

VD_OMNI CCST.2010.0004 vom 16. November 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-11-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2010.0004

FR: VD_OMNI CCST.2010.0004 du 16 novembre 2010

IT: VD_OMNI CCST.2010.0004 del 16 novembre 2010

Regeste

NEYROUD, JACQUIN, GENTON, BRUN, BARMAN, MONACHON, BERNEL, FLOTRON, THUILLARD, GILLIERON, GROSS, POTTERAT, PARISOD, HAENNI, DELAY, BLONDEL, VON KAENEL, BOVY, CHAPPUIS, HENCHOZ, KELLER, MARGOT, MERMOZ, PORTA, PORCHET, SULLIGER, VOLET /Grand Conseil, Conseil d'Etat, Comité d'initiative S | L'annulation des passages contraires au droit supérieur des art. 4, 18, 19, 20 et 35 du projet de loi proposé par l'initiative "Sauver Lavaux" aurait pour effet que le texte soumis au vote aurait une portée bien différente que celle voulue par les initiants. Le texte, sans les dispositions contraires au droit supérieur, apparaît ainsi comme dénaturé dans une mesure trop large pour permettre une invalidation partielle et n'a pas pour conséquence une simple réduction de l'objet de l'initiative. Il en résulte que l'initiative doit être invalidée dans son entier. (Ce point fait l'objet d'une opinion divergente). ANNULE par ATF du 20.12.2011 1C_2/2011, 1C_4/2011, 1C_6/2011 et 1C_8/2011.

Erwägungen

E. 1

La décision du Grand Conseil du Canton de Vaud relative à la validité d'une initiative cantonale est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle (art. 123g LEDP et 19 al. 1 LJC). Les recours ont été formés dans le délai légal de 20 jours suivant la publication de la décision (art. 123i LEDP). Les requérants sont membres du corps électoral cantonal et ont donc qualité pour recourir (art. 123h al. 1 LEDP). Les recours étant au surplus recevables en la forme (art. 123j LEDP), il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

a) L'initiative législative cantonale peut être rédigée de toutes pièces, auquel cas elle se présente sous la forme d'un projet de loi ou de décret susceptible d'être soumis au référendum facultatif (art. 102 LEDP) ou être conçue en termes généraux; elle se limite alors à désigner le contenu des dispositions législatives dont elle demande l'élaboration ou la modification (art. 103 LEDP). L'initiative litigieuse entre dans la première catégorie. b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'inviolabilité du droit de vote exige que l'autorité qui se prononce sur la validité matérielle d'une initiative interprète cette dernière dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsqu'une initiative peut, d'après les règles générales d'interprétation des textes juridiques, être comprise dans un sens qui ne permette pas de la considérer comme étant manifestement et indubitablement inexécutable, il faut la déclarer recevable et la soumettre au vote populaire (ATF 111 Ia 292 c. 2, JT 1987 I 619; ATF 104 Ia 343 c. 4, rés. in JT 1980 I 502; ATF 101 Ia 354 c. 9c in fine, rés. in JT 1977 I 587; ZBI 1991, p. 266 c. 4a). L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (TF 1C_357/2009 du 8 avril 2010 c. 2.2; TF 1P.541/2006 du 28 mars 2007 c. 2.5, non publié in

ATF 133 I 110; ATF 132 I 282 c. 3.1; ATF 129 I 392 c. 2.2; ATF 128 I 190 c. 4; ATF 125 I 227 c. 4a; Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, thèse Genève 2008, pp. 69 à 71). En outre, le principe général de la proportionnalité (rappelé à l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101) en ce qui concerne les atteintes aux droits fondamentaux) veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens et que les décisions d'invalidation soient autant que possible limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 134 I 172 c. 2.1 et les réf. citées). La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est plus grande pour une initiative conçue en des termes généraux que pour une initiative formulée de toutes pièces. En présence d'une initiative formulée à la manière d'un acte normatif - et appelée à devenir elle-même texte légal en cas d'acceptation -, il y a lieu d'appliquer les principes qui ont été dégagés en matière de contrôle des normes, en se basant sur le texte même de l'initiative, sans égard à la volonté subjective des initiants. En revanche, 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 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 (TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 c. 3.1; TF 1P.633/2000 du 29 janvier 2001 c. 2b; ATF 124 I 107 c. 5b/bb; ATF 112 Ia 240 c. 5b, JT 1988 I 268; ATF 105 Ia 362 c. 4, rés. In JT 1981 I 579; CCST.2007.0002 du 6 juillet 2007 c. 3c). De même, s'agissant d'une norme constitutionnelle appelée à être concrétisée par des dispositions législatives ou réglementaires, l'autorité de contrôle ne peut faire abstraction de la manière dont le texte sera vraisemblablement appliqué. Dans cette perspective, les travaux préparatoires à l'appui de la décision de validation peuvent constituer des facteurs d'interprétation (TF 1P.541/2006 c.

