise en cause de travaux, la jurisprudence considère qu'il n'y a pas inexécutabilité du simple fait que l'ouvrage est déjà commencé, mais bien lorsqu'il est en état d'achèvement. Pour juger de cette question, il y a lieu, compte tenu de l'objet et du caractère de l'initiative, de se placer non au moment de son dépôt, mais, au plus tôt, au moment où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire au moment le plus proche possible de celui où l'initiative devrait être soumise au vote populaire. Le droit d'initiative n'implique en effet aucun effet suspensif, de sorte qu'il est possible qu'une initiative exécutable au moment de son dépôt devienne impossible à réaliser au moment du scrutin, pour autant toutefois que ce dernier n'ait pas été retardé à dessein (ATF 128 I 190 c. 5 et 5.1 et réf.; Grisel, op. cit., n° 692 ss pp. 267 s.). b) En l'espèce, l'initiative intitulée "Sauver les Bosquets de Fontanivent" propose de demander aux citoyens actifs s'ils acceptent que le domaine en question "avec ses arbres et ses bâtiments existants" reste la propriété de la commune de Montreux et soit ouvert à la population. L'initiative ne désigne pas les parcelles en cause, mais il ressort du dossier que le domaine dit "Bosquets de Fontanivent" est composé des parcelles n° 8089, 8090 et 8101 léguées par Lucie Zehnder à la commune de Montreux. Or la commune a signé avec la société TFI Buchimob SA un contrat de vente à terme portant sur ces parcelles, dont la propriété a été transférée le 8 novembre 2006. L'initiative est donc devenue inexécutable dès cette date, du moins en tant qu'elle demande le maintien de la propriété communale sur ce domaine. c) Les recourants font cependant valoir que l'une des conditions de la vente, soit l'approbation de la commune, ne serait pas réalisée. Ils observent que la décision du 5 octobre 2005 par laquelle le Conseil communal autorise la vente du domaine de Fontanivent prévoit sous chiffre 2 d'affecter le produit de cette vente à l'amortissement de la couverture financière du crédit de construction de l'Hôtel de Ville, selon le rapport-préavis n° 11/2005; or ce chiffre 2 ne peut être exécuté en raison de l'admission d'un référendum dirigé contre ce crédit de construction. Les recourants en concluent que l'ensemble de la décision du 5 octobre 2005 est nulle et de nul effet, et donc également son chiffre 1 conférant l'autorisation de vente du domaine. La décision relative à l'affectation des fonds n'est cependant qu'une conséquence de l'autorisation donnée à la vente. Rien n'indique en effet que l'autorisation de vente ait été liée à l'affectation du produit de la vente à un tel point que si l'affectation initialement prévue ne pouvait être réalisée, elle devait entraîner l'invalidité du consentement donné sur le principe même de la vente. Au contraire, la vente de ce domaine s'inscrit dans un programme plus vaste de restructuration du patrimoine financier communal et dans la volonté des autorités de se défaire de certains objets du patrimoine communal (cf. préavis

