Urteilskopf

134 I 172

19. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause Commune de Montreux et consorts contre Weber et consorts (recours en matière de droit public) 1C_261/2007 du 5 mars 2008

Regeste (de):
Art. 34 BV; Art. 89 Abs. 3 BGG; Ungültigerklärung einer kommunalen Volksinitiative.

Die Gemeinde hat gestützt auf Art. 89 Abs. 3 BGG kein Beschwerderecht (E. 1.3).

Eine teilweise Ungültigerklärung ist nur möglich, wenn der gültig verbleibende Teil der Initiative einen Sinn behält, der dem Willen der Initianten und der Unterzeichner entspricht. Dies trifft im vorliegenden Fall nicht zu (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 34 Cst.; art. 89 al. 3 LTF; invalidation d'une initiative populaire communale.

La commune n'a pas qualité pour agir sur la base de l'art. 89 al. 3 LTF (consid. 1.3).

Une invalidation partielle n'est possible que si la partie restante de l'initiative conserve un sens correspondant à la volonté des initiants et des signataires. Tel n'est pas le cas en l'occurrence (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 34 Cost.; art. 89 cpv. 3 LTF; dichiarazione di inammissibilità di un'iniziativa popolare comunale.

Il Comune non è legittimato a ricorrere sulla base dell'art. 89 cpv. 3 LTF (consid. 1.3).

Una dichiarazione di inammissibilità parziale è possibile soltanto se la parte rimanente dell'iniziativa mantenga un senso corrispondente alla volontà degli iniziativisti e dei firmatari. Ciò non è il caso in concreto (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 173

Le 25 avril 2005, la Commune de Montreux a vendu la propriété "Les Bosquets" au lieu-dit Fontanivent. D'une surface de plus de 23'000 m2, le domaine, fortement arborisé, comprend notamment deux bâtiments d'habitation; il est situé en zone de faible densité protégée. L'acheteur s'engageait à maintenir la villa "Les Bosquets", à respecter un plan d'implantation et à protéger les arbres majeurs répertoriés. Le 5 octobre 2005, sur préavis de la Municipalité, le Conseil communal de Montreux a autorisé la vente; cette décision n'a pas fait l'objet d'un référendum.
Le 17 mai 2006, une initiative populaire communale intitulée "Sauver les Bosquets de Fontanivent" a été déposée. Elle demande que soit soumise aux électeurs de la Commune de Montreux la question suivante: "acceptez-vous que le domaine des 'Bosquets de Fontanivent' avec ses arbres et ses bâtiments existants reste la propriété de la Commune de Montreux et soit ouvert à la population?". La Municipalité a autorisé la récolte de

signatures le 19 mai suivant, tout en relevant que l'initiative devrait être déclarée sans objet en raison de l'acte de vente du 25 avril 2005, devenu exécutoire. Le 1er septembre 2006, la Municipalité a constaté l'aboutissement de l'initiative, munie de 2762 signatures valables. Par décision du 31 janvier 2007, suivant l'avis de la commission chargée d'examiner l'initiative, le Conseil communal de Montreux a constaté que celle-ci remplissait les conditions formelles de validité (ch. 1), mais qu'elle n'avait pas d'objet (ch. 2), qu'elle ne se conformait pas au droit supérieur, notamment au principe de la bonne foi

BGE 134 I 172 S. 174

(ch. 3), et n'était pas susceptible d'exécution (ch. 4). Elle était donc invalide (ch. 5), et son dépôt, faute d'effet suspensif, n'avait pas empêché l'exécution du contrat de vente (ch. 6). Par arrêt du 6 juillet 2007, la Cour constitutionnelle du canton de Vaud a admis le recours formé par Franz Weber et huit consorts (soit les promoteurs de l'initiative) ainsi que par le comité d'initiative. En tant qu'elle portait sur le maintien du domaine en main de la Commune, l'initiative était inexécutable car la propriété avait été transférée le 8 novembre 2006. Limitée à l'ouverture au public et à la protection du site, l'initiative conservait toutefois un sens correspondant à la volonté des initiants; il n'y avait pas d'obstacle insurmontable à la réalisation de l'initiative, et il appartenait aux électeurs de se prononcer sur ses implications financières. L'initiative devait donc être soumise au peuple dans la formulation suivante "Acceptez-vous que le domaine des 'Bosquets de Fontanivent' avec ses arbres et ses bâtiments existants soit ouvert à la population?". La Commune de Montreux, ainsi que quatre électeurs, forment un recours en matière de droit public; ils concluent à l'annulation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et au renvoi de la cause à cette cour afin qu'elle prononce l'invalidité totale de l'initiative. Le Tribunal fédéral a admis le recours et confirmé la décision communale d'invalidation.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1.