E. 2.1

et réf.). En l'espèce, l'annulation des passages contraires au droit supérieur des art. 4, 18, 19, 20 et 35 nLLavaux aurait pour effet que le texte soumis au vote aurait une portée bien différente que celle voulue par les initiants, puisqu'il n'imposerait plus de manière contraignante un régime d'affectation des sols dans le périmètre du plan de protection de Lavaux. Il laisserait toujours aux communes le soin de régler ces questions dans leurs plans d'affectation. Il supprimerait le blocage immédiat et total de toute construction jusqu'à révision de la carte prévu par l'art. 35. Il ne supprimerait pas de manière générale la possibilité de bâtir dans plusieurs territoires actuellement désignés par ce plan comme étant des zones constructibles (notamment dans la zone de villages et hameaux et de centre ancien de bourgs, ainsi que dans les secteurs d'agglomération non affectés, équipés ou construits en novembre 2005). Le texte, sans les dispositions contraires au droit supérieur, apparaît ainsi comme dénaturé dans une mesure trop large pour permettre une invalidation partielle et n'a pas pour conséquence une simple réduction de l'objet de l'initiative. Il en résulte que l'initiative doit être invalidée dans son entier.

E. 2.5

in fine non reproduit in ATF 133 I 110). c) Selon la jurisprudence de la cour de céans, la limitation de l'invalidation aux cas où l'inconstitutionnalité apparaît évidente résulte directement du principe in dubio pro populo, de sorte que des dispositions qui, à l'instar de l'art. 66 Cst/GE, limitent l'invalidation aux initiatives manifestement contraires au droit ne

font que concrétiser ce principe et n'ont aucune portée propre (SJ 2001 p. 237 c. 3b in fine). Il importe dès lors peu que l'art. 80 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, RSV 101.01) ne mentionne pas le caractère "manifeste" de la contrariété au droit supérieur (CCST. 2009.0009 du 19 mai 2010 c. 5c; apparemment contra:

Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2^{ème} éd., n. 2231 pp. 777ss, qui semblent faire dépendre du droit cantonal la densité du contrôle exercé par les autorités judiciaires). Une telle limitation du pouvoir d'examen ne se justifie cependant que pour les initiatives conçues en termes généraux ou les initiatives constitutionnelles nécessitant une concrétisation législative, telles que concernées par l'arrêt CCST 2009.0009 précité.

S'agissant, comme en l'espèce, d'une initiative législative rédigée de toutes pièces contenant des dispositions détaillées directement applicables, qui ne nécessitent aucune concrétisation ultérieure, l'examen peut se faire comme en contrôle abstrait, en analysant si le texte est compatible ou non avec le droit supérieur, sous réserve de l'interprétation conforme, qui doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage *in dubio pro populo* (c. 2b ci-dessus). Dans ses déterminations, le Grand Conseil fait valoir que la Cour de céans devrait se borner à sanctionner des violations évidentes, dès lors que le droit supérieur à prendre en considération est une législation fédérale qui doit se limiter à des principes généraux (art. 75 Cst). Dans la mesure toutefois où les normes de droit fédéral qui entrent concrètement en ligne de compte sont suffisamment précises pour que la conformité du droit cantonal à leur égard puisse être immédiatement examinée, il n'y a pas de motif pour limiter le pouvoir d'examen de la cour.