n° 24/2005, pièce 3 p. 1). Dans son rapport du 6 septembre 2005 adressé au Conseil communal (pièce 7), la commission de la Municipalité souligne que le projet de construction de l'hôtel de ville a renforcé la volonté de désinvestissement, mais que les conclusions du préavis sur l'hôtel de ville ne font pas mention de la vente des Bosquets, qui n'est évoquée que comme piste de désinvestissement. Un des membres de la commission a proposé d'affecter le produit de la vente "à des crédits de construction importants à venir", et non pas expressément au crédit de construction de l'hôtel de ville, afin d'éviter de bloquer des fonds compte tenu des incertitudes pesant sur le projet d'hôtel de ville. Les recourants eux-mêmes soulignent qu'au moment du vote du Conseil communal sur la vente, le dépôt des signatures pour le référendum dirigé contre le crédit de construction avait déjà été effectué. Il découle de ces éléments que le Conseil communal avait son attention attirée sur le problème du lien opéré entre la vente et le crédit de construction de l'hôtel de ville, et en particulier quant au fait que le produit de la vente ne pourrait pas être affecté au poste prévu. Si elle entendait subordonner l'autorisation de vente à l'acceptation du crédit de construction de l'hôtel de ville, l'autorité aurait dû faire ressortir de manière claire que son acceptation était conditionnelle. Or tel n'est pas le cas. A tout le moins, on ne saurait dire que la décision du Conseil communal est affectée dans son ensemble d'un vice si grave qu'il justifierait sa nullité absolue, constatable en tout temps par toute autorité (sur la distinction entre nullité absolue et annulabilité, cf. Moor, Droit administratif, vol II, 2 e éd., Berne 2002, n° 2.3.1.2 ss pp. 306 ss). d) Les recourants font encore valoir que l'autorité communale a agi contrairement au principe de la bonne foi, en modifiant l'état de fait après le dépôt de l'initiative, dans le but de la rendre invalide après son aboutissement. Le moyen est infondé. Encore une fois, le droit d'initiative n'implique aucun effet suspensif et l'autorité n'a donc aucune obligation fondée sur le principe de la bonne foi, de ne rien entreprendre de nature à rendre l'initiative sans objet. On ne se trouve d'ailleurs pas dans la situation où les autorités communales auraient pris la décision de vendre le domaine en cause suite au dépôt de l'initiative, dans le but de priver celle-ci d'objet, et auraient accéléré le processus pour conclure puis exécuter la vente avant la fin de la procédure d'initiative. Quant à la réserve jurisprudentielle d'un retard volontaire du scrutin, elle est ici inapplicable. En effet, l'initiative ayant abouti le 1^{er} septembre 2006, on ne saurait à l'évidence considérer que l'autorité était tenue d'organiser un scrutin dans les deux mois sans commettre un abus de droit. Il y a dès lors lieu de constater que l'initiative est invalide en tant qu'elle demande que le domaine des Bosquets de Fontanivent reste en main de la Commune de Montreux. e) Les recourants demandent subsidiairement que leur initiative soit déclarée partiellement invalide et qu'elle soit soumise à votation avec le texte suivant: "Acceptez-vous que le domaine des Bosquets de Fontanivent" avec ses arbres et ses bâtiments existants soit ouvert à la population ?" Lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent et qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants (ATF 128 I 190 c. 4 et c. 6; ATF 124 I 107 c. 5 b; ATF 121 I 334 c. 2a, JT 1997 I 354). A ces conditions l'invalidation partielle peut, au besoin, porter sur une partie importante du texte de l'initiative (TF, 1 P. 541/2006 du 28 mars 2007, c. 3.1). En vertu du principe de la proportionnalité, l'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit en effet entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 128 I 190 c. 6). Le législateur cantonal a rappelé que l'invalidation d'une initiative devait se limiter autant que possible aux parties viciées (BGC mars/avril 2005 p. 8446). Selon son titre, l'initiative vise à "sauver les Bosquets de Fontanivent". Sous sa forme initiale, l'initiative demandait que ce domaine reste, avec ses arbres et ses

bâtiments existants, la propriété de la commune de Montreux et soit ouvert au public. L'initiative poursuit un but de protection du site, fondé sur les qualités prêtées aux bâtiments et au parc d'arbres; elle entend maintenir le site dans son état actuel et en faire profiter le public, selon des modalités restant à définir. Dans ce cadre, le maintien de la propriété en main communale apparaissait comme le meilleur moyen de réaliser ce but de protection et d'ouverture au public, mais non comme une fin en soi. Il en résulte que, même amputée de la question relative à la propriété, l'initiative conserve un sens qui correspond encore à la volonté des initiants et des signataires de l'initiative, dont on peut admettre qu'ils y auraient également souscrit.

