

INITIATIVE N° affaire: CCST.2022.0006 PLAN D'AFFECTATION RÉVISION{PRESTATION D'ASSURANCE} Autorité:, Date décision: CCST, 02.12.2022 LATC-34 Juge: AJO LATC-36 LATC-37 Greffier: CBA LATC-47 (01.09.2018) LAT-21-2 Publication (revue LEDP-113-1-4 juridique): LEDP-138 LEDP-138-2 Ref. TF: LEDP-140-4 LEDP-147 Nom des parties contenant: GRAND/Municipalité de Montreux, Comité d'initiative de l'initiative populaire communale "Sauver les Grands-Prés" LEDP-149

Résumé contenant:

Décision municipale validant une initiative communale portant sur l'abrogation d'un plan partiel d'affectation en vigueur et sur l'adoption, en remplacement pour le même périmètre, d'un nouveau plan d'affectation. - 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. 2b); - grief de la violation de l'art. 21 al. 2 LAT écarté (consid. 2 et 3): au stade du contrôle de la validité matérielle de telles initiatives, la municipalité ne doit 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 complet 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; - 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 rejeté.

---

TRIBUNAL CANTONAL COUR CONSTITUTIONNELLE Arrêt du 2 décembre 2022

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

Recourant François GRAND, à Montreux, représenté par Me Matthieu CARREL, avocat à Lausanne, Autorité intimée Municipalité de Montreux, à Montreux, Tiers intéressé Comité d'initiative de l'initiative populaire communale "Sauver les Grands-Prés", à Chailly-Montreux, représenté par Me Pierre Chiffelle, avocat à Vevey, Objet Recours François GRAND c/ décision du 9 septembre 2022 de la Municipalité de Montreux autorisant la récolte des signatures pour l'initiative populaire communale "Sauver les Grands-Prés"

Vu les faits suivants:

A. Au mois de mai 2022, un comité d'initiative composé de citoyens de la commune a soumis à la Municipalité de Montreux (ci-après: la municipalité) un projet de liste de signatures pour une initiative populaire communale intitulée "Sauver les Grands-Prés". Cette proposition est rédigée dans les termes suivants:

"1. La parcelle 2052 est immédiatement et durablement colloquée en zone de verdure (non constructible) destinée à la promotion de la biodiversité et à une aire de loisirs pour le public.

2. Le plan partiel d'affectation "Les Grands-Prés" et son règlement sont abrogés."

B. Le 9 septembre 2022, la municipalité a rendu une décision admettant la validité de cette initiative. Elle a pris formellement acte de son dépôt et a autorisé la récolte des signatures, conformément à ce que prévoit l'art. 141 de la loi cantonale du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01). Selon cette décision, le délai de récolte de signatures commence le 9 septembre 2022 et se termine le 9 décembre 2022.

La décision de la municipalité a fait l'objet, le jour même, d'un affichage au pilier public.

C. Le plan partiel d'affectation (PPA) "Les Grands Prés" a été adopté par le Conseil communal de Montreux le 8 novembre 2017 et il a été approuvé (mis en vigueur) le 23 juillet 2018 par le Département du territoire et de l'environnement. Il définit l'utilisation d'un terrain appartenant à la Commune de Montreux, représentant une surface de 2,5 ha (parcelle n° 2052). Ce périmètre est "affecté à la zone mixte habitation de moyenne densité et activités tertiaires, ainsi qu'à l'aire forestière" (art. 1 al. 2 du règlement [RPPA]). Plusieurs "aires d'évolution des constructions nouvelles" sont prévues, ces bâtiments devant se réaliser en trois étapes distinctes (art. 8 RPPA). La municipalité a décidé, dans sa séance du 19 août 2022, de délivrer les premiers permis de construire pour des bâtiments à édifier dans le périmètre du PPA.

D. Agissant le 29 septembre 2022 par la voie du recours en matière de droits politiques, François Grand, domicilié à Montreux et électeur dans cette commune, demande à la Cour constitutionnelle de réformer la décision de la municipalité validant l'initiative populaire communale précitée, en ce sens que dite initiative est déclarée invalide.

Dans sa réponse du 21 octobre 2022, la municipalité conclut au rejet du recours.

Le comité d'initiative s'est déterminé le 21 octobre 2022 en demandant le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée.

Le recourant a répliqué le 11 novembre 2022, en confirmant ses conclusions.

