

AVIS DE DROIT

établi à la demande de

la Direction générale du territoire et du logement (DGTL)

Objet : Mise en œuvre d'une initiative populaire en matière d'aménagement du territoire, notamment dans le cadre de l'initiative « Sauvons le vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont ! »

A. Préambule

Le secteur de « Valleyre » se situe dans le périmètre du Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne, constitué en 1982. Conformément au plan général d'affectation du Mont-sur-Lausanne, approuvé en date du 6 août 1993 par le Conseil d'État, ce secteur est colloqué en zone de verdure et d'habitats groupés et doit faire l'objet d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation, accompagné de son propre règlement.

Le plan de quartier "Valleyre" a été mis à l'enquête publique en 2006 en même temps que la plupart des autres plans de quartier inclus dans le périmètre du syndicat. Il a été adopté par le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne le 19 juin 2006 et approuvé par le département cantonal compétent le 11 décembre 2006. Ce plan a fait l'objet de contestations qui sont remontées jusqu'au Tribunal fédéral, qui, par arrêts du 28 septembre 2009 (causes 1C_454/2008 et 1C_572/2008), a confirmé définitivement la conformité du plan au droit supérieur. Le plan de quartier n'est toutefois entré en vigueur que le 1^{er} novembre 2019, en même temps que les autres plans de quartier inclus dans le périmètre du syndicat, à l'issue de l'intégralité des procédures judiciaires introduites en lien avec ces plans et ensuite de l'exécution du remaniement parcellaire qui est entré en force le 1^{er} novembre 2019.

En décembre 2021, un comité d'initiative a déposé un projet d'initiative populaire communale rédigée en termes généraux intitulée "*Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont !*". Dite initiative a pour objet la demande que le périmètre entier du plan de quartier Valleyre 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.

Par décision du 18 janvier 2022, la Municipalité du Mont-sur-Lausanne a déclaré invalide le projet d'initiative, considérant qu'il contrevenait au droit supérieur, en particulier à l'article 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : « LAT » ; RS 700), qui consacre le principe de la stabilité des plans d'affectation. Cette décision a fait l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du Canton de Vaud ; dit recours a été admis par arrêt du 2 décembre 2022 (cause CCST.2022.0001) consacrant la validité du projet d'initiative. Cet arrêt a lui-même été porté par devant le Tribunal fédéral qui a confirmé, par arrêt du 28 septembre 2023 (cause 1C_32/2023), la validité de l'initiative.

Le projet d'initiative a ainsi été soumis au Conseil communal du Mont-sur-Lausanne qui a accepté l'initiative, par décision du 13 mai 2024. A la suite d'un référendum spontané, l'initiative a été soumise au corps électoral communal qui a également accepté l'initiative, en date du 22 septembre 2024.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent avis de droit, ayant pour objet les questions suivantes, adressées par la DGTL.

B. Rappel des questions posées

- a. Quelle est la durée de validité du plan, notamment son dies a quo et dies ad quem, particulièrement en regard des différentes étapes d'une initiative populaire (lancement, récolte de signatures, votation, etc.) ?
- b. Dans quelle mesure une commune a-t-elle l'obligation d'engager la révision d'un plan ensuite de l'acceptation d'une initiative, a fortiori lorsque le plan remis en cause est récent ? Dans l'affirmative, à quel point doit-elle prendre en considération la volonté populaire dans la révision ?
- c. Dans quelle mesure une commune a-t-elle l'obligation d'engager la révision d'un plan ensuite de l'acceptation d'une initiative, respectivement peut-elle mettre en œuvre des mesures provisionnelles dans l'intervalle (not. zones réservées), a fortiori lorsque le plan remis en cause est récent ?
- d. Dans le même ordre d'idées, dans quelle mesure l'autorité cantonale d'approbation doit-elle prendre en considération la volonté populaire dans le cadre de son l'examen en légalité, notamment lorsque cette volonté pourrait être contraire à une obligation découlant du droit supérieur (par ex. obligation de densifier) ?
- e. Dans la foulée de la question précédente, comment l'autorité cantonale d'approbation peut-elle se prémunir d'un risque de sous-dimensionnement d'une

commune, notamment en regard des obligations découlant d'autres instruments (PDCn ou PALM) ou du droit supérieur, notamment vis-à-vis des autres communes d'une agglomération ?

- f. Dans le cas particulier du Mont-sur-Lausanne, la modification de l'affectation du secteur de Valleyre pourrait-elle avoir une influence quelconque sur les autres secteurs régis par un syndicat AF ?

* * *

C. Analyse juridique

Les questions posées sont reprises dans l'ordre.

