

Résumé contenant:

Décision municipale déclarant invalide une initiative populaire communale portant sur la modification d'un plan de quartier. - les initiatives populaires communales portant sur la modification d'un plan d'affectation (éléments graphiques ou clauses réglementaires) font partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP, de sorte qu'elles doivent toujours être conçues en termes généraux (consid. 2d); - la municipalité doit se limiter au stade du contrôle de la validité matérielle de telles initiatives 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, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; cette question fera l'objet d'un examen approfondi par les autorités de planification dans le cadre de la procédure prévue par les art. 34 ss LATC, si l'initiative aboutit et si elle est approuvée par le conseil communal ou par le peuple (consid. 3); - tant que la première étape de la procédure des art. 34 ss LATC n'est pas franchie, l'initiative ne saurait être considérée comme un "plan en voie d'élaboration" au sens de l'art. 47 LATC (consid. 4). Recours admis et décision attaquée réformée, en ce sens que l'initiative litigieuse est déclarée valide. Recours au TF pendant (1C_32/2023).

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

Arrêt du 2 décembre 2022

Composition

M. Pascal Langone, président; M. André Jomini, Mme Mélanie Pasche et Mme Fabienne Byrde, juges; Mme Aleksandra Fonjallaz, juge suppléante; M. Christophe Baeriswyl, greffier.

Recourants

1. **Brigitte BESSON**, au Mont-sur-Lausanne,
2. **Pierre-François CULAND**, au Mont-sur-Lausanne,
3. **Antoinette EMERY**, au Mont-sur-Lausanne,
4. **Alain FREI**, au Mont-sur-Lausanne,
5. **Christophe LECOMTE**, au Mont-sur-Lausanne,
6. **Kate MUDDIMAN-FREY**, au Mont-sur-Lausanne,
7. **Catherine ROULET**, au Mont-sur-Lausanne,

	8. Stéphane SIMON , au Mont-sur-Lausanne,
	9. Daniel SIREJOLS , au Mont-sur-Lausanne,
	tous représentés par Me Raphaël MAHAIM, avocat à Lausanne,
Autorité intimée	Municipalité du Mont-sur-Lausanne , au Mont-sur-Lausanne.
Objet	Recours Brigitte BESSON et consorts c/ décision de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne du 18 janvier 2022 (invalidation du projet d'initiative populaire communale "Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont!").

Vu les faits suivants:

A. Le Syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne (ci-après: le syndicat) a été constitué en 1982. Il a pour but le remaniement parcellaire en corrélation avec l'adoption d'une zone agricole liée à une zone à bâtir, la construction de chemins et la pose de canalisations d'assainissement, l'étude, en collaboration avec la commune, des plans de quartier inclus dans le périmètre du syndicat, ainsi que l'équipement des terrains à bâtir.

Le 6 août 1993, le Conseil d'Etat a approuvé le nouveau plan général d'affectation (ci-après: PGA) ainsi que le règlement correspondant (ci-après: RCAT) adoptés par le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne. Ce plan définit dans la zone à bâtir plusieurs périmètres qui ne sont pas immédiatement constructibles, chacun d'eux devant faire l'objet au préalable d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation, accompagné de son propre règlement. Parmi ces périmètres figure celui de "Valleyre", colloqué en zone de verdure et d'habitats groupés.

Le plan de quartier "Valleyre" a été mis en l'enquête publique du 23 janvier au 23 février 2006 en même temps que les 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. Il a été contesté jusqu'au Tribunal fédéral, qui, par arrêts du 28 septembre 2009 (causes 1C_454/2008 et 1C_572/2008), a confirmé définitivement sa conformité au droit supérieur. Il 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 et de l'exécution du remaniement parcellaire (cf. art. 40 al. 1 du règlement du plan de quartier "Valleyre", qui prévoit que la mise en vigueur du plan et son règlement est subordonnée, pour les parcelles incluses dans le périmètre du syndicat, au transfert de propriété du nouvel état parcellaire).

B. En décembre 2021, un comité d'initiative constitué de Brigitte Besson, Pierre-François Culand, Antoinette Emery, Alain Frei, Christophe Lecomte, Kate Muddiman-Frey, Catherine Roulet,

Stéphane Simon et Daniel Sirejols (ci-après: le comité d'initiative), tous électeurs dans la Commune du Mont-sur-Lausanne, a déposé au greffe municipal un projet d'initiative populaire communale intitulée "*Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont!*" et rédigée en termes généraux, dont le texte est le suivant:

"L'initiative "Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont!" demande que le périmètre entier du plan de quartier Valleyre approuvé par le Conseil communal le 19 juin 2006 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."

