

VD_OMNI CCST.2008.0011 vom 6. März 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-03-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2008.0011

FR: VD_OMNI CCST.2008.0011 du 6 mars 2009

IT: VD_OMNI CCST.2008.0011 del 6 marzo 2009

Regeste

WEBER, HINDERER, HINDERER, WEBER, KREIS, Comité d'initiative Sauver Montreux 2/CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX, Conseil d'Etat, Municipalité de Montreux | Les communes ne sont pas autonomes en matière d'exercice des droits politiques, qui sont définis et délimités par le droit cantonal. L'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire vise le droit matériel de l'aménagement du territoire, sans qu'elle s'applique aux compétences en la matière, notamment à la répartition des compétences entre conseil communal et municipalité. Une initiative communale tendant à introduire un référendum à l'encontre d'une décision municipale en matière de permis de construire ou de défrichement est contraire au droit supérieur.

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 123g 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 5 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 Montreux 2", 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).

E. 2

Le Conseil d'Etat considère que le recours ne satisfait pas à l'exigence de motivation prévue à l'art. 8 LJC et qu'il est partant irrecevable. Selon l'art. 123j LEDP, le recours contre la décision relative à la validité d'une initiative populaire s'exerce par écrit et contient des motifs et des conclusions. Les exigences de motivation sont moindres en cette matière que dans le cadre d'une requête relative au contrôle abstrait des normes, pour laquelle l'art. 8 LJC exige que le requérant invoque la violation d'une règle de droit de rang supérieur et précise en quoi consiste cette violation. Il suffit ici qu'on puisse déduire du recours dans quelle mesure et pour quelles raisons la décision attaquée est contestée (Bovay, Procédure administrative, p. 387). Les griefs sont en l'espèce articulés de manière suffisamment claire pour qu'il soit entré en matière sur le recours.

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 LEDP). 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 consid. 5a/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 let. b LEDP; CCST.2007.0002 du 6 juillet 2007, consid. 3c; cf. Grisel, op. cit., n° 674 ss pp. 261 ss; TF, 1P.622/2003 du 26 mai 2004). En l'espèce, il n'est pas contesté en procédure 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 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 (CCST.2007.0002 du 6 juillet 2007, consid. 3c). 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 l'initiative peut porter (BGC printemps 2005, 15 mars, pp. 8441 s.). Ainsi, l'art. 106 al. 1 LEDP autorise notamment l'initiative communale lorsqu'elle porte sur la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil communal (let. a) ou sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil communal (let. b). La loi limite ainsi 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 (CCST.2007.0002 du 6 juillet 2007, consid. 5b). En effet, la hiérarchie des normes internes ne devant pas être bouleversée, une initiative ne saurait empiéter sur les compétences reconnues par le droit supérieur à l'exécutif ou à l'organe délibérant (Grisel, op. cit., p. 271). Les règlements visés par l'art. 106 al. 1 let. 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 (CCST.2007.0002 du 6 juillet 2007, consid. 5b; BGC printemps 2005, ibidem), à l'exception des règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil communal ou ses rapports avec la municipalité (art. 106a al. 1 let. g LEDP) d) 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* (TF, 1P.541/2006 du 28 mars 2007, consid. 2.5 non publié in ATF 133 I 110; ATF 132 I 282 consid. 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 vœu 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, il pourra corriger les imperfections éventuelles de l'initiative lors de sa concrétisation (ATF 124 I 107, consid. 5 b/aa; ATF 112 Ia 240,

consid. 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, consid. 5b/bb; ATF 105 Ia 362 consid. 4). e) Une initiative populaire peut être partiellement invalidée. Même si la loi ne la prévoit pas expressément, cette possibilité découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants et apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister telle quelle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur. L'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 134 I 172, consid. 2.1. et réf.).

