

Rapport de la Commission ad hoc

Chargée d'examiner le

Préavis n° 04/2024 : *Initiative populaire communale Sauvons le Vallon de la Valleyre du Mont !*
(Municipale responsable du dossier : Mme Laurence Muller Ahtari, Syndique, Territoire, économie et relations extérieures).

La commission s'est constituée comme suit :

La Présidente : Anne-Sophie Hamoir

Le rapporteur, rapport minoritaire : Barry Lopez

Le membre, rapport minoritaire : Antoine Chamot

La Commission s'est réunie le lundi 15 avril 2024 à 20h00 en présence de Madame la Syndique Madame Laurence Muller Ahtari, Messieurs les Municipaux Daniel Besson, Municipal Ressources et cohésion, Olivier Descloux Patrimoine, transitions énergétique et numérique et Philippe Somsy, Municipal de l'Éducation, la culture et l'environnement ainsi que de Madame Isabelle Bovet, Cheffe du service de l'environnement et Messieurs Antonio Turiel, Chef du service de l'urbanisme et M. Yves Kazemi, Inspecteur cantonal des forêts. La Commission les remercie pour leur disponibilité, la qualité de leurs réponses et les explications apportées lors de la séance.

La commission ad hoc au complet remercie la Municipalité et l'administration communale pour la qualité, l'objectivité et la valeur informative du préavis N° 04/2024. Elle souligne la somme de travail considérable nécessaire à l'élaboration de ce document. Nous relevons particulièrement la valeur des chapitres relatifs respectivement aux éléments de contexte, à la chronologie des faits, aux aspects juridiques et financiers concernant cette initiative.

La commission s'est réunie une deuxième fois le 29 avril 2024 avec la seule présence de ses membres. Barry Lopez se propose comme rapporteur minoritaire.

1. ÉTAT DE SITUATION – INTRODUCTION

Le préavis N°04/2024 ne permet pas d'apporter des réponses à toutes les questions. Ces incertitudes sont liées au fait que la situation montaine est unique notamment par le fait que l'initiative a bloqué l'avancement du plan de quartier de la Valleyre (PQV) et que ce dernier s'inscrit dans le cadre d'un syndicat d'améliorations foncières. Quelle que soit la décision finale, ces incertitudes ne seront levées, probablement, qu'à la suite de décisions judiciaires sur les procédures en cours et à venir.

2. LE SYNDICAT D'AMÉLIORATIONS FONCIÈRES (SAF)

La création du SAF en 1982, imposée par le canton de Vaud, a joué un rôle crucial dans l'élaboration du plan général d'affectation (PGA) et du règlement communal sur l'aménagement du territoire (RCCAT) ; il a anticipé les directives de la loi sur l'aménagement du territoire révisée (LAT) de 2012¹, en préservant une grande partie du territoire pour l'agriculture et la forêt. Il remplit une tâche d'intérêt public qui vise une utilisation rationnelle du sol.

Grâce à cette planification des zones à bâtir, le mitage du territoire de notre Commune a été évité, favorisant l'habitat groupé et collectif plutôt que l'habitat individuel caractéristique des décennies précédentes.

2.1 SAF À PÉRÉQUATION RÉELLE

La particularité du SAF du Mont est qu'il a pour but de mettre en œuvre un remaniement parcellaire avec péréquation réelle. « Il s'agit essentiellement d'une redistribution des terres liée à la délimitation ou à l'extension de la zone à bâtir, destinée à réaliser l'égalité de traitement des propriétaires ; elle a notamment pour but de permettre à chacun d'eux d'obtenir une parcelle constructible même si, à l'origine, il ne possède que du terrain agricole [...] Le remaniement à péréquation réelle aboutit à une compensation, entre les propriétaires, des avantages et des inconvénients résultant de l'établissement du plan d'affectation »². Ce mécanisme rend le SAF du Mont unique et est source d'incertitudes ; il a déjà donné lieu à de nombreuses procédures judiciaires par le passé.