- a. **Quelle est la durée de validité du plan, notamment son dies a quo et dies ad quem, particulièrement en regard des différentes étapes d'une initiative populaire (lancement, récolte de signatures, votation, etc.) ?**

La durée de validité d'un plan d'affectation n'est fixée ni dans la loi, ni par la jurisprudence. Elle s'inscrit toutefois en lien avec l'horizon de quinze ans prévu à l'article 15 al. 1 et 4 lit. b LAT, s'agissant des zones à bâtir. Ainsi, en vertu de cette disposition, les zones à bâtir *sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes.*

Il ressort des travaux préparatoires que cet horizon de quinze ans a été voulu par le législateur à compter de la période d'élaboration d'un plan d'affectation ; à cet égard, le Message du Conseil fédéral du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire précise que *l'expérience a montré qu'au-delà de ce laps de temps [N.B. : quinze ans], il n'est guère possible de faire des prévisions sérieuses¹.* Il est ajouté qu'il est *nécessaire d'aménager les zones à bâtir dans un laps de temps bien défini parce qu'il est indispensable de coordonner l'équipement des terrains et l'organisation des services publics ; cela permet aussi de faire concorder les plans d'investissements à long terme des collectivités publiques².*

La consécration d'une durée de validité pour un plan d'affectation a notamment pour but d'assurer à celui-ci une stabilité, afin de garantir une certaine sécurité juridique aux propriétaires fonciers³. Plus un plan est récent, plus il est probable que les données prises en compte pour son élaboration correspondent à la réalité⁴. A l'inverse,

¹ FF 1978 I 1007, p. 1027 (cité).

² *Ibidem*.

³ Cf. notamment TANQUEREL, *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Zurich 2016, Art. 21 N 11 et les références citées.

⁴ FLATTET, *Démocratie directe et aménagement du territoire*, Thèse Fribourg 2021, N 777 et les références citées.

l'écoulement du temps a pour conséquence que les données prises en compte par les autorités de planification perdent de leur pertinence⁵.

Sur la base du principe qui précède, le Tribunal fédéral admet qu'un plan qui a plus de quinze ans fasse l'objet d'une modification, même si les circonstances sont inchangées⁶. Le Tribunal fédéral ne se prononce toutefois pas clairement s'agissant de la durée de validité minimale d'un plan d'affectation⁷. Il admet notamment que des plans d'affectations spéciaux puissent se baser sur un horizon de planification inférieur à 15 ans.⁸

Comme point de départ (*dies a quo*) pour l'appréciation de la durée de validité d'un plan, le Tribunal fédéral se réfère tantôt à la date d'entrée en vigueur dudit plan⁹, tantôt à l'approbation de celui-ci¹⁰. Ces différences de pratiques peuvent s'expliquer par le fait qu'en principe ces dates coïncident ou sont très rapprochées, dans la mesure où l'approbation d'un plan d'affectation confère à celui-ci force obligatoire (art. 26 al. 3 LAT), ce qui a généralement pour effet son entrée en vigueur.

Le plan de quartier « Valleyre » fait figure d'exception, dans la mesure où, compte tenu de circonstances tout à fait particulières liées notamment à l'existence d'un syndicat AF, le plan d'affectation adopté et approuvé par l'autorité cantonale en 2006 n'est entré en vigueur que le 1^{er} novembre 2019.

Comme l'a retenu le Tribunal fédéral, en lien avec cette situation singulière (*[...] compte tenu de l'ancienneté des données à l'origine du plan de quartier "Valleyre", le fait que celui-ci soit entré en vigueur en 2019 n'apparaît pas à lui seul décisif [...]*)¹¹, il découle de ce qui précède que c'est bien la date où un plan d'affectation acquiert force obligatoire au sens de l'article 26 al. 3 LAT qui apparaît être le *dies a quo* voulu par le législateur¹², d'autant plus dans les situations exceptionnelles

⁵ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.5 et la référence citée.

⁶ Cf. notamment ATF 145 II 83, consid. 5.4 et les références citées.

⁷ Cf. FLATTET, *op. cit.*, N 775 et les références citées sous note 1240.

⁸ Cf. notamment Tribunal fédéral, arrêt 1C_75/2003 du 15 août 2004, consid. 6.5.1 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_543/2016 du 13 février 2017, consid. 2.2 et les références citées.

⁹ ATF 144 II 41, consid. 5.2 s. ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_182/2022 du 20 octobre 2023, consid. 4.3.2.1 ; Tribunal fédéral 1C_368/2021 du 29 août 2022, consid. 2.3 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_644/2021 du 16 novembre 2022, consid. 4.1 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_126/2020 du 15 février 2021, consid. 5.2.1 ; Tribunal fédéral 1C_619/2019 du 6 août 2020, consid. 7.2.1 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_22/2016 du 4 avril 2019, consid. 9 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_73/2018, 1C_77/2018, 1C_78/2018 du 7 janvier 2019, consid. 3.1.

¹⁰ ATF 145 II 83, JdT 2020 I 233, consid. 5.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_450/2019 du 13 octobre 2020, consid. 2.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_98/2018 du 7 mars 2019, consid. 5.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_62/2018 du 12 décembre 2018, consid. 5.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_308/2017 du 4 juillet 2018, consid. 3.2.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_306/2010 du 2 décembre 2010, consid. 2.3. ; Tribunal fédéral 1P.37/2005 du 7 avril 2005, consid. 2.3 ; Tribunal fédéral, arrêt 1A.167/2002 du 14 janvier 2003, consid. 3.7.1.

¹¹ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.5.

¹² Cf. FLATTET, *op. cit.*, N 788.

dans lesquelles le plan d'affectation n'entre pas immédiatement en vigueur. Dans le cas du plan de quartier de Valleyre, le *dies a quo* serait ainsi le 11 décembre 2006.