E. Le recourant a requis de la Cour constitutionnelle qu'elle prononce, par voie de mesures provisionnelles, la suspension du délai de trois mois pour la récolte des signatures, jusqu'à droit connu sur le recours. Cette requête a été rejetée par une décision du 1er novembre 2022.

Considérant en droit:

1. Aux termes de l'art. 188 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01), entrée en vigueur le 1er janvier 2022, les décisions relatives à la validité d'une initiative cantonale ou communale sont susceptibles

de recours à la Cour constitutionnelle. S'agissant d'une initiative populaire en matière communale, la compétence pour procéder à l'examen préliminaire et pour statuer sur la validité du texte, avant la récolte des signatures, appartient à la municipalité (art. 140 LEDP - voir en particulier l'alinéa 4). En l'espèce, la municipalité a rendu la décision attaquée en application de cette disposition, ce qui ouvre la voie du recours pour violation des droits politiques prévu à l'art. 19 de la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RS 173.32) et réglé plus précisément aux art. 188 ss LEDP.

Comme le recourant est membre du corps électoral communal, il a qualité pour recourir (art. 189 al. 2 LEDP). Conformément à l'art. 190 LEDP, le délai de recours est de vingt jours dès la publication de la décision, en l'occurrence dès son affichage au pilier public; ce délai a été observé. Le mémoire du recourant respecte en outre les exigences de motivation de l'art. 191 LEDP. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2. Le recourant fait valoir en substance que l'abrogation du PPA "Les Grands Prés" (l'objet de l'initiative) est demandée pour des motifs politiques, et non pas pour des motifs d'aménagement du territoire. Il invoque un principe du droit fédéral de l'aménagement du territoire, consacré par l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), en vertu duquel il faut une modification sensible des circonstances pour décider d'une adaptation d'un plan d'affectation récemment en vigueur; en d'autres termes, l'art. 21 al. 2 LAT garantit la stabilité des plans d'affectation. Du point de vue du recourant, la décision admettant la validité de l'initiative viole ce principe du droit fédéral.

a) La municipalité, à qui il incombe de rendre d'emblée (dès l'annonce de l'initiative par le comité et avant la récolte des signatures) une décision concernant la validité d'une initiative populaire en matière communale, doit contrôler la proposition sous deux aspects: d'une part, elle doit vérifier qu'elle n'est pas contraire au droit supérieur; d'autre part, elle doit contrôler le respect des règles de l'unité de rang, de forme et de matière (art. 113 al. 1 LEDP, par renvoi de l'art. 140 al. 4 LEDP; cf. aussi art. 137 LEDP).

Le recourant ne dénonce pas une violation des règles de l'unité de rang, de forme et de matière (art. 137 al. 1 let. b LEDP). S'agissant en particulier de l'unité de forme, la loi précise qu'elle est respectée "lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces" (art. 137 al. 3 LEDP). En l'occurrence, la municipalité considère qu'il s'agit d'une proposition conçue en termes généraux car "elle ne pourrait entrer en vigueur immédiatement après son acceptation, mais devrait être mise en oeuvre par les autorités de planification au moyen d'une suppression formelle du PPA et d'une modification du PGA pour le secteur des Grands Prés" (décision attaquée, p. 3). Dans ses déterminations, le comité d'initiative ne critique pas à ce propos l'appréciation de la municipalité.

b) L'art. 135 al. 1 LEDP énumère les objets sur lesquels peut porter une initiative populaire communale, à savoir en particulier:

"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; [...]"

L'art. 138 LEDP, qui fait partie des dispositions relatives à l'initiative communale (art. 135 ss LEDP), a la teneur suivante:

1 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.

2 Dans les autres cas, elle doit être conçue en termes généraux et énoncer les objectifs du projet.

Dans le cas particulier, l'initiative tend à l'abrogation d'un plan partiel d'affectation en vigueur et à l'adoption, en remplacement pour le même périmètre, d'un nouveau plan d'affectation dont les caractéristiques seraient les suivantes: le régime juridique serait celui d'une "zone de verdure (non constructible)", avec une "aire de loisirs pour le public". Le texte proposé ne règle pas plus en détail les installations admises dans cette aire de loisirs.

La municipalité est fondée à considérer 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, 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 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. Si une initiative populaire portant sur la révision d'un plan d'affectation communal aboutit (c'est-à-dire si le nombre de signatures requis est récolté), la loi sur l'exercice des droits politiques ne prévoit pas directement une décision du peuple sur la nouvelle mesure de planification. Un processus en plusieurs étapes est réglé par la LEDP (cf. infra, consid. 3b) et, par ailleurs, la LATC définit une procédure d'établissement des plans d'affectation où plusieurs autorités sont chargées d'appliquer le droit de l'aménagement du territoire (cf. infra, consid. 3c). Le recourant estime que c'est au tout début du processus, c'est-à-dire au stade de l'examen de la validité de l'initiative (avant l'autorisation de récolte des signatures - cf.

art. 141 LEDP), que la conformité de la modification de plan proposée à l'art. 21 al. 2 LAT, devrait être examinée.

