

VD_OMNI AC.2019.0066 vom 28. Februar 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0066

FR: VD_OMNI AC.2019.0066 du 28 février 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0066 del 28 febbraio 2020

Regeste

A. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Municipalité d'Epalinges | Instauration d'une zone réservée cantonale sur une parcelle non bâtie, entourée sur trois côtés de villas et qui fait géographiquement partie d'un quartier de villas. Cette zone réservée cantonale tendrait à limiter l'augmentation de population de la commune. On peut se demander si cet objectif n'entre pas en contradiction avec la LAT révisée qui préconise un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) et une densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT). Selon l'Office fédéral du développement territorial, la méthode du Plan directeur cantonal fondée sur des plafonds de population affaiblit le principe du développement vers l'intérieur dans les zones à bâtir existantes. Confirmation néanmoins de la zone réservée cantonale qui empêche de manière cohérente que, trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, la parcelle (où un projet de construction a été mis à l'enquête avant la zone réservée communale) soit exemptée des effets de la zone réservée communale qui s'étend à toutes les zones de faible densité hors périmètre compact de l'agglomération. Recours au TF rejeté (1C_218/2020 du 23 juillet 2021).

Erwägungen

E. 1

L'instauration d'une zone réservée est parfois qualifiée de mesure provisionnelle, autrement dit de décision incidente. Or selon l'art. 74 al. 3 et 4 LPA-VD, les décisions incidentes, hormis celles sur la compétence et la récusation, ne sont susceptibles de recours que si - notamment - elles peuvent causer un préjudice irréparable. Il n'en découle toutefois pas que les recours contre les zones réservées seraient irrecevables. En effet, en dépit de sa nature temporaire destinée à préserver une planification future, l'institution d'une zone réservée, à l'issue d'une procédure indépendante de planification, constitue une décision finale et ne peut être assimilée à une mesure provisionnelle du point de vue de la recevabilité du recours. La jurisprudence fédérale y voit un processus de planification ordinaire et considère qu'il s'agit d'une décision finale (ATF 1C_545/2018 du 19 novembre 2019, consid. 1; 1C_149/2018 du 13 septembre 2018, consid. 1.1). En tant que décisions finales, les décisions attaquées sont susceptibles de recours conformément à l'art. 74 al. 1 LPA-VD.

E. 2

Le recours de A. _____ tend à la modification des considérants des décisions cantonales attaquées. Cette conclusion est irrecevable. En effet, seul le dispositif d'une décision peut faire l'objet d'un recours (1C_125/2018 du 8 mai 2019, consid. 3.1 non publié aux ATF 145 II 218).

E. 3

Les zones réservées sont régies par les dispositions suivantes: L'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1919 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), intitulé "Zones réservées", prévoit ce qui suit: " 1 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. 2 Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai." Dans sa nouvelle teneur au 1er septembre 2018, applicable au moment où les décisions attaquées ont été rendues (les 18 octobre 2018, 18 et 25 janvier 2019), l'art. 46 LATC, intitulé également "Zones réservées", est libellé ainsi: " 1 Les communes où 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. 2 La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation." a) Les zones réservées ont pour but de garantir (provisoirement) la planification (telle qu'elle a été envisagée). 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 constructions viennent entraver cette liberté (Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Bâle 2016, art. 27 N.26). Par l'adoption d'une zone réservée, de futures mesures d'aménagement du territoire se voient accorder un effet anticipé négatif: une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée. La zone réservée a ainsi comme effet de surseoir à l'application du droit encore applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (1C_156/2019 du 26 novembre 2019, consid. 2.2 citant ATF 136 I 142 consid. 3.2 p. 145; 1C_441/2019 du 7 janvier 2020, consid. 4.3.1, et les références citées; 1C_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 2.2; 1C_39/2017 du 13 novembre 2017, consid. 4.5;). La jurisprudence fédérale (1C_260/2019 du 18 octobre 2019, consid. 3.1.3) rappelle que selon le message du Conseil fédéral concernant la LAT, à l'intérieur de ces zones, il est interdit de prendre toute disposition propre à entraver l'établissement des plans d'affectation. Cas échéant, les mesures à prendre au sein des zones réservées doivent respecter le principe de la proportionnalité. Elles ne pourront interdire les aménagements et les constructions que s'ils compromettent le cours normal de l'élaboration des plans d'affectation (Message du 27 février 1978, FF 1978 p. 1007 ss, ad art. 26 LAT). L'absence de menace pour le futur plan d'aménagement doit être appréciée restrictivement. Tout ce qui pourrait faire obstacle à la planification doit être écarté, tout précédent négatif est à éviter (ég. ATF 113 Ia 362 consid. 2a/bb p. 365). L'adoption d'une zone réservée constitue dans le même temps une restriction de droit public à la propriété. Elle n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que si, conformément à l'art. 36 Cst., elle est fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (ATF 113 Ia 362 consid. 2 p. 364; arrêts 1C_149/2018 précité consid. 2.2; 1C_141/2014 précité consid. 5.1). Selon la jurisprudence, l'art. 27 LAT constitue une base légale suffisante et ne nécessite pas de dispositions cantonales d'exécution. L'intérêt public attaché à la création d'une zone réservée implique quant à lui une sérieuse volonté d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet d'aménagement futur. Le principe de la proportionnalité exige quant à lui que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi (ATF 113 Ia 362 consid. 2a-c p. 365-367; arrêt 1P.365/2006 du 5 octobre 2006 consid. 3.1; également ATF 118 Ia 510 consid. 4d p. 513). b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'instauration

