

# VD\_OMNI CCST.2024.0008 vom 9. Mai 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-05-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2024.0008](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2024.0008)

FR: VD\_OMNI CCST.2024.0008 du 9 mai 2025

IT: VD\_OMNI CCST.2024.0008 del 9 maggio 2025

## Regeste

MARLEVE, MARLEVE-ROCHAT, BARTHOULOT, BARTHOULOT, BAUDAT, CHERPIT, DESPONT, KLAY, MARGUERAT, MOSER/Municipalité d'Etagnières | Recours contre l'invalidation de l'initiative populaire communale intitulée "Pour une réglementation des installations de téléphonie mobile à Etagnières" au motif notamment qu'elle aurait dû être conçue en termes généraux. L'exigence du respect d'une forme particulière pour le dépôt d'une initiative ne constitue pas une atteinte aux droits politiques mais relève de la définition du droit et de ses modalités de mise en oeuvre, qui appartient et incombe aux cantons (c.2). C'est à juste titre que la municipalité a appliqué au cas d'espèce la jurisprudence selon laquelle une initiative modifiant un plan d'affectation doit être conçue en termes généraux, la norme proposée par le comité d'initiative visant la modification de la réglementation du mode d'utilisation ou de l'affectation du sol communal; ni un traitement en tant que projet conçu en termes généraux ni une reformulation d'office ne sont envisageables (c.3). Rejet du recours. Recours au TF pendant (1C\_341/2025).

## Erwägungen

### E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Conformément à l'art. 188 al. 1 LEDP, 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. Les recourants sont tous membres du corps électoral de la Commune d'Etagnières (cf. art. 189 al. 2 et 3 LEDP), de sorte qu'ils disposent de la qualité pour recourir. Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 190 al. 1 LEDP et respecte les exigences formelles de l'art. 191 LEDP. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

à 4 Cst. impose des exigences en matière de domicile politique. Enfin, de manière générale, les cantons sont également limités par le respect des droits fondamentaux (en particulier de l'égalité de traitement, cf. ATF 116 Ia 359; Gutzwiller, CR-Cst., n. 15 ad art. 39 Cst.; Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 7 ad art. 34 Cst.). Pour le surplus, les cantons déterminent eux-mêmes les compétences de leur corps électoral et disposent pour ce faire d'une autonomie quasi complète (ATF 145 I 259 consid. 4.1; 143 I 211 consid. 3.1; 131 I 126 consid. 5; TF 1C\_26/2017 du 19 octobre 2017 consid. 2.2; 2C\_365/2012 du 11 février 2013 consid. 5.5; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2 e éd., Zurich 2023, n. 390 et n. 1297 s.; Gutzwiller, CR-Cst., n. 13 ad art. 39 Cst.; Grisel, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3 e éd., Berne 2004, n. 41). En d'autres termes, la définition des modalités d'exercice des droits politiques,

singulièrement des règles régissant la forme des initiatives populaires, fait partie des prérogatives réservées aux cantons. La garantie générale des droits politiques, si elle n'institue aucun droit politique, exige toutefois des autorités qu'elles respectent, protègent et mettent en œuvre les droits politiques prévus par le droit fédéral, cantonal et communal (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 12 ad art. 34 Cst.). L'art. 34 al. 1 Cst. constitue un droit fondamental invocable comme tel par ses titulaires, qui peuvent ainsi exiger de l'État qu'il garantisse l'exercice effectif et conforme aux règles des droits politiques institués (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 17 ad art. 34 Cst.). Les règles de procédure doivent rendre les droits de participation démocratique praticables pour les citoyens, sans que les conditions soient trop strictes, prohibitives, incohérentes, ou encore sans difficultés pratiques majeures (Martenet/von Büren, CR-Cst., n. 18 ad art. 34 Cst.; ATF 140 I 58 consid. 3). b) En instituant l'initiative populaire en matière communale et en imposant des formes à respecter pour son dépôt en fonction du type d'acte concerné, le Canton de Vaud a fait usage de la large autonomie dont il dispose. L'exigence du respect d'une forme particulière pour le dépôt d'un projet d'initiative ne constitue ainsi pas une atteinte aux droits politiques des citoyennes et citoyens; elle relève bien plutôt de la définition même du droit d'initiative et de ses modalités de mise en œuvre, qui appartient et incombe aux cantons. La règle de l'art. 138 LEDP, telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle, n'instaure en outre pas de difficulté pratique majeure pour les initiants et n'a pas pour effet de rendre le droit d'initiative impraticable. Partant, en tant que telles, les exigences formelles prévues à l'art. 138 LEDP ne contreviennent pas à la garantie des droits politiques. Autre est la question de savoir si une règle de forme a, dans un cas d'espèce, été correctement interprétée et appliquée par l'autorité compétente, conformément à ce qu'exige l'art. 34 al. 1 Cst. L'extrait de l'arrêt du Tribunal fédéral auquel se réfèrent les recourants (TF 1C\_245/2023 du 14 mars 2024 consid. 3; cité in extenso ci-dessus lettre B) ne dit pas autre chose. Dans ce considérant, le Tribunal fédéral se limite à mentionner l'étendue de son pouvoir d'examen s'il devait se prononcer sur la bonne application d'une règle de forme à un projet d'initiative, ce qu'il n'a pas fait dans la cause susmentionnée.