E. 3

ss LJC) ne satisfait pas aux conditions posées par l'art. 33 al. 2 let. b LAT. Cette dernière disposition exige en effet que l'autorité dispose d'un libre pouvoir d'examen, soit une pleine cognition tant en ce qui concerne le contrôle de la légalité (y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation), la constatation incomplète ou inexacte des faits pertinents et l'opportunité (ATF 131 II 96 c. 6.6, JT 2005 I 720; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 1620 p. 678; Aemisegger/Haag, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 52 ad art. 33 LAT). La Cour constitutionnelle ne dispose pas d'un tel pouvoir d'examen, puisque le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation (art. 8 LJC) et la cour limite son examen aux griefs invoqués, sauf s'il apparaît que l'acte est manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC). On relèvera enfin que la possibilité de s'exprimer dans une campagne de votation n'est pas assimilable à la protection des intéressés dans les procédures d'aménagement du territoire. Le cercle n'est d'ailleurs pas le même, puisque les propriétaires ou les personnes ayant qualité pour recourir n'ont pas nécessairement le droit de vote. Au demeurant, une votation populaire ne permet pas d'aboutir à une motivation, qui est indispensable s'agissant des oppositions en matière d'aménagement du territoire. cc) Les recourants font également valoir que les garanties procédurales de l'art. 33 LAT sont violées par l'art. 35 nLLavaux, en tant que cette disposition institue matériellement une zone réservée. Selon l'art. 35 al. 3 nLLavaux, les terrains non encore construits ne peuvent pas être bâtis jusqu'à la révision de la carte annexée, sauf s'ils font l'objet d'une autorisation donnée par le département et s'il s'agit de petites extensions ou dépendances. En vertu de l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation. La zone réservée permet d'interdire toute construction

nouvelle, une interdiction absolue devant cependant respecter le principe de proportionnalité, de n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement, voire d'interdire de surcroît toute transformation (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 460 pp. 201-202). Les garanties procédurales sont applicables à l'instauration d'une zone réservée (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 464 p. 203). A tout le moins doivent-elles faire l'objet d'une enquête publique et d'un contrôle judiciaire au sens de l'art. 33 LAT (Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 43 ad art. 27 LAT). L'art. 35 al. 3 nLLavaux instaure, dans tout le périmètre du plan de protection de Lavaux, l'équivalent d'une zone réservée. C'est en vain que les initiants font valoir que l'art. 35 LAT ne fait que prévoir une mesure conservatoire et n'institue pas une zone réservée. Si les cantons peuvent prendre d'autres mesures provisoires que les zones réservées (Ruch, op. cit., n. 3 ad art. 27 LAT, qui se réfère à n. 13 ss ad art. 36 LAT), il est ainsi fait référence aux mesures prévues à l'art. 36 al. 2 LAT, qui n'entrent pas en ligne de compte en l'espèce. Les garanties procédurales de l'art. 33 LAT sont dès lors ici applicables. Elles ne sont pas respectées en l'espèce, pour les raisons invoquées précédemment. dd) Il résulte de ce qui précède que les art. 4 et 35 LLavaux violent l'art. 33 LAT. Au demeurant, ils sont également contraires aux art. 86 al. 2 LTF et 6 CEDH. La jurisprudence impose en effet, sur la base de ces dispositions, qu'une autorité judiciaire – donc un tribunal – puisse se prononcer en dernière instance cantonale sur les contestations relatives à l'adoption de plans d'affectation en bénéficiant (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit. no 1620 p. 678). Sont notamment soumis à l'art. 6 CEDH les plans d'affectation, y compris la délimitation des zones réservées emportant interdiction de construire pour une période relativement longue (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 1620 p. 679; ATF 120 Ia 209, JT 1996 I 545). Cette autorité judiciaire doit bénéficier d'un pouvoir de libre examen sur toutes les questions de fait et de droit (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 1596 p. 668). Tel n'est pas le cas en l'espèce pour les motifs déjà indiqués. Ils sont également contraires à l'art. 29 al. 2 Cst. La jurisprudence a déduit du principe constitutionnel du droit d'être entendu le droit pour tout propriétaire dont le bien-fonds est compris dans le périmètre d'un plan d'affectation celui d'être entendu individuellement de manière appropriée dans la procédure de modification d'un plan de zones avant qu'une décision définitive ne soit prise au sujet de son bien-fonds. Il suffit que les propriétaires touchés par la modification du plan puissent faire valoir leurs objections par la voie soit de l'opposition, soit du recours, auprès d'une autorité cantonale ou communale disposant d'un plein pouvoir d'examen (TF 1A.16/2003 du 9 janvier 2004 c. 2.4.). Ce droit comprend en outre celui de recevoir des décisions motivées (Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, p. 268). Le droit d'être entendu ainsi défini ne peut être assuré dans le cadre d'une campagne de votation. En particulier, en matière de votation populaire par les urnes, une motivation satisfaisante des décisions est par nature impossible (ATF 129 I 232 c. 3.3 et 3.5. à 3.7, JT 2004 I 588). Dans le système proposé par les initiants, le droit d'être entendu des intéressés n'est sauvegardé qu'en ce qui concerne la carte, mais non la réglementation s'appliquant à la zone dans laquelle leur terrain est colloqué, étant précisé que le droit d'être entendu doit être respecté non seulement au stade de la décision appliquant la réglementation découlant du plan d'affectation, mais déjà au stade du plan d'affectation lui-même. d) Les art. 18 let. g et 19 let. g nLLavaux prohibent de manière générale toute construction nouvelle dans le territoire des villages et hameaux, ainsi que dans le territoire de centre ancien de bourgs, sous réserve des constructions souterraines et des exceptions de peu d'importance répondant à des besoins avérés et prépondérants de l'exploitation viticole. L'art. 20 nLLavaux déclare