E. 5

Il s'agit dès lors d'examiner si l'initiative ainsi partiellement invalidée et réduite à la question "Acceptez-vous que le domaine des 'Bosquets de Fontanivent' avec ses arbres et ses bâtiments existants soit ouvert à la population?" est matériellement valable. a) L'intimée fait valoir que les initiants commettent un abus de droit et que l'exercice correct des droits démocratiques aurait consisté à lancer un référendum contre l'approbation de la vente. L'interdiction de l'abus de droit (art. 2 CC, art. 5 al. 3 Cst) est également applicable en matière de droits politiques. On ne saurait refuser de soumettre une initiative au peuple qu'en cas d'abus manifeste ou d'utilisation insensée des institutions démocratiques (ATF 128 I 190 c. 7.1. et réf.). Il pourrait ainsi être admis dans le cas d'une initiative tentant de remettre en cause un objet sur lequel les citoyens se sont déjà clairement prononcés, et ce à plusieurs reprises (ATF 99 Ia 402 c. 4b, non résumé sur ce point au JT 1975 I 504). Dans un arrêt relatif au projet de construction du stade de la Praille, à Genève, le Tribunal fédéral a laissé en suspens la question de l'abus de droit (ATF 128 I 190 c. 7.2). Il a relevé que le projet de stade, largement rendu public, avait été débattu par trois fois au Grand Conseil, lors de l'adoption des lois de 1996, 1997 et 1999, soumises au référendum facultatif, qui n'avait pas été demandé, alors même que les conditions juridiques et financières à la construction étaient déjà clairement fixées. Il a exprimé certains doutes sur la légitimité de la démarche des initiants compte tenu de la lourdeur de la procédure ayant précédé l'octroi des autorisations de construire (adoption successive de trois lois, puis du plan de quartier mis à l'enquête, avec une double étude d'impact), de l'absence de toute circonstance nouvelle justifiant un réexamen de l'ensemble du projet, du peu de temps écoulé depuis son adoption et des problèmes d'exécutabilité qui se posaient d'emblée (c. 7.2. p. 205). En l'espèce, on ne se trouve pas dans les circonstances exceptionnelles évoquées dans ce dernier arrêt. Au demeurant, la question du maintien de la propriété en main communale ne constituait qu'un des volets de l'initiative; le but essentiel étant la préservation des Bosquets de Fontanivent et son ouverture au public, on ne voit pas que les recourants aient commis un abus de droit en lançant une telle initiative après avoir omis de déposer un référendum contre la vente. Ce faisant, ils ont certes rendu plus difficile la réalisation de leur but, mais la question doit être examinée sous l'angle de la conformité de l'initiative au droit supérieur (cf. infra, litt. c/cc) et non de l'abus de droit. b) Pour être matériellement valable, l'initiative doit porter sur un objet autorisé par la loi, être réalisable et conforme au droit supérieur. La loi définit expressément les objets exclus du droit d'initiative au niveau communal (art. 106a LEDP). Le Conseil d'Etat a jugé utile de prévoir également un article dans lequel figure la liste des objets sur lesquels elle peut porter (BGC printemps 2005, 15 mars, pp. 8441 s.). Ainsi, l'article 106 alinéa 1 LEDP autorise notamment l'initiative communale lorsqu'elle porte sur la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil communal (litt. a) ou sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence

