

# VD\_OMNI AC.2025.0087 vom 3. Juli 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-07-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2025.0087](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2025.0087)

FR: VD\_OMNI AC.2025.0087 du 3 juillet 2025

IT: VD\_OMNI AC.2025.0087 del 3 luglio 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_/Municipalité du Mont-sur-Lausanne | Après l'acceptation d'une initiative populaire communale tendant à la modification d'un plan de quartier, la commune a mis à l'enquête publique un projet de zone réservée sur le secteur concerné. Recours à la CDAP contre le refus de mettre à l'enquête publique dix demandes de permis de construire sur les parcelles comprises dans ledit plan de quartier. Obligation pour la municipalité de statuer sur ces demandes afin d'examiner leur conformité à la réglementation applicable et de faire courir les délais prévus aux art. 47 et 49 LATC. Décision attaquée annulée et dossier renvoyé à la municipalité pour qu'elle poursuive les procédures de demandes de permis de construire et mette à l'enquête publique les projets de construction litigieux. Recours au TF pendant (1C\_409/2025).

## Erwägungen

### E. 1

Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]) et respecte les autres conditions formelles de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### E. 2

La décision attaquée refuse de mettre à l'enquête publique treize demandes de permis de construire pour un projet de treize groupes de bâtiments (maisons accolées et immeubles de logements collectifs) situés dans le périmètre du plan de quartier "Valleyre", à la suite de l'acceptation, le 22 septembre 2024, de l'initiative populaire communale tendant à ce que ledit périmètre soit classé en zone inconstructible et fasse l'objet d'une nouvelle planification. La municipalité estime qu'il est nécessaire de maintenir une situation compatible avec les objectifs de l'initiative jusqu'à la mise en œuvre de cette dernière. Elle se fonde aussi sur l'art. 49 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) au regard de la mise à l'enquête publique d'un projet de zone réservée visant à préserver le secteur de Valleyre pendant la procédure de révision de la planification. Elle estime que la zone réservée fait obstacle à la construction de nouveaux immeubles dans le secteur de Valleyre. Les recourantes considèrent en substance que cette argumentation est arbitraire et infondée et qu'elle ne repose sur aucune base légale. Elles font valoir que la procédure d'initiative n'est pas en soi de nature à perturber des procédures de demande de permis de construire fondées sur une réglementation en vigueur et soulignent que la future planification régissant le secteur de Valleyre n'est pas encore établie. Elles soutiennent ensuite que le fait qu'une zone réservée soit en cours d'élaboration ne doit pas empêcher la mise à l'enquête publique des dossiers de police des constructions. Elles reprochent à la municipalité de présumer de l'issue qui sera donnée au

projet de zone réservée et se prévalent de leur intérêt à ce que la procédure de permis de construire suive son cours.

### **E. 3**

L'art. 34 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) prévoit que les droits politiques sont garantis. Selon la jurisprudence, il résulte de cette disposition que les autorités chargées de concrétiser une initiative non formulée, dont le contenu n'est donc pas déjà précisément fixé, doivent élaborer une réglementation qui corresponde aux propositions exprimées dans le texte de l'initiative. Dans ce cadre, l'organe chargé de la concrétisation dispose d'une certaine marge de manœuvre, certes limitée par les exigences de l'initiative (cf. ATF 141 I 186 consid. 5.3 traduit in JdT 2016 I 28; 139 I 2 consid. 5.6 traduit in RDAF 2014 I 237; cf. aussi CCST.2022.0001 du 2 décembre 2022). L'acceptation de l'initiative populaire communale n'entraîne donc pas en soi une modification du plan de quartier "Valleyre". Les autorités communales doivent à présent suivre les différentes étapes de la procédure d'aménagement prévue par la LATC pour l'élaboration d'un projet de révision dudit plan. Selon les indications fournies par la municipalité, un premier dossier de planification a été soumis le 29 octobre 2024 à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) pour examen préliminaire, conformément à l'art. 36 al. 1 LATC. A ce stade, on ne peut pas déduire du vote populaire que l'application des règles du droit de l'aménagement du territoire (art. 15 ss, art. 21 al. 2 LAT) imposera, à terme, le déclassement du périmètre entier du plan de quartier, puisque la pesée des intérêts prescrite par le droit fédéral (cf. art. 3 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT; RS 700.1]) est en cours. L'affectation du secteur de la Valleyre sera définie dans un projet de planification qui devra correspondre au contenu de l'initiative tout en étant compatible avec le droit supérieur. Ainsi, la municipalité n'était pas habilitée à refuser de mettre à l'enquête les projets de construction litigieux au motif que ces derniers étaient incompatibles avec les buts de l'initiative, dont la mise en œuvre doit encore faire l'objet d'une procédure de planification. C'est dans ce contexte que les autorités communales ont décidé d'instaurer une zone réservée sur le secteur de la Valleyre. Cela constaté, il convient d'examiner si la mise à l'enquête publique d'une zone réservée justifie la décision entreprise.

