

VD_OMNI AC.2022.0390 vom 30. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0390

FR: VD_OMNI AC.2022.0390 du 30 août 2023

IT: VD_OMNI AC.2022.0390 del 30 agosto 2023

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Conseil Communal d'Epalinges | Rejet du recours dirigé contre une zone réservée communale instaurée sur une partie du territoire de la Commune d'Epalinges. Des conclusions tendant à inclure dans le périmètre de la zone réservée une parcelle qui n'y figure pas encore paraissent irrecevables, sans qu'il y ait lieu de trancher définitivement cette question, le recours devant de toute manière être rejeté sur le fond (consid. 1). La zone réservée répond à un intérêt public, vu le surdimensionnement des zones à bâtir permettant la construction de logements situées en dehors du périmètre compact du PALM. Les critères retenus par l'autorité communale pour cibler le périmètre de la zone réservée sont objectifs et peuvent être confirmés. En particulier, il se justifiait de limiter la zone réservée aux zones à bâtir situées en dehors du périmètre compact du PALM puisque ce sont celles-ci qui doivent faire l'objet d'une réduction. L'autorité communale pouvait également exclure du périmètre de la zone réservée une parcelle qui faisait l'objet d'un plan de quartier approuvé avant l'entrée en vigueur de la 4ème adaptation du plan directeur cantonal (consid. 4a à c). Le principe de la proportionnalité est respecté (consid. 4d), comme celui de l'égalité de traitement (consid. 4e).

Erwägungen

E. 1

a) Le recours est dirigé contre les décisions du conseil communal et du département par lesquelles le projet de zone réservée communale a été adopté puis approuvé. Ces deux décisions ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés et peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 43 al. 2 LATC et art. 92 ss de la loi 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 respecte toutes les autres conditions formelles (art. 76 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). b) Dans leur mémoire du 17 novembre 2022, les recourants concluent principalement à l'annulation des décisions contestées. A titre subsidiaire, ils concluent à l'admission de leur opposition ainsi qu'à l'exclusion des parcelles dont ils sont propriétaires de la zone réservée communale. Dans cette mesure, la qualité pour recourir doit leur être reconnue. Savoir si la qualité pour recourir doit également leur être reconnue en relation avec des conclusions tendant à étendre la zone réservée à la parcelle n° 794 est plus délicat. c) D'après l'art. 75 let. a LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) la qualité pour recourir est reconnue à toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le critère de l'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée est également prévu par la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal

