



VILLE DE
LA TOUR-DE-PEILZ
Municipalité

COMMUNICATION MUNICIPALE N° 13/2013

le 11 septembre 2013

Concerne :

Arrêt du Conseil d'Etat sur le recours déposé contre la décision du 31 octobre 2012 du Conseil communal refusant le préavis 8/2012 relatif à une demande de crédit d'étude de Fr. 702'000.- pour la réalisation d'un cheminement piétonnier en rives du lac.

Au Conseil communal de
1814 La Tour-de-Peilz

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Le 29 août 2013, la Municipalité a été informée de la décision du Conseil d'Etat concernant le recours mentionné en titre.

Le Conseil d'Etat a traité le recours déposé sous la forme de deux arrêts.

Le premier concerne l'application de l'art. 117 de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Le Conseil d'Etat estime que cet article ne saurait être invoqué pour recourir contre une décision du Conseil communal refusant un préavis consécutif à une votation populaire, en ce sens que l'art. 117 LEDP prévoit la possibilité de contester le déroulement, la préparation ou le résultat d'une élection ou d'une votation. Une décision prise a posteriori par un Conseil communal n'entre pas dans ce cadre juridique.

Le second concerne l'application de l'art. 145 de la Loi sur les communes (LC). Le Conseil d'Etat considère que ni la Municipalité, au travers de son préavis, ni le Conseil communal, en refusant ledit préavis, n'ont commis d'acte illicite. Toutes deux ont agi dans le cadre des compétences qui leur sont conférées par la loi. Par ailleurs, aucune volonté délibérée de retarder la mise en œuvre de l'initiative populaire ne peut être reprochée aux autorités communales.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère que le contrôle par le canton ne permet pas d'intervenir dans les choix en opportunité de l'autorité communale. Il constate cependant que le délai prévu par la loi pour la mise en œuvre de l'initiative est échu depuis une année, mais estime qu'il s'agit d'un délai d'ordre, dépourvu à ce stade de sanctions. Il ne fait d'ailleurs aucun reproche à la Municipalité à cet égard. Il invite cependant les autorités communales à poursuivre « sans désespérer » le traitement de la cause afin de préparer le prochain préavis. C'est la raison pour laquelle le recours relatif à la Loi

ADM-1309-PAD-rc-CC-Comm 13-2013-Recours Rives du lac.docx



MAISON DE COMMUNE GRAND-RUE 46 CASE POSTALE 144 1814 LA TOUR-DE-PEILZ
TÉLÉPHONE 021 977 01 11 FAX 021 977 01 15
E-MAIL greffe.municipal@la-tour-de-peilz.ch

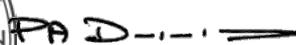
sur les communes a été « très partiellement admis ». Le Conseil d'Etat précise encore que, vu la complexité du dossier, il paraît difficile de fixer un délai précis.

Enfin, le Conseil d'Etat précise qu'il ne saurait substituer sa propre appréciation à celle d'une commune et lui imposer des mesures qui, même si elles procèdent d'une obligation légale, n'en laissent pas moins une marge de manœuvre aux autorités communales dans leur exécution.

La Municipalité étudie la suite qu'elle donnera à ces arrêts et tiendra naturellement votre Conseil informé des procédures en cours, tant avec le Conseil d'Etat qu'avec le groupe de travail canton/commune qui sera réactivé.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ

Le syndic : Le secrétaire :

Lyonel Kaufmann Pierre-A. Dupertuis

Annexes : décisions du Conseil d'Etat

Adopté par la Municipalité le 9 septembre 2013





CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Recours au sens de l'article 117 de la loi sur l'exercice des droits politiques

statuant, dans sa séance de ce jour, sur le recours déposé par Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Michel Panchaud, Geneviève Pasche, Nicole Rivet, Parti les Verts, Parti socialiste, Association « Rives du lac »

contre

la décision du 31 octobre 2012 du **Conseil communal de La Tour-de-Peilz** refusant le préavis 8/2012 concernant une demande de crédit d'étude de CHF 702'000.-- pour la réalisation du chemin piétonnier en rives du lac de la Becque à la Maladaire

a vu en fait :

1.- Le 28 novembre 2010, la population de La Tour-de-Peilz a accepté l'initiative populaire « Pour un accès public aux rives du lac ». Cette initiative conçue en termes généraux demandait que soient adoptées des dispositions permettant la création, dans le respect des lieux existants, d'un cheminement piétonnier sur les rives du lac entre le Bain des Dames et la Plage de la Maladaire. Courant 2012, la Municipalité a préparé un préavis ayant pour but de solliciter un crédit d'étude pour l'aménagement d'un cheminement piétonnier en rives du lac, sur le tronçon compris entre les Bains de la Becque et la plage de la Maladaire. Le préavis municipal 8/2012 a été soumis au Conseil communal le 31 octobre de la même année.

2.- Lors de la séance du 31 octobre 2012, le préavis 8/2012 a été refusé par le Conseil communal.

