

VD_OMNI CCST.2022.0007 vom 16. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2022.0007

FR: VD_OMNI CCST.2022.0007 du 16 mars 2023

IT: VD_OMNI CCST.2022.0007 del 16 marzo 2023

Regeste

Denis LAMBELET c/Municipalité de Morrens | Décision municipale déclarant invalides deux initiatives populaires communales au motif que leur objet respectif n'entrerait pas dans les compétences du conseil communal. La première initiative porte sur l'abandon d'un projet de construction d'une salle polyvalente, ainsi que sur la rénovation d'une salle communale et son affectation comme salle polyvalente. Elle respecte le principe de l'unité de la matière (consid. 3a/bb). Tant son volet relatif à l'abandon du projet de construction que celui relatif à la rénovation d'un bâtiment communal entrent dans les compétences du conseil communal, qui délibère sur les reconstructions, constructions nouvelles et démolition de bâtiments (consid. 3b/bb) et sur les propositions de dépense extrabudgétaire (consid. 3b/cc). La deuxième initiative porte en premier lieu sur la création de classes dans la commune. La planification des besoins scolaires ayant été déléguée à l'association intercommunale, elle ne relève pas des compétences du conseil communal (consid. 4b/bb). L'initiative étant par ailleurs composée de plusieurs volets bien distincts, sans lien intrinsèque entre eux, elle ne respecte pas le principe de l'unité de la matière (consid. 4c). Recours partiellement admis, en lien avec la première initiative qui doit être déclarée valable, rejeté pour le surplus.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Conformément à l'art. 188 al. 1 de la loi vaudoise du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et abrogeant la loi homonyme du 16 mai 1989, les décisions relatives à la validité d'une initiative communale, telle que la décision entreprise, peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. Selon l'art. 189 al. 2 et 3 LEDP, ont qualité pour recourir tout membre du corps électoral communal ainsi que le comité d'initiative s'il est constitué en personne morale. En l'espèce, le recourant est électeur dans la commune et membre du comité d'initiative. Sa qualité pour recourir doit dès lors être admise. Le recours a par ailleurs été interjeté dans le délai légal de vingt jours (art. 190 LEDP) et dans les formes prescrites par la loi (art. 191 LEDP). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le recourant conteste l'invalidité prononcée par la municipalité de deux projets d'initiative déposés le 19 juillet 2022. a) L'art. 147 al. 1 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) accorde au corps électoral un droit d'initiative et, dans les communes à conseil communal, un droit de référendum. L'art. 135 al. 1 LEDP énumère 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." Ne peuvent en revanche pas faire l'objet d'une demande d'initiative, selon l'art. 136 al. 1 LEDP: "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." 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, le projet doit respecter le droit supérieur, et les principes de l'unité de rang, de forme et de matière (art. 137 al. 1 LEDP, qui correspond à l'art. 113 al. 1 LEDP pour l'initiative en matière cantonale; cf. aussi art. 80 al. 1 Cst-VD). Quant à sa forme, l'art. 138 LEDP prévoit que l'initiative qui porte sur la modification ou l'abrogation d'un règlement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces; si elle porte sur l'adoption d'un règlement, elle peut être présentée sous forme d'un règlement rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux (al. 1); dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet (al. 2). b) C'est à la municipalité qu'il incombe, avant d'autoriser la récolte de signatures, de se prononcer de manière motivée sur la validité de l'initiative et le cas échéant de constater sa nullité si elle est contraire au droit supérieur ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière (art. 113 LEDP, auquel renvoie l'art. 140 al. 4 LEDP; cf. aussi art. 141 LEDP). Le contrôle de la validité est un contrôle a priori, préalable à la récolte des signatures, au stade duquel on ignore si la proposition recueillera un écho suffisant auprès des électeurs (CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 3e). On ne sait pas non plus comment l'initiative, conçue en termes généraux, pourrait être mise en œuvre, le cas échéant (CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 3e). Selon la jurisprudence, pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (ATF 147 I 183 consid. 6.2; 143 I 129 consid. 2.2; 129 I 392 consid. 2.2). Une éventuelle motivation de l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 139 I 292 consid. 7.2.1). La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 139 I 292 consid. 7.2.5). Ce qui est déterminant dans l'interprétation du texte de l'initiative, c'est la manière dont il doit être raisonnablement compris par les électeurs et les destinataires (ATF 147 I 183 consid. 6.2). Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et le processus prévu par la LEDP doit se poursuivre (cf. ATF 143 I 129 consid. 2.2 et CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 3e). L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 147 I 183 consid. 6.2; 143 I 129 consid. 2.2; 132 I 282 consid. 3.1; 129 I 392 consid. 2.2; TF 1C_371/2020 du 9 février 2021 consid. 3.1). Tel est

