



TRIBUNAL CANTONAL

Av. Eugène-Rambert 15
1014 Lausanne

Cour constitutionnelle

021 / 316 12 55

Recommandée

REÇU le
17 NOV. 2010

Communication adressée aux
destinataires mentionnés
au verso ou en annexe

Exemplaire pour

Maître
Yves NICOLE
Avocat
Rue des Remparts 9
1400 Yverdon-Les-Bains

Lausanne, le 16 novembre 2010

CCST.2010.0004 (JLC) Recours Maurice NEYROUD et consorts, Bernard BOVY et consorts et Philippe Porta c/ décret du Grand Conseil du 8 juin 2010 portant sur la validité de l'initiative cantonale "Sauvez Lavaux"

L'arrêt rendu ce jour est communiqué sous ce pli aux destinataires de la présente.

L'avance de frais de Fr. 3'000.-- effectuée par les requérants Maurice Neyroud et crts leur sera restituée.

L'avance de frais de Fr. 3'000.-- effectuée par les requérants Bernard Bovy et crts leur sera restituée.

L'avance de frais de Fr. 3'000.-- effectuée par le requérant Philippe Porta lui sera restituée.

Les requérants sont invités à transmettre à la cour un bulletin de versement dûment complété avec leurs coordonnées bancaires ou postales en vue de la restitution des montants indiqués.

La secrétaire:

Eliane Gentile

Ann.: ment.

Liste des destinataires

identité	qualité	adresse
Maurice NEYROUD et consorts	recourants	<u>Recommandée</u> Maître Jacques HALDY Avocat Case postale 6451 1002 Lausanne
Bernard BOVY et consorts	recourants	<u>Recommandée</u> Maître Denis SULLIGER Avocat Rue du Simplon 13 Case postale 1075 1800 Vevey 1
Philippe PORTA	recourant	<u>Recommandée</u> Maître Raphael DESSEMONTET Avocat Case postale 5463 1002 Lausanne
Grand Conseil	autorité intimée	<u>Recommandée</u> Maître Yves NICOLE Avocat Rue des Remparts 9 1400 Yverdon-Les-Bains
Conseil d'Etat	autorité concernée	<u>Recommandée</u> Conseil d'Etat Château cantonal Place du Château 4 1014 Lausanne Adm cant VD
Comité d'initiative Sauvez Lavaux	tiers intéressé	<u>Recommandée</u> Comité d'initiative Sauvez Lavaux p.a. Helvetia Nostra M. Franz Weber, Président Case postale 1820 Montreux 1



TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

Arrêt du 16 novembre 2010

Composition	<i>M. Alain Zumsteg, président; M. Jean-Luc Colombini, vice-président, MM. François Kart et Pierre-Yves Bosshard, juges; M. Joël Krieger, juge suppléant</i>
Recourants	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maurice NEYROUD, à Chardonne, Serge JACQUIN, au Mont-Pèlerin, Claude GENTON, à Jongny, Franz BRUN, à Corsier-sur-Vevey, Gaston BARMAN, à Corseaux, Pierre MONACHON, à Rivaz, Alexandre BERNEL, à Saint-Saphorin, Daniel FLOTRON, à Forel (Lavaux), Jean-Philippe THUILLARD, à Savigny, René GILLIERON, à Puidoux, Nicole GROSS, à Epesses, Jean-François POTTERAT, à Cully, Alain PARISOD, à Cully, Jean-Pierre HAENNI, à Aran, Jean-Daniel DELAY, à Chexbres, Willy BLONDEL, à Lutry, Pierangelo VON KAENEL, à Riex, tous représentés par Me Jacques Haldy, avocat à Lausanne 2. Bernard BOVY, à Chexbres, Vincent CHAPPUIS, à Rivaz, Nicolas HENCHOZ, à Cully, Pierre KELLER, à Saint-Saphorin, François MARGOT, à Vevey, Marc-Henri MERMOZ, à Cully, Alain NEYROUD, à Chardonne, Daniel PORTA, à Aran, Jean-Pierre PORCHET, à Forel (Lavaux), Denis SULLIGER, à Vevey, Pierre VOLET, à Corsier-sur-Vevey, tous représentés par Me Denis Sulliger, avocat à Vevey 3. Philippe PORTA, à Aran représenté par Me Raphaël Dessemontet, avocat à Lausanne
Autorité intimée	Grand Conseil représenté par Me Yves Nicole, avocat à Yverdon-les-Bains
Autorité concernée	Conseil d'Etat
Tiers intéressé	Comité d'initiative "Sauvez Lavaux" , soit 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 DEBLÛE , à Lutry, Fritz KREIS , à Territet et Ruth BÄR , à Chardonne
Objet	Recours Maurice Neyroud et consorts c/ décret du Grand Conseil du 8 juin 2010 portant sur la validité de l'initiative populaire cantonale "Sauver Lavaux"



