

VD_OMNI AC.2022.0197 vom 5. Dezember 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-12-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0197

FR: VD_OMNI AC.2022.0197 du 5 décembre 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0197 del 5 dicembre 2023

Regeste

A. _____/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Municipalité de Lausanne | Rejet du recours déposé par une entreprise exploitant un commerce contre la décision d'approbation d'une zone réservée cantonale instaurée sur une zone d'activités, en prévision de la révision de l'affectation du secteur par l'adoption d'un PAC. Confirmation du bien-fondé de la zone réservée, qui assure une liberté d'action suffisante pour les autorités dans le cadre de l'élaboration du PAC (c. 3). Irrecevabilité du grief concernant la future affectation de la parcelle de la recourante, qui excède l'objet du litige (c. 4). Respect du principe de proportionnalité, les éventuelles restrictions imposées à la recourante pour agrandir sa surface de vente et augmenter l'offre de stationnement relevant, cas échéant, d'une procédure ultérieure de permis de construire (c. 5).

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision du département cantonal en charge de l'aménagement du territoire portant sur l'approbation d'un plan de zone réservée, qui équivaut à un plan d'affectation cantonal au sens des art. 11 ss de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 ([LATC; BLV 700.11]; ATF 113 Ia 362 consid. 2). Cette décision, par laquelle il est également statué sur les oppositions, est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 15 al. 2 LATC). Il s'agit du recours de droit administratif réglé aux art. 92 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences légales de motivation (art. 76 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

RZR. Le DIT s'est ainsi prononcé en substance sur l'ensemble des griefs soulevés par la recourante dans son opposition. Son argumentation suffit pour comprendre quels sont les intérêts concernés et comment le pouvoir d'appréciation a été exercé, au stade de la mesure conservatoire. Sa décision a d'ailleurs permis à la recourante, assistée d'un avocat, de faire valoir tous les arguments qu'elle estimait utiles dans le cadre de son recours. En tant que de besoin, le DIT a encore déposé une réponse circonstanciée au recours, le 26 septembre 2022, sur laquelle la recourante a pu se prononcer dans sa réplique. Le grief relatif au défaut de motivation doit par conséquent être rejeté.

E. 3

La recourante dénonce en substance une violation de la garantie de la propriété et de sa liberté économique. Elle conteste l'intérêt public et la proportionnalité de la zone réservée, estimant en substance que l'intention de modifier la planification en vigueur fait défaut et