Dans l'argumentaire joint au projet d'initiative, les initiants reprochent au plan de quartier en vigueur d'incarner un "*décalage entre une vision datée de l'urbanisme et les besoins impératifs d'anticipation d'une crise environnementale qui se précise, y compris à l'échelle locale*". Ils ont mis notamment en avant l'apparition de nouveaux risques à prendre à considération et la nécessité de sauvegarder le biotope relais du Vallon.

Par décision du 18 janvier 2022, la Municipalité du Mont-sur-Lausanne (ci-après: la municipalité) a déclaré invalide le projet d'initiative déposé. Elle a retenu que l'initiative contrevenait au droit supérieur, plus particulièrement à l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), qui consacre le principe de la stabilité des plans d'affectation, aucun changement de circonstances ne justifiant à son sens la modification du plan de quartier "Valleyre".

C. Par acte du 7 février 2022, les neuf membres du comité d'initiative ont saisi la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal d'un recours contre cette décision, en concluant principalement à sa réforme en ce sens que le projet d'initiative "*Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont!*" est déclaré valide, subsidiairement à sa réforme en ce sens que le projet d'initiative est déclaré partiellement valide dans le sens des considérants, très subsidiairement à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les recourants contestent que l'initiative litigieuse soit contraire au droit supérieur. Ils font valoir que le plan de quartier "Valleyre" date de plus quinze ans, ce qui autorise sans autres conditions sa modification. Ils affirment que, quoi qu'il en soit et contrairement à ce que l'autorité intimée a retenu, les circonstances depuis l'élaboration et l'adoption du plan se sont modifiées de manière importante. Ils mentionnent à cet égard le surdimensionnement des zones à bâtir communales, l'absence de prise en compte adéquate dans la planification en vigueur des intérêts publics liés à la préservation des biotopes, l'existence de nouveaux dangers naturels et l'évolution des conditions du trafic motorisé.

Dans sa réponse du 29 mars 2022, la municipalité a conclu au rejet du recours.

Les recourants ont déposé le 14 avril 2022 une écriture complémentaire, dans laquelle ils ont confirmé leurs conclusions.

Considérant en droit:

1. La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

Conformément à l'art. 188 de la loi vaudoise du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et abrogeant la loi homonyme du 16 mai 1989, les décisions relatives à la validité d'une initiative communale, comme en l'occurrence la décision attaquée, sont susceptibles de recours à la Cour constitutionnelle.

Selon l'art. 189 al. 2 et 3 LEDP, ont qualité pour recourir tout membre du corps électoral communal ainsi que le comité d'initiative, s'il est constitué en personne morale. En l'occurrence, les recourants sont tous électeurs dans la Commune du Mont-sur-Lausanne et membres du comité d'initiative. Leur qualité pour recourir est dès lors incontestable.

Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 190 LEDP; il respecte par ailleurs les exigences formelles de l'art. 191 LEDP. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2. a) L'art. 135 al. 1 LEDP (l'art. 106 al. 1 aLEDP avait la même teneur) énumère les objets sur lesquels peut porter une initiative populaire communale, à savoir:

- "a. la réalisation d'un projet relevant de la compétence du conseil général ou communal;*
- b. l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement relevant de la compétence du conseil général ou communal;*
- c. l'octroi ou le retrait d'une délégation de compétence à la municipalité en matière réglementaire (art. 4, ch. 13 LC);*
- d. la substitution d'un conseil communal au conseil général, ou vice-versa;*
- e. la modification du mode d'élection du conseil communal;*
- f. la modification du nombre des membres du conseil communal;*
- g. la modification du nombre des membres de la municipalité;*
- h. la demande de rattachement de la commune à un district dont elle est limitrophe".*

Selon l'art. 136 LEDP (l'art. 106a aLEDP avait la même teneur), ne peuvent en revanche pas faire l'objet d'une demande d'initiative, contrairement au principe de l'art. 135 LEDP:

- "a. le contrôle de la gestion;*
- b. le projet de budget et les comptes;*
- c. le projet d'arrêté d'imposition;*
- d. les emprunts et les placements;*
- e. l'admission de nouveaux bourgeois;*
- f. les nominations et les élections;*
- g. les règlements qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil général ou communal ou ses rapports avec la municipalité."*

b) Le droit d'initiative en matière communale est par ailleurs limité par les règles générales du droit cantonal relatives à l'exercice des droits politiques: ainsi, la proposition doit respecter le droit supérieur, ainsi que les principes de l'unité de rang, de l'unité de forme et de l'unité de matière (art. 137 al. 1 LEDP, règle qui correspond à l'art. 113 al. 1 LEDP pour l'initiative en matière cantonale, étant précisé que l'ancien droit avait la même teneur; cf. aussi art. 80 al. 1 Cst-VD).