notamment inconstructibles, dans les territoires d'agglomération I et II, les secteurs dont le plan d'affectation ou le plan de quartier n'ont pas fait l'objet d'un commencement d'exécution lors de l'adoption du principe constitutionnel de sauvegarde inscrit à l'art. 52a de la Constitution du 14 avril 2003. Les recourants voient là une " interdiction quasi générale de bâtir en surface " dans ces territoires, ce qui serait contraire à l'art. 15 LAT. En vertu de l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). La zone à bâtir est une notion de droit fédéral. Les cantons ne peuvent ni l'étendre ni la restreindre (ATF 115 II 167 c. 7b, JT 1990 I 48; Flückiger/Grodecki, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 5 ad art. 15 LAT). Un terrain répondant à la définition précitée doit en principe être affecté à la zone à bâtir (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 311 p. 142; Flückiger/Grodecki, op. cit., n. 94 ad art. 15 LAT), à moins qu'il ne doive être attribué, entièrement ou partiellement, à une autre zone, pour des motifs découlant de la mise en balance des différents objectifs d'organisation du territoire, notamment des motifs d'aménagement local (ATF 123 I 175 c. 3 e/aa, JT 1998 I 432) ou de protection des sites (Flückiger/Grodecki, loc. cit.). Il n'est ainsi nullement exclu de limiter, voire d'interdire, les nouvelles constructions dans une zone à bâtir existante pour des motifs de protection du patrimoine ou du paysage. Le problème que posent les art. 18, 19 et 20 nLLavaux ne réside donc pas dans une contrariété matérielle à une définition fédérale de la zone à bâtir; il tient plutôt au fait qu'en raison de leur caractère à la fois détaillé et schématique ces dispositions ne permettent pas à l'autorité chargée d'établir les plans d'affectation d'effectuer la pesée des intérêts qu'exige la mise en œuvre des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 3 LAT). Lorsqu'une autorité de planification (communale ou cantonale) vérifie si un plan d'affectation existant doit être adapté (art. 21 al. 2 LAT) et, dans ce cadre, examine s'il faut modifier les zones à bâtir (art. 15 LAT), elle doit effectuer une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT; TF 1P. 387/2006 du 19 septembre 2007 c. 3.1). Aux termes de l'art. 47 OAT, l'autorité qui établit le plan doit fournir à l'autorité cantonale d'approbation (prévue par l'art 26 LAT) un rapport relatif à ces différents éléments (rapport 47 OAT). Si sa liberté d'appréciation n'est pas totale et doit s'exercer en tenant compte notamment des objectifs et des lignes directrices contenus dans les plans directeur, encore faut-il que ces derniers lui laissent une marge suffisante. Tel n'est pas le cas des dispositions précitées, quand bien même, en raison de l'annulation de l'art. 4 nLLavaux pour les motifs indiqués au consid. 3c, elles n'auraient force obligatoire que pour les autorités. Elles ne laisseraient à ces dernières, lors de la révision de leurs plans d'affectation, qu'une liberté extrêmement réduite, et cela sans qu'on ait pu vérifier, en l'absence notamment de rapport 47 OAT, si les adaptations de la planification qu'elles exigent sont justifiées. Alors que les plans directeur sont censés fixer " dans les grandes lignes, les objectifs à atteindre, compte tenu du développement souhaité et de l'évolution des besoins individuels et collectifs " (art. 25 al. 2 LATC), les art. 18, 19 et 20 nLLavaux définissent de manière extrêmement précise, plus même que ne le font certains plans d'affectation, l'utilisation du sol dans les territoires susceptibles d'être affectés à la zone à bâtir. Une telle réglementation, par sa rigidité, rend inconstructible dans l'ensemble du périmètre de plan de protection de Lavaux - qui concerne quatorze communes et 27'800 habitants, dont 5'640 en zone centrale et 8'770 en zone tampon (Lavaux, Vignobles en terrasses, Lausanne, 2007, p. 164) - des terrains appartenant en vertu de l'art. 15 LAT à la zone à bâtir, puisque situés dans un secteur déjà largement bâti. Par leur schématisme même, elles ne permettent pas la pesée des intérêts en présence

