

# VD\_OMNI CCST.2015.0007 vom 11. November 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-11-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2015.0007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2015.0007)

FR: VD\_OMNI CCST.2015.0007 du 11 novembre 2015

IT: VD\_OMNI CCST.2015.0007 del 11 novembre 2015

## Regeste

Comité d'initiative L'aménagement du territoire est l'affaire de tous/Municipalité de Tolochenaz, Préfecture de Morges, Service des communes et du logement | Initiative populaire communale intitulée "l'aménagement du territoire est l'affaire de tous" soumise pour examen, avant la récolte de signatures, à la municipalité, qui rend une décision constatant sa nullité. Recours des initiants à la Cour constitutionnelle. La municipalité était fondée à qualifier de contraire à la Constitution et à la loi cantonales l'institution d'un référendum communal obligatoire en matière de projets d'aménagement, par le biais d'une modification d'un règlement communal. L'invalidation totale de l'initiative, qui prévoit, outre le référendum obligatoire, l'élaboration des projets importants d'aménagement du territoire "sur le modèle de la concertation au sens des recommandations du service cantonal des communes et du logement", est conforme à la loi cantonale ainsi qu'aux principes dégagés par la jurisprudence fédérale. Il ne se justifie donc pas de réformer la décision attaquée pour ne prononcer qu'une invalidation partielle de l'initiative. Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) Conformément à l'art. 136 al. 2 let. b de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale. Les règles de procédure sont fixées dans la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32) ainsi que dans la loi sur l'exercice des droits politiques (art. 123a ss LEDP). L'art. 19 al. 1 LJC (titre: Contentieux des droits politiques) dispose que la Cour constitutionnelle connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des conseils communaux ou généraux en matière de droits politiques, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques. En l'occurrence, la décision attaquée n'a pas été rendue par une des autorités mentionnées dans cette disposition, mais bien par une municipalité. Toutefois, des dispositions spéciales de la loi sur l'exercice des droits politiques, consacrées au recours contre les décisions relatives à la validité d'une initiative populaire (titre de la section comprenant les art. 123g à 123l LEDP), ouvrent expressément le recours à la Cour constitutionnelle contre les décisions relatives à la validité d'une initiative communale (art. 123g LEDP). Depuis la nouvelle du 5 février 2013, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la municipalité est compétente pour statuer sur la validité d'une initiative en matière communale (art. 106e al. 2bis LEDP). Il lui incombe, avant d'autoriser la récolte de signatures, de se prononcer de manière motivée sur la validité et le cas échéant de constater

la nullité si l'initiative est contraire au droit supérieur ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière (art. 90a LEDP, auquel renvoie l'art. 106 al. 2bis LEDP; cf. aussi art. 106b LEDP). Le droit cantonal prévoit donc, en pareil cas, un recours direct à la Cour constitutionnelle, et renonce à la voie de recours intermédiaire au Conseil d'Etat, qui est ouverte pour d'autres contestations relatives aux demandes d'initiative (cf. art. 117 et 122 al. 2 LEDP – cf. arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 consid. 1). Le recours contre les décisions en matière de droits politiques, au sens de l'art. 19 LJC, est la voie ouverte aux citoyens pour invoquer la garantie des droits politiques, selon l'art. 34 Cst. Cela vise notamment les droits politiques au niveau communal, en particulier le droit d'initiative (cf. ATF 140 I 58 consid. 3; 139 I 2 consid. 5.2). b) S'agissant du recours au sens des art. 123g ss LEDP, l'art. 123h al. 2 LEDP dispose que tout membre du corps électoral communal a qualité pour recourir à l'encontre de la décision de la municipalité. L'art. 123h al. 3 LEDP prévoit que, en outre, le comité d'initiative a qualité pour recourir, s'il est constitué en personne morale. Dans le cas particulier, le dossier n'indique pas si le comité d'initiative est constitué en personne morale, ou si au contraire la dénomination "comité d'initiative L'aménagement du territoire est l'affaire de tous" a été adoptée par sept citoyens qui se sont regroupés pour exercer le droit d'initiative sans pour autant créer une structure distincte (parti politique ou autre association à but idéal). L'art. 106d al. 1 LEDP prévoit que la demande d'initiative en matière communale " doit être annoncée au greffe municipal avant la récolte des signatures par au moins cinq électeurs constituant le comité". Cette disposition n'exige pas que le comité soit lui-même une personne morale. Les électeurs qui le constituent sont cependant, personnellement, tous titulaires des droits politiques, comme membres du corps électoral, et ils ont à ce titre – et non pas en tant que représentants du comité d'initiative – qualité pour recourir au sens de l'art. 123h al. 2 LEDP. Le présent recours est donc recevable en tant qu'il est formé par Hugues Salomé et Jean-François Huguelet, qui ont signé l'acte de recours, et aussi en tant qu'il est formé par les cinq autres électeurs, qui ont donné procuration à deux membres du comité d'initiative pour "toute démarche future", donc également pour saisir la Cour constitutionnelle. c) Le recours a été formé dans le délai légal de vingt jours (art. 123i LEDP) et il est suffisamment motivé (art. 123j LEDP). Il est donc recevable à la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 2**