S'agissant de la forme, l'art. 138 LEDP (l'art. 106c aLEDP avait la même teneur) prévoit en outre que l'initiative qui porte sur la modification ou l'abrogation d'un règlement doit être présentée sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces; si elle porte sur l'adoption d'un règlement, elle peut être présentée sous forme d'un règlement rédigé de toutes pièces ou conçue en termes généraux (al. 1); dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet (al. 2).

c) C'est à la municipalité qu'il incombe, avant d'autoriser la récolte de signatures, de se prononcer de manière motivée sur la validité de l'initiative et le cas échéant de constater sa nullité si elle est contraire au droit supérieur ou si elle viole l'unité de rang, de forme ou de matière (art. 113 LEDP, auquel renvoie l'art. 140 al. 4 LEDP, étant précisé que l'ancien droit avait ici encore la même teneur).

d) En l'espèce, l'initiative litigieuse tend à ce 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 délasserement et de préservation de la nature. Les membres du comité d'initiative et la municipalité retiennent à juste titre qu'une telle initiative est conçue en termes généraux. Une initiative populaire tendant à la modification, ou à l'adaptation aux circonstances nouvelles, d'un plan d'affectation – que le projet porte sur des éléments "graphiques" du plan (la délimitation d'une zone ou d'un périmètre d'implantation) ou plutôt sur des clauses réglementaires – ne relève pas de l'art. 135 al. 1 let. b LEDP, mais bien plutôt de l'art. 135 al. 1 let. a LEDP (projet relevant de la compétence du conseil général ou communal, en vertu de l'art. 42 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11]). Un plan d'affectation n'est pas un règlement *stricto sensu*, au sens de l'art. 4 al. 1 ch. 13 de la loi sur les communes (LC; BLV 175.11). C'est un acte dont le régime juridique est défini en premier lieu par les art. 14 ss LAT (selon l'art. 14 al. 1 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol); ce régime n'est pas entièrement celui de la norme, ni celui de la décision car le droit fédéral en fait un acte *sui generis* (cf. notamment, sur cette question: Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7^{ème} éd., Berne 2022, p. 100; Moor/Poltier, Droit administratif, volume II, 3^{ème} éd., Berne 2011, p. 523 s.). Il faut donc considérer que l'initiative populaire communale portant sur la modification d'un plan d'affectation (éléments graphiques ou clauses réglementaires) fait partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP, de sorte qu'elle doit toujours être conçue en termes généraux. C'est du reste la solution préconisée dans une thèse récente, afin que les principes de la LAT puissent être correctement mis en oeuvre dans la procédure ordinaire de planification, en cas d'acceptation de l'initiative (Maxime Flattet, Démocratie directe et aménagement du territoire, thèse Fribourg 2021, p. 299).

3. L'autorité intimée a admis que les principes de l'unité de rang, de l'unité de forme et de l'unité de matière étaient respectés. Elle a retenu en revanche que l'initiative ne serait pas conforme au droit supérieur, au motif qu'elle violerait l'art. 21 al. 2 LAT, qui consacre le principe de la stabilité des plans. Les recourants le contestent. Ils font valoir que le plan de quartier "Valleyre" date en effet de plus quinze ans, ce qui autorise sans autres conditions sa modification. Ils affirment que, quoi qu'il en soit et contrairement à ce que l'autorité intimée a retenu, les circonstances depuis l'élaboration et l'adoption du plan se sont modifiées de manière importante. Ils mentionnent à cet égard le surdimensionnement des zones à bâtir communales, l'absence de prise en compte adéquate dans la planification en vigueur des intérêts publics liés à la préservation des biotopes, l'existence de nouveaux dangers naturels et l'évolution des conditions du trafic motorisé.

a) Le citoyen dispose en principe d'une prétention à ce que le contrôle obligatoire de la validité de l'initiative soit effectué correctement et à ce que le corps électoral soit dispensé de se prononcer, le cas échéant, sur des dispositions qui paraissent d'emblée contraires au droit matériel supérieur (cf. notamment ATF 128 I 190 consid. 1.3; TF 1C_261/2007 du 5 mars 2008 consid. 1.1 non publié aux ATF 134 I 172; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3^e éd., Berne 2004, p. 152).