Vu les faits suivants

A. Le 20 mars 2009 a été publié dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud (ci après: FAO) le texte d'une initiative populaire cantonale intitulée "Sauver Lavaux". Il s'agit d'une initiative populaire législative rédigée de toutes pièces au sens de l'art. 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP; RSV 160.01), qui tend à modifier une grande partie de la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux; RSV 701.43).

Avant de procéder à la récolte des signatures, les initiants avaient soumis leur projet à l'examen du Service juridique et législatif. Les conclusions de cette première analyse (avis de droit du 16 février 2009) étaient que plusieurs dispositions de la loi modifiée (nLLavaux) prévues par l'initiative n'étaient pas conformes au droit supérieur. Par la suite, les initiants ont partiellement modifié le texte de l'initiative (ajout de l'art. 34 nLLavaux et modification de l'art. 35 al. 2 nLLavaux, qui était auparavant l'art. 34 al. 2 nLLavaux), tout en maintenant son texte pour l'essentiel.

Par publication dans la FAO du 14 août 2009, le Département de l'intérieur a constaté que l'initiative avait abouti.

B. Le 16 décembre 2009, le Conseil d'Etat a adopté un exposé des motifs et projet de décret proposant au Grand Conseil de constater la nullité de l'initiative.

Par décret du 8 juin 2010, le Grand Conseil a constaté la validité de l'initiative populaire "Sauver Lavaux". Ce décret a été publié dans la FAO du 18 juin 2010.

C. Par recours du 5 juillet 2010, Maurice Neyroud, Serge Jacquin, Claude Genton, Franz Brun, Gaston Barman, Pierre Monachon, Alexandre Bernel, Daniel Flotron, Jean-Philippe Thuillard, René Gilliéron, Nicole Gross, Jean-François Potterat, Alain Parisod, Jean-Pierre Haenni, Jean-Daniel Delay, Willy Blondel et Pierangelo von Kaenel ont conclu avec suite de frais et dépens à l'annulation du décret validant l'initiative populaire "Sauver Lavaux" et à la constatation de la nullité de cette initiative.

Par recours du 6 juillet 2010, Bernard Bovy, Vincent Chappuis, Nicolas Henchoz, Pierre Keller, François Margot, Marc-Henri Mermoz, Alain Neyroud, Daniel Porta, Jean-Pierre Porchet, Denis Sulliger et Pierre Volet ont conclu avec suite de frais et dépens à la constatation de la nullité de l'initiative populaire "Sauver Lavaux".

Par recours du 8 juillet 2010, Philippé Porta a conclu avec suite de frais et dépens à l'annulation du décret validant l'initiative populaire "Sauver Lavaux" et à la constatation de la nullité de cette initiative.



Les trois recours ont été joints par avis du 9 juillet 2010.

Le Comité d'initiative "Sauver Lavaux" a conclu avec suite de frais et dépens au rejet des recours par mémoire du 2 août 2010. Ce comité est composé de 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.

Le Conseil d'Etat s'en est remis à justice par courrier du 4 août 2010.

Le Grand Conseil a conclu au rejet des recours par mémoire du 5 août 2010.

D. La cour a décidé à l'unanimité de statuer sur le fond par voie de circulation (art. 14 de la loi sur la juridiction constitutionnelle, ci après: LJC; RSV 173.32).

Considérant en droit

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 recourants 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.

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 la 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 la 240 c. 5b, JT 1988 I 268; ATF 105 la 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. 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.

