

# VD\_OMNI AC.2019.0386 vom 14. Oktober 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-10-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2019.0386](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0386)

FR: VD\_OMNI AC.2019.0386 du 14 octobre 2020

IT: VD\_OMNI AC.2019.0386 del 14 ottobre 2020

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Municipalité de Lausanne | Zone réservée cantonale sur une parcelle au nord de la Ville de Lausanne faisant suite à un projet de construction auquel le SDT s'est opposé avec succès. Commune surdimensionnée hors périmètre compact avec une zone réservée communale n'incluant pas la parcelle. Projet de PACom pour réviser le PGA ne prévoyant pas de mettre la parcelle hors de la zone à bâtir. Confirmation du fait qu'une zone réservée cantonale peut être mise en place sur des parcelles quand bien même la commune s'y oppose et déclare vouloir maintenir les parcelles en zone à bâtir dans le futur PACom. Il s'agit toutefois de déterminer si la parcelle entre sérieusement en considération pour une réduction de la zone à bâtir communale et si son inclusion dans une zone réservée cantonale est nécessaire et adéquate. La parcelle (de 806 m<sup>2</sup>, en nature pré-champ) est comprise dans un ensemble bâti, fait géographiquement partie d'un quartier de villas et n'est pas véritablement liée au secteur cultivé dont elle est topographiquement séparée, séparation encore accentuée par des habitations récentes dans la zone intermédiaire voisine. La restitution à l'exploitation agricole improbable en raison de l'accès, de la proximité du quartier résidentiel et de la configuration des lieux. Secteur à proximité du centre d'Epalinges, des transports publics, de l'Ecole Hôtelière de Lausanne et de voies de communications importantes. Constructions récentes à proximité confirmant un processus de densification dans le secteur. L'instauration d'une zone réservée cantonale peut être remise en question en raison des caractéristiques spécifiques de cette parcelle et des mesures prises par la commune pour redimensionner sa zone à bâtir et réviser son PGA. Recours admis et décision annulée.

## 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 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), 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 (arrêts TF 1C\_267/2019 du 5 mai 2020 consid 1, 1C\_545/2018 du 19 novembre 2019 consid. 1; 1C\_149/2018 du 13 septembre 2018 consid. 1.1). En tant que décision finale, la décision attaquée est susceptible de recours

conformément à l'art. 74 al. 1 LPA-VD. Interjeté contre la décision levant l'opposition déposée par la recourante contre un projet de zone réservée cantonale concernant la parcelle dont elle est propriétaire, le présent recours satisfait aux conditions de recevabilité des art. 92 ss LPA-VD. Il y a lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