3.- Par acte du 3 novembre 2012, Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Michel Panchaud, Geneviève Pasche, Nicole Rivet, Parti les Verts, Parti socialiste, Association « Rives du lac » (ci-après : les recourants) ont déposé un recours au sens de l'article 145 de la loi sur les communes (LC) et des articles 117 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

4.- Les recourants formulent les conclusions suivantes :

Principalement :

1. *Annuler d'office, en application de l'article 146 LC, toutes les décisions du Conseil communal prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 en tant qu'elles rejettent ce préavis.*
2. *Impartir au Conseil communal de La Tour-de-Peilz, en application de l'article 144 LC, un délai de 3 mois pour prendre une nouvelle décision dans le respect de l'article 106o LEDP.*
3. *Dire qu'à défaut de votation positive dans le délai de 3 mois sur le crédit d'étude présenté par la Municipalité dans le préavis 8/2012, le Conseil d'Etat prendra les mesures nécessaires ou en chargera une autre autorité cantonale, à la place et aux frais de la commune de La Tour-de-Peilz, en application de l'article 144 LC.*

Subsidiairement :

4. *Constater que les diverses décisions du Conseil communal de La Tour-de-Peilz prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 sont contraires à l'article 106o, alinéa 4 LEDP.*
5. *Annuler toutes les décisions du Conseil communal prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 en tant qu'elles rejettent ce préavis.*
6. *Dire qu'en conséquence, le préavis municipal 8/2012 doit être considéré comme approuvé.*

Plus subsidiairement :

7. *Constater que les diverses décisions du Conseil communal de La Tour-de-Peilz prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 sont contraires à l'article 106o, alinéa 4 LEDP.*
8. *Annuler toutes les décisions du Conseil communal prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 en tant qu'elles rejettent ce préavis.*
9. *Renvoyer le dossier au Conseil communal de La Tour-de-Peilz pour nouvelle décision dans le sens des considérants.*

5.- Par acte du 10 décembre 2012, la Municipalité de La Tour-de-Peilz a déposé un mémoire de réponse dans lequel elle conclut à *l'irrecevabilité du recours, en renonçant à des dépens. Sur le fond, et s'il y a lieu d'entrer en matière, elle s'en remet à la décision du Conseil d'Etat, respectivement à sa médiation.*

6.- Le 18 décembre 2012, le Conseil communal a transmis le procès-verbal de la séance du Conseil communal du 31 octobre 2012 dûment approuvé.

7.- Le 21 décembre 2012, la Préfecture du district Riviera – Pays-d'Enhaut a transmis le rapport d'instruction au sens de l'article 121 LEDP.

8.- Le 6 février 2013, les recourants ont déposé une duplique. Le 4 mars 2013, le Conseil communal a déposé un CD de l'enregistrement de la séance du Conseil communal du 31 octobre 2012.

9.- Le 7 mars 2013, l'autorité d'instruction a informé les parties qu'elles pouvaient déposer une écriture finale, ensuite de quoi l'instruction serait complète. Le 26 mars 2013, le Conseil de la Municipalité a déposé une écriture finale.

10.- Comme déjà relevé au chiffre 3.- ci-dessus, les recourants ont déclaré agir en application des articles 145 LC et 117ss LEDP. Ils l'ont fait par un acte de recours unique. L'instruction a été menée de manière conjointe. Le Conseil d'Etat est compétent dans les deux cas selon le droit applicable au moment du dépôt du recours. Toutefois, considérant que les voies de recours ne sont pas les mêmes en application de la LEDP, respectivement de la LC, le Conseil d'Etat statuera sur les recours de manière séparée dans deux décisions distinctes. La présente décision porte sur le recours déposé en application de l'article 117 LEDP.

En droit :

1.- a) En vertu de l'article 117 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSV 160.01), toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours (al. 1). Le recours est adressé au préfet s'il concerne un scrutin communal (al. 2 let. a), l'autorité de décision étant le Conseil d'Etat (art. 122 al. 2 LEDP). Quiconque est concerné par une décision relative au droit de vote et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit abrogée ou

modifiée est habilité à interjeter un recours (art. 118 al. 1 LEDP), tout électeur pouvant déposer un recours relatif à une votation ou une élection (art. 118 al. 2 LEDP). Le recours doit être déposé dans les trois jours dès la découverte du motif de plainte, mais au plus tard dans les trois jours qui suivent la publication du résultat ou la notification de l'acte mis en cause (art. 119 al. 1 LEDP). Il s'exerce par écrit et doit présenter un exposé sommaire des faits, les motifs ainsi que les conclusions (art. 120 al. 1 LEDP).

b) Les citoyens d'une commune ont, à ce titre - et indépendamment de tout intérêt juridique personnel - qualité pour se plaindre d'une violation de leurs droits politiques au niveau communal (art. 118 LEDP). La jurisprudence reconnaît également la qualité pour recourir pour violation du droit de vote aux partis politiques et aux organisations à caractère politique formées pour l'occasion, à la condition qu'ils exercent leur activité dans la collectivité publique concernée par l'élection ou la votation en cause et qu'ils soient constitués en personne morale (ATF 115 la 148 consid. 1b p. 153). La qualité pour agir peut donc être reconnue aux recourants.

c) En outre, le recours motivé et pourvu de conclusions, a été déposé dans le délai légal. Il est donc recevable à la forme (art. 119 et 120 LEDP)

II.- Les recourants soutiennent qu'en refusant l'adoption du préavis 8/2012, le Conseil communal de la Tour-de-Peilz a violé l'article 106o, alinéa 4 LEDP qui dispose : « *Si l'initiative est acceptée par le peuple, le conseil général ou communal est tenu, en respectant les intentions des initiants, de prendre dans les quinze mois qui suivent la votation les décisions utiles à sa mise en oeuvre; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal.* »

Ils soutiennent également que l'adoption de l'amendement Chervet, tendant à étudier la réalisation du chemin uniquement sur le domaine public cantonal, est contraire à l'article 106o LEDP du fait que la volonté populaire s'est exprimée sans qu'il soit fait mention d'un tracé sur domaine public ou domaine privé, cette question devant être réglée ultérieurement.