3. a) Pour être validée, une initiative législative cantonale doit tout d'abord satisfaire à trois conditions formelles, à savoir l'unité de rang, de forme et de matière (art. 88 al. 1 let. b et 97a al. 1 let. b LEDP). En l'espèce, il n'est pas contesté que ces conditions sont réalisées, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les examiner plus avant.

b) L'initiative législative cantonale doit en outre respecter le droit supérieur (art. 88 al. 1 let. a et 97a al. 1 let. a LEDP).

S'il est en principe admis qu'une initiative populaire puisse tendre à une modification de la planification existante, elle doit néanmoins s'inscrire dans le cadre des procédures mises en place par le droit fédéral et respecter les exigences formelles et matérielles du droit fédéral de l'aménagement du territoire et de la législation spéciale qui prévalent en pareil cas (TF 1P. 387/2006 du 19 septembre 2007 c. 3.1 et réf.).

En l'occurrence, les recourants soutiennent en substance que l'initiative contreviendrait aux garanties procédurales des art. 33 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), 86 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), 29 al. 2 Cst et 6 de la Convention de sauvegarde des droits



de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101). Elle serait également contraire aux art. 15, 21 et 27 LAT, ainsi qu'à l'art. 139 Cst-VD.

c) Les recourants font tout d'abord valoir que les art. 4 et 35 nLLavaux, dans la teneur proposée par les initiants, serait contraire à l'art. 33 LAT.

aa) En vertu de l'art. 4 LLavaux, dans sa teneur actuelle, la loi sur le plan de protection de Lavaux et la carte annexée ont force obligatoire pour les autorités uniquement, le statut juridique de la propriété étant régi par les plans et règlements communaux, sous réserve des dispositions transitoires. Il détermine globalement l'affectation des divers secteurs territoriaux de la région. S'il lie les autorités de planification, il ne fixe en revanche pas définitivement le sort des parcelles, dont le mode d'utilisation doit être précisé dans les plans d'affectation selon les art. 6-7 LLavaux. Il équivaut dès lors matériellement, à un plan directeur cantonal (ATF 113 Ib 299 c. 2b). Le statut du sol définissant les droits et obligations des propriétaires est ainsi régi par un plan d'affectation communal et son règlement, qui sont mis à l'enquête publique, pendant laquelle les intéressés pouvant déposer des oppositions et observations, avant d'être adoptés par le Conseil général ou communal, avec possibilité de recours auprès de la Cour de droit administratif et public, qui dispose d'un libre pouvoir d'examen (art. 57 à 60 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, RSV 700.11), conformément aux exigences de l'art. 33 al. 3 let. b LAT (Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, 4^e éd., n. 1 ad art. 60 LATC).

L'art. 4 nLLavaux, selon le texte des initiants, prévoit que la loi et la carte annexée sont directement applicables (al. 1). Les règlements et plans communaux qui ne s'y conforment pas sont nuls (al. 2). Aucun permis de construire, démolir ou transformer ne peut être accordé si le projet ne respecte pas strictement les dispositions de la présente loi (al. 3). Les communes peuvent adopter des dispositions plus restrictives (al. 4). Les art. 6 et 7 LLavaux seraient par ailleurs abrogés.

Il en résulte que, selon l'initiative, les dispositions légales définissant le statut des différentes zones, selon les art. 15 ss nLLavaux sont directement applicables et s'imposent aux particuliers. Il en va de même de la carte annexée. L'art. 35 nLLavaux, selon le texte de l'initiative, prévoit par ailleurs que la carte annexée à la loi du 12 février 1979 reste en vigueur (al. 1) et sera révisée conformément à la présente loi dans un délai de cinq ans à compter de son acceptation par le peuple (al. 2), ce plan révisé étant soumis à la procédure de l'art. 73 LATC (al. 5). Dans l'attente de cette révision, les terrains non encore construits ne peuvent pas 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); par ailleurs, les procédures de planification en cours sont suspendues jusqu'à l'adoption du plan révisé (al. 4).

bb) L'art. 33 LAT impose aux cantons des obligations minimales de procédure lors de l'élaboration des plans d'affectation. Ceux-ci doivent être mis à l'enquête (al. 1) et le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours auprès d'une autorité disposant d'un libre pouvoir d'examen, devant laquelle la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (al. 3).

Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). Ce sont les actes juridiques par lesquels la collectivité définit de manière impérative les facultés d'utilisation des bien-fonds dans un ou plusieurs périmètres déterminés; l'affectation des parcelles, le volume, les dimensions, le style, les distances à respecter, le but des constructions admises, ou d'autres prescriptions encore sont ainsi posées et localisées par zones. Autrement dit, les plans ont pour fonction, en ayant force obligatoire pour chacun, de déterminer le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admise du sol (Moor, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 1 ad art. 14 LAT; cf. Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, nos 269ss pp. 123ss; ATF 135 II 328 c. 2.2. et réf.). Conformément à cette fonction, les plans se présentent sous la forme, premièrement d'une carte, sur laquelle chaque bien-fonds est précisément visible, qui divise le périmètre en zones, chacune ayant un statut spécifique, et secondement d'une réglementation qui définit ces statuts (Moor, op. cit., n. 2 ad art. 14 LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 276 p. 127). Les mêmes règles de procédure s'appliquent à l'une et à l'autre (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, loc. cit.).

Doivent être considérées comme dispositions soumises aux exigences de l'art. 33 LAT les normes qui concrétisent la mission, les mesures et la procédure d'aménagement du territoire et qui permettent ainsi leur réalisation pratique; tel est le cas non seulement des mesures d'aménagement proprement dites, mais aussi des prescriptions de construction qui donnent un contenu concret à la réglementation des zones (indices d'utilisation, distances, volume, mode de construction) (ATF 118 Ib 26, JT 1994 I 456).

En l'espèce, la nLLavaux constitue matériellement un plan d'affectation cantonal. Comme le relève le préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil, en cas d'adoption de l'initiative, la nLLavaux deviendrait directement applicable et régirait de manière contraignante l'utilisation des sols dans le périmètre du plan de protection de Lavaux, sans qu'aucune intervention communale intermédiaire ne soit nécessaire.



L'objectif des auteurs de l'initiative est d'ailleurs que la LLavaux ait force obligatoire tant pour les autorités que pour les particuliers, ce qui est caractéristique des plans d'affectation. Que les modifications proposées à la LLavaux ne portent dans l'immédiat que sur la réglementation matérielle des différents territoires énumérés à l'art. 14 et que la révision de la carte doive faire ultérieurement l'objet d'un plan d'affectation soumis à la procédure de l'art. 73 LATC (art. 35 al. 5 nLLavaux) n'y change rien. Du moment que la carte annexée à la LLavaux demeure en vigueur (art. 35 al. 1 nLLavaux), qu'elle devient, comme la loi, directement applicable (art. 4 nLLavaux), que, de surcroît, les règlements et plans communaux qui ne se conforment pas à la nouvelle réglementation sont nuls (art. 4 al. 2 nLLavaux), on se trouve bien en présence d'une construction juridique qui aurait pour effet de modifier, dès son entrée en vigueur, les plans d'affectation existants. Le plan partiel d'affectation "Champs de l'Essert", à Villette, dans le cadre duquel le requérant Porta a déposé une demande de permis de construire, en est une parfaite illustration: ce plan classe en zone d'habitation de faible densité 16'000 m² de terrain précédemment en zone intermédiaire. Adopté par le Conseil communal le 22 octobre 2007, il a été jugé conforme à l'art. 21 LLavaux (Cour de droit administratif et public, arrêt AC.2008.0006 du 13 février 2009 consid. 5) et est entré en vigueur le 6 mars 2009 (FAO n° 21 du 13 mars 2009). Comme il est postérieur à "*l'adoption du principe constitutionnel de sauvegarde inscrit à l'art. 52a de la Constitution*", son périmètre devrait devenir à nouveau en principe inconstructible (art. 20 al. 1 nLLavaux).

Le fait que des exceptions soient possibles dans les limites définies très étroitement par les art. 19 let. f et g et 20 al. 1 nLLavaux ne change rien à la qualification de la réglementation.