La norme du droit supérieur invoquée par l'autorité intimée, l'art. 21 al. 2 LAT, prévoit que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction (ATF 144 II 41 consid. 5.1; 128 I 190 consid. 4.2 et les références citées). La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (TF 1C_656/2018 et 1C_27/2019 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1).

L'art. 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 étape (ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3 et les références). 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 (cf. [ATF 140 II 25](#) consid. 3.1; [132 II 408](#) consid. 4.2; [128 I 190](#) consid. 4.2 et les références). La jurisprudence considère ainsi que, plus un plan est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, ce qui implique que les motifs justifiant une révision doivent être d'autant plus importants. En revanche, plus l'ancienneté d'un plan se rapproche de l'horizon de quinze ans visé à l'art. 15 LAT, pour les zones à bâtir, plus il sera facile d'admettre des motifs de réexamen (cf. ATF 140 II 25 consid. 5.1; 128 I 190 consid. 4.2). A la

première étape, les exigences seront toutefois moins élevées, le caractère sensible de la modification des circonstances devant déjà être admis lorsqu'une adaptation de la planification sur le territoire entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans. Si ces conditions sont réalisées, il appartient à l'autorité communale saisie d'une demande de révision d'entrer en matière, puis de déterminer, au terme de la pesée complète des intérêts (deuxième étape), si et dans quelle mesure une adaptation du plan d'affectation est nécessaire ([ATF 140 II 25](#) consid. 3; TF 1C_650/2020 du 12 juillet 2022 destiné à la publication, consid. 3.2 et les références; à propos des deux pesées d'intérêts successives, cf. aussi Thierry Tanquerel, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, Art. 21 N. 34).

b) Les art. 147 et 149 LEDP règlent ainsi la procédure de traitement d'une initiative communale conçue en termes généraux, après la récolte des signatures:

"Art. 147 – Transmission au conseil

Si l'initiative a abouti, elle est transmise le plus tôt possible au conseil général ou communal par la municipalité avec son préavis, éventuellement accompagné d'une proposition de contre-projet, et la mention des délais de traitement.

Art. 149 – Initiative conçue en termes généraux

¹ *Lorsque le conseil général ou communal approuve l'initiative, celle-ci n'est pas soumise au vote du peuple ; le conseil général ou communal est tenu de prendre dans les quinze mois qui suivent l'approbation 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. Dans les communes à conseil communal, la décision d'approbation est susceptible de référendum.*

² *Lorsqu'il ne l'approuve pas, le conseil général ou communal soumet l'initiative au vote du peuple accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet.*

³ *La décision d'approbation ou de rejet du conseil général ou communal intervient au plus tard dans les neuf mois après l'aboutissement de l'initiative.*

⁴ *Les décisions susmentionnées sont communiquées au comité d'initiative et affichées au pilier public.*

⁵ *Le vote du peuple intervient au plus tard dans les six mois suivant la décision du conseil général ou communal.*

⁶ *Si l'initiative est acceptée par le peuple, le conseil général ou 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 oeuvre; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal."*

c) Dans le canton de Vaud, les règles sur l'établissement et l'approbation des plans d'affectation communaux figurent aux art. 34 ss LATC. Ces articles, qui définissent précisément les attributions des différentes autorités compétentes, au niveau communal et cantonal, ont la teneur suivante:

"Art. 34 – Etablissement des plans

Les plans sont établis par la municipalité.

Art. 35 – Consultation et participation financière des propriétaires

¹ *Avant d'élaborer un plan, la municipalité invite et entend les propriétaires touchés, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci.*

² *La municipalité peut convenir avec les propriétaires d'une répartition des frais d'établissement d'un plan d'affectation.*

Art. 36 – Examen préliminaire

¹ Avant d'élaborer un plan d'affectation, la municipalité soumet au service un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé pour examen préliminaire. Pendant l'élaboration du plan, la municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal.

³ Dans les cas de peu d'importance, si aucun intérêt digne de protection n'est atteint, le service peut décider que l'examen préliminaire vaut examen préalable.

Art. 37 – Examen préalable

¹ Avant de mettre un plan d'affectation à l'enquête publique, la municipalité le soumet au service pour examen préalable.

² Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique le cas échéant à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet n'est pas conforme.

Art. 38 – Enquête publique

¹ Après réception de l'avis du service et éventuelle adaptation, le plan est soumis à l'enquête publique pendant 30 jours. Le dossier est tenu à disposition du public et, dans la mesure du possible, publié en ligne. Avis de ce dépôt est donné par affichage au pilier public et par insertion dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.

² Les propriétaires touchés sont avisés par lettre recommandée, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci.