Ils fondent notamment leur argumentation sur le fait que l'article 106o, alinéa 4 LEDP utilise les vocables « est tenu », ce qui de leur point de vue indique que la souveraineté du Conseil communal, à la suite de l'adoption d'une initiative populaire, est limitée de lege. Considérant que la loi oblige le conseil communal ou général à agir, ils estiment que le refus d'adopter le préavis municipal doit conduire le Conseil d'Etat à annuler la décision, respectivement donner un délai de 3 mois pour la mise en

œuvre de l'initiative par l'adoption d'un préavis ad hoc et cas échéant procéder au sens de l'article 144 LC.

La première question à trancher dans le cadre de la présente décision est celle de la recevabilité des griefs au sens de l'article 117 LEDP.

III.- L'article 117 LEDP prévoit que toute contestation relative à la préparation, au déroulement ou au résultat d'une élection ou d'une votation, ainsi qu'aux demandes d'initiative et de référendum peut faire l'objet d'un recours. Ainsi, selon sa lettre, cette disposition n'ouvre le recours en matière de droits politiques qu'aux contestations relatives à l'exercice de ces derniers. Les autres litiges relatifs à l'application de la LEDP, mais qui n'ont trait ni à un scrutin populaire, ni à une demande d'initiative ou de référendum, ni encore à la tenue du registre des électeurs (art. 7 LEDP) ne peuvent pas faire l'objet d'une contestation au sens des articles 117 et suivants LEDP. Il en va ainsi en particulier des décisions que doit prendre le législatif communal en vertu de l'article 106o LEDP. Il n'est plus question alors de préparation, de déroulement ou de résultat d'une élection ou d'une votation. De même la décision entreprise n'a plus trait à une demande d'initiative populaire, mais à sa mise en œuvre. Ainsi, à la lettre de l'article 117 LEDP, une telle décision ne peut faire l'objet d'une contestation au sens de cette disposition, même si les recourants invoquent la violation de la LEDP. A cet égard, on relève que dans un arrêt récent, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a considéré que les décisions prises par un conseil communal ou général en application de l'article 106o LEDP pouvaient, le cas échéant, faire l'objet d'un recours au sens de l'article 145 LC (arrêt n° AC.2011.0063 du 28 février 2012, consid. 2c).

Le préavis refusé est un acte de mise en œuvre d'une initiative populaire acceptée par le corps électoral de la commune concernée. Ni l'élaboration d'un tel document, ni le refus d'adopter celui-ci ne constituent une demande d'initiative ou de référendum.

Or, l'article 117 LEDP délimite clairement les actes susceptibles de recours. Le refus d'adopter le préavis 8/2012 n'entre manifestement pas dans le champ de ces actes, si bien que la voie du recours au sens de l'article 117 LEDP est fermée en l'espèce.

Il résulte de ce qui précède que le recours est irrecevable en tant qu'il se fonde sur la loi sur l'exercice des droits politiques.

IV.- Les recourants soutiennent encore expressément que la violation de l'article 106o, alinéa 4 LEDP peut être revue par le Conseil d'Etat sous l'angle des articles 144, 145 et 146 LC. Comme déjà relevé, l'examen du grief de violation de l'article 106o, alinéa 4 LEDP sous l'angle de la loi sur les communes fait l'objet d'une décision séparée.

V.- Au vu de ce qui précède, le recours au sens de l'article 117 LEDP est irrecevable.

NOTIFICATION ET VOIES DE RECOURS

La présente décision est notifiée par les soins de la Chancellerie d'Etat :

par pli recommandé :

- à Monsieur Michel Panchaud, Rue de St-Maurice 165 à 1814 La Tour-de-Peilz
- au Conseil communal de La Tour-de-Peilz, Maison de Commune, Grand-Rue 46 à 1814 La Tour-de-Peilz
- à la Municipalité de la Commune de La Tour-de-Peilz, par l'intermédiaire de son conseil, Maître Christophe Misteli, avocat, Rue du Simplon 13, CP 1075 à 1800 Vevey;

et sous pli simple :

- à la Préfecture du district Riviera – Pays-d'Enhaut, à l'attention de Madame la Préfète Florence Siegrist, Rue du Simplon 22, Case postale 880 à 1800 Vevey 1;
- au Service des communes et du logement ;
- au Service juridique et législatif.

Voies de recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle, Avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne, dans un délai de dix jours à compter de la présente publication. Le recours s'exerce par écrit et contient un exposé sommaire des faits, les motifs ainsi que les conclusions.