### **E. 4**

a) L'art. 46 LATC permet d'établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum, lorsque l'adaptation d'un plan d'affectation s'impose. Les art. 47 et 49 LATC ont la teneur suivante: " Art. 47 Plans en voie d'élaboration 1 La municipalité 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. 2 L'autorité en charge du plan est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire, puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique. 3 Lorsque ces délais n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. La municipalité doit alors statuer dans les 30 jours. " " Art. 49 Plans soumis à l'enquête publique 1 La municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan d'affectation. 2 L'autorité en charge du plan est tenue de l'adopter dans les 12 mois qui suivent le refus du permis. " Lorsque le droit cantonal prévoit l'effet anticipé négatif d'une norme non encore approuvée, et empêche ainsi la construction d'un ouvrage supposé conforme au droit en vigueur, il est

nécessaire que cette mesure soit limitée dans le temps. Cette limitation découle de la nature juridique de l'effet anticipé, qui équivaut à une suspension de la procédure ou à un blocage temporaire, en d'autres termes à des mesures provisionnelles (TF 1C\_694/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2; 1P.421/2006 du 15 mai 2007 consid. 3.2). Une telle mesure constitue une restriction de la garantie de la propriété; à ce titre, elle doit remplir les conditions exigées ordinairement à cet égard, à savoir respecter les principes de la légalité, de l'intérêt public et de la proportionnalité. En particulier, elle ne doit pas, en application du principe de la proportionnalité, s'étendre dans le temps au-delà d'un certain délai. Cette exigence se concrétise aux art. 47 et 49 LATC par la fixation de délais, d'une part pour mettre à l'enquête publique la planification annoncée et d'autre part pour adopter cette planification (CDAP AC.2021.0189 du 10 août 2022 consid. 3b/cc; AC.2018.0276 du 26 juin 2019 consid. 3a). L'art. 49 LATC s'applique à partir du moment où le plan d'affectation en voie d'élaboration est mis à l'enquête publique: dès cet instant, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Cette disposition est impérative et s'applique d'office (CDAP AC.2023.0215 du 8 mai 2025 consid. 15; AC.2024.0143 du 15 janvier 2025 consid. 5b/aa; AC.2023.0429 du 6 décembre 2024 consid. 6b). Elle s'applique aussi dès l'ouverture d'une enquête publique concernant une zone réservée au sens de l'art. 46 LATC (CDAP AC.2023.0244 du 14 mars 2024 consid. 3ab; AC.2023.0159 du 12 janvier 2024 consid. 2; Manuel Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse Lausanne 1990, p. 178 s.). b) Si l'art. 49 LATC permet en principe à la municipalité de refuser un permis de construire dès la mise à l'enquête d'un projet de zone réservée, cela ne signifie pas pour autant qu'elle puisse refuser qu'un projet particulier soit mis à l'enquête. En effet, l'art. 109 LATC prévoit que toute demande de permis est mise à l'enquête publique par la municipalité pendant trente jours (al. 1), délai durant lequel tous les intéressés peuvent consulter le dossier et déposer par écrit au greffe municipal des oppositions motivées et des observations sur le projet (al. 4). Selon la jurisprudence, l'enquête publique a un double but. D'une part, elle est destinée à porter à la connaissance de tous les intéressés, propriétaires voisins, associations à but idéal ou autres, les projets de constructions au sens large du terme, y compris les démolitions et modifications d'affectation d'un fonds ou d'un bâtiment qui pourraient les toucher dans leurs intérêts. Sous cet angle, elle vise à garantir leur droit d'être entendus. D'autre part, l'enquête publique doit permettre à l'autorité d'examiner si le projet est conforme aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans d'affectation légalisés ou en voie d'élaboration, en tenant compte des éventuelles interventions de tiers intéressés ou des autorités cantonales, et le cas échéant, de fixer les conditions nécessaires au respect de ces dispositions (CDAP AC.2024.0227 du 12 mai 2025 consid. 4a; AC.2024.0194 du 12 mars 2025 consid. 2b). Lorsqu'un propriétaire foncier demande une autorisation de construire, la mise à l'enquête publique constitue la règle, dont la municipalité ne peut s'écarter que dans le cas où le projet est manifestement incompatible avec les dispositions réglementaires ou lorsque les plans sont affectés de lacunes telles que l'on ne peut se faire une idée exacte du projet. En dehors de ces situations spéciales, le constructeur peut exiger la mise à l'enquête publique, quand bien même il aurait de bonnes raisons de craindre un rejet de la demande d'autorisation, à l'issue de l'enquête (CDAP AC.2024.0373 du 15 avril 2025 consid. 2a; AC.2024.0156 du 24 janvier 2025 consid. 5a). c) En l'occurrence, on a vu que l'acceptation de l'initiative populaire communale ne rend pas en soi le périmètre du plan de quartier "Valleyre" inconstructible et qu'il conviendra, le cas échéant, de redéfinir son affectation au terme d'une procédure de planification. La commune a mis à l'enquête publique un projet de