d'une zone de planification ("Planungszone" ou zone réservée dans le texte français de l'art. 27 LAT) suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2; cet arrêt rappelé par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014 est régulièrement cité par la cour de céans: AC.2017.0364 du 25 septembre 2019; AC.2018.0195 du 9 septembre 2019; AC.2017.0386 du 27 septembre 2018, AC.2017.0078 du 28 février 2018, AC.2016.0420 du 6 juin 2017, AC.2013.421 du 26 avril 2016). L'instauration d'une zone réservée présuppose 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 (telle que l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2), ou du plan directeur cantonal (1C_545/2018 du 19 novembre 2019, consid. 4.2). En général, une zone réservée satisfait à l'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité puisqu'il s'agit de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente. La règle de la nécessité est également respectée lorsque la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier (1C_545/2018 du 19 novembre 2019, consid. 4.3).

E. 4

a) Dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, l'art. 15 LAT prévoyait que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps. Selon la jurisprudence prévalant déjà sous l'ancien art. 15 LAT, les zones à bâtir surdimensionnées étaient contraires à la LAT et devaient être réduites (ATF 140 II 25 consid. 4.3; ATF 136 II 204 consid. 7). Le nouvel art. 15 LAT, entré en vigueur le 1er mai 2014 après que la nouvelle du 15 juin 2012 avait été acceptée en votation populaire le 3 mars 2013, prévoit notamment ce qui suit: 1 Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes. 2 Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. 3 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. (...) Comme l'exposait le Conseiller aux Etats Cramer, les zones à bâtir surdimensionnées sont néfastes: elles le sont d'abord parce qu'elles entraînent un gaspillage du sol; elles le sont ensuite parce qu'elles entraînent des atteintes au paysage; elles le sont enfin parce que cette mauvaise organisation du territoire est coûteuse - notamment s'agissant des équipements et des infrastructures (BOCE, 27 septembre 2010, p. 881). Pour soutenir l'adoption de l'art. 15 al. 2 LAT (dont l'introduction remonte à un amendement du Conseil des Etats) a été évoqué au Conseil National le fait que l'excès de zone à bâtir aboutit à un gaspillage du sol: du fait d'une offre abondante, on disperse les constructions au lieu de bâtir de manière compacte (intervention Teuscher, BOCN, 29 septembre 2011, p. 1790). b) L'arrêt AC.2018.0201 du 28 juin 2019 consid. 2cbb rappelle que quelle que soit sa version, le PDCn a constaté en substance que la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois des zones à bâtir actuellement légalisées dans le canton est bien plus importante que ce qui est nécessaire pour les besoins prévisibles à quinze ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT. Il a ainsi enjoint les