Par ces motifs,
le Conseil d'Etat
d é c i d e :

- I. Le recours déposé par Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Michel Panchaud, Geneviève Pasche, Nicole Rivet, Parti les Verts, Parti socialiste, Association « Rives du lac » contre le refus d'adopter le préavis municipal 8/2012 demandant un crédit d'étude de Fr. 702'000.-- pour la réalisation d'un cheminement piétonnier en rives du lac des Bains de La Becques à la plage de la Maladaire est irrecevable.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.
- III. La présente décision est publiée dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Lausanne, le 21 août 2013
R9 114/2012/eb



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Recours au sens de l'article 145 de la loi sur les communes

statuant, dans sa séance de ce jour, sur le recours déposé par Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Michel Panchaud, Geneviève Pasche, Nicole Rivet, Parti les Verts, Parti socialiste, Association « Rives du lac »

contre

la décision du 31 octobre 2012 du **Conseil communal de La Tour-de-Peilz** refusant le préavis 8/2012 concernant une demande de crédit d'étude de CHF 702'000.-- pour la réalisation du chemin piétonnier en rives du lac de la Becque à la Maladaire

a vu en fait :

1.- Le 28 novembre 2010, la population de La Tour-de-Peilz a accepté l'initiative populaire « Pour un accès public aux rives du lac ». Cette initiative conçue en termes généraux demandait que soient adoptées des dispositions permettant la création, dans le respect des lieux existants, d'un cheminement piétonnier sur les rives du lac entre le Bain des Dames et la Plage de la Maladaire. Courant 2012, la Municipalité a préparé un préavis ayant pour but de solliciter un crédit d'étude pour l'aménagement d'un cheminement piétonnier en rives du lac, sur le tronçon compris entre les Bains de la Becque et la plage de la Maladaire. Le préavis municipal 8/2012 a été soumis au Conseil communal le 31 octobre de la même année.

2.- Lors de la séance du 31 octobre 2012, le préavis 8/2012 a été refusé par le Conseil communal.

3.- Par acte du 3 novembre 2012, Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Michel Panchaud, Geneviève Pasche, Nicole Rivet, Parti les Verts, Parti socialiste, Association « Rives du lac » (ci-après : les recourants) ont déposé un recours au sens de l'article 145 de la loi sur les communes (LC) et des articles 117 et suivants de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

4.- Les recourants formulent les conclusions suivantes :

Principalement :

1. *Annuler d'office, en application de l'article 146 LC, toutes les décisions du Conseil communal prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 en tant qu'elles rejettent ce préavis.*
2. *Impartir au Conseil communal de La Tour-de-Peilz, en application de l'article 144 LC, un délai de 3 mois pour prendre une nouvelle décision dans le respect de l'article 106o LEDP.*
3. *Dire qu'à défaut de votation positive dans le délai de 3 mois sur le crédit d'étude présenté par la Municipalité dans le préavis 8/2012, le Conseil d'Etat prendra les mesures nécessaires ou en chargera une autre autorité cantonale, à la place et aux frais de la commune de La Tour-de-Peilz, en application de l'article 144 LC.*

Subsidiairement :

4. *Constater que les diverses décisions du Conseil communal de La Tour-de-Peilz prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 sont contraires à l'article 106o, alinéa 4 LEDP.*
5. *Annuler toutes les décisions du Conseil communal prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 en tant qu'elles rejettent ce préavis.*
6. *Dire qu'en conséquence, le préavis municipal 8/2012 doit être considéré comme approuvé.*

Plus subsidiairement :

7. *Constater que les diverses décisions du Conseil communal de La Tour-de-Peilz prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 sont contraires à l'article 106o, alinéa 4 LEDP.*
8. *Annuler toutes les décisions du Conseil communal prises lors de la séance du 31 octobre 2012 en relation avec le préavis municipal 8/2012 en tant qu'elles rejettent ce préavis.*
9. *Renvoyer le dossier au Conseil communal de La Tour-de-Peilz pour nouvelle décision dans le sens des considérants.*

5.- Par acte du 10 décembre 2012, la Municipalité de La Tour-de-Peilz a déposé un mémoire de réponse dans lequel elle conclut à *l'irrecevabilité du recours, en renonçant à des dépens. Sur le fond, et s'il y a lieu d'entrer en matière, elle s'en remet à la décision du Conseil d'Etat, respectivement à sa médiation.*

6.- Le 18 décembre 2012, le Conseil communal a transmis le procès-verbal de la séance du Conseil communal du 31 octobre 2012 dûment approuvé.

7.- Le 21 décembre 2012, la Préfecture du district Riviera – Pays-d'Enhaut a transmis le rapport d'instruction au sens de l'article 121 LEDP. Lors de l'audition conduite par la Préfecture, les recourants ont complété leur grief en invoquant un problème de forme dans le déroulement de la procédure de vote devant le Conseil. Ils ont ainsi relevé qu'il a été *procédé au vote sans toutefois qu'il n'ait été donné lecture des conclusions ni du rapport de majorité, ni du préavis municipal.*

8.- Le 6 février 2013, les recourants ont déposé une duplique. Le 4 mars 2013, le Conseil communal a déposé un CD de l'enregistrement de la séance du Conseil communal du 31 octobre 2012.

9.- Le 7 mars 2013, l'autorité d'instruction a informé les parties qu'elles pouvaient déposer une écriture finale, ensuite de quoi l'instruction serait complète. Le 26 mars 2013, le conseil de la Municipalité a déposé une écriture finale.