2.2 CHIFFRES CLEFS DU SAF

Le SAF représente 55% du territoire communal. Le périmètre du SAF est composé de 82% en zone agricole, de 9,5% en surface forestière et de 8,5 % en terrains à bâtir.

3. INITIATIVE « SAUVONS LE VALLON DE LA VALLEYRE, LE POUMON VERT DU MONT »

L'initiative demande que le PQV - représentant moins de 1% du territoire communal - « soit classé en zone inconstructible et fasse l'objet d'une planification tendant à sa préservation sous forme d'espace de délasserment et de préservation de la nature ».

¹ Accepté par [vote populaire fédéral](#) le 03.03.2024 par 62% des participants.

² [ATF 122 I 120 du 28 juin 1996](#), dans la cause Osterwalder contre Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne et Tribunal administratif du canton de Vaud, considérant (c.) 3.

3.1 CADRE LÉGAL

L'initiative populaire vise à modifier le plan d'affectation de la Valleyre et s'inscrit dans le processus de l'[art. 21 al. 2 LAT](#) qui prévoit un examen en deux étapes :

- **Étape 1** : il s'agit de « déterminer[...] si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan » de quartier. A cette étape, seule une pesée des intérêts sommaire est nécessaire. Cette décision – même si elle émane d'un vote populaire – « ne lie pas les autorités chargées de l'aménagement du territoire pour la seconde étape »³;
- **Étape 2** : « si le besoin s'en fait réellement sentir, il [le plan de quartier] sera adapté »⁴ en suivant les dix étapes de la procédure d'aménagement prévues aux art. 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42 et 43 [LATC](#). Le canton de Vaud intervient également dans cette procédure⁵. Cette étape exige une pesée des intérêts complète entre la « nécessité d'une certaine stabilité de la planification » et « l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus » en prenant en « considération la durée de validité du plan, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs des révisions, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit »⁶. Quand bien même cette procédure d'aménagement fait suite à une initiative populaire, elle doit respecter les règles et lois de l'aménagement du territoire.

Lors de cette seconde pesée plus complète des intérêts, chaque autorité de planification à son niveau, devra mettre en balance plusieurs intérêts, notamment le droit à la propriété, l'intérêt public à la création de logements, la préservation de l'environnement, etc...

3.2 CONSÉQUENCES DE L'INITIATIVE

L'initiative « la Valleyre » s'inscrit dans l'étape 1 de l'[art. 21 al. 2 LAT](#). Dès lors, en cas :

- d'acceptation de l'initiative, il faudra examiner de manière plus complète si le PQV doit être modifié. Cette étape engagera la commune dans une procédure longue de plusieurs années et probablement très couteuse en ressources financières et humaines. De plus, presque chaque étape prévue par la LATC est sujette à recours devant la justice. Pour les auteurs du rapport minoritaire, il ne fait aucun doute que les voies de recours seront à chaque fois utilisées, rendant encore plus longue la procédure ;
- de refus de l'initiative, le PQV continuera la procédure habituelle avec l'élaboration d'une demande de permis de construire sur la base d'un projet détaillé, ce qui permettra à chacun des services communaux et cantonaux de mentionner ses exigences. Le projet sera ainsi mis à l'enquête publique.

³ Tribunal cantonal Cour constitutionnelle, [arrêt du 23 février 2024](#), c. 3.e.

⁴ TF, [arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023](#), c. 3.2.

⁵ Voir procédure sous forme de schéma à l'[annexe n°11](#) du préavis N° 04/2024 du 26 mars 2024.

⁶ Tribunal cantonal Cour constitutionnelle, [arrêt CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022](#), c. 3.a. [Annexe n°3](#) du préavis de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne N° 04/2024 du 26 mars 2024.