³ Les oppositions et les observations auxquelles donne lieu le projet sont déposées par écrit au lieu de l'enquête ou postées à l'adresse du greffe municipal durant le délai d'enquête.

Art. 39 – Oppositions ou observations collectives lors des enquêtes publiques

En cas d'inobservations ou d'oppositions collectives lors des enquêtes publiques, leurs auteurs désignent un représentant commun auprès duquel ils élisent domicile. Celui-ci est habilité à participer en leur nom et pour leur compte à tous les actes de la procédure. A défaut de représentant commun désigné, le premier signataire en fait office.

Art. 40 – Conciliation

Au terme de l'enquête publique, la municipalité ou une délégation nommée par celle-ci invite les opposants à une séance de conciliation.

Art. 41 – Modifications et enquête complémentaire

Après l'enquête publique, le plan peut être modifié par la municipalité et soumis à enquête complémentaire dans les formes et délais des articles 37 et 38, si les modifications sont de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection.

Art. 42 – Adoption

¹ La municipalité transmet le dossier au conseil communal ou général (ci-après : le conseil) pour adoption. Il est accompagné d'un préavis avec les propositions de réponses aux oppositions et le ou les avis du service selon les articles 36 et 37.

² Le conseil statue sur les projets de réponses aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur le plan.

³ Lorsque le conseil apporte au plan des modifications de nature à porter atteinte à des intérêts dignes de protection, celles-ci sont soumises au service pour examen préalable, puis font l'objet d'une enquête complémentaire ne portant que sur les éléments modifiés.

⁴ En cas d'opposition, le conseil statue sur les propositions de réponses aux opposants et sur les éléments modifiés

Art. 43 – Approbation

¹ *Le département approuve le plan adopté par le conseil sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal.*

² *La décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.*

³ *Le service constate l'entrée en vigueur du plan."*

Il résulte de ces dispositions que l'adoption et la modification des plans d'affectation communaux sont soumises à une procédure stricte, qui vise à ce que tous les intérêts en présence soient soigneusement pris en considération (cf. art. 3 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]). Le droit cantonal impose en particulier l'intervention à différents stades de cette procédure de l'autorité cantonale responsable de l'aménagement du territoire, qui doit se prononcer sur la légalité du projet envisagé et sa conformité au plan directeur cantonal avant sa mise à l'enquête publique. Ainsi, au début du processus d'élaboration, la municipalité doit soumettre à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé, pour examen préliminaire (cf. art. 36 al. 1 LATC). Puis elle doit lui soumettre le plan d'affectation envisagé pour examen préalable, avant de le mettre à l'enquête publique (cf. art. 37 al. 1 LATC). La LATC donne aussi la possibilité aux tiers intéressés de participer à la procédure, lors de la consultation des propriétaires touchés selon l'art. 35 LATC et lors de l'enquête publique selon l'art. 38 LATC, où quiconque peut intervenir (voisins, organisations à but idéal, autres collectivités publiques).

d) L'élaboration d'un projet de plan d'affectation communal est normalement, dans une première phase (cf. art. 34 LATC), un processus administratif interne: soit au sein de l'administration communale elle-même, soit, sous sa direction, par mandat à un bureau d'urbanisme. Cependant, là où l'initiative populaire existe au niveau communal – ce qui n'est pas le cas dans tous les cantons –, les citoyens peuvent demander par ce moyen l'adoption ou la modification d'un plan (cf. Moor/Poltier, op. cit., p. 526; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990 p. 121).

Le droit cantonal de l'aménagement du territoire confère parfois à des propriétaires concernés un droit d'initiative analogue, qui ne relève alors pas des droits politiques. Jusqu'au 1^{er} septembre 2018, la LATC reconnaissait ainsi un droit d'initiative, pour l'établissement d'un plan de quartier, à la moitié au moins des propriétaires du périmètre concerné, dont les immeubles représentent la moitié au moins de l'estimation fiscale totale (ancien art. 67 al. 2 LATC). Mais pour que la municipalité fût tenue d'établir un plan de quartier à l'initiative des propriétaires, il fallait encore la réalisation de conditions matérielles, en particulier une évolution sensible des circonstances depuis l'adoption du plan d'affectation en vigueur. Lorsque le droit cantonal prévoit un tel droit d'initiative, l'autorité est tenue d'entrer en matière sur la proposition des propriétaires, mais non de la suivre (cf. notamment Marc-Olivier Besse, Le régime des plans d'affectation, thèse Lausanne 2010, p. 160; Moor/Poltier, op. cit., p. 526, 541).