10.- Comme déjà relevé au chiffre 3.- ci-dessus, les recourants ont déclaré agir en application des articles 145 LC et 117ss LEDP. Ils l'ont fait par un acte de recours unique. L'instruction a été menée de manière conjointe. Le Conseil d'Etat est compétent dans les deux cas selon le droit applicable au moment du dépôt du recours. Toutefois, considérant que les voies de recours ne sont pas les mêmes en application de la LEDP, respectivement de la LC, le Conseil d'Etat statuera sur les recours de manière séparée dans deux décisions distinctes. La présente décision porte sur les recours en application de l'article 145 LC et sur l'exercice du pouvoir de surveillance au sens des articles 144 et 146 LC.

En droit :

1.- Les recourants invoquent aussi bien un recours au sens de l'article 145 LC que le pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat résultant des articles 144 et 146 LC.

Ces dispositions n'ont cependant pas toutes la même portée et l'argumentation des recourants semble confondre les diverses voies de droit issues de ces dispositions. Ainsi, ils affirment sous l'angle de la recevabilité que le recours est déposé en application de l'article 145 LC, puis développent l'argumentation au fond sur une violation de l'article 144 LC et au final demandent l'annulation de la décision du Conseil sur la base des articles 145 et 146 LC.

L'article 145 constitue une voie de recours classique. Les articles 144 et 146 traitent en revanche de l'exercice du pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat sur les communes. A l'origine, les articles 145 et 146 LC ont été conçus comme un tout cohérent : le premier prévoyait un recours généralisé contre les décisions rendues par les autorités communales, alors que le second permettait au Conseil d'Etat d'intervenir même lorsqu'une décision illégale ne lésait personnellement aucun particulier ou que, pour un motif quelconque, le lésé s'abstenait de déposer un recours. Dans un tel cas, l'illégalité pouvait rester sans remède si le Conseil d'Etat ne pouvait annuler d'office la décision irrégulière. La procédure de l'article 146 LC a été introduite dans ce but. Pour éviter qu'une menace d'annulation pèse indéfiniment sur les décisions communales, un délai de vingt jours a été introduit à l'alinéa 2 (BGC, août - septembre 1955 p. 852). Ainsi, la procédure de requête au Conseil d'Etat prévue par l'article 146 LC n'est pas à proprement parler une procédure de recours ouverte aux particuliers; elle fait partie des attributions de l'autorité de surveillance permettant au Conseil d'Etat d'intervenir d'office pour annuler une décision communale qui ne serait pas conforme à la loi ; en outre, cette procédure est subsidiaire aux voies de recours ordinaires, que ce soit au Conseil d'Etat en vertu de l'article 145 LC, ou à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, lequel est d'ailleurs tenu d'examiner d'office sa compétence (art. 6 al. 1 LPA-VD; v. arrêt de la CDAP n° GE.2010.0019 du 30 juillet 2010, consid. 3b).

Au vu de ce qui précède, la procédure particulière de l'article 146 LC étant subsidiaire à celle prévue par l'article 145 LC et n'ayant pas de portée propre par rapport à cette dernière, en tant qu'elle ne permet pas au Conseil d'Etat de prendre d'autres mesures que celles déjà envisageables dans le cadre de la procédure de recours, il n'y a pas lieu d'examiner le présent litige sous l'angle de l'article 146 LC. Les conclusions des recourants allant en ce sens apparaissent ainsi irrecevables. La question de l'application de cette disposition ne pourrait se poser que si le recours formé en vertu de l'article 145 LC devait être déclaré irrecevable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il en va de même de l'article 144 LC. Selon sa lettre, cette disposition permet au Conseil d'Etat d'exiger d'une commune qu'elle accomplisse une tâche légale, sous

peine de s'exposer à une exécution par substitution, que ce soit par le Conseil d'Etat lui-même ou par une autre autorité cantonale. Elle ne peut donc viser que des mesures susceptibles de faire l'objet d'une exécution par substitution, soit celles pour lesquelles la commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre. Dans ce contexte, on rappelle que le contrôle cantonal ne s'exerce qu'en légalité (art. 137 LC), de sorte que le Conseil d'Etat ne saurait substituer sa propre appréciation à celle d'une commune et lui imposer des mesures qui, même si elles procèdent d'une obligation légale, n'en laissent pas moins une marge de manœuvre aux autorités communales dans leur exécution. Or, tel est bien le cas en l'espèce : l'article 106o LEDP prescrit bien une obligation faite aux autorités communales de mettre en œuvre une initiative populaire conçue en termes généraux. Néanmoins, à tout le moins en l'espèce, il faut reconnaître que lesdites autorités disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'aménagement du chemin piétonnier souhaité, en particulier quant à son tracé, son mode de réalisation et, par conséquent, son coût final et donc le coût des études préalables. Dès lors, une exécution par substitution au sens de l'article 144 LC apparaît exclue en l'espèce, de sorte que cette disposition ne trouve pas application en la présente cause.

II.- a) En vertu de l'article 145 LC, dans sa teneur au moment du dépôt du recours, les décisions prises par un conseil communal ou général peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. Le recours s'exerce conformément aux règles de la loi sur la procédure administrative (art. 149 LC).

b) Selon l'article 75, alinéa 1^{er}, lettre a de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA ; RSV 173.36), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

De jurisprudence constante, le Conseil d'Etat admet qu'un membre d'un conseil général ou communal peut attaquer les décisions prises par cet organe, soit en violation des règles de procédure, soit en raison d'une autre irrégularité affectant la formation de volonté exprimée par le conseil (RDAF 1984 p. 331).