Les recourants font valoir que le référendum obligatoire prévu par le texte de l'initiative se limite strictement à des objets de la compétence communale; il n'y aurait aucun empiètement sur une compétence fédérale, cantonale ou intercommunale. Selon leur argumentation, " il s'agirait tout au plus d'une disposition réglementaire purement interne à la commune qui consisterait, de façon très restrictive et sectorielle, à confier à la population, sous forme d'un référendum obligatoire, le dernier mot sur une décision de la compétence du conseil communal; au-delà, que ce référendum soit obligatoire ou facultatif ne change fondamentalement rien aux procédures prévues par le droit cantonal en matière d'aménagement du territoire ". Les recourants reprochent donc à la municipalité d'avoir retenu à tort, sur ce point, une violation du droit supérieur. a) Aux termes de l'art. 147 Cst-VD – dans le chapitre de la Constitution cantonale consacré aux communes -, " 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). Le législateur a énuméré à l'art. 106 al. 1 LEDP les objets sur lesquels peut porter une initiative populaire communale, à savoir: "a. la

réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal; b. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal; c. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence à la municipalité en matière réglementaire (art. 4, ch. 13 LC); d. la substitution d'un conseil communal au conseil général, ou vice-versa; e. la modification du mode d'élection du conseil communal; f. la modification du nombre des membres du conseil communal; g. la modification du nombre des membres de la municipalité; h. la demande de rattachement de la commune à un district dont elle est limitrophe ". L'art. 106a LEDP énonce une liste d'exceptions au principe de l'art. 106 LEDP, en précisant que ne peuvent pas faire l'objet d'une demande d'initiative: " a. le contrôle de la gestion; b. le projet de budget et les comptes; c. le projet d'arrêté d'imposition; d. les emprunts et les placements; e. l'admission de nouveaux bourgeois; f. les nominations et les élections; g. les règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil général ou communal ou ses rapports avec la municipalité. " Il résulte donc de ces dispositions que l'initiative populaire réglementaire (pendant de l'initiative législative au niveau cantonal) est admissible au niveau communal, si elle porte sur l'adoption ou la modification d'un règlement relevant de la compétence du conseil communal (art. 106 al. 1 let. b LEDP), pour autant qu'il ne s'agisse pas de l'arrêté d'imposition ni d'un règlement sur l'organisation du conseil communal (art. 106a let. c et g LEDP). Le droit d'initiative en matière communale est par ailleurs limité par les règles générales du droit cantonal relatives à l'exercice des droits politiques: ainsi, la proposition doit respecter le droit supérieur, ainsi que les principes de l'unité de rang, de l'unité de forme et de l'unité de matière (art. 106b al. 1 LEDP, règle qui correspond à l'art. 88 al. 1 LEDP pour l'initiative en matière cantonale; cf. aussi art. 80 al. 1 Cst-VD; dans la jurisprudence: arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014, consid. 2a). En l'occurrence, il convient de relever que l'initiative, déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (cf. art. 106c al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase LEDP), respecte l'unité de la forme (art. 106b al. 3 LEDP); cette question n'est pas litigieuse. b) L'initiative "L'aménagement du territoire est l'affaire de tous" vise à modifier le règlement communal sur le plan général d'affectation et la police des constructions (RPGA), en complétant les règles de procédure fixées dans ce règlement. En réalité, le RPGA ne définit pas la procédure d'adoption des " projets importants d'aménagement du territoire objets de la compétence communale " (cf. titre de l'art. 2bis proposé). Le but de ce règlement est de fixer " les règles destinées à assurer un aménagement rationnel du territoire de la commune de Tolochenaz " (art. 1 RPGA). Ainsi, il définit les zones du plan général d'affectation et fixe des règles applicables soit dans des zones déterminées (art. 4 à 52 RPGA), soit à toutes les zones (art. 53 à 76 RPGA). Dans les dispositions finales, l'art. 77 RPGA précise que " pour tout ce qui ne figure pas dans le présent règlement, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ainsi que son règlement d'application, sont applicables ". Un seul article de ce règlement se rapporte à une question de procédure et d'organisation: l'art. 3 RPGA, qui institue une commission d'urbanisme, compétente pour préavisier des projets d'urbanisme ou de police des constructions. c) En proposant un nouvel art. 2bis RPGA, l'initiative tend en réalité à compléter par une norme de niveau communal une réglementation qui figure dans la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11) et dans la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques (LEDP). En matière d'aménagement du territoire, l'art. 17a LATC confère certaines attributions au conseil communal, dans les communes où, comme à Tolochenaz, un tel organe a été institué: il lui incombe d'adopter les plans directeurs (plan