le sens de l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 134 I 172 consid. 2.1; 111 Ia 292 consid. 3c et les arrêts cités). Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. En d'autres termes, les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 134 I 172 consid. 2.1; 132 I 282 consid. 3.1 et les arrêts cités). La marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif (ATF 143 I 129 consid. 2.2; 124 I 107 consid. 5b et les arrêts cités). c) Les art. 147 et 149 LEDP règlent la procédure de traitement d'une initiative communale conçue en termes généraux déclarée valide, après la récolte des signatures. Ces dispositions prévoient plusieurs étapes avant la soumission du projet d'initiative au corps électoral communal (préavis de la municipalité, approbation ou non du projet par le conseil communal; cf. art. 147 et 149 al. 1 à 3 LEDP) et après l'éventuelle acceptation par le peuple (décisions de mise en œuvre de l'initiative; cf. art. 149 al. 6 LEDP).

E. 3

les propositions de dépenses extra-budgétaires ;

E. 4

le projet d'arrêté d'imposition ;

E. 5

...

E. 6

l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'article 44, chiffre 1, est réservé. Le conseil peut accorder à la municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ; 6bis. la constitution de sociétés commerciales, d'associations et de fondations, ainsi que l'acquisition de participations dans les sociétés commerciales et l'adhésion à de telles entités. Pour de telles acquisitions ou adhésions, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie. Une telle autorisation générale est exclue pour les sociétés et autres entités citées à l'article 3a ;

E. 7

l'autorisation d'emprunter et les cautionnements, le conseil pouvant laisser dans les attributions de la municipalité le choix du moment ainsi que la détermination des modalités de l'emprunt ;

E. 8

l'autorisation de plaider (sous réserve d'autorisations générales qui peuvent être accordées à la municipalité) ;

E. 9

le statut des collaborateurs communaux et la base de leur rémunération ;

E. 10

les placements (achats, ventes, emplois) de valeurs mobilières qui ne sont pas de la compétence de la municipalité en vertu de l'article 44, ch. 2 ;

E. 11

l'acceptation de legs et de donations (sauf s'ils ne sont affectés d'aucune condition ou charge), ainsi que l'acceptation de successions, lesquelles doivent au préalable avoir été soumises au bénéfice d'inventaire. Pour de telles acceptations, le conseil peut accorder à la municipalité une autorisation générale, le chiffre 6 s'appliquant par analogie ;

E. 12

les reconstructions d'immeubles et les constructions nouvelles, ainsi que la démolition de bâtiments ;

E. 13

l'adoption des règlements, sous réserve de ceux que le conseil a laissés dans la compétence de la municipalité." Le règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes (RCCom; BLV 175.31.1) régit l'établissement du budget, le plan des dépenses d'investissements et la tenue des comptes des communes (art. 1 al. 1 RCCom). Selon son art. 11, la municipalité ne peut engager des dépenses imprévisibles et exceptionnelles que jusqu'à concurrence d'un montant et selon les modalités fixés par le conseil au début de la législature (al. 1); ces dépenses sont ensuite soumises à l'approbation du conseil général ou communal (al. 2). Ce règlement prévoit encore, à son art. 13 al. 1, que sont considérés comme investissements l'achat, la création ou l'amélioration de biens durables du patrimoine administratif, ainsi que les transferts du patrimoine financier au patrimoine administratif (let. a), l'octroi de subventions uniques (let. b), les prises de participation pour l'accomplissement de tâches publiques (let. c). L'art. 14 RCCom précise enfin que tout investissement fait l'objet d'un préavis au conseil général ou communal indiquant son but, le montant du crédit, le mode de financement, la durée d'amortissement et les charges d'exploitation qu'il entraîne, l'art. 4 ch. 6 LC étant réservé. bb) S'agissant tout d'abord du volet "construction", l'art. 4 al. 1 ch. 12 LC attribue au conseil communal la compétence de décider d'une construction nouvelle ou de la démolition d'immeuble. En vertu du principe général du parallélisme des formes, il est dès lors également compétent pour décider de l'abandon d'une telle construction. En l'espèce, c'est d'ailleurs bien le conseil communal qui a octroyé les différents crédits relatifs à la construction de la salle polyvalente, un de ceux-ci ayant en outre été approuvé par référendum. A cet égard, il sied encore de préciser qu'il n'est pas exclu de soumettre à nouveau cette question au vote de la population malgré l'acceptation du crédit complémentaire en votation en 2018, celle-ci ne bénéficiant pas d'une autorité de la chose votée (cf. Grisel, op. cit., n o 766). Les conséquences financières d'un abandon de la construction en lien avec les investissements déjà effectués seront discutées, cas échéant, lors de la récolte de signatures ou de la campagne précédant le scrutin. Quoi qu'il en soit, le projet d'initiative, sous l'angle de la construction, relève bien des compétences du conseil communal au sens de l'art. 4 al. 1 ch. 12 LC et respecte donc l'art. 135 al. 1 let. a LEDP. cc) S'agissant du volet "rénovation", celle-ci relève également des compétences du conseil communal, cette fois-ci en application de l'art. 4 al. 1 ch. 3 LC relatif à l'approbation de dépenses extra-budgétaires. La rénovation de la salle constitue en effet un investissement au sens de l'art. 13 RCCom. Elle entraîne des dépenses qui n'ont pas été prévues dans le budget de fonctionnement et qui doivent dès lors être décidées par le conseil communal. Ces dépenses n'entrent par ailleurs pas dans les compétences déléguées à