du conseil communal (litt. b). La loi limite l'objet du droit d'initiative à des matières relevant de la compétence du conseil communal; la municipalité doit pouvoir exercer de la manière la plus appropriée les compétences que la loi lui attribue. L'article 106 alinéa 1 lettre a LEDP s'explique par le fait que les principales compétences des communes consistent en l'élaboration de projets concrets (construction des bâtiments, création d'infrastructures), plutôt qu'en l'adoption de règlements généraux et abstraits. Dans ce cas de figure, l'objet du droit porte sur le principe de la réalisation d'un projet. Si les autorités communales ou le peuple adhère au but de l'initiative, le projet devra être réalisé, ce qui impliquera d'autres décisions sujettes, cas échéant, aux droits populaires (BGC printemps 2005, *ibidem*). Les règlements visés par l'article 106 alinéa 1 lettre b LEDP sont tous ceux qui relèvent de la compétence du conseil communal (police, distribution de l'eau, taxe de séjour etc.), y compris les règlements liés à un plan directeur ou de quartier, ou le statut du personnel communal (BGC printemps 2005, *ibidem*). En l'espèce, la question de savoir si le maintien de la propriété en mains communales porte sur la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil communal peut être laissée indéterminée dès lors que ce volet doit être invalidé pour les raisons déjà exposées. En revanche, en tant qu'elle vise à ouvrir le domaine au public avec ses arbres et bâtiments existants, l'initiative entre dans les prévisions de l'article 106 LEDP. En effet, le but recherché est réalisable par le biais de mesures d'aménagement du territoire, qui tend notamment à protéger la nature, le paysage, les sites et monuments (cf. art. 1 al. 2 litt. a, 3 al. 2 et 17 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700; art. 1 al. 3 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATC, RSV 700.11). Or les communes disposent d'autonomie en la matière (cf. art. 139 litt. d de la Constitution du canton de Vaud, RSV 101.01). Le conseil communal est compétent pour adopter les plans directeurs régionaux, communaux et localisés et les plans d'affectation (art. 17a LATC). Le plan directeur communal comporte les principes directeurs portant notamment sur l'utilisation du sol, les espaces publics, les sites, paysages, monuments et ressources naturelles à préserver (art. 36 al. 1 LATC). L'affectation et la mesure de l'utilisation du sol peuvent être définies par un plan général ou partiel d'affectation portant sur tout ou partie du territoire d'une commune, ou par un plan de quartier (art. 44 LATC). Les plans et règlements d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, sites, rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection; à l'aménagement et à la destination des espaces et des voies publiques existants ou à créer ainsi qu'aux accès aux constructions; à la création et à la préservation d'espaces verts ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres; à la création d'emplacements de délaçement (art. 47 al. 2 litt. 2 à 5 LATC). En résumé, le but de l'initiative apparaît réalisable par le biais de la planification, qui est dans le domaine de compétence du conseil communal. Dans la mesure où le projet impliquerait une modification de règlement se poserait un problème de forme, l'article 106c LEDP exigeant un projet rédigé de toutes pièces. Toutefois, le plan constitue un acte sui generis, revêtant des aspects aussi bien normatifs que décisionnels (Moor, *op. cit.*, n° 4.1.1.2 pp. 437 s.); s'il s'accompagne d'un règlement, le plan lui-même ne constitue pas un règlement. On relèvera enfin que l'initiative ne remet pas en cause des faits révolus. Le plan d'affectation a force obligatoire pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) et peut donc être imposé nonobstant le fait que le domaine a passé dans les mains d'un acquéreur privé. Si le contrat de vente prévoit déjà certaines mesures de protection du bâtiment et des arbres, il n'empêche pas l'adoption de mesures d'aménagement du territoire. De par son objet, l'initiative entre donc dans la compétence du conseil communal. Il est d'ailleurs reconnu que