En l'espèce, cinq des neuf recourants, soit Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Geneviève Pasche et Nicole Rivet sont membres du Conseil communal de La Tour-de-Peilz. La qualité pour agir leur est donc reconnue selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la qualité pour recourir des autres recourants.

c) Conformément à l'article 77 LPA, le recours s'exerce par écrit dans les 30 jours dès la communication de la décision attaquée. L'acte de recours est adressé à l'autorité de recours. Le recours mal adressé est transmis sans délai à cette dernière (art. 7 LPA).

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

III.- a) Les recourants soutiennent qu'en refusant l'adoption du préavis 8/2012, le Conseil communal de la Tour-de-Peilz a violé l'article 106o, alinéa 4 LEDP qui dispose : « *Si l'initiative est acceptée par le peuple, le conseil général ou communal est tenu, en respectant les intentions des initiants, de prendre dans les quinze mois qui suivent la votation les décisions utiles à sa mise en oeuvre; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal.* »

Ils soutiennent également que l'adoption de l'amendement Chervet, tendant à étudier la réalisation du chemin uniquement sur le domaine public cantonal, est contraire à l'article 106o LEDP du fait que la volonté populaire s'est exprimée sans qu'il soit fait mention d'un tracé sur domaine public ou domaine privé, cette question devant être réglée ultérieurement.

Il résulte également de leurs griefs que le résultat du vote du Conseil serait le résultat du clivage politique qui s'est installé dès le début autour de la création d'un cheminement piétonnier. Ils « reprochent » aux opposants au préavis d'être également les opposants au sentier et donc de ne pas respecter la votation populaire qu'ils ont perdue en refusant le préavis.

Enfin, ils ont soutenu par devant la Préfète que le déroulement de la procédure de vote a été vicié du fait que le président n'a pas donné lecture des conclusions ni du rapport de majorité, ni du préavis municipal.

b) S'il l'on comprend bien l'argumentaire des recourants, la décision du Conseil communal devrait être annulée en raison de son illégalité puisque le Conseil était tenu de rendre une décision en application de l'article 106o, alinéa 4 LEDP. Selon eux, l'article 106o, alinéa 4 LEDP en utilisant les vocables « est tenu » indique que la souveraineté du Conseil communal, à la suite de l'adoption d'une initiative populaire, est limitée de lege. Considérant que la loi oblige le conseil communal ou général à agir, ils estiment que le refus d'adopter le préavis municipal doit conduire le Conseil d'Etat à annuler la décision, respectivement donner un délai de 3 mois pour la mise en œuvre de l'initiative par l'adoption d'un préavis ad hoc et cas échéant procéder au sens de

l'article 144 LC. Subsidiairement, ils concluent à ce que le Conseil d'Etat dise que le préavis 8/2012 doit être considéré comme approuvé.

IV.- L'initiative populaire « Pour un accès public aux rives du lac » est conçue en termes généraux et demande que soient adoptées des dispositions permettant la création, dans le respect des lieux existants, d'un cheminement piétonnier sur les rives du lac entre le Bain des Dames et la Plage de la Maladaire.

Afin de mettre cette initiative en œuvre, le Conseil doit donc adopter les décisions utiles au sens de l'article 106o, alinéa 4 LEDP. La particularité liée à une initiative rédigée en termes généraux réside dans le fait qu'elle charge au final les autorités exécutives et législatives d'adopter des textes répondant aux vœux des initiants. Les intentions de ces derniers doivent être indiquées avec une clarté suffisante pour permettre au peuple de savoir sur quoi il va voter, puis aux autorités de mettre en œuvre l'initiative (v. Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3^e éd., Berne 2004, p. 231-232). Ces intentions peuvent néanmoins être plus ou moins précises et, par conséquent, laisser une marge de manœuvre plus ou moins grande à l'autorité chargée de les mettre en œuvre. En l'espèce, comme déjà relevé, il existe diverses possibilités de réalisation du cheminement qui n'auront pas toutes les mêmes incidences financières. La Municipalité a fait le choix d'inclure le coût des éventuelles procédures judiciaires, notamment d'expropriation, à sa demande de crédit. Il s'agit d'un choix en opportunité ; ces montants pourraient tout aussi bien être présentés dans le cadre du crédit de réalisation du chemin retenu à l'issue du mandat d'étude. Il n'en demeure pas moins que cette question relève du pouvoir d'appréciation de la Municipalité. Dans la même mesure, le Conseil est certes contraint de mettre en œuvre l'initiative, mais dispose d'une marge de manœuvre quant aux modalités d'application, marge de manœuvre dans le cadre de laquelle il peut être amené à refuser un préavis municipal qui ne lui paraît pas convenir pour des motifs divers. Tout au plus pourrait-on admettre une violation de l'article 106o LEDP si le refus du Conseil constituait à l'évidence une manœuvre dilatoire visant uniquement à ne pas mettre en œuvre l'initiative. Or, l'analyse des débats ne permet pas une telle conclusion : c'est bien plutôt des motifs financiers et liés au tracé du chemin, respectivement à son empiètement ou non sur le domaine privé, qui semblent avoir emporté la décision. Or, le Conseil dispose justement d'une certaine marge d'appréciation sur ces questions, de sorte que le refus d'approuver le crédit soumis n'apparaît pas dilatoire.