la municipalité au début de la législature 2021-2026 pour les dépenses imprévisibles et exceptionnelles de moins de 25'000 fr. par cas. En effet, leur montant excédera vraisemblablement ce seuil, puisque, selon le budget 2023, le simple entretien de la salle Davel est déjà supérieur à celui-ci. On peut en outre douter de leur caractère imprévisible et exceptionnel, la question pouvant toutefois rester ouverte en l'état. c) Au vu de ce qui précède, le projet d'initiative "Vive la salle Davel" entre dans les compétences du conseil communal de Morrens, de sorte qu'il peut faire l'objet d'une initiative populaire communale. Le recours doit ainsi être admis sur ce point et la décision entreprise réformée en ce sens que l'initiative "Vive la salle Davel" est déclarée valable, la municipalité étant invitée à procéder à la suite des démarches. 4. Quant au second projet d'initiative intitulé "Vive l'école de Morrens", il vise la création de classes dans la commune de Morrens en vue d'accueillir les élèves de 4 à 9 ans, ainsi que la création d'une à deux classes de dégroupements, d'une salle de gym et d'une Unité d'accueil pour écoliers (UAPE). a) Le recourant se plaint tout d'abord de l'absence de bases légales motivant le refus de la municipalité. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD, comprend notamment le droit de recevoir une décision motivée (CCST.2010.0004 du 16 novembre 2010 consid. 3c/dd; Moor/Poltier, Droit administratif, volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3 e éd., Berne 2011, ch. 2.2.8.3 p. 350). La motivation doit porter sur tous les arguments pertinents soulevés par les parties, de telle sorte que l'intéressé puisse savoir pour quels motifs la décision a été prise et par quels moyens il peut la contester (ATF 139 IV 179 consid. 2.2; 134 I 83 consid. 4.1; TF 1C_382/2018 du 10 juillet 2019 consid. 3.2). La jurisprudence admet, de manière générale, que la motivation d'une décision peut résulter de correspondances antérieures ou de documents séparés (ATF 131 I 18 consid. 3.1; 113 II 204 consid. 2; voir aussi Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.2.8.3 p. 350). En l'espèce, la décision entreprise est très sommairement motivée. Cela étant, par cette même décision, la municipalité a transmis au comité d'initiative le procès-verbal de la séance du 6 septembre 2022 qui fait état des motifs à l'origine de sa décision d'invalidité du projet "Vive l'école de Morrens", à savoir le transfert des compétences de la commune à l'association intercommunale. La décision du 14 septembre 2022, lue conjointement au procès-verbal transmis en annexe à celle-ci, comporte ainsi une motivation suffisante permettant au recourant de connaître les motifs à son origine, comme le prévoit la jurisprudence précitée. Le droit d'être entendu du recourant n'a donc pas été violé et ce grief doit être rejeté. b) L'initiative vise en premier lieu la création de classes dans la commune de Morrens en vue d'accueillir les élèves de 4 à 9 ans. Il s'agit-là d'une décision d'enclassement, dont le recourant soutient qu'elle relèverait des compétences du conseil communal. Il se prévaut notamment d'une votation populaire liée à un crédit d'investissement pour la construction de deux classes à Morrens. Il estime en outre que la commune n'a pas délégué de pouvoir de décision à l'ASICE en ce qui concerne les bâtiments scolaires propriété de la commune. aa) La loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO; BLV 400.02) régit notamment les compétences respectives des autorités communales et cantonales (art. 12 al. 1 LEO). Aux termes de l'art. 27 al. 1 et 2 LEO, les communes, d'entente avec l'autorité cantonale et les directions d'établissement, planifient et mettent à disposition des établissements les locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de leur mission (al. 1); elles assument la maintenance et l'exploitation des bâtiments ainsi que la fourniture des énergies et l'élimination des déchets (al. 2). En vertu de l'art. 4 al. 1 du règlement vaudois du 29 avril 2020 sur les constructions scolaires primaires et secondaires (RCSPS; BLV 400.01.3), les autorités adoptent un plan de développement par lequel elles