E. 4

L'initiative vise à soumettre au corps électoral la question suivante: "Acceptez-vous que tout projet de transformation de quartier et/ou de diminution d'espaces verts soit soumis au référendum obligatoire et qu'aucun permis de construire, de démolir et de défricher en rapport avec ces projets ne puisse être délivré avant le scrutin populaire ?". a) Se pose tout d'abord la question de savoir si l'initiative, dont les termes sont imprécis, tend également à permettre le référendum à l'encontre des décisions de permis de construire ou des autorisations de défrichement. A supposer que tel soit le cas, elle serait invalide pour les raisons suivantes. Dans le canton de Vaud, la municipalité dispose d'une compétence générale et primaire, alors que les attributions du conseil général ou communal sont fixées par des énumérations limitatives de la Constitution et de la loi, sauf en matière réglementaire, où ce conseil détient un pouvoir primaire et général (CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008, consid. 2d). Ainsi, l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire telle que consacrée par l'art. 139 let. d Cst-VD vise le droit matériel de l'aménagement du territoire, sans que cette liberté s'applique aux compétences en la matière, notamment à la répartition de compétence entre conseil communal et municipalité, qui est régie par le droit cantonal, en particulier par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11). Le conseil communal est compétent pour adopter les plans directeurs régionaux, communaux et localisés et les plans d'affectation (art. 42 ch. 4 LC (loi sur les communes du 28 février 1956; RSV 175.11) lu en relation avec les art. 17a et 58 al. 3 LATC, cf. CCST. 2007.0002 du 6 juillet 2007, consid. 5b in fine). En revanche, la municipalité est compétente en matière d'octroi ou de refus de permis de construire (art. 17 et 104 LATC), sous réserve de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. De même, les autorités cantonales sont compétentes en matière de défrichement découlant de la législation forestière (art. 67 de la loi forestière du 19 juin 1996 [LVLFo, RSV 921.01]; art. 69 ch. 13 du Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986 [RLATC, RSV 700.11.1]). Le référendum ne pouvant porter que sur des décisions adoptées par le conseil communal (art. 107 LEDP), l'initiative serait ainsi invalide en tant qu'elle impliquerait un référendum à l'encontre d'une décision municipale en matière de permis de construire ou contre une décision cantonale de défrichement. Les recourants relèvent que les termes

"aucun permis de construire, de démolir et de défricher en rapport avec ces projets ne [peut] être délivré avant le scrutin populaire" ne feraient que reprendre l'art. 79 LATC. Cette disposition prévoit que, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Les recourants précisent toutefois qu'il s'agit ainsi d'éviter que le scrutin populaire sur la mesure d'aménagement ne soit "vidé de son sens par des faits accomplis". Au demeurant, il y a lieu d'interpréter les termes de l'initiative dans le sens le plus favorable aux initiants (ci-dessus consid. 3d). Il faut donc postuler que les projets visés sont uniquement les plans et règlements d'affectation de la compétence du conseil communal. b) Il s'agit dès lors de déterminer si une initiative demandant d'instaurer un référendum obligatoire pour les plans adoptés par le conseil communal prévoyant la transformation d'un quartier ou une diminution d'espaces verts est conforme au droit supérieur. Les recourants soutiennent que tel est le cas. Ils font valoir que l'objet de l'initiative concerne l'aménagement du territoire, domaine dans lequel les communes disposent d'autonomie (art. 139 let. d Cst-VD) et ajoutent que, selon l'art. 139 let. b Cst-VD, la commune dispose d'autonomie dans l'administration de la commune et que le conseil communal est compétent pour adopter les règlements (art. 146 al. 1 let. a Cst-VD). Ils se réfèrent d'autre part au renforcement des pouvoirs du souverain voulu par la Constitution de 2003, en particulier son art. 147. Comme déjà vu, l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire telle que consacrée par l'art. 139 let. d Cst-VD vise le droit matériel de l'aménagement du territoire et est sans pertinence en l'espèce. Il s'agit en réalité de déterminer si et dans quelle mesure les communes sont autonomes dans le domaine des droits politiques – domaine qui inclut la réglementation du droit d'initiative (ATF 113 Ia 212, JT 1989 I 113, qui constate que les communes zurichoises ne jouissent en principe d'aucune autonomie dans ce domaine). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (TF, 1C_384/2007 du 14 mai 2008, consid. 2.1; ATF 129 I 410, consid. 2.1, SJ 2004 I 253). Comme le droit cantonal détermine l'existence et la teneur de l'autonomie communale, le champ et la portée de celle-ci peuvent varier au gré des modifications législatives. Le parlement cantonal ne peut toutefois restreindre l'autonomie communale que s'il ne touche pas à des attributions directement garanties par la constitution cantonale (CCST.2008.0005 du 28 août 2008, consid. 4b et réf.). Selon l'art. 147 Cst-VD, le corps électoral dispose d'un droit d'initiative et, dans les communes à conseil communal, d'un droit de référendum (al. 1). La loi définit l'exercice de ces droits et les objets exclus du droit de référendum ou d'initiative (al. 2). La Constitution ne confère ainsi aucune attribution aux communes en matière d'exercice des droits populaires, en particulier de référendum, qui doivent être définis et délimités par la loi cantonale (cf. Commentaire du projet de nouvelle Constitution, ad art. 147, p. 34). C'est ce que le législateur a fait en adoptant les art. 107ss LEDP. On précisera encore que l'art. 83 Cst-VD ne prévoit que quatre cas de référendum obligatoire, soit les révisions totales ou partielles de la Constitution, les traités internationaux et les concordats qui dérogent à la Constitution ou la complètent, les modifications du territoire cantonal et les préavis, loi ou disposition générale concernant l'utilisation, le transport et l'entreposage d'énergie ou de matières nucléaires. Il s'agit-là uniquement d'objets cantonaux (cf. aussi art. 104 LEDP). En matière communale, l'art. 107 LEDP dispose que sont soumises au référendum les décisions adoptées par le conseil communal (al.1, sous réserve des exceptions de l'art. 107 al. 2 LEDP) et que la demande de référendum doit être déposée dans les vingt jours qui suivent l'affichage de l'acte contesté