## **E. 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. (...)"'. Avec ces modifications, le législateur fédéral a voulu se concentrer sur les problèmes les plus aigus de l'aménagement du territoire, à savoir la dispersion des constructions et la perte de terres cultivables. Le nouvel art. 15 LAT précise les conditions permettant de classer des nouveaux terrains en zone à bâtir, conditions qui résultaient déjà de la jurisprudence fédérale (ATF 141 II 393 consid. 2; arrêt TF 1C\_113/2014 du 3 septembre 2014 consid. 3.1; Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire publié in FF 2010 959, ch. 1.1 p. 963). Ainsi, le nouvel art. 15 LAT a essentiellement codifié la jurisprudence et la pratique, mais la modification de la LAT apporte certaines innovations telles que l'exigence de plans directeurs contenant les stratégies de répartition des zones à bâtir et le calcul supposé plus précis des surfaces en fonction des besoins (ATF 141 II 393 consid. 2; Alexandre Flückiger, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, Révision 2014 de la LAT – Faire du neuf avec du vieux?, Zurich 2015, p. 81). Les nouvelles règles de la LAT relatives au redimensionnement des zones à bâtir ont permis de mettre en évidence d'importants décalages entre les exigences légales prévalant déjà sous l'ancien droit et les dimensions effectives des zones à bâtir (arrêts TF 1C\_568/2014 et 1C\_576/2014 du 13 janvier 2016 consid. 7.2; Message précité, FF 2010 959, ch. 1.1 p. 963, ch. 2.3.4 p. 980, ch. 2.6 p. 987 et ch. 3.2 p. 988). bb) Dans le canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles (sur cette notion: arrêt TF 1C\_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 4) pour les quinze années suivantes a été traitée en particulier par la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008, l'actuel PDCn a fait l'objet de plusieurs adaptations. Une quatrième adaptation a été adoptée par le Grand Conseil les 20 et 21 juin 2017 pour être approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018 et une quatrième adaptation bis du PDCn, qui concerne des adaptations mineures de compétence du Conseil d'Etat liées aux projets d'agglomération sans influence sur la présente cause, a encore été adoptée par le Conseil d'Etat le 30 janvier 2019 et approuvée par la Confédération le 20 décembre 2019. 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 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 (ligne d'action A1; voir aussi mesure A11). La mesure A11 du PDCn constate que, d'une manière générale, les réserves légalisées de terrains à bâtir sont réparties inégalement entre les communes, et que leur localisation ne répond plus aux critères actuels. Hors des centres, les réserves sont le plus souvent excédentaires. Les communes sont donc tenues de réviser leurs plans d'affectation dans les cinq ans suivant la 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn. Un tableau fixe la croissance totale maximale de 2015 à 2030 pour les périmètres compacts d'agglomération et de centre cantonal. Pour les cinq autres types d'espaces, il définit la croissance annuelle maximale: 1,7% pour les périmètres des centres régionaux, 1,5% pour les périmètres des centres locaux et les périmètres des localités à densifier, et 0,75% pour les villages et quartiers hors centre. La densité minimale des nouvelles zones d'habitation est également fixée, pour les mêmes périmètres. Les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir si ceux-ci sont susceptibles d'entraver la mise en conformité des planifications ou que les terrains répondent aux qualités de surfaces d'assolément. Elles se fondent notamment sur l'art. 77 LATC (dans sa version en vigueur jusqu'au 31 août 2018 – aLATC –, disposition reprise à l'art. 47 LATC) et peuvent planifier des zones réservées selon l'art. 46 aLATC. Le DTE peut aussi s'opposer à la délivrance d'un permis de construire si la zone à bâtir est manifestement trop étendue. cc) En l'espèce, il n'est pas contesté que la commune de Lausanne présente une zone à bâtir surdimensionnée sur une partie de son territoire (territoire compris en dehors du périmètre compact du PALM), puisqu'elle présente, selon la décision attaquée, une capacité d'accueil hors périmètre compact de 2'660 habitants (fin 2016) alors que le potentiel de croissance pour 2036 est de 502 habitants. En comparant la capacité d'accueil au moment du bilan (2660 habitants) et le besoin au moment du bilan (296 habitants), celle-ci a une surcapacité d'accueil de 2364 habitants. L'autorité communale a, dans ce contexte, l'obligation de réviser sa planification dans un délai échéant au mois de juin 2022, conformément au PDCn et à l'art. 15 al. 2 LAT. On se trouve donc dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art 27 al. 1 LAT. L'autorité concernée ne discute pas cette obligation, l'intention de la commune d'y satisfaire ressortant d'ailleurs clairement de la zone réservée communale adoptée et des démarches entreprises tendant à la modification de son plan général d'affectation afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT. d) En l'espèce, il convient de constater que même si l'autorité communale a, dans le cadre de sa vision, proposé un certain redimensionnement dans les territoires forains de la commune et a instauré une zone réservée communale garantissant ce redimensionnement, celui-ci ne sera pas nécessairement suffisant pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par la

#### **E. 4**

ème adaptation du PDCn. Le représentant de la commune l'a d'ailleurs reconnu à l'occasion de la vision locale. Compte tenu du surdimensionnement de la zone à bâtir communale, il faut ainsi constater que la création d'une zone réservée cantonale pourrait se justifier de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs changements d'affectation et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal. Le Tribunal cantonal a déjà confirmé l'instauration d'une zone réservée cantonale sur certaines parcelles dans une commune ayant mis en œuvre une zone réservée communale en vue de garantir le redimensionnement de ses zones

à bâtir, zone réservée communale n'incluant pas les parcelles en question (cf. arrêts AC.2019.0035, AC.2019.0040 précité concernant la Commune de \*\*\*\*\*; AC.2017.0457 du 7 janvier 2019 et AC.2018.0361 du 15 avril 2019 concernant la Commune de \*\*\*\*\*). Le Tribunal a également eu l'occasion de constater qu'une zone réservée cantonale peut être instaurée sur des parcelles, quand bien même la commune fait état de son intention de maintenir les parcelles en question en zone à bâtir dans le cadre du nouveau PGA (cf. arrêts AC.2019.0035, AC.2019.0040 précité concernant la Commune de \*\*\*\*\*; AC.2016.0420 du 6 juin 2017). Dans l'arrêt AC.2018.0361, le Tribunal cantonal a souligné que la mise en place d'une zone réservée cantonale ne restreignait pas la marge de manœuvre dont pouvait bénéficier la commune dans le cadre de la révision de son plan d'affectation. La commune gardait en effet la possibilité de maintenir la parcelle faisant l'objet de la zone réservée cantonale en zone à bâtir si elle redimensionnait correctement par ailleurs les zones constructibles, de manière à respecter les exigences de la LAT (notamment de l'art. 15 al. 2 LAT) et du PDCn. Il n'y avait dès lors pas lieu de retenir que l'instauration d'une zone réservée cantonale portait atteinte aux prérogatives communales en matière d'aménagement du territoire (arrêt précité consid. 3d). Dans un arrêt récent concernant la Commune de \*\*\*\*\* (1C\_267/2019 du 5 mai 2020), le Tribunal fédéral a confirmé une zone réservée cantonale portant sur deux parcelles alors que la commune avait clairement manifesté son intention de maintenir ces parcelles en zone à bâtir et qu'elle avait fait établir un projet de zone réservée communale ne les incluant pas. L'autorité cantonale compétente peut par conséquent établir une zone réservée, quand bien même on se trouve en présence d'une volonté du planificateur communal de maintenir le secteur visé en zone à bâtir.