S'agissant du dies ad quem, la pratique du Tribunal fédéral est également variable et notre Haute Cour ne semble pas avoir clairement tranché entre le moment du dépôt de l'initiative, le moment de l'examen de la validité de celle-ci et le moment de la votation populaire¹³.

A notre sens, il découle de l'abondante jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'application de l'article 21 al. 2 LAT et de la méthode en deux étapes prescrite dans ce cadre, sur laquelle nous reviendrons dans le cadre de la réponse à la question (b) ci-dessous, qu'il convient de se placer au moment du déclenchement de la première étape pour apprécier la durée de validité du plan en vigueur, sans projeter une durée supplémentaire qui comprendrait toute l'éventuelle (très longue) procédure de planification qui ferait suite à une acceptation de l'initiative (première étape) et à une décision de mettre celle-ci en œuvre (deuxième étape), comme le défend FLATTET dans sa récente thèse¹⁴.

A cet égard, la Cour constitutionnelle et le Tribunal fédéral ont confirmé, dans leurs arrêts relatifs à la validité de l'initiative portant sur le secteur de Valleyre, que la décision relative au traitement de la validité matérielle de l'initiative trouve déjà place dans la première étape de l'article 21 al. 2 LAT¹⁵.

C'est donc bien dans le cadre de l'examen de la validité matérielle de l'initiative qu'est initiée la première pesée des intérêts nécessaire, dans le cadre de l'appréciation relative à l'engagement d'un processus de révision mené conformément à l'article 21 al. 2 LAT. En effet, l'autorité examine, à cette occasion, « *si une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (première pesée des intérêts) peut entrer en considération* »¹⁶. Ainsi, dans un contexte d'initiative populaire en matière d'aménagement du territoire, on doit concevoir la première phase de l'article 21 al. 2 LAT comme allant de l'examen de la validité de l'initiative populaire, jusqu'à la décision finale relative à dite initiative (acceptation par le conseil communal ou votation populaire ; cf. réponse à la question (b) ci-dessous).

Il découle des développements qui précèdent que la *durée de validité* d'un plan d'affectation, au sens de la jurisprudence développée en lien avec l'article 21 al. 2 LAT, examinée dans le contexte d'une initiative populaire ayant pour objet la modification du plan concerné, peut être comprise comme allant de l'approbation du plan

¹³ Cf. FLATTET, *op. cit.*, N 787 et les références citées.

¹⁴ FLATTET, *op. cit.*, N 788.

¹⁵ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.5 ; CCST, 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 3e

¹⁶ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.4 (cité).

conformément à l'article 26 al. 3 LAT jusqu'au jour de l'examen par l'autorité compétente de la validité matérielle de l'initiative.

Ce principe doit toutefois être nuancé, dans une certaine mesure, car, comme nous le verrons dans le cadre de la réponse à la question (b) ci-dessous, la première étape prescrite par l'article 21 al. 2 LAT comporte elle-même plusieurs stades (décision sur la validité matérielle de l'initiative et votes relatifs à dite initiative) et les critères d'appréciation ne sont pas les mêmes, suivant le stade concerné. Ainsi, au stade de la décision relative à la validité de l'initiative, l'autorité ne doit procéder qu'à un examen sommaire de la question de l'application de l'article 21 al. 2 LAT et ne sanctionner que les violations manifestes au principe de la stabilité des plans¹⁷. Au stade de la décision sur le fond de l'initiative, en revanche, le conseil communal, respectivement le corps électoral effectue une pesée plus complète des intérêts concernant l'existence ou non d'une modification sensible des circonstances, conformément aux principes développés en lien avec la première étape de l'article 21 al. 2 LAT.

Ainsi, on peut conclure que si un plan d'affectation a force obligatoire depuis plus de quinze ans au moment de l'examen de la validité de l'initiative, celle-ci sera donnée, en l'absence de violation manifeste du principe de la stabilité des plans. La première pesée des intérêts au sens de l'article 21 al. 2 LAT est ensuite effectuée au moment de l'acceptation ou du rejet de l'initiative. En revanche, si un plan d'affectation a moins de quinze ans au moment de l'examen de la validité de l'initiative, l'autorité compétente devra déterminer si le principe de la stabilité des plans est manifestement violé ; dans ce cadre, elle ne pourra admettre la validité de l'initiative qu'en présence de motifs particuliers qui pourraient indiquer une éventuelle modification sensible des circonstances (« une *modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT (première pesée des intérêts) peut entrer en considération* »¹⁸). Cette première appréciation sommaire est ensuite confirmée ou infirmée par le conseil communal, respectivement le corps électoral, dans le cadre du vote sur l'initiative.

A titre exemplatif, on pourrait encore penser à la situation dans laquelle un plan d'affectation est en force depuis moins de 15 ans au moment de l'examen de la validité de l'initiative, mais qu'il peut être raisonnablement considéré que cet horizon sera atteint au moment du vote sur l'initiative. Dans ce cas, on peut considérer que l'admission de la validité de l'initiative ne violerait pas de manière manifeste le principe de la stabilité des plans. Encore une fois, l'existence ou l'absence d'une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21 al. 2 LAT est ensuite appréciée au moment du vote sur l'initiative.