4. PROJET DU QUARTIER DE LA VALLEYRE

En 2020, la Municipalité du Mont a pris l'initiative de réactualiser le cahier des charges, datant des années 2000, pour les travaux collectifs et les directives urbanistiques communales pour les bâtiments. Ces recommandations ont eu pour but d'intégrer les connaissances actuelles en terme environnemental et sociétal, notamment en mettant « l'accent sur l'adaptation au réchauffement climatique et la préservation, voire la sauvegarde accrue, de la biodiversité »⁷.

4.1 LE PLAN DE QUARTIER

Dans le cadre du remaniement parcelle, ce secteur a été défini comme zone à bâtir, car il s'inscrivait dans la volonté de construire des logements dans le prolongement des zones à bâtir existantes, poursuivant ainsi une homogénéité des constructions. Cette zone se trouve idéalement située entre le quartier des Montenailles, de la Clochette et du Petit-Mont. Ce quartier profitera d'un terminus du bus des TL sur place. En cas de d'acceptation de l'initiative, la réalisation de ce terminus ne sera toutefois pas remise en cause.

De plus, le plan de quartier actuel est une bonne opportunité pour construire un quartier répondant aux exigences les plus actuelles quant à la construction durable tout en maintenant un taux d'utilisation faible. En effet, lorsque le plan avait été réalisé le taux d'indice d'utilisation du sol (IUS) était de 0,35, ce taux est celui en vigueur dans les zones villa. Aujourd'hui, ce taux se situe à 0,625.

Grâce à ce faible taux, les architectes ont réalisé un quartier répondant à la politique voulue par le Plan directeur cantonal visant à limiter le mitage du territoire. Vu la faible hauteur des futures constructions, le bâti reprend le même esprit que les villas situées de l'autre côté du ruisseau. Il a l'avantage d'offrir plus de logements qui sont développés selon le concept de l'architecture bioclimatique.

4.2 CONSÉQUENCES DE L'INITIATIVE

Dès lors, en cas :

- d'acceptation de l'initiative, rien ne garantit que le canton accepte, dans le cadre de la deuxième étape de la pesée d'intérêt de l'art. 21 al. 2 LAT le passage du plan de quartier en zone inconstructible. D'ailleurs, le canton pourrait même demander, pour répondre à l'intérêt public du droit au logement, que le PQV soit révisé avec un taux d'IUS supérieur (0,625), ce qui amènerait le quartier à doubler le nombre d'habitants probable, c'est-à-dire à 600 habitants. Il est clair qu'avec le doublement de population, l'impact du bâti sera plus grand sur l'environnement, le paysage et la mobilité ;
- de refus de l'initiative, le PQV offrira des constructions dans des conditions avantageuses qui ne sont aujourd'hui plus possible. Les plans actuels ont été réalisés pour répondre à la forte demande de logement en accueillant 300 habitants s'intégrant parfaitement dans le bâti existant.

⁷ [Préavis de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne N° 04/2024 du 26 mars 2024](#), N. 2.3.

5. ENVIRONNEMENT – BIODIVERSITÉ

Dans l'état actuel du PQV, il n'est pas possible de déterminer tous les éléments. En revanche, la Municipalité, sur proposition de la DGE-Biodiv, a mandaté un bureau spécialisé pour établir un rapport environnemental⁸. Ce bureau s'est basé sur une analyse du terrain et les études fournies par le comité d'initiative, les propriétaires et le Service de l'environnement.

5.1 ABATTAGE DES ARBRES

Les arbres qui ont été marqués dans la zone de la Valleyre ne constituent aucunement une décision d'abattage. Cette procédure de marquage a été réalisée uniquement dans le but de produire une estimation financière en se basant sur plusieurs scénarios en fonction du PQV définitif.

Un exemple illustre parfaitement cette procédure. Dans le premier projet des propriétaires, un chemin en lisière de forêt était prévu au Nord du quartier. A la suite de cette première évaluation, la DGE-Forêt a invité les propriétaires à revoir la nécessité de maintenir cet accès. Aujourd'hui, les promoteurs ont décidé de ne plus réaliser ce chemin sous sa forme initiale, ce qui permettrait de limiter considérablement le nombre d'abattage d'arbres pour des raisons de sécurité.