là où l'initiative populaire existe au niveau communal, les citoyens peuvent demander par ce moyen l'adoption ou la modification d'un plan (Moor, op. cit., p. 440; Tanquerel, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 52 ad art. 21 LAT). c) Selon la décision attaquée, l'initiative n'est pas conforme au droit supérieur, en particulier au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst; 2 CC). ca) L'examen de la conformité d'une initiative communale au droit supérieur (art. 106m al. 2 litt. a LEDP) se fait au regard de l'ensemble du droit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 128 I 190 c. 4; ATF 124 I 107 c. 5b), y compris les principes généraux du droit (Grisel, op. cit., n° 700 p. 269), tel celui de la bonne foi. Là encore, la question n'est pas de savoir si la Commune de Montreux peut valablement résilier unilatéralement le contrat de vente, ce volet de l'initiative devant être invalidé pour les raisons déjà vues. Il s'agit de savoir si le projet de prendre des mesures d'aménagement du territoire pour préserver le domaine des Bosquets de Fontanivent dans son état actuel et l'ouvrir au public est conforme au droit supérieur. cb) On peut donner acte aux recourants qu'il n'existe aucune disposition d'un plan directeur fédéral ou cantonal au sens de l'article 9 LAT, qui interdirait à la partie intimée de prévoir une préservation du domaine des Bosquets telle que la souhaitent les initiants. cc) L'autorité intimée soutient que l'initiative imposerait de renier ses engagements contrairement au principe de la bonne foi. Le contrat de vente contient à son chiffre 6 divers "engagements de l'acquéreur", qui s'oblige notamment à respecter le concept architectural du bâtiment, à protéger les arbres majeurs, à appliquer pour le surplus les règles applicables aux constructions selon le règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions du 15 décembre 1972, zone de faible densité avec prescription de protection des sites, et à inscrire une servitude en faveur de la commune garantissant à terme le maintien du dispositif. En revanche, la commune n'a pris aucun engagement contractuel à la délivrance d'un permis si les engagements de l'acquéreur étaient respectés; rien n'indique non plus qu'elle ait garanti que la planification actuelle ne serait pas modifiée. Au demeurant, un tel engagement excéderait sa compétence, compte tenu notamment du droit d'initiative communal. Au contraire, la validité du contrat était subordonnée à l'obtention d'un permis de construire au 30 avril 2007, l'acquéreur ayant toutefois la faculté de demander l'exécution de la vente en payant le solde du prix même si la condition susmentionnée n'était pas réalisée. En payant le solde du prix le 8 novembre 2006 et en obtenant le transfert de propriété à cette date, à un moment où l'initiative avait déjà abouti et où le Tribunal administratif était déjà saisi d'un recours contre la décision de délivrance du permis de construire, les acquéreurs ont pris le risque que soient adoptées ultérieurement des règles susceptibles de mettre en cause leur projet. Cela étant, on peut laisser ouverte la question de savoir si, par principe, la violation d'engagements contractuels pris par la Commune en sa qualité de propriétaire foncier privé est de nature à fonder une violation du droit supérieur au sens de l'art. 106m al. 2 lettre a LEDP. cd) L'intimée fait encore valoir qu'il serait contraire au droit de propriété, et donc au droit supérieur, d'empêcher le propriétaire d'user de son droit privatif et de laisser le domaine ouvert à la population. Des restrictions à la propriété, garantie par l'article 26 alinéa 1 Cst, sont admissibles si elles reposent sur une base légale suffisante, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de proportionnalité (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, pp. 41 ss n° 92 ss; arrêt TF du 16 mars 2000, 1P. 801/1999). Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal doit être contenu dans la délégation législative cantonale. Par ailleurs, une atteinte grave à un droit fondamental doit être réglée pour l'essentiel de

manière claire et non équivoque dans une loi au sens formel, soit une règle de droit adoptée par l'organe législatif et généralement soumise au référendum. Une atteinte est particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force (expropriation) ou lorsque des interdictions ou des prescriptions rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol conforme à sa destination (sur toutes ces questions, cf. arrêt TA précité du 27 avril 2007, AC.2004.0247, et réf.). L'autorité peut, dans le cadre de son activité planificatrice, prévoir des zones de protection et de détente (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 384 p. 173; Brandt/Moor, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, nn. 44 ss ad art. 18 LAT), voire des zones à protéger, au sens des art. 17-18 LAT. Elle peut également procéder à la révision du plan aux conditions de l'art. 21 al. 2 LAT. Au niveau cantonal, l'article 47 alinéa 2 LATC précise que les plans d'affectation communaux peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites (al. 2 ch. 2), à l'aménagement et à la destination des espaces et des voies publiques existants ou à créer ainsi qu'aux accès aux constructions (al. 2 ch. 3), à la création et à la préservation d'espaces ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres (al. 2 ch. 4), ou encore à la création d'emplacements de délasement (al. 2 ch. 5). L'article 54 LATC précise que les zones protégées sont destinées en particulier à la protection des sites, des paysages d'une beauté particulière ou des espaces de verdure. Des mesures de protection adéquates peuvent également être prescrites pour d'autres zones, dont la zone à bâtir. Ces dispositions constituent une base légale suffisante pour habiliter l'autorité législative communale à prendre des mesures d'aménagement du territoire restreignant le droit de propriété de particuliers dans le but de préserver les bâtiments et arbres d'un site dans la perspective de l'ouvrir au public. Une pesée générale de tous les intérêts existants doit être faite (cf. art. 3 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT, RS 700.1).