¹⁷ ATF 139 I 2, consid. 5.7.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.3, 3.4 et les références citées.

¹⁸ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.4 (cité).

b. Dans quelle mesure une commune a-t-elle l'obligation d'engager la révision d'un plan ensuite de l'acceptation d'une initiative, a fortiori lorsque le plan remis en cause est récent ? Dans l'affirmative, à quel point doit-elle prendre en considération la volonté populaire dans la révision ?

En vertu de l'article 149 al. 1 et 6 LEDP, si une initiative populaire en matière communale est acceptée par le conseil communal ou par le peuple, le conseil communal est tenu, en respectant les intentions des signataires, de prendre dans les quinze mois qui suivent la votation les décisions utiles à sa mise en œuvre, ce délai pouvant être prolongé de six mois au plus.

Que signifie pratiquement cette obligation lorsque l'initiative en question est une initiative rédigée en terme généraux portant sur une mesure d'aménagement du territoire ?

Quel que soit le contexte dans laquelle elle se pose, la question de l'adaptation d'un plan d'affectation doit faire l'objet d'un examen, tel que prescrit par l'article 21 al. 2 LAT, dont la teneur est la suivante : *Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires.*

Conformément aux principes dégagés par la jurisprudence, l'article 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes : la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan ; si le besoin s'en fait alors réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape¹⁹.

A chacune de ces deux étapes, il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Sont, en particulier, à prendre en considération *la durée de validité du plan, la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé, l'importance des motifs de révision, l'étendue de la modification envisagée et l'intérêt public qu'elle poursuit*²⁰.

Ces principes sont également applicables en lien avec les initiatives populaires visant à modifier des plans d'affectation communaux²¹.

De manière générale, la présomption de validité et de stabilité du plan d'affectation, dont la modification serait visée par une initiative populaire permise par le droit cantonal, ne saurait être affaiblie de ce fait, car ces présomptions découlent du droit fédéral. En effet, un simple changement d'avis de la population ou une modification du

¹⁹ Cf. notamment ATF 144 II 41, consid. 5.1 et les références citées.

²⁰ Cf. notamment ATF 140 II 25, consid. 3.1 et les références citées.

²¹ Cf. notamment Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.2 et les références citées.

rapport de forces politiques ne constituent pas, lorsque le plan d'affectation est récent, une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21 al. 2 LAT²².

Dans ce contexte, la première étape prescrite par l'article 21 al. 2 LAT est initiée dans le cadre de la décision qui doit être prise par l'autorité compétente, en application de la LEDP, au sujet de la validité de l'initiative. En effet, pour considérer une initiative en matière d'aménagement du territoire comme valide, l'autorité doit admettre que l'existence d'une modification sensible des circonstances depuis l'adoption du plan d'affectation en vigueur *peut entrer en considération*²³. Cette décision ne clôt pour autant pas la première étape de l'article 21 al. 2 LAT, puisqu'il convient encore que le conseil communal, respectivement le peuple se prononce sur l'initiative, une fois celle-ci déclarée valide. Ainsi, la municipalité « *doit se limiter au stade du contrôle de la validité matérielle d'une initiative communale en matière de planification à un examen sommaire de la question de l'application de l'art. 21 al. 2 LAT et ne sanctionner que les cas de violations manifestes du principe de la stabilité des plans* »²⁴.

Le vote du conseil communal, respectivement du corps électoral communal sur une initiative en matière d'aménagement du territoire correspond ainsi à l'issue de la première étape de l'examen prescrit par l'article 21 al. 2 LAT, soit à l'appréciation relative à la modification sensible des circonstances²⁵, depuis le *dies a quo*, tel que défini dans le cadre de la réponse à la question (a) ci-dessus.

Ainsi, si l'initiative est rejetée, il faudra en déduire que les circonstances ne se sont pas sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan et que le principe de stabilité des plans doit prévaloir. En revanche, l'acceptation de l'initiative ne signifie pas que le plan d'affectation devra en définitive être modifié ; en effet, cette acceptation constitue, tout comme le rejet évoqué en premier lieu, l'appréciation concernant la modification sensible des circonstances depuis la mise en vigueur du plan actuel (première étape de l'examen selon l'art. 21 al. 2 LAT)²⁶.

Cas échéant, la mise en œuvre de l'initiative doit ensuite intervenir selon la procédure applicable en matière de planification (art. 34 ss LATC), y compris l'ensemble des phases préparatoires (examens préliminaire et préalable, enquête publique, etc.)²⁷. Dans le cadre de la seconde étape prescrite par l'article 21 al. 2 LAT, les autorités

²² Cf. notamment ATF 128 I 190, consid. 4 et les références citées.

²³ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.3 et 3.4.

²⁴ ATF 139 I 2, consid. 5.7.2 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.3 (cité), 3.4 et les références citées.

²⁵ Cf. notamment CDAP, arrêt AC.2023.0438 du 4 juillet 2024, consid. 2b ; CCST, arrêt 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 3e.

²⁶ CCST arrêt 2022.0006 du 2 décembre 2022, consid. 3e.