En soutenant que le Conseil était tenu d'adopter le préavis soumis, les recourants admettent implicitement que quelle que soit la somme demandée, quels que soient les postes inclus dans la demande de crédit, le Conseil était dans

l'obligation de voter ce crédit. Une telle interprétation conduirait à admettre que les compétences budgétaires données aux législatifs communaux par la loi sur les communes sont limitées lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une initiative populaire. Or, tel n'était manifestement pas la volonté du législateur lorsqu'il a adopté l'article 106o, alinéa 4 LEDP. Cette disposition qui donne un délai, au demeurant dépourvu de sanction, ne prive pas les autorités communales de leur pouvoir. Pour le surplus, la seule contrainte fixée aux autorités est le respect de la volonté des initiants.

En l'espèce, le Conseil n'a donc pas excédé les prérogatives qui lui sont conférées par l'article 4 LC en refusant le crédit sollicité. Il s'agit là d'une décision en opportunité qui a pour seule conséquence d'obliger la Municipalité à présenter un nouveau préavis qui tiendra compte de la volonté des initiants tout en étant « acceptable » par le Conseil.

Le fait – qui semble confirmé par les votes apparemment contradictoires du Conseil qui d'une part refuse un amendement (Schmidhauser) tendant à diminuer le coût du crédit et d'autre part refuse le crédit considéré comme trop élevé – que cette décision puisse résulter du clivage politique qui entoure les circonstances du dossier n'y change rien. Le propre d'un Conseil est de représenter la population qui l'a élu en fonction de ses couleurs politiques. Le fait qu'une majorité de droite l'ait emporté au vote final sur le crédit sur une minorité de gauche ne rend pas la décision illégale.

En exerçant ces prérogatives, le Conseil n'a nullement violé la loi sur les communes, si bien qu'un recours au sens de l'article 145 LC, fondé sur ce grief, doit être rejeté.

V.- Dans leurs conclusions, les recourants demandent que toutes les décisions du Conseil relatives au préavis 8/2012 soient annulées. Dans leurs conclusions principales, ils concluent à ce qu'un délai soit imparti au Conseil communal pour rendre une nouvelle décision, alors que dans leurs conclusions subsidiaires, ils demandent que le préavis susmentionné soit considéré comme approuvé.

a) A cet égard, on observe en premier lieu que les décisions relatives aux amendements votés ou refusés en cours de débat ont perdu tout effet en raison du vote final par lequel le Conseil a finalement refusé le crédit demandé. On ne saurait donc donner suite au recours sur ce point.

b) En deuxième lieu, s'agissant du refus lui-même, on relève qu'il s'agit d'une décision négative. On voit ainsi mal quels pourraient être les effets de son annulation,

sauf à la rigueur à contraindre le Conseil à tenir un nouveau débat sur le préavis en question. Une annulation ne pourrait en revanche avoir pour conséquence l'admission du préavis. Comme relevé ci-dessus, le pouvoir d'examen du Conseil d'Etat est limité à la légalité, de sorte qu'il ne saurait se substituer au Conseil communal pour adopter un préavis qui suppose un examen en opportunité auquel seul ce dernier peut procéder. Ainsi, la conclusion visant à dire que le préavis 8/2012 est adopté ne peut être que rejetée.

c) En troisième lieu, s'agissant du délai, il est vrai que celui prévu par l'article 106o LEDP était déjà échu au moment où le Conseil communal a débattu du préavis 8/2012. Aujourd'hui, même en tenant compte de la prolongation prévue par la disposition susmentionnée, et qui n'a pas été décidée par le Conseil, ce délai est largement dépassé.

Le Tribunal fédéral a qualifié de délais d'ordre ceux fixés au Grand Conseil de Bâle-Campagne pour soumettre une initiative non formulée aux électeurs ainsi que pour adopter, le cas échéant, un projet de loi conforme à l'initiative. Il a cependant jugé que ces délais n'étaient pas dépourvus de toute efficacité, tout d'abord parce qu'ils revêtaient une certaine portée politique, mais aussi parce que leur inobservation pouvait faire l'objet d'un recours pour déni de justice ou pour retard injustifié, au cas où les autorités cantonales les laisseraient passer de façon abusive sans agir du tout ou en faisant preuve d'une lenteur injustifiée (ATF 108 Ia 165 consid. 2b p. 168).

En l'occurrence, il y a dès lors lieu d'examiner si le non-respect du délai prévu par l'article 106o LEDP par les autorités communales de La Tour-de-Peilz constitue un déni de justice, respectivement un retard injustifié.

A cet égard, deux éléments doivent être relevés : d'une part le fait que la mise en œuvre de l'initiative pose d'indéniables problèmes pratiques dont la résolution nécessitait du temps; d'autre part le fait que la Municipalité a, certes après l'échéance du délai de quinze mois, présenté un préavis au Conseil, montrant ainsi sa volonté de prendre les mesures nécessaires à mettre en œuvre l'initiative. Fort de ces constats, et comme déjà relevé, on ne saurait admettre une volonté délibérée des autorités communales de retarder ladite mise en œuvre, et on ne retiendra ni déni de justice, ni retard injustifié, même si le préavis a été traité presque deux ans après l'acceptation de l'initiative.