1.2 La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 130 I 290 consid. 1 p. 292; ATF 128 I 190 consid. 1 p. 192; ATF 121 I 138 consid. 1 p. 139, ATF 121 I 357 consid. 2a p. 360; BELLANGER, Le recours en matière de droit public, in Les recours au Tribunal fédéral, Genève 2007, p. 133 ss, 152). La qualité pour agir des électeurs de la Commune de Montreux est donc indiscutable.

1.3 La Commune de Montreux relève qu'elle a pris part à la procédure devant l'autorité précédente (art. 89 al. 1 let. a LTF) et qu'elle aurait un intérêt digne de protection en sa qualité de venderesse du domaine de Fontanivent, exposée aux prétentions de l'acheteur qui ne pourrait utiliser le bien-fonds conformément à ce qui a été prévu.

BGE 134 I 172 S. 175

1.3.1 En matière de droits politiques, la qualité pour agir n'est reconnue aux collectivités, de droit privé ou de droit public, que dans des cas particuliers: les personnes morales n'ont en principe pas la qualité pour recourir, faute d'être titulaires des droits politiques (cf. arrêts 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 1.4, publié in PJA 2007 p. 902; 1P.89/1988 du 18 décembre 1988, consid. 1 publié in ZBl 90/1989 p. 491; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2e éd., Berne 1994, p. 280; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. II, Neuchâtel 1967, p. 600; GRISEL, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Berne 2004, p. 154-155). La qualité pour recourir est néanmoins reconnue aux partis politiques et aux organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise - telle que le lancement d'un référendum ou d'une initiative - pour autant qu'ils soient constitués en personne morale, qu'ils exercent leur activité dans la collectivité publique concernée par la votation en cause et qu'ils recrutent principalement leurs membres en fonction de leur qualité d'électeurs (arrêt 1P.451/2006 précité; ATF 130 I 290 consid. 1.3 p. 292; ATF 121 I 334 consid. 1a p. 337; ATF 115 Ia 148 consid. 1b p. 153; ATF 114 Ia 267 consid. 2b p. 270; ATF 111 Ia 115 consid. 1a p. 116 s. et les arrêts cités). Les collectivités de droit public ne sont pas non plus titulaires des droits politiques et n'ont pas qualité pour recourir dans ce domaine (ATF 117 Ia 233 consid. 4a p. 244; 76 I 50; KÄLIN, op. cit., p. 281; KIENER, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in Neue Bundesrechtspflege, Berne 2007, p. 219 ss, 269-270; GRISEL, op. cit., p. 155, qui réserve les cas où le droit cantonal reconnaît aux communes une large autonomie dans les votations, ou leur accorde le droit d'initiative ou de référendum).

1.3.2 Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'adoption de la LTF n'a rien changé à la pratique développée sous l'empire de l'OJ. Selon le message relatif à la LTF, l'art. 89 al. 3 LTF (soit l'art. 83 al. 2 du projet) ne fait que reprendre la pratique antérieure en reconnaissant la qualité pour recourir aux électeurs de la collectivité concernée (FF 2001 p. 4127). Le message ajoute certes que cette règle serait complémentaire à l'al. 1 de la même disposition (ce qui expliquerait les expressions "ausserdem" et "inoltre" dans les versions allemande et italienne), et n'empêcherait donc pas une personne dépourvue du droit de vote de recourir si elle a un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision. Toutefois, il ressort clairement

de la suite du message que cette précision vise exclusivement l'exemple du candidat à une élection "lorsque la capacité électorale passive ne dépend pas du droit de vote". Sur ce point également, la LTF ne déroge pas à la pratique antérieure puisque le recours prévu à l'art. 85 let. a OJ était également ouvert pour protéger la capacité civique passive, soit le droit d'éligibilité (ATF 128 I 34 consid. 1e p. 38; ATF 119 Ia 167 consid. 1d p. 169).

1.3.3 Il en résulte que la qualité pour recourir en matière de droits politiques est définie de manière spécifique et exhaustive à l'art. 89 al. 3 LTF. Comme auparavant, elle dépend exclusivement de la titularité des droits politiques (GEROLD STEINMANN, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Bâle 2008, n. 71-72 ad art. 89 LTF). Etendre cette qualité à toute personne disposant d'un intérêt juridique, au sens de l'art. 89 al. 1 LTF (cf. SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz, Berne 2007, p. 372; SPÜHLER/DOLGE/VOCK, Kurzkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Zurich 2006, p. 168), reviendrait à dénaturer la voie de droit particulière prévue à l'art. 82 let. c LTF, dont l'objet est strictement limité à la sauvegarde des droits politiques (cf. STEINMANN, op. cit., n. 75 ad art. 82 LTF; KIENER, op. cit., p. 269-270, qui rappelle la volonté du législateur de maintenir sur ce point la pratique antérieure; BESSON, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen, in Ehrenzeller/Schweizer [éd.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St-Gall 2006, p. 403 ss, 413-414). Faute d'être titulaire des droits politiques, la Commune de Montreux n'a pas qualité pour agir.