Par ailleurs, la question de savoir si les propriétaires fonciers concernés disposent, en vertu du droit fédéral, d'un droit d'initiative en matière de révision du plan a été traitée par la jurisprudence. Lorsqu'une révision totale du plan d'affectation est entreprise, les propriétaires fonciers sont fondés à

demander le réexamen du régime applicable à leur terrain, même lorsqu'il n'est *a priori* pas prévu de le modifier. Le droit d'initiative des propriétaires existe cependant même lorsqu'une procédure de révision totale n'est pas engagée d'office: à certaines conditions, un propriétaire foncier peut se prévaloir d'un droit de nature formelle à un réexamen du plan d'affectation, en ce qui concerne son immeuble ou des immeubles voisins, au motif qu'à la suite d'un changement sensible des circonstances, les mesures qu'il prévoit ne sont plus compatibles avec la garantie de la propriété (cf. Thierry Tanquerel, op. cit., Art. 21 N. 65 et les références). Cela étant, selon la jurisprudence, ce droit d'initiative du propriétaire découlant du droit fédéral, voire un droit d'initiative conféré par le droit cantonal à des tiers, ne saurait supprimer ou affaiblir la présomption de validité du plan d'affectation, car elle découle des principes matériels de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ATF 120 la 227 consid. 2c).

Lorsque l'initiative d'établir un nouveau plan d'affectation, remplaçant un plan en vigueur, ne provient pas d'une autorité en charge de l'aménagement du territoire, mais de tiers – propriétaires concernés, citoyens utilisant l'instrument de l'initiative populaire –, les mêmes règles matérielles sont applicables. L'autorité est tenue, en premier lieu, de se prononcer sur la nécessité d'une révision, qui dépend de la modification sensible des circonstances selon l'art. 21 al. 2 LAT (cf. Moor/Poltier, op. cit., p. 541)

e) Comme cela a déjà été exposé, l'initiative populaire communale en matière de planification, dans le système du droit cantonal vaudois, est soumise à un contrôle d'office préalable de sa validité, comportant un contrôle de la conformité au droit supérieur (art. 113 al. 1 let. a LEDP par renvoi de l'art. 140 al. 4 LEDP). Il s'agit d'un contrôle de nature juridique et non pas politique. Lorsque le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et le processus prévu par la loi sur l'exercice des droits politiques doit se poursuivre (cf. notamment ATF 143 I 129 consid. 2.2).

Le contrôle de la validité est un contrôle *a priori*, préalable à la récolte des signatures. A ce stade, on ignore donc si la proposition recueillera un écho suffisant auprès des électeurs. On ne sait pas non plus comment l'initiative, conçue en termes généraux, pourrait être mise en oeuvre, le cas échéant. Le processus institué par la LEDP prévoit que l'initiative qui a abouti soit transmise au conseil communal avec un préavis municipal (art. 147 LEDP). Que le préavis de la municipalité soit favorable ou défavorable à une adaptation du plan, il incombera au conseil communal d'approuver ou non l'initiative. Si l'initiative est approuvée, cela signifiera que, selon la première appréciation du conseil communal, on se trouve en présence d'une modification sensible des circonstances pouvant justifier un réexamen du plan partiel d'affectation. La décision d'approbation est susceptible de référendum (cf. art. 149 al. 1, 4^e phrase LEDP). Si l'initiative n'est pas approuvée par le conseil communal, elle est soumise au vote du peuple (art. 149 al. 2 LEDP). Si le référendum n'est pas demandé contre la décision d'approbation ou si le peuple se prononce en faveur de l'initiative (dans l'hypothèse de l'art. 149 al. 1, 4^e phrase, LEDP ou dans celle de l'art. 149 al.

2 LEDP), le conseil communal a l'obligation de "prendre dans les quinze mois qui suivent l'approbation les décisions utiles à sa mise en oeuvre" (art. 149 al. 1, 2^e phrase LEDP).

Si le processus s'arrête à cause d'un vote négatif du peuple, on pourra en déduire que, du point de vue de l'organe suprême de la commune, au terme de la première étape de l'examen prescrit par l'art. 21 al. 2 LAT, la garantie de la stabilité du plan d'affectation en vigueur doit l'emporter. Si en revanche la mise en oeuvre de l'initiative est décidée par le conseil communal ou par le peuple, cela ne signifie pas que le plan d'affectation devra en définitive être modifié; il s'agit seulement d'une appréciation concernant la modification sensible des circonstances depuis la mise en vigueur du plan actuel. Cette mise en oeuvre sera quoi qu'il en soit réalisée dans le respect des dispositions de procédure de la LATC, y compris celles concernant les phases préparatoires (examens préliminaire et préalable par le service cantonal, enquête publique [art. 36 à 38 LATC] – cf. Manuel Bianchi, op. cit., p. 127).