planifient à moyen et à long terme les sites scolaires et les locaux et installations scolaires. Sous le nom d'ASICE, les communes de Bretigny-sur-Morrens, Cugy, Froideville et Morrens ont constitué une association intercommunale au sens des art. 112 à 127 LC (art. 1 des Statuts de l'ASICE). L'art. 2 des Statuts de l'ASICE a la teneur suivante: "L'ASICE a pour but de pourvoir aux besoins de la scolarité obligatoire à la charge des communes pour les degrés 1-11 des enfants domiciliés sur le territoire des communes associées, conformément aux dispositions légales en la matière, notamment la loi sur l'enseignement obligatoire du 7 juin 2011 et de son règlement d'application du 2 juillet 2012 (RLEO). Il s'agit en particulier de la mise à disposition et de la gestion des locaux et installations scolaires nécessaires à l'enseignement, ainsi que les transports scolaires, les devoirs surveillés, les cantines scolaires et l'accueil des élèves en dehors des heures d'école. Des activités compatibles avec les activités scolaires (archives, service de santé, bibliothèque, réfectoire, etc.) sont possibles si elles ont un caractère d'intérêt public et régional. Chaque commune reste propriétaire de ses locaux, avec la possibilité de construire par la suite des bâtiments intercommunaux." bb) Il résulte de ce qui précède qu'en intégrant l'ASICE, les communes membres ont délégué à cette association les tâches leur incombant en vertu de la LEO et de son règlement d'application. C'est en particulier le cas pour la planification des besoins scolaires et la mise à disposition et la gestion des locaux et installations. Cette tâche n'appartient dès lors plus à la commune à titre individuel. S'il est vrai que l'ASICE semble devoir consulter ou obtenir l'aval des communes en lien avec la rénovation, la transformation ou la construction de locaux scolaires, ses compétences sont toutefois limitées au secteur de la construction, à l'exclusion des questions de planification. Ces questions-ci – qui sont l'objet principal du projet d'initiative – sont du ressort exclusif de l'ASICE, de sorte qu'elles ne peuvent faire l'objet d'une initiative communale (art. 135 al. 1 let. a LEDP a contrario). Le fait que les communes restent propriétaires de leurs propres locaux n'est d'aucune pertinence à cet égard. cc) Pour ce motif déjà, ce second projet d'initiative doit être considéré comme contraire au droit cantonal; c'est ainsi à bon droit que la municipalité l'a déclarée invalide. c) En sus de l'enclassement des élèves à Morrens, le projet d'initiative "Vive l'école de Morrens" comporte d'autres volets: la création d'une à deux classes de dégroupement, ainsi que la construction d'une salle de gym et d'une UAPE. Ces différentes propositions ne présentent toutefois pas de lien intrinsèque entre elles au sens de la jurisprudence relative au principe de l'unité de la matière développée ci-dessus (cf. consid. 3a/aa). Elles relèvent en effet des compétences de différentes autorités (à tout le moins de l'ASICE et du conseil communal) et commandent la prise de diverses décisions, sans lien immédiat entre les unes et les autres. Confrontés à ce texte, les citoyennes et citoyens pourraient être conduits à une approbation ou opposition globales, alors qu'ils pourraient n'être d'accord qu'avec l'une d'entre elle, par exemple la construction d'une UAPE, à l'exclusion d'une salle de gymnastique ou de l'enclassement des élèves. Ces différentes propositions présentent ainsi plutôt les caractéristiques d'un programme politique en matière scolaire, contrevenant au principe de l'unité de la matière consacré par l'art. 34 al. 2 Cst. Pour ce motif également, le projet d'initiative doit être déclaré invalide. d) Au vu de ce qui précède, la question d'une invalidation partielle ne se pose pas. Les griefs relatifs à la validité de l'initiative "Vive l'école de Morrens" doivent ainsi être intégralement rejetés et la décision de la municipalité confirmée sur ce point. 5. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours et à la réforme de la décision du 14 septembre 2022 en ce sens que l'initiative "Vive la salle Davel" est déclarée valable, ladite décision étant confirmée pour le surplus. L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière

de contentieux de l'exercice des droits politiques étant en principe gratuite (art. 179 al. 1 LEDP applicable selon les art. 188 ss LEDP, cf. CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022 consid. 5 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022 consid. 5 et les arrêts cités). Il n'est pas alloué de dépens (art. 179 al. 4 LEDP, applicable également à la procédure recours selon les art. 188 ss LEDP).

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