3. Il n'en demeure pas moins qu'en l'occurrence la commune, qui a déjà entrepris plusieurs mesures en vue de réduire le surdimensionnement de sa zone à bâtir dans ses territoires forains en concertation avec le SDT, a délibérément exclu la parcelle litigieuse de la zone réservée communale instaurée, qu'elle confirme son intention de ne pas modifier l'affectation de ce bien-fonds dans le cadre de la révision de son plan général d'affectation et qu'elle estime que la réalisation du projet litigieux n'aurait pas de conséquence sur le redimensionnement futur de sa zone à bâtir. Il convient dès lors de vérifier si l'interdiction de toute construction peut s'imposer au planificateur pour la parcelle litigieuse et de s'interroger sur l'admissibilité d'une mesure d'aménagement qui entraîne l'inconstructibilité de cette parcelle au regard des buts de la LAT. En particulier, il faut donc déterminer si la parcelle litigieuse entre sérieusement en considération pour une réduction de la zone à bâtir communale, ce que la commune et la recourante contestent, et si l'inclusion de la parcelle n o 20253 dans la zone réservée cantonale litigieuse est nécessaire et adéquate.

a) La recourante et la municipalité soutiennent que tel n'est pas le cas puisque l'autorité communale est consciente de la nécessité de prendre des mesures provisionnelles afin de garantir le redimensionnement de la zone à bâtir et a élaboré à cet effet une zone réservée communale, qui a d'ores et déjà été mise à l'enquête publique, adoptée par le Conseil communal et approuvée par le DIT. La recourante et la commune soutiennent ainsi que le canton ne pouvait intervenir que si cette dernière était inactive, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'intérêt lié à la rationalisation de l'espace constructible ne serait pas concret puisque le canton a approuvé la zone réservée communale qui ne comprend pas la parcelle de la recourante. Ensuite, la municipalité considère que la parcelle n o 20253 n'entre pas en considération pour réduire le surdimensionnement de la zone à bâtir des territoires forains de Lausanne. Le projet de nouveau PGA de Lausanne ne prévoit pas de diminuer les droits à bâtir dans le secteur la \*\*\*\*\* dans la mesure où les réserves en zone à bâtir y sont

faibles et très ponctuelles. Ce dernier est déjà largement bâti. Ce secteur n'a ainsi jamais été envisagé comme un secteur à dézoner, que ce soit au début des discussions avec le SDT en 2017 ou actuellement. La recourante estime de son côté, que sa parcelle ne serait pas située à l'extérieur du territoire urbanisé et ne serait pas propice à une restitution à la zone agricole. L'autorité intimée aurait de plus méconnu que la parcelle était équipée, située à proximité de l'Ecole Hôtelière de Lausanne, en bordure de la route communale, et aisément accessible en transports publics. La recourante conteste le critère du territoire urbanisé. Elle estime notamment que sa parcelle se situe à l'intérieur de ce territoire et que les critères établis pour définir le périmètre du territoire urbanisé ne reposent sur aucune base légale. Pour l'autorité intimée, un blocage temporaire des possibilités de construire sur la parcelle n° 20253 serait de nature à permettre de garantir une réduction de la zone à bâtir surdimensionnée. La zone réservée est mise en place pour laisser du temps à la commune de préparer la révision de son plan et cette mesure n'empêche pas que la parcelle concernée soit maintenue en zone à bâtir ultérieurement. L'autorité intimée expose que le territoire urbanisé a été déterminé selon la Fiche d'application du SDT "Comment délimiter le territoire urbanisé ?" (version actuelle: février 2019). Pour le reste, le fait que la parcelle soit équipée et qu'elle ne puisse être exploitée comme terre agricole ne serait pas déterminant. Au vu de ses caractéristiques, il était légitime d'inclure la parcelle dans une zone réservée. La décision attaquée retient que la parcelle n° 20253 est attenante à une zone intermédiaire et un secteur colloqué en habitation de très faible densité. L'autorité intimée explique ainsi que la parcelle est de nature pré-champ d'une surface de 806 m<sup>2</sup>. Elle est libre de constructions et se trouve en frange du territoire urbanisé, c'est-à-dire au-delà de son pourtour. b) aa) En préambule, il convient de rappeler que le critère du territoire urbanisé ne permet que de sélectionner les parcelles qui feront l'objet d'une surveillance par le Canton selon le mandat confié au SDT par le Conseil d'Etat. Dans une démarche de redimensionnement des zones à bâtir, la délimitation du territoire urbanisé permet d'identifier les différentes actions à mener pour réduire le potentiel d'accueil des zones à bâtir. Une fois tracé, le territoire urbanisé permet de distinguer les zones à bâtir à densifier de celles qui ne doivent pas l'être. Selon la Fiche d'application du SDT "comment délimiter le territoire urbanisé", il comprend les territoires largement bâtis situés en zone à bâtir formant le cœur d'une localité, y compris les terrains non bâtis à vocation urbaine. Un territoire largement bâti situé en zone à bâtir répond à certains critères à savoir qu'il réunit en principe au moins un groupe de bâtiments de dix habitations permanentes, qu'il comprend essentiellement des constructions destinées à l'habitation, aux activités économiques et que la distance entre les constructions (à l'intérieur du territoire urbanisé) est en principe inférieure à 50 mètres. Selon la Fiche d'application du SDT, la délimitation du territoire urbanisé impose de distinguer en premier lieu les noyaux urbanisés largement bâtis (groupement d'au moins 10 habitations distantes de moins de 50 m en principe) des petites zones à bâtir (comprenant moins de 10 habitations permanentes et ne présentant pas ou peu de services ou équipements). En deuxième lieu, il faut procéder à l'identification du territoire urbanisé en retenant, parmi les noyaux urbanisés largement bâtis, celui ou ceux qui forment le centre construit historique. Le territoire urbanisé désigne, dans ce contexte, le milieu bâti qui accueille les services et les équipements et qui bénéficie d'une bonne desserte en transports publics. Enfin, sur la base d'une photographie aérienne, il faut se rapprocher au plus près des constructions et des abords aménagés en se calant sur les éléments physiques (route, configuration du site, pente, lisière forestière, murs, éléments construits, etc.) et sur le foncier. Dans ce cadre, les terrains inaptes à la construction doivent encore être exclus du territoire urbanisé. Au