1.3.4 Pour le surplus, la Commune renonce expressément à se prévaloir de son autonomie, en relevant que les communes vaudoises sont autonomes en matière d'aménagement du territoire et de gestion du patrimoine

communal, mais non en matière d'exercice des droits politiques. Le recours ne contient d'ailleurs pas de motivation en rapport avec l'autonomie communale (art. 106 al. 2 LTF). Le recours est par conséquent irrecevable en tant qu'il est formé par la Commune de Montreux.

2. Les recourants estiment que la Cour constitutionnelle ne pouvait scinder l'initiative en deux parties, pour ne laisser subsister que celle qui concerne l'accès du public au domaine. L'objectif principal poursuivi par les initiants était le maintien de la propriété communale sur le domaine de Fontanivent; l'accès au public n'en était qu'une conséquence accessoire, et la protection du site n'est même pas évoquée

BGE 134 I 172 S. 177

dans l'initiative. L'aliénation par la Commune rendait donc l'initiative invalide dans son ensemble.

2.1 Les recourants ne contestent pas qu'une initiative populaire puisse 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, selon l'adage "in dubio pro populo" (arrêt 1P.451/2006 du 28 février 2007, consid. 2.2). 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'invalidation soient autant que possible limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 132 I 282 consid. 3.1 p. 286 et les arrêts cités; ATF 129 I 381 consid. 4a p. 388). 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 (ATF 130 I 185 consid. 5 p. 202; ATF 125 I 227 consid. 4a et b p. 231 et la jurisprudence citée). 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 128 I 190 consid. 6 p. 203; ATF 125 I 227 consid. 4 p. 231; ATF 124 I 107 consid. 5b p. 117; ATF 121 I 334 consid. 2a p. 338 et la jurisprudence citée).

2.2 En l'espèce, l'initiative est intitulée "Sauver les bosquets de Fontanivent". Il est demandé que le domaine "reste la propriété de la Commune de Montreux et soit ouvert à la population". Il en ressort clairement que la protection du site et son accessibilité au public étaient présentées comme les conséquences directes du maintien de la propriété de la Commune, de sorte que le projet des initiants doit être interprété comme un tout. Dès le moment où le domaine est passé en mains privées, la protection du site et son accessibilité au public supposent non plus le maintien d'un statu quo, mais l'adoption de toute une série de mesures supplémentaires. Il ne saurait certes s'agir, comme l'estiment les intimés, d'une annulation de la vente, puisque la partie de l'initiative relative au maintien de la propriété du domaine a été annulée. En revanche, comme le relève la Cour constitutionnelle, cela imposerait à la Commune d'assurer la protection du site par le biais de mesures d'aménagement du territoire, et de garantir au public l'accessibilité du domaine, y compris ses bâtiments, au moyen de mesures d'expropriation matérielle ou formelle.

BGE 134 I 172 S. 178

Dans tous les cas, il s'agit de mesures qui n'étaient pas visées à l'origine, et dont les signataires de l'initiative ne pouvaient présumer la nécessité. L'annulation partielle qui résulte de l'arrêt cantonal n'a ainsi pas pour conséquence une simple réduction de l'objet de l'initiative (cf. ATF 130 I 185 consid. 5.2 p. 203; cf également l'arrêt 1P.454/2006 du 22 mai 2007 concernant l'initiative populaire genevoise "Pour un financement juste et

durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse"), mais une modification notable de celui-ci; elle a pour effet de dénaturer la démarche d'origine. En dépit des assurances des auteurs de l'initiative, on ne saurait donc retenir que les personnes qui l'ont signée dans le simple but de maintenir une situation de fait et de droit déterminée, l'auraient fait également en sachant que cela impliquait une série de mesures portant atteinte au droit de propriété du nouvel acquéreur, avec les conséquences financières qui pourront en résulter pour la collectivité.

2.3 Pour ce motif déjà, l'arrêt cantonal doit être annulé, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur le respect des compétences communales et du droit supérieur. L'arrêt attaqué est annulé et la décision du Conseil communal invalidant l'initiative doit être confirmée. (...)