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; arrêt TF 1C 261/2007 du 5 mars 2008 consid. 1.1 non publié aux ATF 134 I 172; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3e éd., Berne 2004, p. 152).

La norme du droit supérieur invoquée par le recourant, 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 1er 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, 4e 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, 4e 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, 2e 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. 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. 2) 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.

On ne peut donc pas d'emblée considérer qu'en autorisant la récolte des signatures pour une initiative populaire en matière de planification, la municipalité prend une décision qui amènera les citoyens à se prononcer, en tant qu'électeurs, sur un texte susceptible de violer l'ordre juridique, et qui contraindra les autorités, appelés à concrétiser l'initiative, à adopter des règles s'écartant du droit supérieur. Au contraire, l'application combinée des règles de la LEDP et de la LATC permet, par principe, d'éviter que le résultat de la mise en oeuvre de l'initiative viole le droit de l'aménagement du territoire.

Cela étant, il peut arriver qu'une initiative se révèle clairement contraire à l'art. 21 al. 2 LAT, quand par exemple elle est 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 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). Dans ces circonstances, la municipalité pourrait prononcer son invalidité. En définitive, le droit cantonal permet une annulation en cas de violation évidente de l'art. 21 al. 2 LAT, mais non pas lorsqu'une révision du plan d'affectation pourrait éventuellement entrer en considération (contrôle ne sanctionnant qu'un vice grave et manifeste, ce qui est admissible au regard de la garantie constitutionnelle fédérale des droits politiques - cf. Grisel, op. cit., p. 269).

Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce. L'annonce de l'initiative populaire est intervenue quatre ans après l'entrée en vigueur du PPA "Les Grands Prés" et le comité d'initiative vise des objectifs qui ne sont pas étrangers à l'application des principes de l'aménagement du territoire (cf. art. 3 LAT) et qui, contrairement à ce qu'affirme le recourant, ne sont pas d'ordre purement politique. Les considérations de la municipalité à propos de l'art. 21 al. 2 LAT, dans la décision attaquée, ne sont qu'un avis préalable, fondé sur une appréciation *prima facie*, et cette décision ne lie pas les autorités qui devront, ultérieurement le cas échéant, effectuer la pesée des intérêts prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire. Cela étant, dans la mesure où la municipalité admet la validité de l'initiative au regard de l'art. 21 al. 2 LAT, le résultat du contrôle de la conformité au droit supérieur est correct, vu la portée de la décision prise dans le cadre de l'art. 140 al. 4 LEDP.

Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus en détail l'argumentation de la municipalité, dans sa décision du 9 septembre 2022. Partant, les griefs du recourant, qui en substance soutient que le PPA "Les Grands Prés" ne devrait pas être abrogé au terme d'une pesée des intérêts conforme à l'art. 21 al. 2 LAT mais qui ne parvient pas à démontrer qu'il serait lui-même atteint dans l'exercice de ses droits politiques à cause l'examen *prima facie* de la municipalité dans le cadre de l'art. 140 al. 4 LEDP, doivent être écartés. En outre, la requête du recourant, tendant à ce que cette autorité produise un avis de droit qu'elle avait requis dans le cadre de cette procédure, doit être rejetée. Il n'est pas nécessaire de connaître le contenu complet de cette expertise, dont certains passages ont du reste été reproduits dans la décision attaquée, pour statuer sur le recours.

4. En vertu des principes exposés ci-dessus, il faut des circonstances particulières pour invalider d'emblée une initiative populaire communale visant la modification d'un plan d'affectation. Cela étant, la décision de la municipalité fondée sur l'art. 140 al. 4 LEDP, qui concerne l'exercice des droits politiques et intervient à un stade très précoce, n'est pas une décision d'application de la LATC, prise dans le cadre de la procédure d'établissement des plans d'affectation (art. 34 ss

LATC).

Tant 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 LAT 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. Il résulte du considérant 3 ci-dessus que le recours doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. 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 ce propos, 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 rejeté.

II. La décision de la Municipalité de Montreux du 9 septembre 2022 est confirmée.

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.