communes à définir leur besoins, à savoir la croissance démographique programmée à quinze ans, puis à évaluer leur capacité existante de développement résidentiel (capacité d'accueil, réserves) et enfin à faire le bilan en vérifiant que leur capacité de développement est à la mesure de leurs besoins, sinon à adapter leur zone à bâtir (mesure A11). Dans sa version actuelle, le PDCn retient que le réseau des centres vaudois, qui garantit la cohésion du canton, est menacé par l'étalement urbain, à savoir la dispersion de la population et de l'habitat hors des centres, en périphérie et en campagne. Pour y remédier, il préconise en priorité le développement à l'intérieur du territoire urbanisé, la valorisation du potentiel inutilisé et la recherche d'une densification adaptée au contexte (PDCn4, ligne d'action A1; voir aussi mesure A11). Les communes appelées à redimensionner leurs zones à bâtir doivent réviser leurs plans d'affectation et soumettre leur projet à l'approbation du canton au plus tard cinq ans après l'adoption du PDCn par le Grand Conseil (à savoir juin 2022). La mesure A11 du PDCn préconise que la révision des PGA prenne en compte au moins les aspects suivants: "- la qualité de la desserte en transports publics; - l'accès en mobilité douce aux services et équipements; - la qualité des sols et les ressources, dont les surfaces d'assolement; - l'environnement, notamment la nature, le paysage, et la maîtrise d'éventuels risques et nuisances; - la capacité des équipements et des infrastructures; - la possibilité d'équiper à un coût proportionné; - la disponibilité des terrains. Pour répondre aux besoins à 15 ans, les communes, dans l'ordre: 1. réaffectent les terrains excédant les besoins ou peu adéquats au développement; 2. densifient le territoire urbanisé; 3. mettent en valeur les réserves et les friches, notamment par la densification." c) L'autorité intimée a déjà eu l'occasion (AC.2019.0182 du 5 novembre 2019, consid. 4) de rappeler sa pratique en matière d'opposition au permis de construire et d'instauration d'une zone réservée. Cette pratique dépend de la réponse à quatre questions qui sont celles de savoir si la commune est surdimensionnée, si la construction est destinée à l'habitation, si elle est située hors des périmètres de centre définis par le PDCn et si elle est située hors du territoire urbanisé (voir dans le même sens la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jean-François Thuillard relative aux oppositions déposées par le SDT, dans le cadre de l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat sur la 4e adaptation du Plan directeur cantonal (ci-dessous: EMPD PDCn4): Bulletin du Grand Conseil [BGC] Législature 2007-2012, Tome 23 Conseil d'Etat, p. 421). d) Au fil des arrêts rendus en matière de zones réservées, le Tribunal fédéral a été amené à considérer qu'en cas de surdimensionnement de la zone à bâtir, la zone réservée ne doit pas s'étendre à tout le territoire communal mais doit inclure seulement les secteurs qui entrent en considération pour une réduction de la zone à bâtir (1C_511/2018 du 3 septembre 2019, destiné à la publication, consid. 5.4 et les références citées). Inversement, pour confirmer une zone réservée communale à Founex qui s'étendait à l'ensemble des surfaces constructibles à faible densité, le Tribunal fédéral a retenu que cela permettait d'assurer une liberté d'action suffisante de la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal et que dans ce cadre, le principe d'égalité de traitement empêchait que certaines parcelles soient exclues du périmètre visé, à moins qu'il apparaisse d'emblée qu'elles ne pourront pas être concernées par le remaniement de la zone à bâtir (1C_16/2019 du 18 octobre 2019, consid. 4.4). Pour confirmer un permis de construire accordé malgré une zone réservée en cours d'adoption, le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'apparaissait pas critiquable d'avoir jugé que la construction litigieuse répondait aux objectifs de densification poursuivie par la LAT: le planificateur local souhaitait soustraire le fonds litigieux au régime de la zone réservée; selon la jurisprudence, une telle disposition n'est pas nécessairement contraire à l'art. 27 LAT (1C_156/2019 du 26

novembre 2019, consid. 2.4.4). Dans un arrêt récent, la cour de céans s'en est tenue finalement à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 113 Ia 362, consid. 2 a bb, p. 366) selon laquelle une zone réservée peut trouver son fondement dans le fait que le propriétaire entend construire à un endroit qui entre sérieusement en considération pour une réduction de la zone à bâtir (AC.2019.0182 du 5 novembre 2019, consid. 4 in fine; cet arrêt confirme une zone réservée cantonale instaurée sur une parcelle excentrée en raison d'un projet de construction, non touché par la zone réservée communale, dont la réalisation se présenterait comme une avancée des constructions sur un secteur de terres cultivées préservées à proximité d'un coteau viticole). Dans un autre arrêt, le tribunal de céans a considéré que la question à laquelle il doit répondre au stade du litige relatif à la zone réservée est celle de savoir si la possibilité d'un déclassement des parcelles en cause peut raisonnablement être prise en considération dans le cadre de la future révision du plan général d'affectation (AC.2017.0457 du 7 janvier 2019, consid. 2b).

