

# **BGer 1C\_695/2021 vom 4. November 2022**

Bundesgericht, 2022-11-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_695\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_695_2021)

FR: TF 1C\_695/2021 du 4 novembre 2022

IT: TF 1C\_695/2021 del 4 novembre 2022

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ; cf. arrêts 1C\_141/2014 du 4 août 2014 consid. 1.1, in ZBI 116/2015 p. 194 et 1C\_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 1.3 s'agissant spécifiquement de la zone réservée) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause relevant de l'aménagement du territoire ( art. 82 let. a LTF et 34 al. 1 LAT [RS 700]). Il est donc en principe recevable comme recours en matière de droit public, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; il est particulièrement atteint par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation en zone réservée de la parcelle dont il est propriétaire.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

Le recourant se plaint d'un établissement inexact des faits par la cour cantonale.

#### **E. 2.1**

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Il y a arbitraire ( art. 9 Cst. ) dans l'appréciation des preuves si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables. Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables ( ATF 145 I 26 consid. 1.3; 141 IV 369 consid. 6.3).

#### **E. 2.2**

Le recourant se prévaut de l'existence d'un écoquartier sur la parcelle voisine n° 15'323, comportant 88 logements achevés au printemps 2020. Les pièces qu'il produit permettent de confirmer son propos. L'arrêt attaqué a toutefois tenu compte de cet écoquartier puisqu'il en est fait mention dans le procès-verbal de l'inspection locale effectuée par la cour cantonale ainsi que dans l'examen de la proportionnalité de la mesure (arrêt attaqué, consid. 5b/aa p. 15). Ainsi qu'on le verra, le nombre exact de logements, non constaté par la cour cantonale,

n'est pas décisif en l'espèce (consid. 3.2 ci-après). Quant au fait, retenu par la cour cantonale, que la parcelle du recourant se trouve "dans un secteur sis à l'extrémité d'une zone peu densément bâtie, en limite de vastes terrains agricoles et de forêts, pour ainsi dire libres de constructions", il n'est pas contredit par l'extrait du guichet cartographique récent produit par le recourant, dont il ressort que la parcelle du recourant est effectivement située à l'extrémité du secteur construit constitué par ce nouvel écoquartier et qu'au-delà, se trouvent une forêt (au nord-ouest), de vastes champs (au sud-est) et une très grande parcelle très peu densément bâtie, vraisemblablement en zone de loisirs (au nord-est).

Il en va de même de la qualité de la desserte en transports publics, le recourant rejoignant les constatations de la cour cantonale à teneur desquelles le secteur est desservi par un bus (d'une cadence de 20 minutes) menant à la ligne de métro rejoignant le centre-ville. Le recourant critique en réalité l'appréciation des premiers juges selon laquelle cette desserte n'est "pas optimale", ce qui, ainsi qu'on le verra ci-dessous, n'est pas décisif.

Enfin, le recourant fait grief à la cour cantonale de ne pas avoir tenu compte du document de présentation publique de la révision du plan d'affectation communal, qui établirait que la commune n'a pas l'intention de dézoner sa parcelle. Or, l'arrêt attaqué rappelle expressément que, quelles que soient les intentions actuelles de la commune, celles-ci sont susceptibles d'évoluer au fil de l'avancement du processus de révision du plan d'affectation non encore soumis à l'examen préalable du canton au jour de l'arrêt attaqué (consid. 5b/aa p. 16). Le document dont se prévaut le recourant n'a donc pas été ignoré par la cour cantonale, mais a été jugé non décisif pour le sort de la cause. Le recourant ne discutant pas cet aspect-là de la question, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'appréciation de la cour cantonale sur ce point.

### **E. 3**

Le recourant se plaint d'une violation de l' art. 27 LAT , d'une application arbitraire de l'art. 46 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), d'une violation du principe de la proportionnalité et de la garantie de la propriété, ainsi que d'une violation de l'égalité de traitement et, en lien avec ce grief, de l'art. 1 al. 2 let. a biset b, et de l'art. 3 al. 3 let. a bis LAT.

#### **E. 3.1.1**

Selon l' art. 27 LAT , s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit vaudois, l'art. 46 LATC prévoit que les communes ou le département peuvent établir des zones réservées selon l' art. 27 LAT . Ces zones interdisent ou limitent la constructibilité de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2).

Une zone réservée au sens de l' art. 27 LAT est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification; elle a pour effet, dans le but de ne pas entraver la planification future, de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2; arrêt 1C\_156/ 2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.2). Outre que l'adaptation du plan d'affectation en vigueur s'impose, la loi ne pose pas de condition particulière à l'adoption d'une zone réservée.

L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, que celui-ci soit ou non conforme au droit (ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31 ad art. 27). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du plan directeur cantonal (RUCH,

op. cit. , n. 32 ad art. 27). Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l' art. 15 al. 2 LAT (arrêt 1C\_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1).

Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes ( art. 15 al. 1 LAT ). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ( art. 15 al. 2 LAT ). Le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux art. 1 et 3 LAT , en particulier la préservation du paysage et le maintien pour l'agriculture de suffisamment de bonnes terres cultivables. Les modifications de la LAT entrées en vigueur le 1er mai 2014 prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact ( art. 1 al. 2 let. b LAT ).

### **E. 3.1.2**

La garantie de la propriété est ancrée à l' art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l' art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance que lui, ou de trancher de pures questions d'appréciation (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 176 consid. 6.1; 132 II 408 consid. 4.3). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation, y compris lorsqu'il s'agit de zone réservée ( ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba; arrêt 1C\_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.3).

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante.

L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement ( ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 134 I 23 consid. 9.1).

### **E. 3.2.1**

La nécessité de réviser le plan d'affectation pour redimensionner les zones à bâtir du territoire communal n'est pas contestée en l'espèce.

### **E. 3.2.2**

La parcelle du recourant n'est pas située au coeur de la zone construite, mais à l'extrémité de celle-ci. Tout en soulignant sa contiguïté avec le quartier de villas voisin récemment développé accueillant quelques infrastructures publiques (épicerie, poste, centre d'accueil de jour et cabinet de physiothérapie), la cour cantonale a constaté que les terrains situés au-delà de la parcelle du recourant ne sont pas voués à l'habitation, mais essentiellement colloqués en zone agricole, en aire forestière, en zone équestre et en zone de sport, loisirs et hébergement. Dans le cadre de l'adoption d'une zone réservée, cet examen de la situation du terrain à large échelle, et non à l'échelle des terrains directement adjacents à la parcelle litigieuse, est pertinent. En procédant de la sorte, on constate que la zone constructible à l'extrémité de laquelle la parcelle n° 15'325 se trouve constitue déjà une sorte d'excroissance de la zone à bâtir, voire un îlot isolé du reste de l'agglomération.

Aussi, quand bien même le terrain est situé dans la continuité d'un quartier récemment bâti, regroupant selon les explications crédibles du recourant une centaine de logements, pourvu d'infrastructures publiques et relativement bien desservi par les transports en commun, la configuration et la localisation de ce secteur rendent son maintien en zone à bâtir sujet à examen. En d'autres termes, c'est la situation de tout le secteur, et non la situation de la parcelle au sein de ce secteur, qui est apparaît décisive ici pour décider de l'affectation en zone réservée. Dit secteur étant en outre exclu du périmètre du PALM, l'appréciation des premiers juges n'est pas contraire à l' art. 27 LAT s'agissant de la pertinence d'intégrer la parcelle du recourant à la zone réservée.

On peut certes s'étonner que la Commune ait encore récemment cautionné le développement de tout un nouveau quartier de plusieurs dizaines de logements dans ce secteur précisément. Toutefois, dans un contexte général d'habitat étendu, cumulé à un surdimensionnement de la zone à bâtir, le planificateur doit inévitablement s'en prendre à des parcelles dont de nombreuses caractéristiques n'excluraient pas - dans un contexte inverse de besoins en terrains constructibles - qu'elles soient affectées à la zone à bâtir. En l'occurrence, l'affirmation des premiers juges selon laquelle la surface de la zone réservée communale ne serait pas suffisante pour procéder aux déclassements nécessaires n'est pas critiquable. Le recourant met lui-même une pièce du dossier en exergue, savoir le plan de redimensionnement établi par la commune (pièce 9 accompagnant le recours), qui indique expressément que "des surfaces supplémentaires sont d'ores et déjà demandées par le canton". En tant qu'elle est déjà construite, équipée et contiguë à un secteur construit, il est vrai que la parcelle litigieuse n'est probablement pas la parcelle la plus à même d'atteindre le but poursuivi par la lutte contre le surdimensionnement des zones à bâtir. Cela étant, les juges cantonaux ont relevé que le terrain conservait d'importants droits à bâtir. Aussi est-il pertinent de vouloir intégrer à la réflexion de la planification à venir le sort de tels droits à bâtir, ce en dépit du fait que le terrain comporte déjà une construction. Il est évident que cela ne préjuge en rien de l'affectation qui devra être décidée pour la parcelle litigieuse.

Enfin, examinant dans le cadre de la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété du recourant, les juges cantonaux ont constaté que le rural sis sur le terrain litigieux était actuellement en ruine. Suite à l'effondrement d'une partie du toit, la façade mitoyenne avec le bâtiment voisin était découverte, ce qui rendrait des travaux nécessaires au vu des éventuelles infiltrations d'eau. L'ancienne partie du bâtiment consacrée au logement est vétuste et non habitable en l'état. Soupesant les intérêts en cause, l'arrêt attaqué retient que la mise en zone réservée n'empêche pas le recourant de procéder aux travaux d'entretien nécessaires ni d'agrandir - certes dans une mesure limitée - la surface habitable du bâtiment. Cette appréciation doit être confirmée, étant précisé que, comme l'a souligné la cour cantonale à plusieurs reprises, la restriction en cause est limitée dans le temps.

