

BGer 1C_32/2023 vom 28. September 2023

Bundesgericht, 2023-09-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_32_2023

FR: TF 1C_32/2023 du 28 septembre 2023

IT: TF 1C_32/2023 del 28 settembre 2023

Erwägungen

E. 1

Selon l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques (ATF 138 I 171 consid. 1.1 et les arrêts cités). Elle permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen (ATF 143 I 129 consid. 1.1 non publié; 134 I 172 consid. 1).

La voie de l' art. 82 let . c LTF est également ouverte pour contester la décision, prise par une autorité cantonale, de valider une initiative et de la présenter au vote populaire, pour autant que le droit cantonal charge l'autorité compétente de vérifier d'office la conformité des initiatives aux règles supérieures. Dans ce cas, le citoyen dispose d'une prétention à ce que ce contrôle obligatoire 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 (ATF 139 I 195 consid. 1.3.1; 134 I 172 consid. 1.1 non publié; 128 I 190 consid. 1.3). En l'occurrence, selon la législation vaudoise, la municipalité est tenue d'effectuer un tel examen et de déclarer nulles les initiatives dont le contenu est contraire au droit supérieur ou viole l'unité de rang, de forme ou de matière (cf. art. 113 al. 1 LEDP, auquel renvoie l'art. 140 al. 4 LEDP, la Cour constitutionnelle précisant que l'ancien droit avait ici encore la même teneur; cf. également art. 137 al. 1 LEDP). Cela ouvre la voie du recours pour violation des droits politiques.

La qualité pour recourir appartient à toute personne à laquelle la législation accorde l'exercice des droits politiques, même si elle n'a aucun intérêt personnel à l'annulation de l'acte attaqué (art. 89 al. 3 LTF ; ATF 138 I 171 consid. 1.3; 134 I 172 consid. 1.3.3; 128 I 190 consid. 1). La qualité pour agir des recourants, électeurs dans la commune du Mont-sur-Lausanne, est donc indiscutable.

Pour le surplus, les autres conditions de recevabilité sont remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 141 I 221 consid. 3.1; 105 Ia 237 consid. 2; 103 Ia 280 consid. 1c). Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application de normes de procédure et d'organisation qui ne touchent pas au contenu même des droits politiques (ATF 141 I 221 consid. 3.1 et les réf. cit.).

E. 3

Les recourants soutiennent que l'initiative communale litigieuse contrevient à l' art. 21 al. 2 LAT , à savoir au principe de la stabilité des plans, puisque cette initiative entend modifier l'affectation des parcelles faisant l'objet du plan de quartier "Valleyre", entré en vigueur le 1er novembre 2019, soit à peine deux ans avant le dépôt de dite initiative. Les recourants font grief à la Cour constitutionnelle d'avoir considéré que la municipalité devait se limiter à un examen sommaire de la question de l'application de l' art. 21 al. 2 LAT , déniaient ainsi "la compétence de la municipalité à contrôler toute validité juridique à une initiative populaire".

E. 3.1

L'art. 113 al. 1 let. a LEDP, applicable par analogie par renvoi de l'art. 140 al. 4 LEDP, dispose que la municipalité, avant d'autoriser la récolte de signatures, statue de manière motivée sur la validité de l'initiative et constate sa nullité si elle est contraire au droit supérieur. 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 (cf. ATF 143 I 129 consid. 2.2; 132 I 282 consid. 3.1; 129 I 392 consid. 2.2).

E. 3.2

Aux termes de l' art. 21 al. 2 LAT , lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT peut être factuelle ou juridique (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les réf. cit.). Cette disposition exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. 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 (ATF 128 I 190 consid. 4.2; arrêt 1C_147/2020 du 5 octobre 2020 consid. 1.2.2 in SJ 2021 I 153).

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 réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1). 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 (arrêt 1C_645/2020 du 21 octobre 2021 consid. 3.2 et les arrêts cités). Au stade de 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 d'entrer en matière sur la demande de révision et 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 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3; arrêt 1C_619/2019 du 6 août 2020 consid. 7.1).