E. 5

L'instruction de la présente procédure a fait apparaître que des plans de quartier sur le territoire d'Epalinges ont été approuvés par le département intimé dans un passé assez récent. Il s'agit en particulier du plan de quartier "La Possession/Bois De Ban" qui se trouve en dehors du périmètre compact, dont l'approbation par le département date du 20 mars 2017 et la confirmation par l'arrêt AC.2017.0172 du 20 mars 2019. Le SDT a expliqué à l'audience de la présente cause qu'il avait avalisé ce plan malgré sa situation en dehors du périmètre compact parce qu'il avait été mis à l'enquête avant l'entrée en vigueur de la modification de la LAT le 1^{er} mai 2014, que la procédure était trop avancée pour revenir en arrière et qu'il était proche de la zone village et des transports publics, avec une nouvelle ligne de bus. Les recourants ne contestent pas ces explications. Ils n'en tirent pas d'arguments en faveur de leurs conclusions.

E. 6

C'est en vain que les recourants B-C-D invoquent l'art. 133 LATC pour soutenir que l'autorité cantonale intimée ne pourrait invoquer l'art. 134 LATC que si la question de la non-conformité du plan en vigueur avait déjà été tranchée conformément à la procédure imposée par le droit transitoire de l'art. 133 LATC. Cette dernière disposition prévoit que dès l'entrée en vigueur de la LATC, le Conseil d'Etat établit la liste des communes dont les plans et les règlements d'affectation en vigueur sont conformes aux dispositions de ladite loi et qu'il impartit aux autres communes un délai pour adopter un plan répondant aux exigences légales. La Cour de céans a déjà jugé que la procédure instaurée par les art. 133 et 134 LATC s'appliquait "dès l'entrée en vigueur de la LATC" et ne s'applique plus au-delà de la période (jusqu'au 31 décembre 1987) durant laquelle des plans d'affectation conformes à la LAT devaient être établis (AC.2018.0208 du 18 janvier 2019, consid. 8). Au reste, le Tribunal fédéral a déjà jugé que l'art. 27 LAT constitue une base légale fédérale qui permet, à elle seule et indépendamment du droit cantonal, d'instaurer une zone réservée (1C_551/2018 du 19 novembre 2019, consid. 2.2).

E. 7

Pour ce qui concerne les parcelles des recourants B-C-D, l'inspection locale a permis au tribunal de constater qu'elles forment un ensemble non construit étagé dans la pente irrégulière qui s'étend entre le chemin de Ballègue et le golf de Lausanne. Elles sont desservies par le chemin du Petit-Cerisier qui s'embranché à mi-longueur du chemin de

Ballègue. Le long de ce tronçon du chemin de Ballègue, depuis le chemin du Ruisseau-Martin, de nombreuses parcelles ne sont pas construites, notamment dans l'angle avec le chemin de Praz-Buchilly où se trouvent de vastes parcelles encore cultivées colloquées en zone de plan spécial, ainsi qu'à proximité du tronçon du chemin de Ballègue bordé par la forêt. Les constructions existantes (notamment sur la parcelle 1541 d'un des recourants) se trouvent pour la plupart en haut de la pente en bordure du golf. Tel est le cas aussi de la parcelle voisine au nord, bâtie d'une seule maison de maître en bordure du golf et largement vierge de construction pour le surplus. Même si l'autre côté du chemin de Ballègue à l'ouest et au nord est largement bâti, les parcelles des recourants, compte tenu de leurs dimensions (12'540 m² au total) et des parcelles non bâties qui les entourent, ne peuvent pas être considérées comme intégrées au territoire bâti. Elles sont par ailleurs à plusieurs centaines de mètres de l'arrêt de bus régulier (ligne 46 des TL) le plus proche (arrêt Ballègue situé au chemin de la Laiterie), étant précisé qu'un service Taxibus, soit une service surtaxé et sur demande, se trouve à 200 m du chemin du Petit-Cerisier. Enfin, les parcelles litigieuses sont éloignées du périmètre de centre, que ce soit dans son périmètre adopté en 2012 ou même dans le périmètre élargi proposé par le SDT en 2011. Tout bien considéré, les parcelles des recourants B-C-D ne peuvent pas être considérées comme n'entrant d'emblée pas en considération pour une éventuelle réduction de la zone à bâtir. L'instauration d'une zone réservée cantonale sur ces parcelles peut être confirmée.