Cela étant, la détermination directe par la loi (art. 15ss nLLavaux directement applicables selon l'art. 4 nLLavaux) de la réglementation des différentes zones, qui fixe au demeurant l'affectation concrète de nombreuses parcelles déterminées, est contraire à l'art. 33 LAT, puisqu'elle prive les intéressés de pouvoir s'exprimer sur la réglementation applicable des possibilités de construire, et de recourir. Il n'est que de rappeler ici que, dès l'entrée en vigueur de la loi, toute nouvelle construction, à l'exception des constructions souterraines, est exclue dans le territoire des villages et hameaux et le territoire de centre ancien de bourgs (art. 18 let. g et 19 let. g nLLavaux) et que, dans les territoires d'agglomération I et II, les secteurs colloqués en zone à bâtir mais qui n'ont pas fait l'objet d'un commencement d'exécution ou qui n'étaient pas équipés lors de l'adoption du principe constitutionnel de sauvegarde inscrit à l'art. 52a de la Constitution du 14 avril 2003 – soit en novembre 2005 - sont en principe inconstructibles (art. 20 al. 1 nLLavaux).

Le fait que, dans le système projeté par les initiants après la période transitoire, la carte sera soumise, par le renvoi de l'art. 35 al. 5 LLavaux à la procédure de l'art. 73 LATC, à une procédure d'enquête publique, suivie d'une décision motivée susceptible de recours répondant aux exigences de l'art. 33 LAT, ne guérit pas le vice, puisque la protection juridique prévue par le droit fédéral s'étend tant à la réglementation définissant le statut des zones qu'à la carte (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., no 276 p. 127).

Par ailleurs, le droit de recours prévu par l'art. 34 nLLavaux, selon lequel les dispositions et décisions d'application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal qui exerce un libre pouvoir d'examen, n'équivaut pas au recours garanti par l'art. 33 LAT. En effet, un éventuel recours contre une décision d'application ne guérirait pas le vice découlant de l'absence de participation au stade de l'élaboration du plan et ne remplacerait de toute manière pas le recours contre le plan lui-même: une éventuelle admission du recours conduira à l'annulation de la décision d'application, mais pas de la norme sur laquelle elle repose (cf. ATF 132 I 49 c. 4); il n'assure par conséquent pas la même protection juridique, en particulier sous l'angle de la sécurité et de la prévisibilité du droit

De plus, la faculté d'obtenir, sur requête déposée dans les 20 jours à compter de la publication officielle de l'acte attaqué, le contrôle de la conformité au droit supérieur de la loi auprès de la cour de céans dans le cadre du contrôle abstrait des normes (art. 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 demeureraient admises en application de l'art. 20 ch. 2 nLLavaux).

L'art. 35 nLLavaux viole ainsi l'art. 27 LAT.

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. 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.

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.

**Par ces motifs,
la Cour constitutionnelle
arrête:**

- I. Le recours est admis.
- II. Le décret du Grand Conseil du 8 juin 2010 validant l'initiative populaire "Sauver Lavaux" est annulé.
- III. La nullité de l'initiative populaire "Sauver Lavaux" est constatée.
- IV. Il n'est pas perçu d'émolument de justice.
- V. Franz Weber, Judith Weber, Maurice Ducret, Marc Leyvraz, Laurent Kohli, Pierrette Guisan, Suzanne Debluë, Fritz Kreis, et Ruth Bär, solidairement entre eux, doivent verser aux recourants Maurice Neyroud, Serge Jacquin, Claude Genton, Franz Brun, Gaston Barman, Pierre Monachon, Alexandre Bernel, Daniel Flotron, Jean-Philippe Thuillard, René Gilliéron, Nicole Gross, Jean-François Potterat, Alain Parisod, Jean-Pierre Haenni, Jean-Daniel Delay, Willy Blondel et Pierangelo von Kaenel, solidairement entre eux, la somme de 3'000 fr. (trois mille francs) à titre de dépens.
- VI. Franz Weber, Judith Weber, Maurice Ducret, Marc Leyvraz, Laurent Kohli, Pierrette Guisan, Suzanne Debluë, Fritz Kreis, et Ruth Bär, solidairement entre eux, doivent verser aux recourants Bernard Bovy, Vincent Chappuis, Nicolas Henchoz, Pierre Keller, François Margot, Marc-Henri Mermoz, Alain Neyroud, Daniel Porta, Jean-Pierre Porchet, Denis Sulliger et Pierre Volet, solidairement entre eux, la somme de 3'000 fr. (trois mille francs) à titre de dépens.
- VII. Franz Weber, Judith Weber, Maurice Ducret, Marc Leyvraz, Laurent Kohli, Pierrette Guisan, Suzanne Debluë, Fritz Kreis, et Ruth Bär, solidairement entre eux, doivent verser au recourant Philippe Porta la somme de 3'000 fr. (trois mille francs) à titre de dépens.