que les conditions pour l'instauration d'une zone réservée ne seraient pas réunies. a) Comme tout droit fondamental, la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.) peuvent être restreintes aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, soit une loi au sens formel si la restriction est grave (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). Ce dernier principe exige que la mesure mise en œuvre soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que celui-ci ne puisse pas être atteint 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, impliquant une pesée des intérêts; ATF 146 I 157 consid. 5.4; 143 I 403 consid. 5.6.3 141 I 20 consid. 6.2.1). Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 148 I 33 consid. 5.1; 147 I 393 consid. 5.1.1; 140 I 168 consid. 4). L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4; 135 I 233 consid. 2.1; 131 I 333 consid. 4.2). b) La zone réservée est une mesure définie par l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). D'après cette disposition, 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). L'art. 27 LAT constitue une base légale suffisante pour l'instauration d'une zone réservée (TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.3; 1C_551/2018 du 19 novembre 2019 consid. 2.2; 1C_260/2019 du 18 octobre 2019 consid. 3.1.3), ce que la recourante ne conteste pas. Au niveau cantonal, 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 des 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). c) 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 construction viennent entraver cette liberté. En d'autres termes, la création d'une zone réservée est justifiée de manière à ne pas rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations et à garantir le redimensionnement de la zone à bâtir dans le cadre de la révision du plan général d'affectation (CDAP AC.2023.0007 du 10 février 2023 consid. 2b; AC.2022.0012 du 15 décembre 2022 consid. 3b). Selon la jurisprudence, l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification (qui fait en l'occurrence l'objet du projet de PAC en voie d'élaboration), une délimitation exacte des territoires concernés (en l'espèce clairement définis par le plan de la zone réservée) 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; CDAP AC.2022.0026 du 8 décembre 2022 consid. 3a/aa; AC.2022.0158 du 16 novembre 2022 consid. 2a). d) 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. 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. La zone réservée constitue alors la première étape de ce processus obligatoire (TF 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.1.1; 1C_218/2020 précité consid. 3.1.1). 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. C'est en fonction de ces critères que la pesée des intérêts doit être effectuée (TF 1C_623/2021, 1C_625/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_530/2021 du 23 août 2022 consid. 5.4; 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.4.4). Le Tribunal fédéral a précisé que la réflexion sur le sort définitif à donner à un secteur n'est pas aboutie au stade de la zone réservée, celle-ci servant précisément à suspendre toute intervention sur l'état existant dans l'attente d'une planification élaborée dans le détail et selon une vue d'ensemble de tout le territoire communal, voire au-delà. Aussi, ce n'est que dans l'hypothèse où toute modification de la planification sur les parcelles en cause serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice que la zone réservée pourrait être considérée comme illicite. Cela revient à limiter l'examen du bien-fondé d'une modification de l'affectation des terrains litigieux à la vraisemblance (TF 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 4.2). e) A teneur de l'art. 30a al. 2 OAT, la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle. Le PDCn traite la question de la valorisation du tissu économique dans sa ligne d'action D1, plus particulièrement - et notamment - dans sa mesure D11 relative aux pôles de développement. Il retient que la superficie des zones d'activités a diminué ces dernières années, en raison principalement de reconversions en zones d'habitation et mixte, et que le canton de Vaud connaîtra une pénurie de telles surfaces à l'horizon 2030 dans la plupart des agglomérations. Pour y remédier, le PDCn recommande notamment le maintien et si possible la densification des zones d'activités existantes dans les agglomérations, la maîtrise de l'implantation des activités tertiaires dans les zones d'activités afin de disposer d'un potentiel suffisant pour les activités secondaires et artisanales, et l'utilisation des réserves existantes (ligne d'action D1). Le site de Vernand a été identifié comme site stratégique de développement d'activités dans le cadre de la politique des pôles de développement (mesure D11). On se trouve ainsi dans une situation où une adaptation de la planification en vigueur s'impose, au sens de l'art. 27 al. 1 LAT, pour mettre en œuvre les exigences du PDCn concernant une offre foncière effective et adaptée aux besoins de l'économie. Le canton de Vaud, en partenariat avec les communes de Lausanne et de Romanel-sur-Lausanne, prévoit de réviser l'affectation du secteur de Vernand par l'adoption d'un PAC. Celui-ci visera une densification des activités et une meilleure utilisation du sol, en réservant les potentiels de développement en priorité aux activités artisanales et industrielles. Les démarches pour l'établissement de ce plan ont commencé. En attendant la mise en vigueur de la nouvelle affectation, le département intimé a décidé d'instaurer une zone réservée cantonale sur l'ensemble des parcelles du site de Vernand comprises dans le territoire de la commune de Lausanne, pour éviter la réalisation de travaux qui ne correspondent pas à la vision directrice et au futur plan (cf. rapport 47 OAT, ch. 1.1). Cette solution assure une liberté d'action suffisante pour les

autorités dans le cadre de l'élaboration du PAC, en évitant de rendre la future redéfinition de la zone d'activités de Vernand plus difficile ou impossible. Il est pertinent, dans ce cadre, d'avoir inclus la parcelle n° 14136 dans la zone réservée. f) Il s'ensuit que la zone cantonale réservée litigieuse apparaît conforme aux art. 27 LAT et 46 LATC, poursuit un intérêt public, soit celui de garantir l'établissement de la planification future envisagée, et apparaît proportionnée en ce sens qu'elle se limite à un territoire exactement délimité, soit les parcelles comprises dans le plan d'extension n° 576. Elle doit donc être confirmée dans son principe.