²⁷ CCST arrêt 2022.0006 du 2 décembre 2022, consid. 3e.

compétentes doivent déterminer, au terme d'une seconde pesée des intérêts, si et dans quelle mesure une adaptation du plan d'affectation est nécessaire²⁸.

Comme relevé par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts 2022.0001 et 2022.0006 du 2 décembre 2022, l'acceptation de l'initiative par le corps électoral **peut** amener la municipalité à établir un projet de plan, mais les autorités de planification restent tenues d'appliquer l'article 21 al. 2 LAT, à savoir de procéder à la seconde pesée des intérêts au terme de laquelle il est décidé s'il faut effectivement réviser le plan d'affectation en vigueur²⁹.

Ainsi, la pesée des intérêts effectuée dans le cadre de la première étape de l'article 21 al. 2 LAT ne lie pas les autorités chargées de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire tant l'autorité communale que l'autorité cantonale chargée d'examiner les projets de plans communaux avant leur adoption. En effet, dans le cadre de la seconde étape, une pesée plus complète des intérêts doit être effectuée, afin de déterminer si et dans quelle mesure, le cas échéant, une adaptation du plan d'affectation est nécessaire³⁰.

En définitive, c'est ainsi bien dans le cadre de la seconde étape prescrite par l'article 21 al. 2 LAT que s'opère la pesée complète de tous les intérêts en présence et qu'est évaluée, de manière concrète, la nécessité de réviser le plan d'affectation.

Dans l'arrêt 1C_24/2024 du 18 novembre 2024, le Tribunal fédéral a également confirmé que l'intérêt public à la mise en œuvre d'une initiative populaire, dans le cas d'espèce concernant le sort réservé à un bâtiment protégé, ne prime pas les autres intérêts en présence ; cet intérêt doit être pris en compte dans le cadre de la pesée globale des intérêts effectuée par l'autorité.

Il découle des développements qui précèdent que l'engagement d'un processus de révision du plan d'affectation par la commune, à la suite de l'acceptation d'une initiative populaire en matière d'aménagement du territoire doit faire l'objet d'une nouvelle pesée des intérêts, plus complète, et que le réexamen de la planification ne doit être initié que s'il s'avère nécessaire, au regard de l'ensemble des intérêts en présence et du droit supérieur, l'intérêt public à la mise en œuvre de l'initiative populaire ne constituant qu'un intérêt parmi d'autres, dans ce cadre.

²⁸ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.5 ; CCST, arrêt 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 3a et les références citées.

²⁹ CCST, arrêt 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 3e ; CCST arrêt 2022.0006 du 2 décembre 2022, consid. 3e.

³⁰ Tribunal fédéral, arrêt 1C_32/2023 du 28 septembre 2023, consid. 3.5 ; CCST, arrêt 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 3e.

c. Dans quelle mesure une commune a-t-elle l'obligation d'engager la révision d'un plan ensuite de l'acceptation d'une initiative, respectivement peut-elle mettre en œuvre des mesures provisionnelles dans l'intervalle (not. zones réservées), a fortiori lorsque le plan remis en cause est récent ?

Dans cette section, seront traitées les deux mesures conservatoires prévues par le droit applicable en matière d'aménagement du territoire, avant la mise à l'enquête publique d'une nouvelle planification, soit (1) les zones réservées et (2) l'effet anticipé négatif des plans en voie d'élaboration.

1. Zones réservées (art. 27 LAT et 46 LATC)

Conformément aux articles 27 LAT et 46 LATC, des zones réservées peuvent être prévues par l'autorité compétente, lorsque l'adaptation d'un plan d'affectation s'impose. Ces zones ne peuvent concerner qu'un territoire exactement délimité, à l'intérieur duquel rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation.

L'établissement d'une zone réservée doit répondre à un double intérêt public³¹ :

- i. Il doit y avoir un intérêt public prépondérant à la modification du plan d'affectation en vigueur. Ainsi, l'autorité doit être en mesure de suffisamment démontrer que la planification en vigueur ne correspond pas (ou plus) au droit supérieur et que les zones réservées concernent des territoires qui entrent en considération pour la modification de la planification en vigueur. Il n'est pas nécessaire d'apporter, au stade de l'adoption d'une zone réservée, une réponse à la question de savoir si une modification du plan d'affectation doit être entreprise.

Il découle de la jurisprudence rendue en lien avec l'article 21 al. 2 LAT et de la méthode en deux étapes décrite ci-avant qu'en présence de circonstances sensiblement modifiées, au sens de l'article 21 al. 2 LAT, soit à l'issue de la première étape, on peut raisonnablement considérer que ce premier intérêt public est donné. C'est notamment le cas, en présence de l'acceptation d'une initiative populaire en matière d'aménagement du territoire, celle-ci correspondant à la première pesée des intérêts prescrite par l'article 21 al. 2 LAT.

- ii. Il doit y avoir un intérêt public à recourir à l'instrument de la zone réservée. La zone réservée doit être destinée à préparer l'affectation prévue de la zone et à assurer la liberté de décision des autorités compétentes en matière de

³¹ Cf. notamment RUCH, *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Zurich 2016, Art. 27 N 31 ss et les références citées.

planification. L'intention de modification du plan d'affectation doit exister, l'autorité devant être en mesure de la justifier ; pour autant, les exigences en matière de concrétisation de dite intention ne doivent pas être trop élevées (une intention « *relativement concrète* » suffit). Ainsi, l'expression d'une volonté de modifier la planification en vigueur est aussi bien nécessaire que suffisante³², une décision formelle à cet égard n'étant pas requise³³.