directeur communal, plan directeur localisé, plan directeur régional) ainsi que les plans d'affectation (plan général d'affectation, plan de quartier, plan d'affectation spécial) et, dans la procédure d'établissement des plans d'affectation, il statue sur les oppositions (les décisions sur l'adoption du plan et sur les oppositions sont concomitantes – cf. art. 58 al. 3 LATC). En vertu de l'art. 107 al. 1 LEDP (dans le chapitre: Référendum en matière communale), les décisions adoptées par le conseil communal sont soumises au référendum. La loi prévoit certaines exceptions à l'art. 107 al. 2 LEDP, mais les décisions sur les plans et règlements d'aménagement ne sont pas mentionnées. Le régime ordinaire s'applique donc lorsque le conseil communal adopte un plan directeur ou un plan d'affectation. Le référendum peut être demandé par un comité de cinq électeurs, qui doit obtenir l'autorisation de récolter les signatures (art. 110 LEDP). Dans une commune de la taille de Tolochenaz (moins de 50'000 électeurs), la demande de référendum aboutit si les listes sont signées par 15 % des électeurs de la commune, dans un délai de trente jours (art. 110a LEDP). Le préfet doit ordonner la votation dans les trois mois qui suivent le dépôt des listes, mais ce délai peut être prolongé par le département (art. 111 LEDP). L'art. 107 al. 4 LEDP permet par ailleurs au conseil communal de " soumettre spontanément une décision au vote du peuple " (référendum spontané); cette décision doit alors être prise séance tenante, c'est-à-dire directement après l'adoption du plan d'aménagement. La LATC ne contient pas de dispositions complémentaires sur le référendum dans le domaine de l'aménagement du territoire. En résumé, le référendum existe en vertu du droit cantonal lorsque le conseil communal prend des décisions sur des "projets d'aménagement du territoire" (selon la terminologie de l'initiative), à savoir lorsqu'il adopte un plan directeur ou un plan d'affectation. Il s'agit soit d'un référendum facultatif, demandé par 15 % des électeurs, soit d'un référendum obligatoire extraordinaire, décidé spontanément par le conseil communal (à propos de ces notions, cf. Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3 e éd. Berne 2004, p. 299, 330, 332). d) Le texte de l'initiative vise en particulier, ou principalement, à introduire un référendum obligatoire ordinaire pour les décisions du conseil communal portant sur des projets importants d'aménagement du territoire. Contrairement au référendum obligatoire extraordinaire de l'art. 107 al. 4 LEDP, ce nouveau type de référendum ne nécessite pas de décision spéciale du conseil communal, qui n'a donc pas la possibilité d'empêcher le vote populaire. La notion de "projet important" n'est pas définie de manière particulièrement claire. Néanmoins, d'après le texte des initiants, au moment où le conseil communal estime qu'objectivement, le plan d'aménagement (plan directeur ou plan d'affectation) vise à la réalisation d'un projet important, il a l'obligation de mettre en œuvre un vote populaire, et il n'a plus à prendre de décision sur ce point (cf. art. 107 al. 4 LEDP). Le principe du référendum obligatoire est encore posé de manière plus contraignante si le projet peut impliquer " un accroissement de population d'au moins 20 % ou un plan d'investissement excédant la moitié des recettes communales du dernier exercice clôturé "; en pareil cas, il n'y a plus de doute possible quant à l'importance du projet d'aménagement. Le texte de l'initiative institue donc, pour certaines décisions du conseil communal, un référendum obligatoire ordinaire, alors que le droit cantonal ne connaît que le référendum facultatif et le référendum obligatoire extraordinaire (ou spontané). Même si les recourants affirment qu'ils ne cherchent pas à modifier l'organisation des compétences au sein de la commune – puisque, selon le droit en vigueur, le corps électoral (l'assemblée de commune) peut être amené à se prononcer sur l'adoption d'un plan d'aménagement –, ils proposent néanmoins de modifier la réglementation de l'exercice des droits politiques. Or les principes relatifs au droit de vote, au référendum et à