Lausanne, le 16 novembre 2010

Le président:





Avis minoritaire du juge Pierre-Yves Bosshard (art. 134 Cst-VD)

1. L'initiative populaire dont la validité est mise en cause est une initiative législative rédigée de toutes pièces. Si, validée, elle était approuvée par le peuple, elle modifierait une loi existante.

Peu après l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT – RS 700) et son entrée en vigueur, le 1er janvier 1980, il a été soutenu dans les commentaires officiels puis dans la jurisprudence que lorsque les décisions ou plans d'affectation sont le fait du législateur cantonal, que ce soit le parlement ou les électeurs sur le plan cantonal, les actes juridiques émanant de tels organes n'étaient pas soumis à un contrôle juridictionnel, pour des raisons de droit public. Le commentaire officiel de la LAT, édité par le Département fédéral de justice et police et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire en 1981, mentionnait ainsi que l'art. 33 al. 3 LAT ne garantissait la protection juridique que dans la mesure où les actes juridiques étaient le fait d'une autorité qu'on pouvait raisonnablement soumettre à un contrôle sur le plan cantonal et qu'on ne saurait retirer des compétences au législateur cantonal au nom de la protection juridique, même s'il était judicieux de prévoir dans de tels cas une voie de droit préalable qui permette au législateur, le moment venu, de statuer en toute connaissance de cause sur les objections et oppositions soulevées par le plan (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n. 34 ad art. 33 LAT). De même, le Tribunal fédéral a rejeté le 26 mai 1982 un recours d'un propriétaire qui se plaignait de l'absence d'une voie de recours contre une décision du Grand Conseil genevois classant sa parcelle en zone agricole, étant précisé que le canton de Genève présente la particularité que la division du territoire cantonal en zones est réglé par une loi et que c'est ainsi le Grand Conseil qui adopte les plans de zones et qui est compétent pour modifier les limites de zones (ATF 108 Ib 479 c. 3c, rés. in JT 1984 I 538). Cette absence de voie de recours était encore admise en doctrine à la fin des années 1980 (Tanquerel, La participation de la population à l'aménagement du territoire, thèse Genève 1988, pp. 247 à 249).

Cependant, dans le cours des années 1990, la jurisprudence a évolué en ce sens qu'en se référant à l'art. 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH – RS 0.101) et à l'art. 98a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire fédérale (aOJ – RS 173.110), introduit en 1992, le Tribunal fédéral considère désormais qu'un litige sur un classement d'un terrain dans une zone à bâtir requiert un contrôle par un tribunal (Aemisegger/Haag, Commentaire LAT, nn. 68 ss ad art. 33 LAT; ATF 122 I 294 c. 4b, JT 1997 I 571; Rouiller, La protection juridique en matière d'aménagement du territoire par la combinaison des art.

6 par. 1 CEDH, 33 LAT et 98a OJ : complémentarité ou plénitude ?, in RSJ 1994 pp. 21 ss, spéc. p. 24 et pp. 27-28; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction expropriation, p. 679 et les références à la note infrapaginale n. 3829). Du reste, le droit genevois a été modifié en 1998 et prévoit depuis lors un recours au Tribunal administratif contre les décisions par lesquelles le Grand Conseil genevois adopte des plans d'affectation (art. 35 al. 1 LALAT – RSG L 1 30).

Ainsi, dans la mesure où, par l'application conjointe des art. 4 et 35 du projet de loi contenu dans l'initiative populaire, l'adoption par le peuple aurait pour effet l'adoption d'un plan d'affectation soustrait à un contrôle juridictionnel aussi étendu que l'exige l'art. 33 LAT, ces articles 4 et 35 de l'initiative ne me paraissent pas conformes au droit supérieur.