zone réservée gelant provisoirement les constructions dans le secteur de Valleyre pendant cette procédure de révision de la planification. La municipalité n'invoque pas que les projets des recourantes seraient manifestement contraires à la réglementation en vigueur. Elle estime cependant qu'il convient d'interpréter l'art. 49 LATC à la lumière du principe de l'économie de procédure, qui commande à l'autorité de mener la procédure de la manière la plus raisonnable possible, en évitant des pertes de temps inutiles, des actes sans portée réelle, ou en facilitant le cheminement ordonné des opérations (TF 2C\_84/2012 du 15 décembre 2012 consid. 3.3.4; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., Berne 2011, p. 264 s. N 2.2.4.7). Comme exposé ci-dessus, l'application de l'art. 49 LATC est limitée dans le temps. L'autorité compétente, à savoir le conseil communal, est tenue d'adopter le projet de plan, ici une zone réservée, dans les douze mois qui suivent le refus du permis (al. 2). Il s'agit d'un délai impératif, destiné à limiter strictement l'effet paralysant des dispositions futures sur les droits du requérant (CDAP AC.2021.0189 précité consid. 3b/cc). Une fois ce délai dépassé, la municipalité n'est plus en droit d'opposer au constructeur la planification en cours, mais doit examiner la conformité du projet de construction exclusivement au regard de la réglementation en vigueur au moment où elle statue (idem, consid. 4a). En l'occurrence, le refus de mettre les demandes de permis de construire à l'enquête publique ne permettra pas à la municipalité de statuer dans les trente jours suivant la demande renouvelée (art. 47 al. 3 LATC), à supposer que le délai de l'art. 49 al. 2 LATC pour adopter la zone réservée ne soit en définitive pas respecté.

Indépendamment de la question de savoir si les demandes de permis de construire sont compatibles avec le projet de zone réservée, les recourantes ont un intérêt à ce que leurs projets soient mis à l'enquête publique, afin que la municipalité puisse examiner leur conformité à la réglementation applicable et afin de faire courir les délais légaux précités. Dès lors, en dépit du travail conséquent qui attend vraisemblablement les autorités compte tenu du nombre de demandes de permis de construire déposées, il est nécessaire que la municipalité statue sur ces demandes sans plus tarder. C'est partant à tort que la municipalité a refusé d'entrer en matière sur les demandes de permis de construire déposées par les recourantes, en se prévalant du principe de l'économie de procédure. Elle a donc violé les règles de la LATC sur la procédure de permis de construire (art. 103 ss LATC).

## **E. 5**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis. La décision attaquée est annulée et le dossier est renvoyé à la municipalité pour qu'elle poursuive les procédures de demandes de permis de construire et mette à l'enquête publique les projets de construction litigieux. Succombant, la municipalité doit assumer les frais de justice (art. 49 LPA-VD), ainsi qu'une indemnité de dépens en faveur des recourantes (art. 55 LPA-VD).