l'initiative, en matière cantonale et communale, sont fixés d'abord dans la Constitution cantonale. Dans les dispositions relatives aux communes (art. 137 ss Cst-VD), il est prévu que le corps électoral dispose, dans les communes à conseil communal, d'un droit de référendum (art. 147 al. 1 Cst-VD) et que la loi définit l'exercice de ce droit (art. 147 al. 2 Cst-VD). Il est évident que la Constitution cantonale renvoie ainsi à une loi au sens formel, adoptée par le Grand Conseil, et non pas à un texte réglementaire ni à une norme adoptée au niveau communal. C'est donc en principe uniquement par une révision de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), ou par l'adoption d'une norme figurant dans une autre loi cantonale, que le référendum obligatoire ordinaire pourrait être introduit en matière communale, en plus du référendum facultatif et du référendum obligatoire extraordinaire. Le contrôle par la municipalité de la validité d'une initiative – opération préalable à la récolte des signatures – doit porter sur la question de savoir si la proposition est conforme ou non au droit supérieur (art. 106e al. 2bis LEDP et art. 90a let. a LEDP). En l'occurrence, la municipalité était fondée à qualifier de contraire à la Constitution et à la loi cantonales l'institution d'un référendum communal obligatoire en matière de projets d'aménagement, par le biais d'une modification d'un règlement communal.

### **E. 3**

Il faut dès lors examiner si le défaut évoqué au considérant précédent entraîne l'invalidation totale, ou au contraire seulement l'invalidation partielle de l'initiative. Le texte du comité d'initiative prévoit en effet, outre le référendum obligatoire, l'élaboration des projets importants d'aménagement du territoire " sur le modèle de la concertation au sens des recommandations du service cantonal des communes et du logement ". Une invalidation partielle aurait pour effet que cette seconde proposition serait présentée seule aux électeurs, pour la récolte des signatures. a) La jurisprudence du Tribunal fédéral retient que, même si la loi cantonale ne la prévoit pas expressément, la possibilité qu'une initiative puisse être partiellement invalidée – quand une partie de son contenu est contraire au droit supérieur - découle d'un principe général selon lequel une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants (adage " in dubio pro populo "). Il s'agit également d'une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe de la proportionnalité. Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît 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 consid. 2.1 et les arrêts cités). b) En l'occurrence, comme l'expose la municipalité dans sa réponse, la référence aux "recommandations du service cantonal des communes et du logement", qui n'est du reste pas le service compétent en matière d'aménagement du territoire – il s'agit du Service du développement territorial (SDT) – est imprécise. En annexe au recours, le comité d'initiative a produit une photocopie partielle (une page) du document "Participation et logement - Guide pour les communes vaudoises", qui mentionne trois niveaux principaux de participation, à savoir l'information, la consultation et la concertation, et qui définit la concertation comme " un processus de délibération visant à définir un accord volontaire, et/ou à délimiter, voire réduire, les divergences entre les acteurs en présence ". Il n'est pas évident de discerner ce que la mise en œuvre de ce modèle impliquerait concrètement, dans la procédure d'élaboration d'un plan directeur ou d'un plan d'affectation communal, au-delà de ce qu'exigent déjà les normes de la LAT et de la LATC (cf. art. 4 LAT, qui pose des principes en matière d'information et de participation; voir en outre les règles sur l'enquête publique et le processus d'adoption des