L'acceptation de l'initiative populaire peut donc amener la municipalité à établir un projet de plan (cf. art. 34 LATC) mais les autorités de planification restent tenues d'appliquer l'art. 21 al. 2 LAT, à savoir de procéder à la pesée des intérêts au terme de laquelle on décide s'il faut effectivement réviser le plan d'affectation en vigueur. Le processus de la LEDP, dans le cas de l'acceptation d'une initiative communale, n'aboutit donc pas directement à une modification du plan d'affectation communal. L'autorité cantonale, qui est chargée par la LATC d'examiner les projets de plans communaux avant leur adoption (art. 36 et 37 LATC) et ensuite de les approuver (art. 43 LATC – l'approbation cantonale est exigée par le droit fédéral, selon l'art. 26 LAT), doit quoi qu'il en soit elle aussi se prononcer sur l'application des principes de l'aménagement du territoire, notamment sur les exigences de l'art. 21 al. 2 LAT. Elle a la possibilité de le faire dans la procédure d'établissement du plan (art. 34 ss LATC) qui suit l'acceptation de l'initiative populaire (ou la décision de la mettre en oeuvre, au sens de l'art. 149 LEDP). En d'autres termes, la décision préalable des autorités communales dans la procédure de traitement de l'initiative populaire, qui intervient dans la première étape ou lors de la première pesée des intérêts prescrite par l'art. 21 al. 2 LAT – l'examen de la question de savoir si les circonstances se sont sensiblement modifiées –, ne lie pas les autorités chargées de l'aménagement du territoire pour la seconde étape, où une pesée plus complète des intérêts doit être effectuée pour déterminer si et dans quelle mesure, le cas échéant, une adaptation du plan d'affectation est nécessaire (cf. supra, consid. 3a).

Il faut relever que l'initiative populaire communale en matière de planification – qui doit être conçue en termes généraux (cf. supra, consid. 2d) et qui a pour effet de mettre en oeuvre la procédure des art. 34 ss LATC –, comme elle n'entraîne pas directement, en cas d'acceptation, une modification du plan d'affectation concerné, n'a pas les mêmes effets qu'une initiative législative cantonale visant la modification d'un plan d'affectation cantonal adopté sous la forme d'une loi. Dans cette hypothèse – la modification de la loi valant approbation cantonale du plan d'affectation modifié (cf. art. 26 LAT) et mettant donc un terme à cette procédure d'aménagement du territoire –, il faut garantir que la décision du peuple ne viole pas l'art. 21 al. 2 LAT; cette question doit alors être examinée de manière approfondie au moment

du contrôle de la validité de l'initiative et de sa conformité au droit supérieur (cf. ATF 128 I 190, initiative portant sur la modification d'une loi cantonale genevoise créant une zone de développement; ATF 138 I 131, initiative portant sur la modification de la loi cantonale sur le plan de protection de Lavaux). Les principes dégagés par la jurisprudence fédérale à propos de ces initiatives législatives cantonales ne sont donc pas directement pertinents, dans la présente cause.

f) En résumé, le contrôle de la conformité d'une initiative populaire communale en matière de planification intervient, en vertu du droit cantonal, à un stade très précoce, à un moment où on ne sait pas si l'initiative aboutira, ni si le conseil communal ou le peuple accepteront la mise en oeuvre de la procédure d'aménagement selon les art. 34 ss LATC. Une décision, dans le cadre de la LEDP, qui admettrait l'existence d'une modification sensible des circonstances depuis l'adoption du plan d'affectation en vigueur (première étape de l'examen prescrit par l'art. 21 al. 2 LAT), est encore hypothétique. Le cas échéant, elle entraînerait l'ouverture d'une procédure avec la participation des autorités compétentes selon la LATC et des intéressés, singulièrement des propriétaires concernés, qui permettrait une pesée complète de tous les intérêts en présence (deuxième étape, selon l'art. 21 al. 2 LAT) et donc une décision conforme aux principes de la LAT sur la nécessité, en définitive, de réviser le plan d'affectation. Ce processus garantit la conformité du résultat au droit supérieur.