ou, pour les règlements soumis à approbation cantonale, la publication de cette approbation, signée par 15% des électeurs de la commune, 10% dans les communes de plus de 50'000 électeurs. Il en résulte que le droit vaudois ne connaît, en matière communale, que le référendum facultatif et non le référendum obligatoire (on doit y excepter la question de la fusion de communes, qui doit être approuvée par les corps électoraux des communes concernées selon l'art. 151 al. 4 Cst-VD, cf. Voutat, Les droits politiques dans la nouvelle Constitution vaudoise, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, p. 223). Si le constituant ou le législateur cantonal avait voulu introduire la possibilité d'un référendum obligatoire à l'encontre de certains actes communaux, il l'aurait spécifiquement prévu, comme c'est le cas pour les actes cantonaux. L'art. 107 al. 4 LEDP prévoit certes que "si le conseil communal entend soumettre spontanément une décision au vote du peuple, il doit en décider séance tenante". Cette disposition institue une forme de référendum spontané ou extraordinaire, pour reprendre les termes d'une partie de la doctrine, qui "offre à l'organe délibérant la possibilité d'échapper à ses responsabilités en exposant librement ses propres décisions au contrôle populaire" (Grisel, op. cit., n° 777 p. 300; on parle aussi de "Behördenreferendum", cf. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, n° 1984 p. 791). Il résulte de l'art. 107 al. 4 LEDP qu'en droit vaudois, ce référendum spontané dépend d'une décision de cas en cas du conseil communal. L'art. 144 du Règlement du Conseil communal de la commune de Montreux se conforme à cette réglementation en prévoyant que "lorsqu'il s'agit de décisions susceptibles de référendum aux termes de la LEDP et que le tiers des membres présents demandent, immédiatement après la votation, que la décision soit soumise par le Conseil au corps électoral, il est procédé séance tenante à la discussion et au vote sur cette proposition". Cela étant, le droit communal ne saurait prévoir un référendum obligatoire à l'encontre de certains actes sans porter atteinte à la latitude laissée par le droit supérieur au conseil communal de décider de cas en cas de soumettre un objet déterminé au vote populaire. En d'autres termes, les règles sur le référendum extraordinaire ne sauraient être utilisées et détournées pour introduire un référendum obligatoire inconnu de la loi. L'initiative litigieuse est dès lors contraire au droit supérieur, de sorte que c'est à bon droit que le Conseil communal de Montreux a constaté son invalidité. c) Les autorités intimées soutiennent de leur côté que l'initiative tend non à adopter un nouveau règlement, mais à modifier l'art. 144 du Règlement du Conseil communal, de sorte qu'elle serait invalide sous deux angles: d'une part, s'agissant d'une modification d'une disposition figurant dans le Règlement du Conseil communal, elle ne pourrait faire l'objet d'une initiative en vertu de l'art. 106a let. g LEDP; d'autre part, tendant à une modification d'un règlement, elle aurait dû être déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces conformément à l'art. 106c al. 1 LEDP. Le recours devant être rejeté pour les motifs qui précèdent, la question de savoir si l'initiative vise l'adoption d'un nouveau règlement ou la modification d'un règlement existant peut rester indécise, sans qu'il y ait lieu de l'examiner plus avant. d) De même, il n'y a pas lieu d'examiner si la dernière partie de l'initiative, prévoyant qu'aucun permis de construire, de démolir et de défricher en rapport avec ces projets ne peut être délivré avant le scrutin populaire, est conforme au droit supérieur. En tout état de cause, cette partie ne saurait être scindée pour être soumise au peuple séparément, puisqu'elle se réfère directement au scrutin populaire organisé du fait de l'introduction du référendum obligatoire pour les plans d'affectation : compte tenu de l'invalidité de la partie principale tendant à instaurer ce référendum obligatoire, une votation sur le deuxième membre de phrase n'aurait aucun sens. Elle ne forme dès lors pas un tout cohérent. Au demeurant, le

texte de l'initiative ne saurait être amputé sans être dénaturé dans son but essentiel.

E. 5

En conclusion le recours doit être rejeté. La Commune de Montreux, qui a agi par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, arrêtés à 2'000 fr. (art. 55, 57 et 91 LPA-VD, par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). L'émolument d'arrêt, par 2'000 fr., est mis à charge des recourants, solidairement entre eux (art. 51 al. 2 et 91 LPA-VD, par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC; art. 1 al. 1 et 2 et art. 2 al. 1 du Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle, RSV 173.32.5).

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