E. 8

La parcelle 766 de la recourante E._____ est entourée de parcelles bâties de villas sur trois côtés. Quoi qu'en dise le SDT, son rapport avec la zone agricole située plus à l'ouest au nord du chemin du Bornalet, ou avec le secteur non bâti dans l'angle des chemins de Ballègue et de Praz-Buchilly, est assez ténu car deux ou trois rangées de villas la séparent de ces secteurs. La parcelle 766 est bordée au sud par le chemin du Bornalet et à l'ouest par le chemin de la Laiterie, où se trouve l'arrêt "Ballègue" de la ligne de bus 46. L'éventualité d'un dézonage de cette parcelle ne s'impose pas d'emblée, si ce n'est qu'elle ne se trouve pas dans le périmètre de centre, même dans la teneur que le SDT en avait proposée en 2011, qui s'arrêtait au bord de la parcelle 766 à l'ouest du chemin de la Laiterie. Il faut toutefois prendre en considération, en face de la parcelle 766 de l'autre côté du chemin de la Laiterie, la présence de la parcelle 779 qui est intégrée dans la zone réservée communale. Le SDT relève à juste titre que la parcelle 766 forme avec la parcelle 779 un ensemble de plus d'un hectare, vierge de construction. Il faut rappeler à cet égard que la jurisprudence relative à la notion de "terrains déjà largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT distinguait entre les "brèches ou espace vides dans le tissu bâti" et les "surfaces non bâties plus étendues à l'intérieur du milieu bâti" qui n'appartiennent pas au territoire déjà largement bâti. Cette jurisprudence avait déterminé qu'une surface non construite peut en principe être considérée comme une brèche dans le milieu bâti jusqu'à 1 hectare et qu'au-delà, la conclusion inverse s'imposait (1C_361/2011 du 28 juin 2012, consid. 5.2). A cet égard, même si l'autorité communale n'a évoqué aucune réaffectation éventuelle de cet ensemble d'un hectare, la possibilité d'un déclassement des parcelles en cause peut raisonnablement être prise en considération. L'instauration d'une zone réservée cantonale sur la parcelle 766 et l'intégration de la parcelle 779 dans la zone réservée communale ont finalement pour effet de mettre ces deux parcelles sur pied d'égalité, ce qui paraît cohérent. La zone réservée cantonale sur la parcelle 766 peut être confirmée.