La décision finale sera rendue par le service cantonal des forêts, une fois le PQV déposé : « ainsi, le permis de coupe à délivrer sera compatible avec le projet de construction, qui peut sensiblement varier avec les possibilités offertes avec le règlement de quartier »⁹.

Actuellement, seuls 5 arbres situés sur les parcelles de la Valleyre ont reçu un permis d'abattage, le reste sera déterminé une fois le plan de quartier déposé auprès de la DGE-Forêt.

De plus, rien ne garantit que des arbres, indépendamment du PQV, ne doivent pas être abattus pour des raisons de sécurité et/ou d'entretien de la forêt.

5.2 BIODIVERSITÉ

Le rapport du bureau spécialisé le mentionne, il est évident que la construction de logements a une influence sur l'environnement direct. Malgré tout, il est important de noter les efforts fournis par la commune et les propriétaires pour limiter l'impact par des mesures de compensation.

Le plan de quartier de la Valleyre vise une amélioration et une augmentation de la biodiversité, notamment par la diversité des sols, non recouverts par des arbres. Un excès d'arborisation limite la biodiversité. Le travail de compensation a été réfléchi pour qu'il puisse répondre de manière cohérente et diversifiée aux besoins de biodiversité. Chaque zone est différente et des choix sont faits en fonction des objectifs et déterminés pour permettre à toutes les espèces de cohabiter dans les meilleures conditions possibles.

⁸ [Annexe](#) n°8 du préavis N° 04/2024 du 26 mars 2024.

⁹ Réponse de la Municipalité dans le cadre de la commission de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne.

La biodiversité et la préservation de l'environnement ne passent pas que par la préservation des arbres. Il faut rappeler que la forêt est un organisme vivant qui a besoin de grandir et de mourir pour développer tout son potentiel.

Le rapport du bureau conclut par ces termes : « le projet de plan de quartier de Valleyre ne devrait pas induire d'incidents majeurs sur la nature, et notamment sur des espèces et milieux menacés ».

6. ASPECTS FINANCIERS

Cette initiative soulève plusieurs questions financières. La première est en lien avec le déclassement de la Valleyre et l'éventuelle indemnisation des propriétaires via le fonds pour l'aménagement du territoire prévue aux art. 71ss LATC. La deuxième concerne l'indemnisation des frais avancés par le SAF pour le secteur de la Valleyre selon les [art. 40ss LAF](#) et la troisième concerne la taxe sur les équipements communautaires (TEC).

6.1 INDEMNISATION SELON LES ART. 71SS LATC

Ce fonds de compensation est alimenté par les taxes sur la plus-value qui sont prélevées en cas d'avantages majeurs, tels que le classement d'un bien-fonds en zone à bâtir. Il sert à payer les indemnités pour expropriation matérielle, en cas d'inconvénient majeur, p. ex. le déclassement d'un terrain à bâtir passant en zone non constructible. Actuellement, le montant de cette indemnisation pour la Valleyre n'est pas connu, mais devrait se chiffrer autour de plusieurs dizaines de millions de francs.

Contrairement aux projections initiales lors des débats au Grand Conseil sur la révision de la LATC, le fonds est actuellement en négatif et des demandes d'indemnisation pour des dizaines de millions de francs attendent d'être traitées. Certes, l'art 67 al. 2 LATC prévoit qu'en « cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources nécessaires ». Mais peut-on encore parler d'un manque momentané de moyens financiers lorsque ce fonds est régulièrement en négatif ? Plusieurs voix s'élèvent au Grand Conseil pour demander un correctif¹⁰.

Dans le cas de la Valleyre une difficulté supplémentaire se rajoute. Un déclassement de la Valleyre entraînerait un déséquilibre entre les propriétaires du SAF du Mont et mettrait à mal l'égalité de traitement que tend à garantir la péréquation réelle. On peut dès lors se demander si l'indemnisation prévue par la LATC en cas d'expropriation matérielle (déclassement d'une parcelle) est compatible avec un remaniement parcellaire à péréquation réelle tel que celui lié au Syndicat d'améliorations foncières du Mont.