qu'exige la mise en œuvre des principes régissant l'aménagement du territoire. Pour ce motif, les art. 18, 19 et 20 nLLavaux ne sont pas compatibles avec le droit supérieur. Cela étant, il n'est pas nécessaire d'examiner s'ils sont également contraires à l'art. 21 LAT. e) Les recourants soutiennent encore que l'art. 35 nLLavaux contrevient à l'art. 27 LAT. aa) Selon l'art. 27 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). L'art. 35 nLLavaux prévoit que la carte annexée à la loi du 12 février 1979 sur le plan directeur de Lavaux reste en vigueur (al. 1) et sera révisée conformément à la présente loi dans un délai de 5 ans à compter de son acceptation par le peuple (al. 2). Les terrains non encore construits ne peuvent être bâtis jusque là, sauf s'ils font l'objet d'une autorisation donnée par le Département à titre exceptionnel et s'il s'agit de petites extensions ou dépendances (al. 3). Il a été relevé que cette disposition instaure matériellement une zone réservée au sens de l'art. 27 LAT (cf. cons. 3 c) cc) ci-dessus). bb) La limitation à cinq ans de la durée de la zone réservée lie les cantons, qui ne peuvent prévoir par une règle générale une autre durée (Ruch, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 55 ad art. 27 LAT). Les cantons peuvent permettre une prolongation de la durée de cinq ans (cf. art. 46 LATC, qui permet une prolongation de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige). Une prolongation n'est admissible que si elle respecte dans le cas concret les principes d'intérêt public et de proportionnalité. Il est dès lors exclu d'épuiser d'emblée la prolongation maximale de la prolongation légale autorisée par le droit cantonal. Les termes de "prolongation", en relation avec ceux de "au plus" de l'al. 1, démontrent enfin qu'il est exclu de fixer la durée initiale de la zone réservée pour une durée supérieure à cinq ans, une prolongation "préventive" étant ainsi illicite (Ruch, op. cit., n. 57 ad art. 27 LAT). En l'espèce, l'interdiction de construire n'est pas instituée pour une durée limitée, mais jusqu'à l'adoption de la carte révisée. Celle-ci doit certes intervenir dans les cinq ans dès l'acceptation de l'initiative par le peuple. Les conséquences d'un dépassement de ce délai n'apparaissent cependant pas clairement. S'il devait s'agir d'un délai d'ordre, l'art. 35 nLLavaux serait contraire à l'art. 27 al. 2 LAT. La question peut cependant rester ouverte, dès lors que l'art. 35 nLLavaux viole l'art. 27 LAT pour le motif qui suit. cc) En tant que restriction à la garantie de la propriété, la zone réservée doit respecter les conditions de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit. no 455, p. 200). L'intérêt public de la mesure présuppose une intention réelle de planification (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 457 p. 200), en l'espèce établie. Le principe de la proportionnalité exige que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi. L'art. 27 LAT exige d'ailleurs que les zones réservées soient établies "dans des territoires exactement délimités". En particulier, l'affectation de l'ensemble d'un territoire communal à la zone réservée serait difficilement justifiable (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 458 p. 200). Il en va a fortiori de même en l'espèce. La restriction au droit de bâtir instituée est en effet très générale et vise un périmètre d'une grande étendue, comprenant quatorze communes, indépendamment de l'utilité de la mesure. Elle ne fait aucune distinction de zone ou de situation. En particulier, elle concernerait également les propriétaires dont la parcelle est actuellement comprise dans le territoire d'agglomération II, dont le fonds a été colloqué en zone à bâtir et qui n'est pas construit au mois de novembre