demeurant, le contenu de la fiche est conforme à la jurisprudence rendue au sujet des "territoires largement bâtis" de l'ancien art. 15 let. a LAT, et dont le Tribunal fédéral avait déjà précisé qu'elle devait être comprise de manière étroite (arrêt TF 1C\_378/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2). bb) En l'espèce, à l'occasion de la vision locale, les représentants de l'autorité intimée ont finalement indiqué que le critère de la distance de 50 mètres n'avait pas de valeur particulière s'agissant de la parcelle en question et qu'il n'était pas utile en l'occurrence. La décision entreprise reposait ainsi essentiellement sur l'utilisation actuelle de la parcelle (champ), le fait qu'elle soit libre de construction et appartenait à un ensemble non bâti de plus de 2'500 m<sup>2</sup>, ainsi que sa situation en périphérie d'une zone peu bâtie qui borde de surcroît la zone agricole. b) La parcelle n° 20253 est en nature pré-champ d'une surface de 806 m<sup>2</sup>. Elle est libre de constructions. L'inspection locale a permis au tribunal de constater que la parcelle ne se trouvait pas dans une petite zone constructible isolée, mais était comprise dans un ensemble bâti qui constitue le secteur de la \*\*\*\*\*. Ainsi, le bien-fonds est contigu à la parcelle n° 20254 qui supporte une villa et fait partie du quartier résidentiel qui s'étend à l'est. Au nord, la parcelle n° 15381 est construite et supporte une maison d'habitation ainsi qu'un vaste pré-jardin-verger à usage privatif. Au sud, la parcelle n° 20253 est contiguë avec la parcelle n° 20252 non-construite, d'une surface de 956 m<sup>2</sup>. Cette dernière est elle-même contiguë avec la parcelle n° 20251. Ce bien-fonds supporte désormais un petit immeuble PPE de 8 logements (CAMAC 170436). Au sud, les parcelles n° 20250, 20249 et 20248 qui longent la limite du territoire \*\*\*\*\* avec la commune d'\*\*\*\*\* et un quartier de villas, ne sont pas construites et présentent des surfaces respectivement de 878 m<sup>2</sup>, 863 m<sup>2</sup> et 1'340 m<sup>2</sup>. A l'ouest de la parcelle n° 20253, le chemin de la \*\*\*\*\* (DP 22), rejoint le chemin de la \*\*\*\*\* (DP 24), qui dessert le quartier de villas précité et une zone résidentielle d'\*\*\*\*\*. Il rejoint ensuite le chemin de la \*\*\*\*\* en direction du centre de cette commune. Au nord de la parcelle litigieuse, le chemin de la \*\*\*\*\* entoure le quartier du même nom jusqu'à l'entrée de la route de \*\*\*\*\*. Il permet également de rejoindre la route du Golf et la route de \*\*\*\*\* qui dessert en particulier le site de l'Ecole Hôtelière de Lausanne. A l'ouest, la parcelle n° 20253 est séparée d'une vaste zone intermédiaire par le chemin de la \*\*\*\*\*.