Dans le contexte de l'acceptation d'une initiative populaire, on peut également considérer que cette condition est remplie, dans la mesure où une volonté de modifier la planification en vigueur a alors été exprimée.

De plus, la mise en place d'une zone réservée doit être conforme au principe de proportionnalité, soit être apte, nécessaire et proportionnée, au sens strict du terme (le rapport raisonnable entre l'objectif visé et la restriction aux libertés individuelles étant difficile à appréhender, compte tenu de la nature-même de la zone réservée). Dans la mesure où une zone réservée a pour but d'assurer la liberté de planification de l'autorité compétente, elle est, en général, conforme au principe d'aptitude. Le principe de la nécessité interdit que les zones réservées aillent plus loin que ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'objectif de sécurisation. Du point de vue matériel, le principe de la nécessité requiert donc que la zone réservée ne déploie pas l'effet d'une interdiction absolue de construire, mais autorise des modifications, tant que ces dernières n'entravent pas l'établissement du plan d'affectation³⁴.

La durée d'une zone réservée est limitée à 5 ans (art. 27 al. 2 LAT). Dans le canton de Vaud, cette durée peut être prolongée de 3 ans au maximum (art 46 al. 1 LATC).

Il découle de ce qui précède qu'en cas d'acceptation d'une initiative populaire en matière d'aménagement du territoire, la mise en place d'une zone réservée peut être envisagée, pour autant que celle-ci soit conforme au principe de proportionnalité.

En lien avec l'article 149 al. 1 et 6 LEDP, on peut, par ailleurs considérer que la mise en place d'une zone réservée permette de répondre à l'obligation de prise des décisions utiles à la mise en œuvre de l'initiative qui a été acceptée. Encore une fois, la prise d'une telle mesure conservatoire ne préjuge en rien de la seconde pesée des intérêts qui doit être effectuée en application de l'article 21 al. 2 LAT, en vue de déterminer si et dans quelle mesure, le cas échéant, une adaptation du plan d'affectation est nécessaire, en définitive.

³² Cf. notamment ATF 103 Ia 362, JdT 1989 I 441, consid. 2a et les références citées.

³³ RUCH, *op. cit.*, Art. 27 N 33 et 35.

³⁴ RUCH, *op. cit.*, Art. 27 N 36 ss.

2. Plans en voie d'élaboration (art. 47 LATC)

L'article 47 LATC consacre une autre mesure provisoire à disposition de la municipalité. En vertu de cette disposition, celle-ci peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique.

L'application de cette mesure suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur a fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous forme d'études préliminaires, et que la révision réponde à un réel besoin de planification. Selon la jurisprudence, la municipalité jouit, dans ce cadre, d'une *grande latitude de jugement* et d'un *pouvoir d'appréciation important* ; elle ne peut toutefois pas renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire³⁵.

Pour que la mesure prévue à l'article 47 LATC puisse être appliquée, en ce sens que l'effet anticipé d'un plan en voie d'élaboration soit objecté à un propriétaire foncier, requérant d'un permis de construire, il faut que la première étape de la procédure des articles 34 ss LATC soit franchie. En principe, cela signifie que la municipalité doit avoir estimé qu'il y a lieu d'engager la phase administrative interne qui permettra l'élaboration du projet de plan d'affectation. Si la municipalité ne prend pas de son propre chef cette décision, mais qu'elle se voit tenue de le faire à l'initiative des propriétaires concernés ou de citoyens exerçant leurs droits politiques, il faut considérer que ce n'est que dans la phase de mise en oeuvre de dite initiative que l'existence d'un plan en voie d'élaboration susceptible de déployer un effet anticipé négatif en vertu de l'art. 47 LATC pourra être admise³⁶.

Il découle de ce qui précède que l'effet anticipé négatif ne peut être admis que dans le cadre de la seconde étape de l'article 21 al. 2 LAT, soit lorsque les autorités compétentes ont initié la seconde pesée des intérêts visant à déterminer si la modification du plan d'affectation s'avère nécessaire, au regard de l'ensemble des intérêts en présence et du droit supérieur.

Sur cette base, on doit donc admettre que, dès l'acceptation de l'initiative par le peuple qui correspond à la conclusion de la première phase prescrite par l'article 21 al. 2 LAT, la municipalité est habilitée à opposer l'article 47 LATC à un propriétaire foncier. Elle n'est toutefois pas tenue de le faire, compte tenu de sa grande latitude de jugement et de son important pouvoir d'appréciation en la matière. En effet, on ne saurait considérer que l'obligation de prendre des décisions utiles à la mise en oeuvre de l'initiative, découlant de l'article 149 al. 1 et al. 6 LEDP, puisse restreindre la liberté de

³⁵ Cf. notamment CDAP, arrêts AC.2022.0332 et AC.2022.0349 du 23 février 2024, consid. 3 et les références citées.