### **E. 3**

Il reste donc à examiner si c'est à juste titre que l'autorité intimée a appliqué au projet d'initiative litigieux la jurisprudence déjà évoquée (cf. consid. 2a/aa), imposant que les initiatives modifiant des plans d'affectation soient conçues en termes généraux. Les recourants le contestent, arguant principalement que leur projet ne relèverait pas de la planification à proprement parler, mais prévoirait un simple " ordonnancement entre les différents plans existants pour régler l'implantation d'installations de téléphonie mobile ". a) aa) 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 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire ([LAT; RS 700]; 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, 7ème éd., Berne 2022, p. 100; Moor/Poltier, Droit administratif, volume II, 3ème 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 œuvre dans la procédure ordinaire de planification, en cas d'acceptation de l'initiative (Maxime Flattet, Démocratie directe et aménagement du territoire, thèse Fribourg 2021 [ci-après: Démocratie], p. 299; à nouveau, plus récemment, Maxime Flattet, Actualités en matière de droits politiques et de planification du territoire, in: BR/DC 5/2023 [ci-après: Actualités], p. 270). Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de relever, dans un obiter dictum, qu'en raison de la nature juridique du plan d'affectation, la modification ou l'adoption d'un tel acte se prêtait difficilement au dépôt d'une initiative sous une autre forme que celle d'un projet conçu en termes généraux (TF 1C\_391/2021 du 8 juillet 2022 consid. 3.3; cf. ég. Flattet, Actualités, p. 270). bb) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une antenne de téléphonie mobile, même si elle n'est pas conforme à la zone d'utilisation, n'est en principe pas soumise à une obligation de planification en vertu du droit fédéral, notamment de l'art. 2 LAT. En particulier, les effets qui en résultent sur l'aménagement du territoire ne sont pas si importants qu'ils imposeraient une modification de la planification (cf. ATF 142 I 26 consid. 4.2 et les références citées). Il relève en principe de la compétence du droit cantonal, respectivement communal, et de la planification des zones d'affectation, de déterminer dans quelles zones les constructions d'infrastructure, dont font également partie les installations de téléphonie mobile, sont généralement admissibles ou ne peuvent être admises qu'à titre exceptionnel (art. 22 al. 2 let. a LAT et art. 23 LAT; ATF 142 I 26 consid. 4.2; 141 II 245 consid. 2.1; 138 II 173 consid. 5.3). Dans le cadre de leurs compétences propres en matière d'aménagement du territoire et des constructions, les communes et les cantons peuvent ainsi prendre des mesures d'aménagement et édicter des dispositions également en ce qui concerne les antennes de téléphonie mobile. Ils peuvent donc influencer sur leur emplacement, à condition que les limites découlant du droit fédéral sur les télécommunications et sur la protection de l'environnement soient respectées (ATF 142 I 26 consid. 4.2; 133 II 64 consid. 5.3, 133 II 321 consid. 4.3.4, 4.3.5 et 4.2; cf. ég. TF 1C\_480/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.3; 1C\_608/2023 du 17 mai 2024 consid. 2.4). À cet égard, on peut envisager une planification négative, qui interdit en principe les antennes de téléphonie mobile dans certains secteurs déterminés dignes de protection ou sur certains objets protégés. On peut également envisager des mesures de planification positives, qui assignent les antennes de téléphonie mobile à certaines zones spécifiques, dans des emplacements particulièrement adaptés qui permettent une couverture suffisante de tous les opérateurs de téléphonie (ATF 142 I 26 consid. 4.2). Parmi les autres mesures de planification, on peut également envisager un modèle en cascade qui admettrait les antennes de téléphonie mobile en priorité dans les zones destinées aux activités, lorsque celles-ci se prêtent au service de téléphonie mobile de la commune concernée, ensuite dans les zones mixtes et enfin dans les zones destinées à l'habitation (ATF 142 I 26 consid. 4.2; 138 II 173 consid. 6.4 à 6.6; 141 II 245 consid. 2.1). Il est par ailleurs admissible que ces installations soient soumises à l'obligation de respecter certaines normes communales en matière d'esthétique ou d'intégration dans le paysage, si la base légale nécessaire existe au niveau communal (ATF 142 I 26 consid. 4.2; 141 II 245 consid. 7.1 et 7.4; TF 1C\_480/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.3). Dans tous