Contrairement à ce que laissaient entrevoir les photos aériennes du secteur, l'inspection locale a permis de réaliser que, face à la parcelle n° 20253, la zone intermédiaire présente une forte déclivité et forme, entre les constructions sises sur les parcelles n° 15402 et 15404, une imposante butte qui masque le dégagement et la vue à l'ouest. On ne distingue ainsi pas depuis la parcelle n° 20253 les champs qui s'étendent à l'ouest et qui ne sont véritablement accessibles que par en dessous, au sud, par le chemin de la \*\*\*\*\*.

L'inspection locale a ainsi mis en évidence que la parcelle n° 20253 fait géographiquement partie du quartier de villas de la \*\*\*\*\* et qu'elle n'est pas véritablement liée au secteur cultivé à l'ouest dont elle est séparée par une route goudronnée. Cette séparation topographique est encore accentuée par la présence sur les parcelles n° 15402 et 15404 précitées de constructions dans la zone intermédiaire en bordure du chemin de la \*\*\*\*\* face à la parcelle n° 20253. Ainsi, les biens-fonds n° 15402 et 15404 supportent chacun des maisons d'habitations, étant précisé que le bâtiment sis sur la parcelle n° 15402 se présente sous la forme d'une maison d'aspect moderne de trois étages qui comprend 7 logements PPE et qui a été construite récemment, après démolition d'un bâtiment existant, suite à un permis de construire délivré par la municipalité le 20 octobre 2016 sur la base d'une autorisation spéciale du SDT (CAMAC 153707). Ainsi, l'important secteur agricole non construit en zone intermédiaire se trouve dans un autre compartiment de terrain séparé

par une petite colline, une route et des bâtiments sans aucune vocation agricole en zone intermédiaire. L'inspection locale a permis aussi au tribunal de constater que, finalement, la parcelle n o 20253, qui est équipée, est entourée sur trois de ses côtés par des parcelles bâties (n os 15381, 15402, 15404 et 20254), qu'elle se situe dans un secteur qui apparaît largement construit au nord, à l'est et au sud. Dans ces circonstances, la restitution de la parcelle à l'exploitation agricole paraît hautement improbable ne serait-ce qu'en raison de l'accès, de la proximité du quartier résidentiel et de la configuration des lieux, ce que l'autorité concernée a du reste confirmé. De façon plus générale, le secteur de la \*\*\*\*\* est situé à environ 1 km du centre de la commune d'\*\*\*\*\* et du site stratégique \*\*\*\*\*, qui constitue une plateforme importante de transports publics et qui offre un accès en une dizaine de minutes vers le centre-ville de Lausanne (bus et métro). La parcelle n o 20252 est localisée à une centaine de mètres de l'Ecole Hôtelière de Lausanne qui constitue un des moteurs économiques de la ville. Le secteur se trouve à proximité immédiate de voies de communications importantes, soit en particulier les routes de \*\*\*\*\* et de \*\*\*\*\*. Il dispose en outre d'une bonne desserte de transports publics, en raison notamment de la présence de l'école hôtelière. Les arrêts de bus La \*\*\*\*\* et \*\*\*\*\*, desservis par plusieurs lignes TL régulières, se situent à quelques minutes à pied. La parcelle n o 20253 est certes située à l'extérieur du périmètre compact de l'agglomération \*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), mais elle en est à proximité immédiate. Elle n'est pas visée par le plan sectoriel des surfaces d'assolement. Elle n'est pas concernée non plus par l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), et le recensement architectural ne montre aucune contrainte à proximité. La protection du paysage n'impose aucun besoin de dézonage dans ce secteur déjà largement bâti. Il n'y a pas non plus de contrainte liée à la protection des eaux, à la faune ou à la flore. c) Selon la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn), l'extension de la zone à bâtir se fait en priorité dans les périmètres compacts d'agglomération ou de centre ainsi que dans la continuité du territoire urbanisé dans le respect de l'art. 15 LAT. Le PDCn s'attache notamment à combattre le phénomène d'étalement urbain par un développement judicieux des centres, soit des quartiers disposant d'équipements, services et transports publics (cf. AC 2017.0314 du 19 juillet 2018 consid. 3c/aa). Ce site répond manifestement à ces exigences et entre dès lors en priorité pour le développement de la zone d'habitation et mixte. Ainsi, même si les parcelles équipées, voire comportant déjà des constructions, peuvent – ou au besoin doivent – être attribuées à une zone de non bâtir (cf. ATF 113 Ia 362 consid. 2b), se pose en l'espèce sérieusement la question de savoir si l'on peut considérer d'emblée que la parcelle de la recourante restera en zone à bâtir. aa) Comme évoqué, cette parcelle est dans une large mesure intégrée à une zone à bâtir déjà construite. Elle est attenante à des parcelles déjà bâties et le projet querellé ne crée pas un îlot de construction au milieu de parcelles non-construites. La commune a délivré le 28 novembre 2017 pour la parcelle voisine n o 20251 un permis de construire, sans que le SDT ne s'y oppose. Eu égard aux critères utilisés pour justifier l'instauration de la zone réservée entreprise, le tribunal ne peut que s'étonner, avec la recourante, de ce que le SDT n'a pas procédé de la même manière s'agissant de cette parcelle. Pour justifier cette différence de traitement, le SDT indique que, dans le cadre des discussions de mise en place d'une zone réservée communale, la commune avait démontré suffisamment de garanties pour qu'une surveillance ne porte pas sur la parcelle n o 20251. Or, force est de constater que le périmètre de la zone réservée communale, qui ne comprenait ni la parcelle n o 20153, ni la parcelle n o 20251, était connu de l'autorité intimée lors de la mise à l'enquête de cette dernière, puisque le projet de zone