fédéral (LTF; RS 173.110), pour le recours en matière de droit public (art. 89 al. 1 let. c LTF), et il y a lieu d'appliquer ici la jurisprudence développée à ce propos (ATF 139 III 504 consid. 3.3; principe de l'unité de la procédure, cf. art. 111 al. 1 LTF). Le législateur cantonal a expressément refusé de faire dépendre la qualité pour agir d'une atteinte spéciale ou particulière, telle qu'elle est exigée pour le recours en matière de droit public (art. 89 al. 1 let. b LTF). Le Tribunal de céans a cependant relevé que cela ne signifiait pas que l'action populaire est admise, dès lors que l'art. 75 let. a LPA-VD exige un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (cf. également art. 89 al. 1 let. c LTF; arrêt CDAP AC.2010.0046 du 17 janvier 2011 consid. 1 et les références citées). Selon la jurisprudence cantonale, les principes développés au regard des art. 37 de l'ancienne loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), 103 let. a de l'ancienne loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJ) et 89 LTF s'appliquent donc toujours à l'art. 75 let. a LPA-VD (arrêt CDAP AC.2016.0303 du 25 novembre 2016 consid. 2a et les références). Selon la jurisprudence constante, l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver avec l'objet de la contestation dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 142 II 80 consid. 1.4.1; 141 II 14 consid. 4.4; 137 II 40 consid. 2.3; 130 V 196 consid. 3; 128 V 34 consid. 1a et les arrêts cités). L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est, en revanche, irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher une "action populaire", lorsqu'un particulier conteste une autorisation donnée à un tiers (ATF 139 II 499 consid. 2.2; 137 II 30 consid. 2.2.3; 133 II 400 consid. 2.4.2; 133 V 239 consid. 6.2; 131 V 298 consid. 3, et les arrêts cités). D'après la jurisprudence, un propriétaire foncier ne peut pas invoquer le principe de l'égalité de traitement pour contester une autorisation de construire pour le seul motif que, selon lui, aucun permis de construire ne devrait plus être accordé sur le territoire communal (arrêt CDAP AC.2017.0299 du 24 novembre 2017 consid. 3). La Cour de droit administratif et public a par ailleurs jugé que lorsque le recourant entend uniquement soutenir l'intérêt général des habitants de la commune à ce que les objectifs poursuivis par le projet de zone réservée ne soient pas mis en péril, sans prétendre que le permis de construire en cause le toucherait dans une mesure et avec une intensité plus grandes que les autres administrés, il s'agit d'une action populaire, qui ne suffit pas à fonder sa qualité pour recourir (AC.2016.0303 et AC.2016.0304 du 25 novembre 2016). Enfin, la jurisprudence a considéré qu'il était pour le moins douteux que des recourants disposent d'un intérêt digne de protection à pouvoir contester les décisions portant sur la zone réservée, puisque leur parcelle n'y était pas incluse, tout en laissant cette question ouverte, le recours devant de toute manière être rejeté sur le fond, ajoutant que les propriétaires fonciers n'avaient aucun droit à obtenir une modification de la planification communale, ni a fortiori à exiger qu'une parcelle d'un tiers soit comprise dans une zone réservée (arrêt CDAP AC.2018.0190 du 18 octobre 2019 consid. 1). En substance, les recourants reprochent aux autorités d'avoir adopté une zone réservée inefficace, faute d'être étendue à l'ensemble des zones à bâtir situées à l'extérieur du périmètre compact d'agglomération, en particulier à la parcelle n° 794, ce qui mettrait en péril la révision du plan général d'affectation en raison de

l'importance du surdimensionnement de la zone à bâtir et avantagerait indûment certains propriétaires. On peut se demander si, en agissant de la sorte, les recourants ne soutiendraient pas uniquement l'intérêt général des habitants de la commune à ce que les objectifs poursuivis par le projet de zone réservée ne soient pas mis en péril, sans exposer en quoi ils seraient touchés dans une mesure et avec une intensité plus grande que les autres administrés. Il s'agirait alors d'une action populaire, qui ne suffirait pas à fonder leur qualité pour agir. On peine également à distinguer quel intérêt pratique les recourants tireraient de l'intégration de la parcelle n° 794 à la zone réservée, puisque cela ne saurait avoir pour conséquence automatique que leurs parcelles y soient soustraites. De même, il apparaît douteux que les recourants puissent invoquer le principe de l'égalité de traitement pour s'assurer que la réglementation à laquelle leurs terrains sont soumis soit imposée également aux autres propriétaires de la commune. Dans cette mesure, les conclusions tendant à inclure dans le périmètre de la zone réservée la parcelle n° 794 qui n'y figure pas encore paraissent irrecevables. Il n'y a cependant pas lieu de trancher définitivement cette question, car le recours doit de toute manière être rejeté sur le fond.

E. 2

de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend le droit pour l'administré de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 142 III 48 consid. 4.1.1). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1) et peuvent notamment présenter des offres de preuve (al. 2 let. d). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuve formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD; cf. ég. art. 34 al. 3 LPA-VD); de jurisprudence constante en effet, le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; arrêt CDAP PE.2018.0208 du 29 mai 2019 consid. 3a). b) En l'occurrence, pour traiter des arguments soulevés par les recourants, la situation de leurs parcelles et de celles avoisinantes est suffisamment documentée par les plans, photographies aériennes et orthophotographies versés au dossier de la cause par les parties ou encore librement disponibles sur le guichet cartographique cantonal Géoplanet. Une vision locale ne pourra pas amener le tribunal à modifier son opinion. Partant, la réquisition est rejetée.

E. 3

La jonction de la présente cause avec les dossiers AC.2022.0391 et AC.2022.0395 n'est pas ordonnée, les situations de fait n'étant que partiellement identiques.