³⁶ CCST, arrêt 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 4.

la municipalité, dans ce cadre, puisque l'article 47 LATC confère à la municipalité une simple faculté et que la jurisprudence lui interdit de renoncer à son pouvoir d'appréciation.

d. Dans le même ordre d'idées, dans quelle mesure l'autorité cantonale d'approbation doit-elle prendre en considération la volonté populaire dans le cadre de son l'examen en légalité, notamment lorsque cette volonté pourrait être contraire à une obligation découlant du droit supérieur (par ex. obligation de densifier) ?

Comme confirmé par la Cour constitutionnelle, dans ses arrêts du 2 décembre 2022, l'autorité cantonale d'approbation doit, tout comme les autorités communales, se prononcer sur l'application des principes de l'aménagement du territoire, notamment sur les exigences de l'art. 21 al. 2 LAT³⁷.

Les examens et l'approbation de l'autorité cantonale interviennent, dans le cadre de la seconde étape prescrite par l'article 21 al. 2 LAT, soit au cours de la procédure de planification ordinaire, conformément aux articles 36 ss LATC. Dans ce cadre, l'autorité cantonale d'approbation n'est pas liée par la pesée des intérêts effectuée lors de la première étape de l'article 21 al. 2 LAT, qui, s'achève par l'acceptation de l'initiative populaire.

Comme exposé dans le cadre de la réponse à la question (b) ci-dessus, la seconde pesée des intérêts prescrite par l'article 21 al. 2 LAT est plus complète. Il s'agit de pondérer l'ensemble des intérêts en présence, dont l'intérêt à mettre en œuvre l'initiative populaire (qui ne constitue qu'un intérêt parmi d'autres), afin de déterminer si et dans quelle mesure, le cas échéant, une adaptation du plan d'affectation est nécessaire, en définitive.

Le rôle de l'autorité cantonale d'approbation, dans ce processus, est également de veiller au respect du droit supérieur, à l'occasion des examens prescrits par la loi (art. 36 al. 2, 37 al. 2, 43 al. 1 LATC). Nous y reviendrons dans le cadre de la réponse à la question (e) ci-dessous.

³⁷ CCST, arrêt 2022.0001 du 2 décembre 2022, consid. 3e ; CCST, arrêt 2022.0006 du 2 décembre 2022, consid. 3e.

e. Dans la foulée de la question précédente, comment l'autorité cantonale d'approbation peut-elle se prémunir d'un risque de sous-dimensionnement d'une commune, notamment en regard des obligations découlant d'autres instruments (PDCn ou PALM) ou du droit supérieur, notamment vis-à-vis des autres communes d'une agglomération ?

L'autorité cantonale d'approbation est chargée de veiller à la légalité des plans qui lui sont soumis, ainsi qu'à leur conformité avec le plan directeur cantonal (art. 36 al. 2, 37 al. 2, 43 al. 1 LATC). Ce dernier a force obligatoire, en vertu de l'article 9 al. 1 LAT.

Par définition, les instruments de planification directrice ne présentent pas le même degré de précision que les plans d'affectation ; leur portée contraignante est ainsi limitée par la pondération nécessaire des intérêts qui doit intervenir dans le cadre de la planification d'affectation, sur la base des circonstances locales³⁸.

Un projet d'agglomération constitue un instrument de planification et de gestion qui doit permettre aux agglomérations de traiter différentes problématiques de manière coordonnée, efficace et à la bonne échelle. Il doit également leur permettre de se développer dans le respect des principes de durabilité³⁹.

Comme rappelé par le Tribunal fédéral, dans un arrêt de juin 2024, le PALM, instrument d'urbanisme de niveau directeur, est un document contractuel, résultant d'une concertation entre les communes concernées et le canton, doté d'une mission stratégique et opérationnelle. *« Son rôle est de guider et d'orienter la stratégie de développement de l'agglomération. Son statut est celui d'un instrument de référence et de coordination »*⁴⁰.

Bien que le PALM soit, en principe, contraignant pour les autorités, cela n'empêche pas celles-ci de procéder à une analyse plus fine, au stade de la planification d'affectation, à l'échelle du territoire communal, pour tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu⁴¹.

En lien avec cette nécessaire pesée des intérêts, au stade de la planification d'affectation, le Tribunal fédéral précise que tant la densification des zones à bâtir, telle qu'elle est voulue par le PDCn et le PALM pour répondre au principe d'utilisation mesurée du sol, que le maintien d'un cadre de vie de qualité, également pris en compte par les instruments de niveau directeur, par la protection de la typologie caractéristique d'un village ou d'un quartier, constituent des principes importants de l'aménagement

³⁸ Cf. notamment Tribunal fédéral, arrêt 1C_288/2023 du 4 juin 2024, consid. 2.3 ; Tribunal fédéral, arrêt 1C_250/2019 du 8 mai 2020, consid. 4.3.

³⁹ Cf. notamment Tribunal fédéral, arrêt 1C_288/2023 du 4 juin 2024, consid. 2.1.

⁴⁰ Tribunal fédéral, arrêt 1C_288/2023 du 4 juin 2024, consid. 2.1 (cité).