les cas, une base légale dans le droit communal ou cantonal est nécessaire pour de telles mesures de planification (ATF 142 I 26 consid. 4.2; TF 1C\_480/2023 du 9 décembre 2024 consid. 2.3; Marc-Olivier Besse, Le traitement des antennes de téléphonie mobile dans les plans d'affectation, in: Procédure administrative, territoire, patrimoine et autres horizons, Mélanges en l'honneur du Professeur Benoît Bovay, 2024, p. 237 ss, 239 s., 243, 249 ss). b) En l'occurrence, le projet d'initiative a pour objet l'introduction, dans le règlement communal en matière d'aménagement du territoire et de constructions, d'un article visant à déterminer l'emplacement des antennes de téléphonie mobile sur le territoire communal, en précisant, par l'introduction d'un régime de cascade, dans quelles zones du territoire cantonal celles-ci doivent s'implanter en priorité. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, la norme proposée vise manifestement la modification de la réglementation du mode d'utilisation ou de l'affectation du sol communal et constitue ainsi une mesure d'aménagement du territoire au sens des art. 14 LAT et 22 al. 1 LATC. Par le dépôt de leurs initiatives successives, et singulièrement par celui du projet litigieux, les recourants demandent précisément l'adoption d'une planification spéciale communale pour les installations de téléphonie mobile, bien que celle-ci ne soit pas imposée par le droit fédéral, ce qui ressort explicitement de l'argumentaire accompagnant leur projet. Le Tribunal fédéral envisage d'ailleurs expressément la possibilité pour les cantons et les communes de réglementer cette question – y compris par l'adoption d'un modèle en cascade – et retient que cela entre dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et de constructions (cf. consid.3a/bb supra). Certes, le projet litigieux ne remet pas en question l'intégralité de la planification communale, ni le caractère constructible ou non d'un périmètre donné comme c'était le cas dans les affaires CCST.2022.0001 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022 précitées. Il est cependant usuel que la procédure de planification porte sur des questions qui pourraient, en tant que telles, faire l'objet de décisions ponctuelles, mais qui sont traitées dans ce cadre afin d'assurer un aménagement cohérent du territoire et dans le but de prendre en considération et soulever tous les intérêts pertinents. C'est par exemple le cas également pour les normes relatives à l'espace réservé aux eaux, qui présentent un aspect technique particulier, mais qui sont prises en compte dans le cadre plus général de la planification. Il s'ensuit que le projet litigieux porte bien sur la modification du plan d'affectation communal d'Etagnières, en l'occurrence exclusivement de ses clauses réglementaires, et non sur la modification d'un règlement communal stricto sensu au sens de l'art. 4 al. 1 ch. 13 LC. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée lui a appliqué la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, retenant qu'un tel projet d'initiative faisait partie des "autres cas" visés par l'art. 138 al. 2 LEDP et qu'il devait dès lors être conçu en termes généraux. La modification en cours de procédure du titre de l'initiative, passé de "Pour une planification des installations de téléphonie mobile à Etagnières" à "Pour une réglementation des installations de téléphonie mobile à Etagnières" (nous surlignons), n'y change rien. Le fait qu'il n'a pas d'incidence sur la délimitation des zones du plan d'affectation ni sur la définition ordinaire du mode d'utilisation du sol (destination de la zone), contrairement aux affaires ayant donné lieu aux arrêts CCST.2022.0001 et CCST.2022.0006 du 2 décembre 2022, n'est pas non plus déterminant, puisque la modification des clauses réglementaires d'un plan est soumise à la même procédure, à savoir celle définie aux art. 34 ss LATC. Enfin, la question de savoir si l'objet de l'initiative litigieuse entre dans la catégorie des cas de minime importance dispensant la commune d'enquête publique et d'adoption par le conseil envisagée par l'art. 45 LATC ne se pose pas à ce stade; le cas échéant, c'est au moment de sa mise en œuvre que cette question devrait