E. 9

La situation est plus délicate pour la parcelle 1080 du recourant A._____. Cette parcelle de 2289 m² fait partie du quartier de villas desservi par le chemin de Montéclard, qui débouche sur le chemin du Polny où une nouvelle ligne de bus est attendue. Ce quartier était inclus dans le périmètre compact d'agglomération proposé par le SDT en 2011. La parcelle 1080 est entourée sur trois côtés par des parcelles bâties de villas. Sur le quatrième côté au sud-ouest, l'inspection locale a montré qu'en raison de la pente et des arbres, on distingue difficilement les parcelles qui la jouxtent à l'aval et qui ne sont accessibles que d'en dessous par le chemin de Florimont. L'une de ces parcelles est d'ailleurs bâtie également. a) A première vue, en regard du but poursuivi par le législateur en matière de réduction de la zone à bâtir, on distingue mal en quoi l'interdiction de construire sur la parcelle 1080 permettrait de préserver le paysage d'une atteinte. Le maintien d'une parcelle vide au sein d'un quartier de villas existant pourrait même être considéré comme une forme du gaspillage évoqué lors de l'adoption de l'art. 15 al. 2 LAT qui impose la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. (v. ci-dessus). b) Dans sa décision du 25 janvier 2019 approuvant la zone réservée cantonale sur la parcelle 1080, le département intimé rappelle comme dans ses autres décisions ce qui suit : "C. Selon la mesure A11 du plan directeur cantonal (PDCn), adopté par le Grand Conseil le 20 juin 2017 et approuvé par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018, les possibilités de développement hors centre accordées entre 2015 et 2036 s'élèvent à 352 habitants (2235 habitants en 2015 x 0.75% x 21 années) pour la commune d'Epalinges. Cela étant, le potentiel d'accueil communal est actuellement de 2678 habitants. En comparant la capacité d'accueil hors centre au moment du bilan (352 habitants) et le potentiel de croissance de la Commune hors centre (2678 habitants), celle-ci a une surcapacité d'accueil de 2384 habitants. Par conséquent, la zone à bâtir de la commune d'Epalinges est manifestement surdimensionnée." Dans sa réponse au recours du 4 avril 2019, le SDT expose ce qui suit : "1. La commune d'Epalinges dispose de zones d'habitation et mixtes très largement surdimensionnées. Elle ne dispose que de très peu de parcelles non bâties, situées dans la continuité de la zone agricole. Au nord, la limite avec Le Mont-sur-Lausanne est matérialisée par une aire forestière. Au nord-est, se trouve le golf (zone d'installations para-publiques). Au sud, il y a la commune de Lausanne et le quartier de Vennes, largement urbanisé. Le redimensionnement de la zone constructible ne pourra dès lors pas se limiter aux franges. Cela implique nécessairement que des mesures soient prises également pour des fonds situés plus près du milieu bâti. Pour ce motif, la présence de parcelles non bâties et la proximité de la zone agricole ou de l'aire forestière joue un rôle déterminant dans la délimitation du territoire urbanisé. [...] L'aire forestière se trouve à 30 m au nord et à 40 m au sud-est de la parcelle n° 1080. La présence d'une aire forestière à une distance aussi proche démontre bien que le secteur n'est pas dévolu exclusivement à l'habitation mais que des activités agricoles ou forestières s'y déroulent déjà actuellement. La décision relève aussi que les parcelles n° 385, 389, 390, 2792 et 2798 jouxtent la parcelle n° 1080 au sud-ouest. Certes, elles n'ont pas toutes une limite commune avec les zones réservées litigieuses, mais elles forment un bloc compact sans aucune construction et dont la réaffectation paraît évidente. C'est avant tout sa proximité immédiate avec les parcelles litigieuses qui a été mise en évidence par le DTE. C'est sur ces parcelles qu'on trouve la surface libre de construction de 30'000 m². Le fonds n° 389, qui a à lui seul une surface totale de 32'926 m² et qui ne comprend qu'une seule construction, se trouve à 30 m de la parcelle n° 1080 et jouxte directement la parcelle n° 1562 au sud. Quant au fonds n° 1562, il comprend déjà une surface de 8'585 m² en aire forestière soit 77% de sa surface totale. Sous la planification actuelle, l'habitation n'est déjà pas la destination principale de