Il n'en demeure pas moins que le délai prévu par l'article 106o LEDP est désormais échu depuis plus d'une année. Il se justifie dès lors d'inviter les autorités

communales à prendre sans retard les mesures nécessaires pour qu'un nouveau préavis soit soumis au Conseil, de manière à ce que l'initiative acceptée par la population en 2010 puisse être mise en œuvre dans les meilleurs délais. Vu la complexité du dossier, il paraît difficile de fixer un délai précis, les autorités communales étant enjointes d'agir sans désespérer.

Dans cette mesure, le recours doit être très partiellement admis.

VI.- a) Les recourants soutiennent que le déroulement de la procédure de vote a été vicié du fait que le président n'a pas donné lecture des conclusions ni du rapport de majorité, ni du préavis municipal. Ils critiquent également le fait que les conseillers ont voté l'amendement Chervet, mais qu'ils ont ensuite refusé le préavis. De leur point de vue, lorsque le Conseil vote un amendement, c'est nécessairement dans le but de l'accepter tel qu'amendé.

b) L'article 112, alinéa 1^{er} du règlement du Conseil communal de La Tour-de-Peilz dispose : « *Les conclusions du rapport étant connues du conseil, le président pose la question de l'entrée en matière.* » Le règlement prévoit que les conclusions du rapport doivent être connues du Conseil. Par contre, il n'impose pas le mode de communication de ces conclusions. Elles peuvent donc être lues ou être adressées par écrit aux Conseillers avant la séance où elles seront débattues. En l'espèce, tant le préavis que le rapport de majorité ont été adressés aux Conseillers par écrit au préalable. Les conclusions de ces deux documents leur étaient donc connues.

c) En ce qui concerne le vote sur l'amendement Chervet, l'audition de la séance du Conseil, transmise à l'autorité d'instruction sur support numérique, a permis de constater que, s'il a effectivement régné une certaine confusion au cours de la séance - confusion due au fait que les points suivants de l'ordre du jour étaient traités durant les dépouillements successifs des votes à bulletin secret – il n'en reste pas moins qu'un conseiller attentif au déroulement de la séance était parfaitement en mesure de déterminer de manière claire l'objet du vote. En outre, même si on peut voir une certaine contradiction dans le fait que le Conseil ait dans un premier temps voté un amendement pour finalement refuser le projet dans son entier, rien n'empêche pour autant le Conseil de procéder de la sorte. Au contraire, chaque conseiller demeurant libre de son vote, il lui est loisible de voter dans un sens à un certain moment du débat et dans un autre sens par la suite. Aucune disposition légale n'impose la cohérence du vote, ce qui serait d'ailleurs contraire à la liberté de vote des conseillers et au fonctionnement démocratique du Conseil. Le résultat obtenu n'est dès lors pas

imputable à une violation des règles de vote qui peuvent être sanctionnées par le Conseil d'Etat au sens de l'article 145 LC.

d) C'est donc en vain que les recourants soutiennent que le préavis aurait été refusé suite à la violation du règlement du Conseil communal de La Tour-de-Peilz. Le recours doit donc être rejeté également sur ce point.

VII.- Au vu de ce qui précède, le recours est très partiellement admis. La cause est renvoyée aux autorités communales afin qu'elles prennent sans désespérer les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la volonté exprimée par la population boélande dans le cadre du vote sur l'initiative « Pour un accès public aux rives ».

Compte tenu du sort du recours d'une part et du fait que les autorités communales n'ont pas agi avec la volonté délibérée de retarder les décisions à prendre d'autre part, l'équité commande de laisser les frais de la présente décision à la charge de l'Etat.

Par ces motifs,
le Conseil d'Etat
d é c i d e :

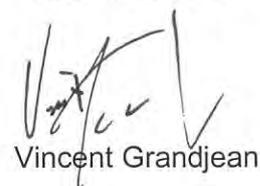
- I. Le recours déposé par Jacques Vallotton, Gilbert Vernez, Christiane Rithener, Michel Panchaud, Geneviève Pasche, Nicole Rivet, Parti les Verts, Parti socialiste, Association « Rives du lac » est très partiellement admis.
- II. La cause est renvoyée aux autorités communales afin qu'elles prennent, dans les meilleurs délais, les décisions utiles au sens de l'article 106o, alinéa 4 LEDP.
- III. La décision est rendue sans frais.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT


Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER


Vincent Grandjean

Notification

La présente décision est notifiée par les soins de la Chancellerie d'Etat :

par pli recommandé :

- à Monsieur Michel Panchaud Rue de St-Maurice 165 à 1814 La Tour-de-Peilz
- au Conseil communal de La Tour-de-Peilz, Maison de Commune, Grand-Rue 46 à 1814 La Tour-de-Peilz
- à la Municipalité de la Commune de La Tour-de-Peilz, par l'intermédiaire de son conseil, Maître Christophe Misteli, avocat, Rue du Simplon 13, CP 1075 à 1800 Vevey;

et sous pli simple :

- à la Préfecture du district Riviera – Pays-d'Enhaut, à l'att. de Madame la Préfète Florence Siegrist, Rue du Simplon 22, Case postale 880 à 1800 Vevey 1;
- au Service des communes et du logement ;
- au Service juridique et législatif.

Voies de recours

La présente décision 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.