réservée communale était en voie de finalisation et que le SDT avait rendu son rapport d'examen préalable positif sur son périmètre. Quoi qu'il en soit, alors que la zone non construite était d'une dimension supérieure à 2'500 m<sup>2</sup> d'un seul tenant, force est de constater que la construction de la parcelle n° 20251 a pour effet, dans le terrain, de scinder cette zone non construite en deux parties qui n'ont plus véritablement de lien entre elles, soit d'un côté les parcelles n° 20252 et 20253 et de l'autre les parcelles n° 20263, 20264, 20248, 20249 et 20250. Le critère évoqué par le SDT, qui consiste à retenir qu'un secteur non bâti qui mesure plus de 2'500 m<sup>2</sup> se prêterait à l'agriculture, est dès lors déconnecté de la réalité du terrain puisqu'il ne prend pas en compte le foncier. De même, une construction récente a été récemment autorisée sur la parcelle n° 15404, sans opposition non plus du SDT. bb) Ces récentes autorisations tendent également à confirmer un processus de densification des dernières parcelles non bâties dans le secteur de la Vulliette voulu par la municipalité et, dans les faits, entériné, en l'absence de mesure adoptée contre ces projets, par l'autorité intimée alors même que le surdimensionnement invoqué était connu. Dans la mesure où elle apparaît géographiquement liée à la zone de villas de la \*\*\*\*\* et qu'elle situe dans un quartier dévolu aux logements, la parcelle n° 20251 constitue désormais une brèche dans la continuité du bâti et son affectation n'apparaît pas d'emblée contraire aux principes de concentration de l'urbanisation et de densification du milieu bâti poursuivis par la LAT, ce qui tend à la confirmation de son caractère constructible. Le projet n'a pas non plus pour conséquence de cloisonner des surfaces non bâties au milieu de la zone à bâtir. cc) Dans le cas particulier, le choix de la commune de maintenir cette parcelle en zone constructible se justifie d'un point de vue urbanistique dans la mesure où elle se situe en réalité à l'intérieur d'un tissu bâti et permet la réalisation de nouveaux logements à proximité du centre-ville de Lausanne et de son périmètre compact, de l'Ecole Hôtelière, ainsi que des transports publics, et notamment du M2. Le projet complète un tissu bâti qui s'est développé encore récemment dans une zone déjà affectée au bâti. Le maintien de cette parcelle vide au sein d'un quartier de villas existant pourrait ainsi être considéré comme une forme de gaspillage pour des surfaces appelées à contribuer à la densification en situation de centralité et à éviter l'étalement urbain. Il n'y a pas de raisons, sous l'angle de l'art. 27 LAT, de ne pas admettre sa vocation à rester constructible et à contribuer à une densification approchant celle du périmètre compact. d) Comme évoqué, le but de l'instauration d'une zone réservée cantonale est de permettre aux autorités cantonales d'intervenir lorsque les communes outrepassent leur marge d'appréciation en délivrant des permis de construire dans les zones constructibles excédentaires et mal situées rendant le redimensionnement des zones à bâtir d'habitation et mixtes plus difficile ou d'inciter les communes à réviser leur plan d'affectation. Il convient à ce titre de prendre en considération que la commune a accordé un permis de construire sur la parcelle et n'entend pas déclasser la parcelle en question. Elle a maintenu sa position jusqu'à conclure à l'admission du recours interjeté par la recourante constructrice. Dans le cadre de la révision de son PGA, il appartient en premier lieu à la commune de Lausanne de décider sur quelles parcelles une autorisation de construire peut être délivrée sans compromettre sa future réglementation, en tenant notamment compte des circonstances et des spécificités locales, de sorte que les autorités communales sont plus à même de faire ce choix et de trouver la solution la mieux adaptée aux circonstances. En l'espèce, dans le cadre du projet de révision de son PGA (secteurs forains), la municipalité a considéré que la parcelle litigieuse doit rester en zone à bâtir dédiée à l'habitation. C'est donc que, sous l'angle de la pesée des intérêts par le planificateur communal, l'appréciation des chances de voir la parcelle en question sortie de la zone