L'exigence de la stabilité du plan doit être prise en considération. Toutefois, la garantie de la propriété ne confère pas directement un droit au maintien du régime applicable en vertu d'un plan d'affectation (arrêt TA du 22 juin 2006, AC.2006.0058 et réf.). Les mesures destinées à la protection de l'environnement et des paysages "dignes de protection" répondent à un intérêt public et constituent même l'un des buts essentiels de l'aménagement du territoire (voir art. 1 al. 2 litt. a LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., pp. 43-44 n° 99). En outre, dans la mesure où la réalisation des buts de l'initiative, en particulier l'ouverture au public, pourrait entraîner des mesures d'expropriation formelles, celles-ci n'apparaissent pas d'emblée exclues et pourraient se fonder sur l'art. 76a al. 1 LATC. En matière de droits populaires, ce qui a été fait peut être défait (cf. ATF 113 Ia 156) et une initiative peut entraîner une expropriation (ATF 88 I 248). Quoi qu'il en soit, à ce stade, la question de la compatibilité du projet aux normes supérieures ne peut faire l'objet d'un examen poussé. La retenue s'impose particulièrement dans le cas d'une proposition en forme de vœu: aux prises avec un droit matériel largement indéterminé et un texte rédigé en termes généraux, l'autorité communale n'est pas en position d'apprécier si l'initiative est légale ou non. Une censure ne peut intervenir que dans le cas théorique où aucune des concrétisations possibles des propositions contenues dans l'initiative ne pourrait manifestement se conformer au droit supérieur. Autrement dit, le doute profite aux initiants (Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, Thèse Lausanne, 1990, p. 125; décision du Regierungsrat d'Argovie, 22 août 1988, ZBl 1989, p. 268). En l'état, on ne peut que constater que le site des Bosquets de Fontanivent est digne de protection. On en veut pour preuve que la municipalité elle-même a imposé à l'acquéreur de prendre un certain nombre d'engagements relatifs à la préservation des bâtiments et des arbres et à inscrire une

servitude afin de maintenir le dispositif existant. Les parcelles se trouvent d'ailleurs en l'état dans une zone de faible densité "avec prescription de protection des sites". L'intérêt public à protéger un tel site ne saurait être dénié. En définitive, il n'appartient pas à la Cour de céans d'examiner quelles mesures planificatrices ou d'expropriation sont précisément envisageables pour réaliser l'objectif fixé par l'initiative. Il suffit ici de constater que l'invalidation ne se justifiant que dans les cas les plus évidents et l'obstacle à la réalisation devant être insurmontable, l'initiative, amputée de la question relative à la propriété (cf. supra c. II.) ne saurait en l'espèce être considérée comme manifestement inexécutable pour des raisons juridiques. On ajoutera que, l'initiative étant rédigée en termes généraux, peuvent aussi être envisagées, fondé sur le principe d'une collaboration avec les particuliers, des conventions définissant les prestations réciproques à fournir (Moor, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 90 ad art. 17 LAT). Au vu des mesures planificatrices envisageables, il est en outre concevable que le promoteur ne soit plus intéressé à conserver sa propriété, de sorte que l'annulation de la vente ou le rachat de la parcelle par la commune entreraient en ligne de compte. Les conséquences financières que pourraient entraîner pour la commune l'acceptation de l'initiative n'impliquent pas que celle-ci soit inexécutable. Il appartient en effet aux électeurs de décider et d'assumer le choix des conséquences financières des options prises (ATF 99 Ia 402 c. 4 c; ATF 94 I 120 c. 4b, rés. JT 1969 I 202).

E. 6

Le recours doit ainsi être partiellement admis et la décision réformée en ce sens que l'initiative "Sauver les Bosquets" de Fontanivent est partiellement valide et qu'elle doit être soumise à la suite de la procédure prévue à l'art. 106o LEDP avec le texte suivant: "Acceptez-vous que le domaine des 'Bosquets de Fontanivent' avec ses arbres et ses bâtiments existants soit ouvert à la population ?". Compte tenu du sort du recours, il y a lieu de mettre les frais de justice à raison d'un tiers à la charge des recourants, solidairement entre eux, et de deux tiers à la charge de la Commune de Montreux. Les recourants ont droit à des dépens réduits, qu'il y a lieu de fixer à 1'500 francs.

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