⁴¹ Tribunal fédéral, arrêt 1C_288/2023 du 4 juin 2024, consid. 2.3.

du territoire⁴². Ainsi, les obligations de densification doivent être relativisées et il convient d'admettre que les communes puissent s'en écarter pour de justes motifs.

A cet égard, il convient également de souligner que la mesure A11 du PDCn définit des taux de croissance maximaux, mais qu'aucun minimum n'est requis. Par ailleurs, les coefficients minimaux, prévus dans la mesure A11 pour garantir la densification des zones à bâtir concerne exclusivement les nouvelles zones d'habitation ou mixtes, à l'exclusion des zones existantes au moment de la révision de la planification d'affectation.

Il y a également lieu de relever que la mesure A11 prévoit expressément l'hypothèse de localités qui n'exploitent pas entièrement leur potentiel de croissance, ce qui peut permettre de justifier pour d'autres localités une dérogation à la croissance maximale prévue.

Il découle ainsi des principes qui précèdent qu'une commune peut prévoir la mesure d'utilisation du sol qu'elle considère la plus adaptée au secteur concerné, pour autant que cette décision soit justifiée, notamment par des motifs de cohérence urbanistique. Ce principe découle également de l'autonomie communale garantie par la Constitution fédérale (art. 50 al. 1) et par la Constitution du Canton de Vaud (art. 139).

f. Dans le cas particulier du Mont-sur-Lausanne, la modification de l'affectation du secteur de Valleyre pourrait-elle avoir une influence quelconque sur les autres secteurs régis par un syndicat AF ?

La question posée est celle de savoir si, dès lors que le plan de quartier « Valleyre » est compris dans le périmètre du syndicat AF du Mont-sur-Lausanne, la modification de l'affectation de ce secteur pourrait avoir une influence sur les autres secteurs régis par le syndicat.

L'on rappelle à cet égard, à titre préalable, que le syndicat AF du Mont-sur-Lausanne, créé en 1982, comprend deux types de secteurs : ceux régis directement par le PGA du Mont-sur-Lausanne et ceux régis par des plans spéciaux, dont le PQ « Valleyre ». Que ce soit pour les premiers (cf. art. 124 du règlement du PGA du Mont-sur-Lausanne) ou pour les seconds, leur concrète constructibilité dépend de l'entrée en force du transfert de propriété des bien-fonds attribués par le syndicat à chaque propriétaire, à la suite du remaniement parcellaire.

En l'espèce, selon la lettre du SDT du 16 octobre 2019, « le Département du territoire et de l'environnement et le Département de l'économie, de l'innovation et du sport ont arrêté au 1^{er} novembre 2019 la date à laquelle la propriété des immeubles et des

⁴² ATF 137 II 23, consid. 4.3 et 4.4.

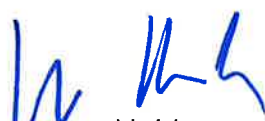
autres droits seront transférés des anciens sur les nouveaux bien-fonds compris dans le périmètre de votre syndicat ». C'est la raison pour laquelle l'ensemble des plans spéciaux compris à l'intérieur du périmètre du syndicat sont entrés en vigueur le 1^{er} novembre 2019, quand bien même ils ont été adoptés bien auparavant. Ils ne pouvaient cependant entrer en vigueur avant l'achèvement du remaniement et le transfert des bien-fonds aux différents propriétaires, qui ont pu construire sur ces bien-fonds attribués dès le 1^{er} novembre 2019, que ce soit pour les terrains compris dans les plans spéciaux ou les terrains régis directement par le PGA.

Ainsi, à partir du 1^{er} novembre 2019, les affectations et possibilités de construire sont entrées en force, avec la possibilité de valoriser le bien-fonds attribué. Si les terrains compris dans le PQ Valleyre venaient à être déclassés pour devenir inconstructibles, cela n'aurait aucun impact direct sur les autres secteurs de la commune compris dans le syndicat.

En effet, on pourrait certes comprendre que les propriétaires au sein du PQ Valleyre ne soient pas contents de se retrouver dézonés, alors que les propriétaires des autres secteurs peuvent valoriser leurs terrains, mais outre le fait qu'ils auraient pu valoriser leurs terrains dès le 1^{er} novembre 2019, il n'a jamais été garanti à ces propriétaires une pérennité quelconque sur le statut de leurs bien-fonds. Un futur déclassement (suite à l'expression de la volonté populaire) serait un élément nouveau qui ne pourrait justifier une demande de révision des décisions relatives au remaniement achevé le 1^{er} novembre 2019 (cf. art 100 al. 2 LPA, seuls de « faux novas » pouvant justifier une demande de révision).

Les seules conséquence et possibilité pour les propriétaires seraient donc de demander une indemnité d'expropriation matérielle (art. 71 ss LATC) qui, en l'état de la législation devrait être le cas échéant acquittée par l'État (sous réserve d'une modification légale qui permettrait à celui-ci de se retourner contre la commune au vu des circonstances particulières liées à cette initiative populaire).

Lausanne, le 20 février 2025



Jacques Haldy, av.
Professeur à la Faculté de droit,
des sciences criminelles et
d'administration publique
de l'UNIL

Avec la collaboration de
Marine Haldy,
avocate, docteure en droit.