Les conditions pour obtenir une indemnisation pour expropriation matérielle à la suite du déclassement d'un terrain à bâtir sont très strictes. D'ailleurs, la présidente du Conseil d'Etat dans sa réponse à la Municipalité utilise le conditionnel dans son courrier « *il est également prématuré de se prononcer sur une éventuelle indemnisation des propriétaires lésés. En effet, ce n'est que si le plan d'affectation est véritablement modifié à la suite de la mise en œuvre de l'initiative que les propriétaires seraient en droit de demander une indemnisation pour expropriation matérielle.*

¹⁰ Voir l'[interpellation – 24 INT 16](#) – Josephine Byrne Garelli et consorts – Perte de droits à bâtir : pour que l'autorité qui déclasse un terrain, indemnise les propriétaire, [annexe](#) n°10 du préavis N° 04/2024 du 26 mars 2024 et la [Simple question - 24 QUE 36](#) - Patrick Simonin - Changements d'affectation et indemnisations, quel fonds ou quels fonds ?

L'indemnité due à ce titre serait versée par l'État par prélèvement sur le fonds alimenté par le produit de la taxe sur la plus-value, conformément à l'art. 73 de la LATC »¹¹.

6.2 INDEMNISATION SELON ART. 40SS LAF

L'art 40ss LAF permet au Syndicat de déposer une demande d'indemnisation pour les frais engagés dans le cadre du PQV. Ce montant est estimé à CHF 700'000.-. Notre situation étant unique, il n'existe pas de jurisprudence permettant d'éclairer sur l'application de l'art. 51 LAF. Il faudra donc encore déterminer qui entre le Canton et la Commune devrait payer ce montant.

6.3 TAXE SUR LES ÉQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES

Le montant que la COMMUNE peut prélever grâce à la TEC permet à la commune de financer des investissements liés à l'augmentation de la population (écoles, garderies, mobilités, etc...). Cette taxe pour le PQV représente un montant de CHF 1'300'000.-. Ce montant a déjà été budgétisé et il ne sera pas totalement compensé par la non-réalisation du PQV.

En effet, tirer la conclusion que ce montant n'aura pas d'impact sur les finances de la commune est hâtif. Pour l'illustrer prenons le cas des classes. On estime à environ 20 le nombre d'élèves provenant du PQV. Une classe est composée d'environ 20 élèves. En revanche, ces élèves n'auront pas tous le même âge, ni les mêmes besoins. On ne peut donc pas simplement construire une classe en moins pour faire des économies.

6.4 CONSÉQUENCES DE L'INITIATIVE

Dès lors, en cas :

- d'acceptation de l'initiative, nous ferions face à un vrai défi financier et un manque à gagner en ce qui concerne la TEC. Sans compter les probables procédures juridiques coûteuse en ressources financières et humaines que la commune risque de devoir engager pour déterminer qui devra supporter le paiement des différentes indemnités.
- de refus de l'initiative, la commune pourra percevoir le montant de la TEC de CHF 1'300'000.-.

7. POINTS DIVERS

7.1 ARRÊT TERMINUS DU BUS DES TL

Le projet de terminus du bus se justifie dans tous les cas par les constructions existantes de logements, notamment par le quartier de la Clochatte. En revanche, le terminus du bus devant être bâti sur une zone du PQV, il se peut que la procédure soit ralentie si la Valleyre venait à être déclassée.

Dans tous les cas, quel que soit le sort de l'initiative, le terminus du bus sera réalisé.

¹¹ [Courrier de la Conseillère d'Etat, Christelle Luisier Brodard à l'attention de la Municipalité de la Commune du Mont-sur-Lausanne du 20 février 2023 portant pour objet : Initiative « Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont ! »](#). Le lien est actif jusqu'au 3 juin 2024.