constructible n'entre pas sérieusement en ligne de compte. Par ailleurs, la commune a pris des mesures nécessaires pour redimensionner sa zone à bâtir. Elle a défini d'entente avec le service cantonal compétent une zone réservée, en gelant les terrains légalisés situés hors du territoire urbanisé. Pour ce faire, elle a procédé à une délimitation de son territoire urbanisé conformément aux directives cantonales et aux instructions du SDT. De plus, elle est en train de réviser son PGA en vue notamment de réduire la zone à bâtir dans les territoires forains. La commune apparaît ainsi consciente qu'elle doit réduire sa zone à bâtir dans les territoires forains et prend les mesures pour y parvenir. Le surdimensionnement actuel de la zone à bâtir hors agglomération ne saurait avoir pour conséquence d'empêcher la commune de délivrer des permis dans les zones qui s'y prêtent et dont elle sait d'ores et déjà qu'elles ne seront pas exclues de la zone à bâtir dans la future planification. On relèvera que l'autorité intimée n'a pas expliqué en détail les raisons qui feraient que, avec la zone réservée communale, les mesures conservatoires adéquates n'auraient pas déjà été prises pour lutter contre le surdimensionnement, si ce n'est de considérer que le plafond de population résultant du PDCn serait dépassé pour la commune. Le rapport 47 OAT et la décision attaquée ne présentent pas de considération sur les raisons qui conduiraient, en sus des parcelles déjà réservées, à devoir bloquer également le développement de la parcelle en question, sinon pour "permettre à la Municipalité de réfléchir sereinement au dimensionnement de sa zone d'habitation et mixte et d'éviter de rendre de futurs dézonages impossibles ou plus difficiles" et "d'inciter les autorités de la Commune de Lausanne à engager le plus rapidement possible la révision de son plan d'affectation communal conformément à la législation fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire." Cela est peu pertinent sachant les démarches communales en cours.

L'instauration d'une zone réservée cantonale sur la parcelle n o 20253 ne paraît donc pas justifiée au regard des buts pour lesquels le législateur l'a instaurée. e) D'après les explications du SDT, le blocage temporaire des possibilités de construire sur la parcelle n o 20253 est de nature à permettre de garantir une réduction de la zone à bâtir surdimensionnée de la commune. Cela revient à envisager de dézoner une parcelle vierge située à l'intérieur du milieu bâti, apparemment pour la maintenir vide dans le but de supprimer les habitants supplémentaires qu'un logement sur cette parcelle pourrait amener dans la commune. Dans le cas particulier des secteurs hors agglomération de Lausanne, le potentiel de nouveaux habitants entre 2015 et 2036 s'élève, selon les chiffres retenus dans la décision attaquée, à 502 habitants. Cette dernière peut donc délivrer un certain nombre de permis de construire, tout en restant dans le potentiel de croissance de sa population à l'horizon 2036. La délivrance du permis de construire sur la parcelle n o 20253 portant sur la construction de huit appartements n'est pas excessive, compte tenu du potentiel résiduel de nouveaux habitants sur les territoires forains ces 15 prochaines années. Elle ne compromet pas les efforts de redimensionnement de la commune pour réduire sa capacité d'accueil. Par ailleurs, à supposer que le taux de croissance pour l'ensemble de la commune soit effectivement dépassé, cela n'aurait toutefois d'influence sur le sort du litige que pour autant que les permis délivrés l'aient été au mépris des mesures fondées sur l'art. 15 LAT préconisées par le PDCn pour adapter la zone à bâtir aux besoins à quinze ans. Comme exprimé par la municipalité dans son rapport du 29 août 2019 sur la zone réservée communale, le secteur de la \*\*\*\*\* ne présente qu'une capacité d'accueil très faible dès lors qu'il ne reste plus que quelques petites parcelles encore libres de construction – dont celle de la recourante – situées au cœur de lotissements dont certains font l'objet de chantiers en cours. Le maintien de ces parcelles en zone à bâtir garantit donc une meilleure