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 (ATF 140 II 25 consid. 3.1; 132 II 408 consid. 4.2; 128 I 190 consid. 4.2 et les références). 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 révision (cf. ATF 140 II 25 consid. 5.1; 128 I 190 consid. 4.2).

Ces principes s'appliquent également dans les cas d'initiatives populaires visant à modifier des plans d'affectation communaux (cf. arrêts 1C_391/2021 du 8 juillet 2022 consid. 4.2; 1C_408/2019 du 11 mars 2020 consid. 3.4; 1C_238/2016 du 2 décembre 2016 consid. 6 in ZBI 118/2017 p. 324 avec les remarques de Gerold Steinmann, p. 329 ss). Ainsi, lorsque le droit cantonal permet à des tiers, par le biais de l'initiative, de requérir une modification de la planification, cela ne saurait affaiblir la présomption de validité et de stabilité du plan d'affectation, car ces principes découlent du droit fédéral (ATF 128 I 190 consid. 4.4). Un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de forces politiques ne constituent pas, lorsque le plan d'affectation est récent, une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.4; 111 II 326 consid. 1a/cc; 109 Ia 113 consid. 3; arrêt 1C_147/2020 du 5 octobre 2020 consid. 1.2.2 in SJ 2021 I 153).

E. 3.3

L'initiative populaire en cause 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. Il n'est pas contesté que cette initiative est rédigée en termes généraux, ni que, selon le droit cantonal, 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 et doit donc toujours être conçue en termes généraux (cf. arrêt attaqué consid. 2d); la Cour constitutionnelle relève à cet égard qu'il s'agit de 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 (cf. MAXIME FLATTET, Démocratie directe et aménagement du territoire, 2021, n os 725-726 p. 299).

La procédure de traitement d'une initiative communale conçue en termes généraux, après la récolte des signatures, est réglée aux art. 147 et 149 LEDP.

Dans l'arrêt attaqué, la Cour constitutionnelle souligne que 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 (cf. art. 149 al. 1 et 6 LEDP) accepteront la mise en oeuvre de la procédure d'aménagement selon les art. 34 ss de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RS/VD 700.11). 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, selon la Cour constitutionnelle, 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 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.

Pour l'instance précédente, les auteurs de l'initiative litigieuse invoquent en l'espèce des motifs défendables d'aménagement du territoire, en se référant à l'écoulement du temps depuis l'adoption du plan de quartier en 2006 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). Aux yeux de la Cour constitutionnelle, l'initiative n'apparaît donc pas d'emblée ou manifestement contraire aux principes de la LAT, singulièrement à la règle de la première pesée des intérêts de l' art. 21 al. 2 LAT .

E. 3.4

Conformément à la jurisprudence précitée (consid. 3.2), la municipalité, saisie d'une initiative populaire en matière de planification, doit examiner si une modification sensible des circonstances au sens de l' art. 21 al. 2 LAT (première pesée des intérêts) peut entrer en considération. En ce sens, la Cour constitutionnelle n'a pas violé le droit fédéral en considérant que la municipalité devait se limiter à ce stade à un examen sommaire de la question de l' art. 21 al. 2 LAT et ne sanctionner que les cas de violations manifestes du principe de la stabilité des plans. Il n'est en effet pas possible d'appréhender d'ores et déjà toutes les questions complexes relatives à la légalité, à l'opportunité et à l'adéquation d'une demande, qui seront examinées en détail par les autorités de planification notamment dans le cadre de la procédure d'opposition et de celle d'approbation cantonale. Par conséquent, l'examen de la recevabilité des initiatives communales en matière de planification doit être sommaire ("grobmaschige Kontrolle; cf. ATF 139 I 2 consid. 5.7.2; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020 p. 414 ss et la note de bas de page n° 1948; CORSIN BISAZ, Die Planungsinitiative auf Änderung kommunaler Nutzungspläne, in Jusletter du 3 octobre 2016, ch. 13; cf. FLATTET, op. cit., n° 656 p. 269; MANUEL BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, 1990, p. 125).