C'est pourquoi la municipalité doit se limiter au stade du contrôle de la validité matérielle d'une initiative 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 (contrôle ne sanctionnant qu'un vice grave et manifeste, ce qui est admissible au regard de la garantie constitutionnelle fédérale des droits politiques – cf. Etienne Grisel, *op. cit.*, p. 269). Il pourrait en aller ainsi d'une initiative déposée immédiatement après l'entrée en vigueur du plan d'affectation qu'elle tend à modifier (cf. TF 1C_238/2016 du 2 décembre 2016 in ZBI 118/2017 p. 324 [initiative déposée trois semaines après l'approbation du plan]; cf. aussi Manuel Bianchi, *op. cit.* p. 121, qui mentionne des réglementations cantonales fixant un délai d'attente, depuis l'entrée d'un plan, pour le dépôt d'une initiative populaire). Une annulation ne serait en revanche pas possible, lorsqu'une révision du plan d'affectation pourrait éventuellement entrer en considération.

En l'espèce, les auteurs de l'initiative litigieuse invoquent des motifs défendables d'aménagement du territoire, en se référant à l'écoulement du temps depuis l'adoption du plan de quartier et en se prévalant de l'intérêt à créer des zones à protéger (cf. art. 17 LAT), qu'ils estiment prépondérant par rapport au maintien des zones à bâtir existantes (cf. art. 15 LAT). Ce sont précisément des questions qui pourront être examinées par les autorités de planification, le cas échéant. L'initiative n'apparaît donc pas d'emblée ou manifestement contraire aux principes de la LAT, singulièrement à la règle de l'art. 21 al. 2 LAT.

La décision d'invalidation attaquée doit dès lors être réformée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus avant les circonstances invoquées par les recourants pour justifier une modification du plan de quartier "Valleyre".

Ces considérations ne préjugent pas de ce qui sera décidé par les autorités de planification dans le cadre de la procédure prévue par les art. 34 ss LATC, si l'initiative litigieuse aboutit et si elle est approuvée par le conseil communal (sous réserve d'un référendum) ou par le peuple (cf. art. 149 LEDP).

4. On relèvera encore que la mise en oeuvre de l'initiative n'est pas décidée selon les règles de l'art. 149 LEDP, on ne saurait en principe considérer que le projet du comité d'initiative est un "plan en voie d'élaboration" au sens de l'art. 47 LATC. Cette disposition permet à la municipalité de "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" (art. 47 al. 1 LATC). Cet effet anticipé négatif d'un projet de plan est une "mesure conservatoire" (voir titre des art. 46 ss LATC) que la municipalité peut appliquer ou non, la jurisprudence lui reconnaissant à ce propos une grande latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation important. En d'autres termes, elle n'est pas tenue de refuser le permis de construire en cas de risque d'atteinte à la liberté de planifier des autorités compétentes; à ce stade préalable, l'art. 47 LATC lui confère une simple faculté et il lui est notamment permis de délivrer un permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (cf. arrêts AC.2021.0077 du 31 mars 2022 consid. 3b, AC.2021.0084 du 3 mars 2022 consid. 5a et les arrêts cités). Néanmoins, pour que l'on puisse objecter à un propriétaire foncier, requérant d'un permis de construire, l'effet anticipé d'un plan en voie d'élaboration, il faut que la première étape de la procédure des art. 34 ss LATC soit franchie; en d'autres termes, la municipalité doit estimer qu'il y a lieu d'engager la phase administrative interne qui permettra l'élaboration du projet de plan. Si la municipalité ne prend pas d'office cette décision, mais qu'elle doit le faire à l'initiative des propriétaires concernés ou de citoyens exerçant leurs droits politiques, ce n'est que lorsqu'elle est tenue de mettre en oeuvre cette initiative que l'on pourra, en principe, admettre l'existence d'un plan en voie d'élaboration susceptible de déployer un effet anticipé négatif en vertu de l'art. 47 LATC.

5. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à la réforme de la décision attaquée, en ce sens que l'initiative "*Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont!*" est déclarée valide.

L'arrêt est rendu sans frais, la procédure en matière de contentieux de l'exercice des droits politiques étant gratuite (cf. art. 179 al. 1 LEDP, applicable à la procédure de recours selon les art. 188 ss LEDP; cf., à cet égard, sous le régime de l'ancienne loi sur l'exercice des droits politiques en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021, qui avait la même teneur, arrêts CCST.2019.0014 du 26 mai 2020 consid. 5, CCST.2017.0020 du 16 février 2018 consid. 6 et CCST.2015.0007 du 11 novembre 2015 consid. 4).

Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 179 al. 4 LEDP, applicable également à la procédure recours selon les art. 188 ss LEDP).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne du 18 janvier 2022 est réformée, en ce sens que l'initiative "*Sauvons le Vallon de la Valleyre, le poumon vert du Mont!*" est déclarée valide.
- III. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens.

Lausanne, le 2 décembre 2022

Le président:

Le greffier:

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

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). 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.