utilisation de terrains sous-utilisés en zone à bâtir et évite un gaspillage ailleurs, conformément aux buts de la loi (art. 3 al. 3 let. a bis LAT). Ce raisonnement est convaincant et s'avère conforme à un aménagement du territoire cohérent et harmonieux. Il est ainsi douteux que la condition selon laquelle l'immeuble litigieux doit entrer raisonnablement en considération pour un éventuel déclassement lors de la prochaine révision du plan général d'affectation soit remplie. Vu ce qui précède, l'instauration d'une zone réservée cantonale sur la parcelle n° 20253 peut être remise en question en raison des caractéristiques spécifiques de cette parcelle et des mesures prises par la commune pour redimensionner sa zone à bâtir et réviser son PGA. Par conséquent, on ne peut suivre le raisonnement de la DGTL qui tend à empêcher la construction de la parcelle en question pour la maintenir vide dans le but d'éviter les habitants supplémentaires qu'un logement sur cette parcelle pourrait amener dans la commune. 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). Compte tenu de la situation de la parcelle litigieuse (qui n'est pas excentrée, mais à proximité du centre-ville de Lausanne et du périmètre compact d'agglomération), une mesure consistant à empêcher d'y construire serait incompatible avec ces exigences du droit fédéral. C'est le lieu de rappeler que la méthode consistant à fixer des plafonds de population instaurée par le PDCn est l'un des points sur lesquels l'autorité fédérale, lors de l'approbation du plan directeur cantonal, 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.aren.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 cœur 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." Compte tenu de la position de l'autorité fédérale, on ne peut pas envisager de rendre inconstructible, sous prétexte que le plafond de population résultant du Plan directeur cantonal serait déjà dépassé pour la commune, des parcelles qui, comme celle de la constructrice, se trouvent au sein de la zone à bâtir et entourées de constructions existantes. Comme déjà évoqué précédemment, il n'est pas contesté que la zone à bâtir communale est surdimensionnée. Cela étant, il n'apparaît pas que le maintien de l'affectation constructible de la parcelle n° 20253, compromettrait inexorablement le redimensionnement du territoire constructible communal. Outre que la capacité d'accueil de la parcelle est modeste à l'échelle communale, la commune a d'ores et déjà entrepris des démarches visant à garantir une réduction

conforme de la zone à bâtir. Une importante zone réservée a été adoptée et une importante portion de territoire située hors du périmètre compact de l'agglomération a ainsi été préservée. Il n'y a pas lieu de remettre en cause les conclusions de la commune, selon lesquelles, la révision globale du plan général d'affectation, qui doit intervenir d'ici 2022 pour la mise en œuvre de la mesure A11 du PDCn (PDCn, 4<sup>ème</sup> adaptation, Mesure A11, p. 51) est possible sans revenir sur le caractère constructible de la parcelle n° 20253. Il n'y a pas non plus lieu de remettre en cause le choix délibéré de la commune de ne pas englober cette parcelle et le secteur de la \*\*\*\*\* dans le périmètre de la zone réservée communale au regard de la situation privilégiée du secteur, proche du périmètre compact de l'agglomération, de l'Ecole Hôtelière, d'axes importants de communication et bien desservi par les transports publics. Dans ces conditions, compte tenu de surcroît du bâti environnant, il n'apparaît pas critiquable d'avoir considéré qu'une augmentation – mesurée – des logements à cet endroit répondait aux principes du nouvel art. 1 al. 2 let. b LAT, qui fixe comme objectif d'aménagement la création d'"un milieu bâti compact", ainsi qu'à l'art. 3 al. 3 let. a bis LAT, selon lequel il convient de "prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat". Il est vrai que la création de huit logements sur une parcelle non construite inhabitée jusque-là est susceptible de provoquer une légère augmentation de la population de la commune. Compte tenu de sa situation, on ne peut toutefois pas retenir que cette parcelle sera vraisemblablement vouée à être sortie de la zone à bâtir (art. 15 LAT) pour être classée en zone agricole (art. 16 LAT) voire en zone à protéger (art. 17 LAT). Objectivement, il n'y a pas de risque que la construction de cette parcelle, plus que celles des parcelles voisines 20254 et 15404, puisse entraver le redimensionnement de la zone à bâtir d'une commune de la taille de Lausanne. Dans ces conditions, il s'impose de constater que l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation en soumettant la parcelle en question à une zone réservée cantonale. Dès lors que la parcelle n'entre pas en considération pour une réduction de la zone à bâtir, il n'existe dès lors pas d'intérêt public supérieur pour la mettre en zone réservée, par rapport à l'intérêt privé du propriétaire à pouvoir l'utiliser conformément au règlement en vigueur, ce dernier élément revêtant également un intérêt public conforme aux objectifs de la LAT révisée, qui préconise en particulier d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1<sup>er</sup> al. 2 let. a bis LAT), de créer un milieu bâti compact (let. b) et de préserver le paysage (art. 3 al. 2 LAT). Les mesures conservatoires portant sur cette parcelle, aux conditions prévues par le droit fédéral (art. 27 LAT), ne sont pas justifiées parce que l'on ne voit pas concrètement en quoi la construction du bâtiment projeté, et donc la concrétisation des possibilités données par le plan d'affectation en vigueur, entraverait l'établissement du plan d'affectation révisé, les autorités communales ayant démontré qu'il n'était pas question de sortir ce petit périmètre d'environ 800m<sup>2</sup> de la zone à bâtir. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Il n'y a pas lieu de percevoir des frais de justice (art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). La recourante et la commune, qui obtiennent gain de cause avec le concours d'un avocat, ont droit à une indemnité à titre de dépens, à charge du DIT.

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