Etendue de l’examen d’une initiative populaire et principe de la stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT)

Auteur : Tobias Sievert

Date : 14 avril 2024

TF, 28.09.2023, 1C_32/2023

Dans le contrôle de conformité d’une initiative populaire en matière de planification, la commune doit se limiter à un examen sommaire de l’art. 21 al. 2 LAT et ne sanctionner que les cas de violations manifestes du principe de la stabilité des plans.

Faits

En **2006**, la commune du Mont-sur-Lausanne adopte le **plan de quartier** « Valleyre » qui prévoit une zone de verdure et d’habitats groupés. Ce plan n’entre toutefois en vigueur qu’en **2019**, en même temps que d’autres plans de quartier afin d’exécuter un remaniement parcellaire. En **2021**, des électeurs de la commune déposent un projet d’**initiative populaire communale** rédigée en termes généraux dans le but de classer le périmètre du plan de quartier « Valleyre » en **zone inconstructible**.

La commune du Mont-sur-Lausanne **déclare invalide le projet d’initiative** au motif qu’il contrevient à l’art. 21 al. 2 LAT, lequel consacre le **principe de la stabilité des plans**. Sur recours du comité d'initiative, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois déclare l’initiative valide.

Des citoyens opposés à l’initiative forment un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral. Celui-ci doit se prononcer en particulier sur l’étendue de l’examen d’une initiative populaire en matière de planification au regard du principe de la stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT).

Droit

Avant d’autoriser la récolte de signatures, la commune doit **statuer sur la validité de l’initiative** et constater sa nullité si elle est contraire au **droit supérieur** (art. 113 al. 1 let. a LEDP-VD en lien avec art. 140 al. 4 LEDP-VD).

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 exprime un compromis entre le besoin d’adapter régulièrement les plans et l’exigence de la sécurité du droit, dont fait partie la **stabilité des plans**. L’art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en **deux étapes** : la première consiste à déterminer si les **circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan** ; la seconde consiste à **adapter le plan si le besoin se fait sentir**. Lors de chacune de ces étapes, une **pesée des intérêts** doit être menée. Il s’agit de peser l’intérêt à la **stabilité des plans** face à l’intérêt d’**adapter les plans aux changements intervenus**. Cet examen doit notamment se faire au regard de la **durée de validité du plan**, de l’**importance des motifs de révision** et de l’**intérêt public poursuivi**.

Ces principes s’appliquent dans le cas d’une initiative populaire qui vise à modifier un plan d’affectation. En effet, celle-ci ne saurait remettre en cause la stabilité du plan d’affectation, car ces principes résultent du droit fédéral.

Il appartient dès lors à la commune saisie d'une initiative populaire en matière de planification **d'examiner si une modification sensible des circonstances** (art. 21 al. 2 LAT, première étape) **peut entrer en compte**. Dans ce contexte, la commune doit se limiter à un **examen sommaire** de la question de l'art. 21 al. 2 LAT, dès lors qu'il ne lui est **pas possible d'appréhender l'ensemble des intérêts à ce stade**. Ce n'est que dans une procédure de planification subséquente que ces intérêts pourront être appréhendés et qu'il sera possible de prendre une décision conforme aux principes de la LAT sur la nécessité de réviser le plan d'affectation. **Au stade de l'examen de l'initiative populaire, seule une violation manifeste du principe de la stabilité des plans doit être sanctionnée**.

En l'espèce, le plan de quartier est entré en vigueur en 2019, à savoir environ **deux ans avant le dépôt de l'initiative** en 2021. Dans ces circonstances, les recourants soutiennent que l'initiative litigieuse est contraire au principe de la stabilité des plans. Cela étant, le Tribunal fédéral relève que le plan de quartier a été **adopté en 2006 déjà**. Les données à l'origine de la planification remontent ainsi à **plus de 15 ans au moment du dépôt de l'initiative**, dépassant ainsi l'horizon de planification de 15 ans fixé par la loi pour la zone à bâtir (art. 15 al. 1 LAT).

Par conséquent, il ne paraît **pas manifeste que l'initiative contrevient au principe de la stabilité des plans**. C'est donc à juste titre que le Tribunal cantonal a déclaré l'initiative valide.

Partant, le Tribunal fédéral rejette le recours.