E. 4

La recourante se plaint du fait qu'en limitant, voire en interdisant les agrandissements des constructions existantes sur le site de Vernand, le règlement de la zone réservée irait à l'encontre du but de révision de la planification tel qu'il a été exposé aux propriétaires des parcelles concernées lors d'une séance de présentation du projet du 30 juin 2020. La recourante se réfère à la documentation fournie lors de cette rencontre. Elle met en doute l'adéquation de la zone réservée avec le but de la révision de l'affectation, en ce qui concerne sa parcelle qui devrait pouvoir rester affectée à des activités commerciales dès lors qu'elle est déjà construite. Comme indiqué ci-dessus, la zone réservée est une mesure conservatoire, qui gèle provisoirement les constructions ou agrandissements susceptibles de menacer le nouveau plan d'aménagement, sans préjuger de l'affectation future des surfaces visées. C'est seulement au stade de l'élaboration de la planification définitive que le département intimé devra définir la destination des parcelles comprises dans son périmètre, en tenant compte des exigences du PDCn. A cet égard, c' est en vain que la recourante se prévaut de la présentation du 30 juin 2020 pour contester la zone réservée, une telle séance ayant un caractère informatif. Comme l'a expliqué l'autorité intimée, il s'agissait de faire connaître les objectifs et les grandes lignes du projet de nouvelle planification aux propriétaires intéressés. La carte figurant en page 21 du document Powerpoint projeté à cette occasion identifie, en rouge, des "rez-de-chaussée actifs" sur lesquels autoriser ponctuellement des activités tertiaires de type commerce et service de proximité en lien avec le pôle d'activité, et, en bleu, des secteurs susceptibles d'obtenir des bonus de constructibilité pour réaliser un parking mutualisé et des équipements communautaires tels que des crèches. Cette carte correspond à la "carte de synthèse des principes de la vision directrice" figurant en pages 44 et 45 de la vision directrice. Elle reflète les orientations envisagées par l'autorité de planification pour renforcer les activités artisanales et industrielles sur le site de Vernand, sans donner aucune garantie concernant l'affectation définitive des parcelles considérées. La recourante confond ici le but de la zone réservée avec celui du futur plan d'aménagement. Il n'est pas pertinent de vérifier, au stade de l'adoption de la zone réservée, si des droits à bâtir ou une affectation particulière doivent être maintenus sur les parcelles comprises dans son périmètre, ni dans quelle mesure. Les questions relatives à la redéfinition de la zone d'activités de Vernand seront examinées ultérieurement, dans la procédure de révision du plan d'affectation (CDAP AC.2022.0012 du 15 décembre 2022 consid. 3b; AC.2021.0187 du 9 juin 2022 consid. 2a/cc) , étant souligné que les intentions de planification sont susceptibles d'évoluer au fur et à mesure de l'élaboration du PAC. Excédant l'objet du litige, qui se circonscrit au bien-fondé de la zone réservée, le grief concernant l'affectation future de la parcelle n° 14136 est irrecevable.