être résolue (cf. art. 149 al. 6 LEDP). C'est également le lieu de rappeler que l'exigence de forme de l'art. 138 al. 2 LEDP permet de limiter les problèmes de mise en œuvre liés au domaine très réglementé et parfois très technique qu'est celui de la planification territoriale, tout en garantissant au corps électoral la possibilité d'exercer ses droits populaires (dans ce sens, cf. Flattet, *Démocratie*, n. 726). Il est vrai que cette exigence de forme, qui implique une mise en œuvre particulière, entraîne un plus long délai de traitement des initiatives déposées dans ce domaine, en comparaison avec celles rédigées de toutes pièces. Elle permet cependant d'assurer la prise en compte et le respect du droit supérieur en matière d'aménagement du territoire (tant procédural que matériel, cf. p. ex. TF 1C\_391/2021 du 8 juillet 2022 consid. 3; Flattet, *Démocratie*, n. 746; cf. ég. sur l'intervention de l'autorité cantonale au stade de l'examen préliminaire et de l'examen préalable, CCST.2022.0001 précité consid. 2d et 3; CCST.2022.0006 précité consid. 2b et 3), et en l'occurrence en matière de télécommunications, le tout dans les limites de la volonté des initiants protégée par la liberté de vote (cf. art. 34 al. 2 Cst.; Flattet, *Démocratie*, n. 727 et les réf. citées). Dans ce sens, l'exigence d'un dépôt sous la forme d'un projet conçu en termes généraux garantit que l'initiative puisse être effectivement réalisée (sur ce critère, cf. Grisel, *op. cit.*, n. 691). Enfin, contrairement à ce qu'avancent les recourants, ceux-ci étaient conscients à tout le moins depuis l'arrêt CCST.2022.0002 du 17 avril 2023 que leur initiative devait prendre la forme d'un projet conçu en termes généraux. Ils ne peuvent aujourd'hui reprocher à la municipalité d'avoir mené "un combat retardateur" en les rendant attentifs à cette exigence seulement le 17 juillet 2024. c) Au vu de ce qui précède, le projet litigieux, qui ne respecte pas la forme prescrite, pouvait être invalidé par l'autorité intimée, qui a agi conformément à l'art. 34 al. 1 Cst. Contrairement à ce qui est allégué, on ne distingue pas de violation du droit d'être entendus des recourants en lien avec les exigences de forme, ceux-ci ayant pu se déterminer à cet égard et l'autorité ayant suffisamment exposé les motifs guidant son raisonnement dans sa décision du 29 octobre 2024. Sur ce point, la décision entreprise doit dès lors être confirmée. d) Le projet d'initiative querellé règle de manière très détaillée la question de l'emplacement des installations de téléphonie mobile sur le territoire de la commune; il ne laisse aucune marge de manœuvre aux autorités chargées de son application et ne peut, ainsi, ni être traité en tant que proposition conçue en termes généraux, ni être reformulé d'office par la Cour, sous peine de contrevenir aux droits politiques des recourants garantis par l'art. 34 al. 1 Cst. (sur ce point, cf. Grisel, *op. cit.*, n. 677). On relève au demeurant que, bien qu'informés le 17 juillet 2024 par la municipalité du fait que leur initiative devait être conçue en termes généraux, les recourants ont refusé de procéder à la reformulation requise et ont eux-mêmes expressément demandé que leur initiative soit traitée comme un projet rédigé de toutes pièces; ils ne sauraient s'en plaindre aujourd'hui.

#### **E. 4**

Le recours devant déjà être rejeté pour les motifs exposés ci-dessus, il n'est pas nécessaire d'examiner la conformité du projet d'initiative litigieux avec le droit fédéral sur les télécommunications.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision entreprise. 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, CCST.2022.0001 du 2

décembre 2022 consid. 6; CCST.2022.0006 précité consid. 5). Il n'est pas alloué de dépens (cf. art. 179 al. 4 LEDP, également applicable à la procédure recours selon les art. 188 ss LEDP).

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