Quant à un éventuel effet anticipé positif du nouveau plan d'affectation communal, expressément prévu par le droit vaudois, il ne saurait suppléer la zone réservée, puisque la teneur du futur plan n'est précisément pas arrêtée en l'état. La mesure litigieuse est ainsi seule véritablement apte à permettre de conserver la marge de manoeuvre nécessaire au planificateur pour le redimensionnement de la zone à bâtir.

### **E. 3.2.3**

Pour les motifs déjà évoqués ci-dessus, l'arrêt attaqué n'est pas critiquable non plus du point de vue du respect de l'égalité de traitement. En effet, au contraire de la parcelle du recourant, les terrains auxquels celui-ci se réfère sont situés dans un secteur qui s'inscrit véritablement en continuité de l'agglomération principale et sont plus proches, selon les constatations non contestées de l'arrêt attaqué, d'un centre périurbain (arrêt cantonal, consid. 6c/bb p. 19). Au vu de telles différences, il n'est pas décisif que ces autres parcelles, englobées dans un secteur largement bâti lui-même compris dans l'agglomération, ne soient pas construites. Contrairement à ce que le recourant affirme, la différence de traitement entre ces parcelles et la sienne n'est ainsi pas contraire au principe de l'équité ou de l'égalité ni à l' art. 9 Cst.

En résumé, en l'état, une modification de l'affectation du terrain litigieux ne saurait complètement être exclue, si bien qu'il ne contrevient pas à la LAT ni à la garantie de la propriété de l'inclure dans la zone réservée.

## **E. 4**

Le recourant conteste par ailleurs la teneur du règlement de la zone réservée communale, en particulier l'art. 3 al. 2. Cette disposition lui interdirait de " transformer l'entier du volume existant de son vétuste bâtiment en surface habitable, malgré sa nécessité de procéder à des travaux ". Le recourant y voit une pesée des intérêts lacunaire contraire à l' art. 3 al. 1 let . c de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), une violation du principe de densification du milieu bâti ( art. 1 et 3 LAT ) et une violation de l'interdiction de l'arbitraire.

### **E. 4.1**

L' art. 3 al. 2 let . c du règlement de la zone réservée prévoit notamment que les constructions existantes sises dans les zones de villas A peuvent être agrandies si les dispositions réglementaires en vigueur sont respectées, l'agrandissement n'excède pas 25 % des surfaces habitables constatées au premier jour d'ouverture de l'enquête publique de la zone réservée, et l'agrandissement n'excède pas une surface habitable de 75 m<sup>2</sup>.

A teneur de l' art. 3 al. 1 let . c OAT, lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence; ce faisant, elles fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

#### **E. 4.2**

Le recourant propose que le règlement soit modifié de sorte qu'il puisse utiliser tout le volume de sa construction pour y développer des surfaces habitables.

Soupesant les intérêts en cause dans le cadre de l'application du principe de la proportionnalité, les premiers juges constataient que la mise en zone réservée n'empêchait pas le recourant de procéder aux travaux nécessaires, ni d'agrandir dans une mesure limitée la surface habitable du bâtiment. C'est dans ce contexte que ceux-ci considéraient que l'autorité avait agi dans le cadre de son pouvoir d'appréciation d'une manière qui n'était pas critiquable. Faisant valoir son intérêt économique à utiliser la totalité du volume du bâtiment, le recourant ne dirige pas sa critique contre l'appréciation des juges. En particulier, il n'expose pas en quoi une pleine utilisation du volume disponible permettrait de respecter la valeur conservatoire de la mise en zone réservée. En effet, dans le cas - extrême - où la parcelle du recourant serait déclassée, des restrictions d'augmentation de la surface habitable lui seraient opposables en vertu des dispositions de la LAT et de l'OAT, y compris à l'intérieur du volume existant. Aussi, la solution que le recourant préconise n'est-elle pas neutre du fait de la préexistence du bâtiment, au contraire de ce qu'il laisse entendre. Il est compréhensible que le recourant veuille rentabiliser d'éventuels travaux urgents de réfection de la toiture en les combinant avec l'exploitation d'un maximum de surfaces habitables. Cela étant, comme l'ont relevé les premiers juges, le règlement permet de procéder en partie de la sorte et constitue ainsi un compromis. On relève au demeurant que l'urgence des travaux de réfection de la toiture n'est pas le fruit d'une dégradation subite due à un imprévu, mais bien le résultat d'un abandon de tout entretien régulier du bâtiment, ce dont le recourant est seul responsable. Cet état des choses mis en perspective avec la durée limitée de la restriction à son droit de propriété permet de considérer que les instances précédentes ont procédé à une pesée des intérêts conforme à l' art. 3 OAT .

S'agissant de l'allégation de violation du principe de densification du tissu bâti découlant des art. 1 et 3 LAT , il peut être renvoyé à ce qui a été constaté sous considérant 3 ci-dessus, à savoir la situation de la parcelle à l'extrémité d'un secteur construit isolé du reste de l'agglomération.

Le grief est ainsi mal fondé.

#### **E. 5**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais de son auteur, qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). La Commune de Lausanne, quand bien même elle a agi par l'intermédiaire d'un avocat, n'a pas droit à des dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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