2. L'initiative législative propose non seulement de modifier les art. 4 et 35 de la loi sur le plan de protection de Lavaux, mais encore d'en modifier les art. 1 (but de la loi), 9 et 10 (tâches cantonales), 15 (territoire viticole), 16 (territoire agricole), 17 (territoire d'intérêt public et d'équipements collectifs), 18 (territoire des villages et hameaux), 19 (territoire de centre ancien des bourgs), 20 (territoire d'agglomération I), 22 et 33 (transition avec les territoires situés au voisinage), d'abroger les art. 6 à 8 et 21 ainsi que d'introduire de nouveaux articles 24 et 34 (protection juridique).

Autrefois, le Tribunal fédéral considérait que de manière générale une initiative partiellement viciée devait être invalidée dans son ensemble, sous réserve de l'hypothèse où le défaut concernait un point tout à fait mineur auquel cas l'autorité avait la possibilité de soumettre au scrutin populaire la partie valide (ATF 98 Ia 637 c. 5, JT 1974 I 616; ATF 61 I 331 c. 3). En 1979, le Tribunal fédéral a transformé cette possibilité en obligation. L'autorité ne peut pas prononcer l'invalidité totale d'une initiative partiellement viciée sans violer le droit fédéral, en particulier le principe de la proportionnalité (ATF 105 Ia 362 c. 3, rés. in JT 1981 I 579; Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, thèse Genève 2008, pp. 118-119 et les références citées à la note infrapaginale n. 588).

Ainsi, même si la loi ne la prévoit pas expressément, l'invalidation partielle 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 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 134 I 172 c. 2.1 et les références citées).



Cette invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut en premier lieu que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule. Il faut en second lieu qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel (Tornay, op. cit., p. 120; ATF 125 I 227 c. 4a; ATF 125 I 21, JT 2000 I 343; ATF 124 I 107 c. 5b; ATF 121 I 334 c. 2a, JT 1997 I 354 ; ATF 119 Ia 154 c. 9a, JT 1995 I 66 et les références citées). 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 précité c. 2.1 in fine; ATF 128 I 190 c. 6).

3. Actuellement, le chapitre IV de la loi sur le plan de protection de Lavaux, intitulé «Territoires et principes matériels», définit les principes régissant les différents territoires du plan. Ainsi, l'art. 15, relatif au territoire viticole, indique que ce dernier est régi par les principes énumérés aux lettres a à e de cet article. L'art. 15 al. 1 let. c prévoit que le territoire viticole est en principe inconstructible, à moins d'un besoin objectivement fondé pour des constructions en relation directe avec la viticulture. Dans un arrêt du 21 août 1987, le Tribunal fédéral a estimé que le plan actuel n'était pas un plan d'affectation, mais équivalait matériellement à un plan directeur cantonal (ATF 113 Ib 299, JT 1989 I 438).

L'ajout de nouveaux principes directeurs aux art. 18, 19 et 20, notamment ceux figurant à la lettre g des art. 18 et 19, similaires à celui figurant à l'art. 15 al. 1 let. c de l'actuelle loi, ne rend pas pour autant cette loi assimilable à un plan d'affectation. Ils ne doivent donc pas être analysés au regard des règles imposées à une autorité de planification.

Comme il ne s'agit que de principes directeurs, qui devront ensuite être concrétisés par les autorités de planification, le principe «in dubio pro populo» commande, comme en cas d'une initiative rédigée en termes généraux, de ne pas les considérer comme contraires au droit supérieur.

4. Amputée des seuls art. 4 et 35 et, par cohérence, sans abroger les art. 7 et 8 de la loi actuelle, l'initiative populaire forme encore un tout cohérent et correspond à la volonté centrale des initiants de mieux protéger Lavaux (cf. ATF 125 I 227 c. 14). L'initiative n'est pas dénaturée par cette amputation, même si un des instruments

juridiques de protection pour lequel a techniquement opté le comité d'initiative - savoir l'équivalent d'un plan d'affectation cantonal - n'est pas recevable au regard du droit supérieur. En revanche, l'invalidation totale de l'initiative ne respecte pas le principe de la proportionnalité qui doit régir toute l'activité de l'Etat.



Pierre-Yves Bosshard

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