7.2 EXPROPRIATION FORMELLE

Pour mettre en œuvre l'initiative, il faudra réaliser une zone de délaçement et de préservation de la nature, ce qui nécessitera probablement de racheter les terrains à leurs propriétaires (éventuellement dans le cadre d'une expropriation formelle). Ce rachat peut-il être imposé pour réaliser une zone de délaçement et préserver la nature ? En d'autres termes, s'agit-il d'un intérêt public qui justifie le recours à l'expropriation formelle ?

7.3 CRISE DU LOGEMENT

Selon le scénario moyen du canton de Vaud, selon le scénario moyen « *statistique Vaud considère comme le plus probable, la population vaudoise franchirait le cap du million d'habitants en 2044 et atteindrait 1'045'000 résidents en 2050. La croissance démographique totale attendue serait de +229'000 personnes entre 2020 et 2050* »¹².

Le canton de Vaud, et plus particulièrement le district de Lausanne, traverse une crise du logement sévère avec un taux de vacances de 0,66%, alors qu'il était encore à 0,80% en 2021. Pour sortir d'une situation de pénurie le taux, calculé sur une moyenne de trois mois, doit être supérieur de 1,50%¹³.

Le droit au logement est un droit reconnu par l'[art. 8 CEDH](#). La Cour lui reconnaît même des obligations positives pour les États. Cela veut dire qu'en tant qu'autorité nous devons permettre à chacun d'avoir un logement digne et durable. En 2017, le canton et notre commune se sont prononcés favorablement à des mesures¹⁴ favorisant le logement pour tous.

Avec le PQV de la Valleyre, il existe une possibilité concrète de répondre à cette situation de pénurie en augmentant l'offre de logements sur le marché immobilier vaudois. L'augmentation du nombre de bien immobilier permettra le canton de sortir de la situation de pénurie dans lequel se trouve notre district. Indépendamment du type de logement, l'augmentation globale de l'offre permet de rendre plus accessible et dans de meilleures conditions l'accès au logement pour tous.

¹² [Rapport thématique](#) de Statistique Vaud sur Démographie de juin 2021, p. 2.

¹³ [Site internet du canton de Vaud](#) - Pénurie de logements dans les districts

¹⁴ [Résultats des votations cantonales du 12 février 2017 sur loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif \(LPPPL\)](#).

8. CONCLUSIONS DU RAPPORT DE MINORITÉ

Les questions soulevées par les initiants dans leur initiative peuvent se justifier par l'écoulement du temps. En revanche, pour les membres de la commission signant le rapport de minorité, les réponses apportées par les différentes autorités nous permettent de nous rassurer quant au développement de cette zone. En effet, avec le plan de quartier de la Valleyre la commune du Mont-sur-Lausanne répond à un intérêt public de logement de manière durable et cohérente en évitant le mitage du territoire, tout en respectant fondamentalement les préoccupations actuelles sur l'environnement.

De plus, au vu des nombreuses incertitudes juridiques, financières auxquelles la commune devra faire face en cas de révision du plan de quartier de la Valleyre, il nous paraît nécessaire d'asseoir la légitimité de ce changement d'affectation par le biais d'une votation populaire, comme le mentionne notamment le comité d'initiative sur son tout-ménage distribué récemment. Cela permettra aussi d'attester d'un intérêt public pour la création d'une zone de déassement et de préservation de la nature ou, au contraire, pour le développement de logements.

Les membres de la commission signataire du rapport de minorité recommande au Conseil communal d'accepter le préavis N° 04/2024 tel que présenté, à savoir :

- de rejeter l'initiative populaire communale « Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont ! » ;
- de soumettre dite initiative dans les six mois au corps électoral ;
- accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet conformément à l'article 149 alinéa 23 LEDP ;
- de charger la Municipalité de communiquer la décision du Conseil communal au comité d'initiative et de l'afficher au pilier public.

Le Mont-sur-Lausanne, le 6 mai 2024.

La Présidente : Anne-Sophie Hamoir



Le rapporteur : Barry Lopez