2005, alors que leur situation ne devrait pas être modifiée après la révision de la carte, s'ils remplissent les conditions de l'art. 20 nLLavaux. C'est en vain que les initiants font valoir que l'art. 35 nLLavaux réserve des exceptions et permet l'application du principe de la proportionnalité. Les exceptions définies dans la loi sont très étroites et concernent exclusivement les "petites extensions ou dépendances". Elles ne permettent pas une libre application du principe de proportionnalité. En gelant indistinctement toute construction nouvelle à l'exception "de petites extension ou dépendances", l'art. 35al. 3 nLLavaux va au-delà de ce qui serait nécessaire pour éviter d'entraver l'établissement du plan, en bloquant par exemple les secteurs des territoires d'agglomération I et II qui ont été colloqués en zone à bâtir ou équipés avant l'adoption de l'art. 52a Cst-VD et où des constructions nouvelles demeuraient admises en application de l'art. 20 ch. 2 nLLavaux). L'art. 35 nLLavaux viole ainsi l'art. 27 LAT.

E. 4

a) En résumé, l'art. 4 nLLavaux est contraire aux art. 33 LAT, 86 al. 2 LTF, 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. Dans ces conditions peut rester ouverte la question de savoir si cette disposition viole également l'autonomie communale comme le soutiennent les recourants, en référence à l'art. 139 Cst-VD. Les art. 18, 19 et 20 nLLavaux sont contraires au droit supérieur en tant qu'ils ne permettent pas la pesée des intérêts en présence qu'exige la mise en œuvre des principes de droit fédéral régissant l'aménagement du territoire. L'art. 35 nLLavaux est contraire aux art. 27 et 33 LAT, 86 al. 2 LTF, 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. b) Se pose dès lors la question de savoir si l'initiative doit être invalidée en son entier ou seulement partiellement. Une initiative peut être partiellement invalidée. Même si la loi ne le prévoit pas expressément, cette possibilité découle du principe selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants, selon l'adage *in dubio pro populo*. Elle apparaît également comme une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (rappelé à l'art. 36 al. 3 Cst en ce qui concerne les atteintes aux droits fondamentaux) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidité soient autant que possible limitées en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative paraît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, 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 c).

E. 5

Le recours doit en définitive être admis et l'initiative "Sauver Lavaux" invalidée. Au vu de l'issue du recours, il est renoncé à percevoir un émolument de justice (art. 1 al. 6 et 2 al. 2 du Tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle, RSV 173.32.5). Lorsque la procédure met en présence, outre le recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs autres parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, il y a lieu de mettre les frais et dépens à la charge de cette partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée (AC.2008.0265 du 19 mai 2009 et les réf.; RDAF 1994 p. 324). Chaque groupe de recourants, qui a agi par l'intermédiaire de mandataires professionnels, a dès lors droit à des dépens, fixés à 3'000 fr., à charge du Comité d'initiative "Sauver Lavaux", savoir Franz Weber, à Clarens, Judith Weber, à Clarens, Maurice Ducret, à Chardonne, Marc Leyvraz, à Rivaz, Laurent Kohli, à Corsier, Pierrette

Guisan, à Pully, Suzanne Debluë, à Lutry, Fritz Kreis, à Territet et Ruth Bär, à Chardonne .

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