cette parcelle, la partie constructible représentant moins d'un quart de sa surface." b) Le tribunal a pu constater en inspection locale que l'appréciation du SDT relative à la parcelle 1562 ne prête pas le flanc à la critique. La zone réservée cantonale qui la concerne peut-être confirmée. c) Pour ce qui concerne la parcelle 1080, l'inspection locale a montré qu'elle fait géographiquement partie du quartier de villas de Montéclard et il peut paraître contestable de lier son sort au secteur encore cultivé à l'aval du chemin de Florimont ou à l'aire forestière qui occupe une partie de la pente entre le chemin de Florimont et le quartier de villas de Montéclard. D'après les explications du SDT, l'absence de parcelles non bâties jouxtant la zone agricole conduit à envisager de dézoner des parcelles vierges situées à l'intérieur du milieu bâti, apparemment pour les maintenir vides dans le but de supprimer les habitants supplémentaires qu'un logement sur ces parcelles pourrait amener dans la commune. On peut se demander si cet objectif n'entre pas en contradiction avec ceux de la LAT révisée: comme le rappelle un arrêt récent (1C_429/2018 du 30 septembre 2019, consid. 4.1), la LAT préconise un développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis LAT), la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) et une densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 let. a bis LAT). C'est le lieu de rappeler (v. ég. AC.2019.0109 du 19 février 2019) que la méthode consistant à fixer des plafonds de population instaurée par le Plan directeur cantonal est l'un des points sur lesquels l'autorité fédérale, lors de l'approbation de ce plan directeur, a formulé une réserve. En effet, l'OFDT-ARE juge que cette méthode empêche la densification des zones déjà bâties. On lit ceci dans le rapport d'examen établi par l'OFDT le 16 janvier 2018 au sujet de la quatrième adaptation du Plan directeur cantonal (p. 24 du document disponible à l'adresse <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/plans-directeurs-cantonaux/planification-directrice-du-canton-de-vaud.html>): "Lors de l'examen préalable, la Confédération avait requis du canton qu'il s'exprime sur les incitations négatives à la densification liées à sa méthodologie de dimensionnement des zones à bâtir, fondée sur des plafonds de population à un horizon donné par type d'espace ou de centre cantonal. Force est de constater que le PDCn Vaud, dans sa version soumise à examen, ne semble pas contenir de mécanisme permettant l'optimisation des projets de développement, en particulier dans les zones à bâtir existantes, sans qu'il n'en résulte des inconvénients majeurs pour l'autorité de planification, en principe communale. Le principe de développement de l'urbanisation vers l'intérieur, au coeur de la révision de la LAT, s'en trouve ainsi affaibli." La réserve correspondante est formulée dans la décision d'approbation du Conseil fédéral sous ch. 9 let. h qui invite le canton de Vaud, lors de la prochaine adaptation du plan directeur, à: "h). introduire des correctifs aux incitations négatives au développement vers l'intérieur, en particulier pour les projets d'agglomération." c) Le tribunal renoncera toutefois à examiner plus avant la question posée ci-dessus. Cette retenue s'impose, au stade provisoire de la zone réservée, en l'espèce où la délimitation du périmètre de centre, apparemment déterminante pour le sort de certaines parcelles, a fait l'objet d'appréciations divergentes de l'autorité cantonale et de l'autorité communale. On rappellera à cet égard que la délimitation du périmètre de centre doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire, à l'instar par exemple des inventaires fédéraux des sites marécageux et des marais, qui ne sont fondés que sur des ordonnances du Conseil fédéral (AC.2019.0182 du 5 novembre 2019, consid. 4a). En outre, s'il n'est certes pas possible de recourir directement contre le plan directeur cantonal, le justiciable peut en revanche, lorsqu'il conteste un plan d'affectation, critiquer la planification directrice qu'elle applique (ATF 1C_16/2019 du 18 octobre 2019, consid. 2.1). Il n'y a pas lieu de préjuger ici des litiges qui pourraient survenir

à ce sujet. Le tribunal juge finalement qu'il convient d'envisager la situation dans son ensemble. Il constate à cet égard que les trois recours interjetés contre l'instauration de zones réservées cantonales sur le territoire communal ont leur origine dans l'appréciation apparemment divergente de l'autorité communale et de l'autorité cantonale quant à l'opportunité d'exempter de la zone réservée communale les parcelles sur lesquelles un projet de construction avait été mis à l'enquête avant l'enquête sur la zone réservée (cette exemption était possible selon l'art. 3 du règlement de la zone réservée communale dont le SDT avait demandé la suppression). En définitive, l'intervention de l'autorité cantonale, par la voie de l'opposition au permis de construire puis de la zone réservée cantonale, vise finalement à empêcher cette exemption. Or il faut garder à l'esprit que les nouvelles dispositions de la LAT sont entrées en vigueur le 1er mai 2014, que le SDT n'a entrepris qu'en janvier 2016 de surveiller les demandes de permis de construire dans les zones constructibles excédentaires et mal situées et que les zones réservées cantonales litigieuses font suite à des projets de construction mis à l'enquête entre décembre 2017 et mars 2018. En tant qu'elles empêchent les parcelles concernées de bénéficier, plus de trois ans après la modification de la LAT, d'une exemption des effets de la zone réservée, les décisions du département intimé se révèlent cohérentes. Il convient en conséquence de confirmer aussi l'appréciation de l'autorité intimée relative à la parcelle 1080.

E. 10

Il résulte des considérants qui précèdent que le dossier permet au tribunal de statuer sans qu'il soit nécessaire de donner suite aux réquisitions de production de pièces de certains des recourants.

E. 11

Vu ce qui précède, les trois recours sont rejetés et les décisions correspondantes sont confirmées. Un émolument sera à la charge de chacun des recourants ou groupe de recourants, qui n'ont pas droit à des dépens.

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