E. 5

La recourante conteste en substance le caractère proportionné de la zone réservée, en particulier de l'art. 3 al. 2 RZR, qui soumet les travaux d'agrandissement des constructions existantes à la condition qu'aucune nouvelle place de stationnement ne soit prévue. a) La zone réservée litigieuse limite provisoirement la constructibilité des parcelles comprises dans son périmètre. Les établissements artisanaux et industriels sont autorisés sans réserve, car ils sont considérés comme conformes à la vision du développement futur (cf. rapport 47 OAT, ch. 1.1). En revanche, les établissements à caractère commercial, les établissements liés à des activités sportives ou de loisirs de plus de 300 m² de surface utile et les surfaces administratives qui ne sont pas directement liées à une activité artisanale ou industrielle exercée sur place sont interdits, tandis que les surfaces de vente liées à une activité artisanale ou industrielle exercée sur place sont limitées à 300 m² (art. 3 al. 1 RZR). Les travaux de rénovation, de transformation et d'agrandissement des constructions existantes décrites à l'alinéa 1 sont en outre autorisés à certaines conditions et de façon limitée (art. 3 al. 2 RZR). Ces dispositions permettent d'éviter, durant le processus de planification, la réalisation de nouvelles constructions ou agrandissements susceptibles d'accentuer encore la raréfaction des surfaces utiles aux activités artisanales et industrielles. Elles garantissent à l'autorité cantonale la marge de manœuvre suffisante pour procéder à la redéfinition d'ensemble de la zone d'activités de Vernand telle qu'exigée par le PDCn. La règle de l'aptitude est partant respectée. D'un point de vue spatial, la mesure litigieuse se restreint comme on l'a vu au territoire, exactement délimité, pour lequel une révision de la planification est requise. La recourante estime que son activité commerciale est conforme au but de la planification future et que sa parcelle devrait par conséquent être exclue de la zone réservée. On a vu cependant que la "carte de synthèse" invoquée à l'appui du recours ne reflète pas encore les intentions de planification futures, mais que la vision directrice préconise de limiter les activités commerciales à une offre de base, de sorte que si le maintien de l'activité commerciale existante n'est pas mis en doute, un développement futur de ce type d'affectation n'est pas pleinement assuré dans le cadre du nouveau plan d'aménagement. La parcelle de la recourante renferme une réserve constructible dont la mise en œuvre pourrait compromettre les opérations de remaniement de la zone à bâtir à venir. Un éventuel changement d'affectation n'apparaît donc pas d'emblée exclu. Par ailleurs, le fait d'englober l'ensemble des parcelles du site de Vernand dans la zone réservée, indépendamment de leur superficie, assure une égalité de traitement entre tous les propriétaires, qui ne sont ainsi pas favorisés ou défavorisés au stade de la mesure conservatoire. b) Dans ce contexte, l'art. 3 RZR interdit la construction de nouveaux établissements qui ne sont pas directement liés à une activité artisanale ou industrielle (al. 1) et autorise les rénovations, transformations et augmentations d'au maximum 300 m² des surfaces utiles dans les limites des volumes existants (al. 2). Cette disposition garantit le maintien de l'état existant dans l'attente du futur PAC. Une pleine utilisation des droits à bâtir accordés par le plan d'extension n° 576 ne permettrait pas de réserver les potentiels de développement des surfaces du site de Vernand en priorité aux activités artisanales et industrielles. Le régime d'inconstructibilité prévu par le règlement s'avère en définitive nécessaire pour renforcer les activités secondaires sur le site de Vernand conformément à la mesure D11 du PDCn. La règle de la nécessité est donc également respectée. c) La mise en zone réservée ne remet pas en question la poursuite des activités commerciales de la recourante. Elle ne l'empêche pas non plus de réaliser certains travaux, dans une mesure limitée selon les prescriptions de l'art. 3 al. 2 RZR. Le règlement de la zone réservée constitue un compromis. La recourante se plaint du fait qu'elle ne pourra pas agrandir sa