E. 3.5

Les recourants affirment que l'initiative litigieuse visant à réviser le plan de quartier "Valleyre" contrevient au principe de la stabilité des plans (cf. art. 21 al. 2 LAT), en se prévalant exclusivement de la date d'entrée en vigueur de ce plan au 1^{er} novembre 2019.

En l'espèce, le plan de quartier "Valleyre" est certes entré en vigueur le 1^{er}

er novembre 2019, après l'aboutissement du processus de remaniement parcellaire, à savoir environ deux ans avant le dépôt de l'initiative en cause. Toutefois, il présente la singularité d'avoir été adopté par le Conseil communal et approuvé par le département cantonal compétent en 2006 déjà, acquérant ainsi force obligatoire (cf. art. 26 al. 3 LAT). Les données à l'origine de cette planification remontaient au moins à plus de 15 ans au moment du dépôt de l'initiative en décembre 2021, dépassant ainsi l'horizon de planification de 15

ans visé par la loi pour la zone à bâtir (cf. art. 15 al. 1 LAT). A l'instar de l'ARE, il y a lieu de constater que, du point de vue de l'aménagement du territoire, l'ancienneté des données à l'origine de la planification est déterminante (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2; 120 Ia 227 consid. 2b). De manière générale, l'écoulement du temps a en effet nécessairement pour conséquence de rendre certaines données moins pertinentes (cf. FLATTET, op. cit., n° 777 p. 323). Aussi, à l'approche de ce délai de 15 ans, un éventuel changement d'opinion au sein de la population ou du rapport de forces politiques peut, par le biais d'une initiative populaire, justifier une remise en cause d'un plan d'affectation (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2; 109 Ia 113 consid. 3; cf. FLATTET, op. cit., n° 798 p. 332). Dès lors, 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, quoi qu'en pensent les recourants. Ceux-ci n'apportent pour le reste aucun autre argument à l'appui de leur position. En l'occurrence, comme le soulève l'instance précédente, il y a lieu d'admettre que les initiants invoquent des motifs défendables d'aménagement du territoire, en se référant à l'écoulement du temps depuis l'approbation du plan de quartier par l'autorité cantonale en 2006 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). Comme le souligne l'instance précédente, ce sont précisément des questions qui, le cas échéant, pourront être examinées par les autorités de planification dans le cadre de la procédure prévue par les art. 34 ss LATC. Il en va ainsi notamment de l'existence de biotopes alléguée par les recourants (art. 17 al. 1 let . d LAT). Il n'apparaît donc pas manifeste que l'initiative contrevient au principe de la stabilité des plans.

La Cour constitutionnelle n'a donc pas violé le droit fédéral en considérant que l'initiative litigieuse ne contrevenait pas à l' art. 21 LAT et en la déclarant valide. Comme le remarque à juste titre la Cour constitutionnelle, la décision préalable prise par l'autorité 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 , ne préjuge 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).

E. 4

Enfin, les recourants se plaignent d'un abus de droit en lien avec l' art. 21 al. 2 LAT , les initiants ayant selon eux utilisé le moyen de l'initiative populaire contrairement à son but. La motivation présentée par les recourants ne satisfait cependant manifestement pas aux exigences de motivation accrues découlant de l' art. 106 al. 2 LTF en matière de violation de droit constitutionnel (cf. art. 5 al. 3 Cst. ; ATF 138 I 171 consid. 1.4 et les arrêts cités). Cela étant, tel qu'il est formulé par les recourants, le grief d'abus de droit se confond en réalité avec celui tiré de la violation de l' art. 21 al. 2 LTF , examiné ci-dessus (consid. 3) et doit donc également être rejeté.

E. 5

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Ceux-ci verseront en outre, en tant que débiteurs solidaires, une indemnité de dépens aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 LTF). La Commune n'a pas droit à des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.