plans par l'organe délibérant). Il est clair que la proposition d'appliquer le modèle de la concertation a une importance très secondaire dans le texte de l'initiative. Le citoyen intéressé sait qu'il existe déjà différentes modalités de participation dans la procédure d'élaboration des projets d'aménagement et il comprend d'emblée que l'élément principal du texte du comité d'initiative est l'introduction du référendum obligatoire, lequel constituerait une véritable innovation et accroîtrait sensiblement les droits populaires au niveau communal. Dans leur réplique, les recourants insistent du reste sur le " lien intrinsèque étroit " entre les deux parties de l'initiative (" le référendum obligatoire n'est que l'aboutissement cohérent de ce processus unique qui garantit et couronne une concertation de qualité "). Dans ces conditions, l'annulation partielle du texte, pour ne conserver que le modèle de la concertation, aurait pour effet de dénaturer la démarche d'origine des initiants, ou leur objectif principal tel qu'il pourrait être objectivement compris par les signataires (cf. également à ce propos arrêt TF 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 6). Au surplus, puisque la possibilité d'invalidation partielle est une concrétisation du principe de la proportionnalité, il faut relever que dans le système du droit vaudois, l'examen de la validité de l'initiative intervient avant la récolte des signatures, donc avant que les électeurs aient pu exercer un de leurs droits politiques en signant le texte. Au moment de la décision municipale, les initiants ne peuvent pas prétendre avoir déjà fait des dépenses significatives ni avoir consacré un temps important à leur projet, car ils n'ont pas encore mis en œuvre l'impression des listes, la publicité, l'organisation de la récolte des signatures, etc. Il convient encore d'ajouter que les notions de "modèle de la concertation" et de "projets importants d'aménagement du territoire" ne sont pas des notions suffisamment claires (à propos de cette deuxième notion, cf. supra consid. 2d). Or, le principe de clarté du texte d'une initiative populaire découle de l'art. 34 Cst. (garantie des droits politiques); il a pour but d'éviter que, en raison d'un manque de précision et de cohérence des textes sur lesquels ils sont appelés à se prononcer, les électeurs soient exposés au danger de commettre une erreur de compréhension et d'appréciation sur des points essentiels, de sorte qu'ils ne soient pas en mesure de s'exprimer de façon correcte et conforme à leur volonté (cf. Bénédicte Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, Genève 2008 p. 115; ATF 129 I 392 consid. 2.2). Pour cette raison également, l'un et l'autre volets de l'initiative sont critiquables. c) L'art. 90a LEDP – auquel renvoie l'art. 106e al. 2bis LEDP – prévoit, au terme de l'examen préliminaire, que l'autorité constate la nullité d'une initiative qui est contraire au droit supérieur. C'est bien ce qu'a décidé la municipalité en l'espèce, en invalidant totalement l'initiative. Dans le cas particulier, l'application de cette sanction est conforme à la loi cantonale ainsi qu'aux principes dégagés par la jurisprudence fédérale. Il ne se justifie donc pas de réformer la décision attaquée pour ne prononcer qu'une invalidation partielle de l'initiative.

#### **E. 4**

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision de la municipalité confirmée. La procédure est gratuite et il n'est pas alloué de dépens à la commune (art. 121a, art. 123e et art. 123g ss LEDP; cf. arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014, consid. 3).