surface de vente sur sa parcelle dans la mesure où l'augmentation d'une surface de vente implique l'obligation de créer des places de parc supplémentaires, au vu des normes édictées par l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (ci-après: les normes VSS). Comme l'a relevé l'autorité intimée dans sa décision attaquée, l'offre de places de stationnement doit être dimensionnée en application des normes VSS en prenant en considération les objectifs de réduction globale du trafic motorisé prévu par le Plan des mesures OPair 2018. Le nombre de places correspond à la valeur minimale du besoin réduit, calculé en fonction de la qualité de la desserte en transports publics et de l'accessibilité en mobilité douce pour le type de localisation correspondant. Le plan OPair conçoit le dimensionnement et la gestion du stationnement comme des outils particulièrement efficaces pour maîtriser les déplacements en véhicules privés, promouvoir un report modal de la voiture vers les transports publics et les modes doux, ou satisfaire de manière ciblée différentes catégories d'usagers (p. 34). Le plan OPair comprend une mesure MO-3, qui vise à maîtriser l'offre en stationnement des activités en appliquant aux planifications et aux projets de construction le taux minimum (bas de la fourchette) de prise en compte des valeurs indicatives (besoin limite) de la norme VSS en vigueur. Cette mesure précise qu'en cas de forte volonté de réduire encore le recours à l'automobile, les communes sont libres d'autoriser des projets plus restrictifs que les normes VSS, pour autant que cela ne vienne pas perturber la gestion de l'offre en stationnement public. L'art. 3 al. 2, 1^{ère} phrase RZR s'inscrit dans la stratégie concernant l'offre en cas de stationnement à établir dans le cadre du futur PAC, afin de maîtriser le trafic généré par le développement de la zone d'activités de Vernand et maintenir à long terme de bonnes conditions d'accessibilité (cf. vision directrice, lettre C.3, p. 35). Cette stratégie va dans le sens du plan OPair, qui poursuit un objectif général de diminution du trafic dans l'agglomération et permet de s'écarter des valeurs indicatives fixées par les normes VSS en vue de réduire l'usage de l'automobile. Le plan OPair préconise cependant aussi d'éviter un sous-dimensionnement de l'offre prévue en matière de stationnement (TF 1C_38/2020, 1C_39/2020 du 7 octobre 2020 consid. 5.4.5). d) Se référant aux normes VSS, la recourante estime qu'une augmentation de la surface de vente de 300 m² nécessiterait la création d'une trentaine de places supplémentaires. Dès lors qu'elle ne dispose pas de places autres que celles déjà nécessaires au vu de la surface de vente existante, elle ne pourrait de fait pas agrandir son activité commerciale. La recourante se réfère en particulier à la pièce 9 annexée à son opposition, qui constitue une estimation du besoin en places de stationnement en relation avec un agrandissement antérieur de la surface de vente, daté du 18 juin 2015. Elle en déduit un besoin de 99 places, ainsi que deux places pour handicapés, ces places étant actuellement réalisées et ne permettant donc plus d'agrandissement à teneur de l'art. 3 RZR. A la lecture du document précité, l'estimation retient en définitive un total de 74 places (72 + 2 places handicapés), correspondant au 80 % du besoin estimé à 99 places. L'estimation produite par la recourante ne permet en revanche pas de déterminer dans quelle mesure le calcul précité effectué en 2015 correspond bien à la valeur minimale du besoin réduit de places de stationnement selon les normes précitées. Il n'est ainsi pas exclu qu'un agrandissement soit encore possible en application de l'art. 3 RZR, sans nécessité de créer des places supplémentaires. Il s'agit par ailleurs d'une restriction temporaire limitée à la durée de la zone réservée. Il n'apparaît pas, quoi qu'il en soit, nécessaire d'instruire davantage cette question qui relève en définitive d'une procédure ultérieure de permis de construire, à supposer que la recourante envisage d'augmenter sa surface commerciale, dans les limites prévues par l'art. 3 RZR. En ce qui concerne la zone réservée, la condition relative à

l'absence de création de nouvelles places de stationnement apparaît proportionnée dès lors que le projet de planification envisage bien de limiter les activités commerciales, ainsi que de maîtriser l'offre en places de stationnement. Il est par ailleurs envisagé de mutualiser des places de stationnement et de plafonner la génération de trafic pour les développements à venir (cf. vision directrice, lettre C3), ce qui justifie également la mesure conservatoire de la zone réservée, afin de permettre une planification ultérieure coordonnée à cet égard. L'interdiction temporaire d'augmenter l'offre de stationnement existant au stade de la zone réservée apparaît ainsi manifestement adéquate et apte à atteindre ce but, même si dans le cas présent cela pourrait aboutir à restreindre les possibilités d'agrandir provisoirement la surface commerciale existante. e) Force est ainsi de conclure que dans le cas d'espèce, l'établissement de la zone réservée litigieuse incluant la parcelle de la recourante est nécessaire pour permettre une révision de la planification existante et éviter que des projets de construction ou d'agrandissement n'entravent la liberté des autorités planificatrices. La mesure contestée respecte ainsi le principe de la proportionnalité.

E. 6

Il résulte des considérants qui précèdent que la décision attaquée est conforme aux exigences légales et peut être confirmée. Le recours doit donc être rejeté. Succombant, la recourante supportera l'émolument de justice (art. 49 al. 1 LPA■VD). La municipalité a procédé avec l'assistance d'un avocat et obtient gain de cause, de sorte qu'il se justifie de lui allouer une indemnité à titre de dépens à la charge de la recourante (art. 55 LPA■VD).

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