E. 4

Au fond, les recourants contestent l'établissement d'une zone réservée communale sur les parcelles n os 1275, 1399 et 2005, en relation avec la révision de la planification d'affectation communale visant à satisfaire aux exigences découlant de la LAT. a) Selon l'art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A

l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit 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 de terrains pendant une période maximale de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum (al. 1). La procédure d'approbation est celle des plans d'affectation (al. 2). La zone réservée est une mesure conservatoire, conformément au titre des art. 46 ss LATC. Elle vise à assurer la liberté de décision des autorités de planification; elle a pour effet, dans le but de ne pas entraver la planification future, de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. ATF 136 I 142 consid. 3.2). Outre que l'adaptation du plan d'affectation en vigueur s'impose, la loi ne pose pas de condition particulière à l'adoption d'une zone réservée (cf. arrêt du TF 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 3.1). L'instauration d'une zone réservée 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 p. 141; arrêt CDAP AC.2020.0109 du 1^{er} avril 2021 consid. 2a et les références citées). 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 (arrêts TF 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.1; 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.1; 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5.1; ALEXANDER RUCH, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31 ad art. 27). Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier et de décider, et d'éviter que des projets de construction viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité ait déjà une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cela ne découle pas d'une simple intention de sa part mais d'une obligation résultant directement de la LAT ou du plan directeur cantonal (RUCH, op. cit., n. 32 ad art. 27). Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (arrêt TF 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.1). Il n'est dès lors pas pertinent de reprocher à l'instance précédente de n'avoir, à ce stade, pas déterminé s'il n'était pas possible de "dézoner d'autres parcelles moins bien situées". Il apparaît tout aussi prématuré de se plaindre qu'une parcelle a été englobée dans la zone réservée alors qu'elle répondrait aux caractéristiques de la zone à bâtir définies par l'art. 15 LAT. Les réflexions sur l'affectation définitive de la parcelle et, plus largement, sur le sort du secteur concerné, devront être menées séparément, dans le cadre de la révision du PGA (arrêt TF 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.4.1). En principe, la jurisprudence considère que 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 (arrêts TF 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.2; 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.6; 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.4.3). Les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (art. 15 al. 1 LAT). Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (art. 15 al. 2 LAT). Le redimensionnement des zones à bâtir concrétise les buts et principes de l'aménagement du territoire exposés aux art.

1 et 3 LAT, en particulier la préservation du paysage et le maintien pour l'agriculture de suffisamment de bonnes terres cultivables. Les modifications de la LAT entrées en vigueur le 1er mai 2014 prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT). Dans le Canton de Vaud, la question de l'adaptation des zones à bâtir aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes, au sens de l'art. 15 LAT, a été traitée en particulier par la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). Ce plan est entré en vigueur le 1er août 2008 et a par la suite fait l'objet de plusieurs adaptations. La 4ème adaptation quater, actuellement en vigueur, a été approuvée le 11 novembre 2022 par la Confédération. Quelle que soit sa version, le PDCn a constaté en substance que les réserves légalisées de terrains à bâtir étaient souvent excédentaires par rapport aux besoins prévisibles à 15 ans, horizon temporel déterminé par l'art. 15 LAT, et a enjoint les communes à évaluer la nécessité de redimensionner leurs zones à bâtir en vérifiant l'adéquation entre leur capacité d'accueil en habitants et la croissance démographique projetée, limitée par le type d'espace du projet de territoire cantonal. Les communes qui doivent redimensionner leurs zones à bâtir devaient 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, soit avant le 21 juin 2022. Jusqu'à cette date, les communes pouvaient utiliser le 31 décembre 2036 comme horizon de planification. Le taux de croissance a été fixé à 0.75 % pour les villages et les quartiers hors centre (Mesure A11). La fiche d'application de la DGTL de février 2019 intitulée "Périmètre compact et de centre" indique que le développement de l'urbanisation à 15 ans doit se faire prioritairement à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération ou de centre afin de bénéficier de son offre en transports publics et en services et de renforcer sa vitalité (fiche d'application, ch. 1). Un périmètre de centre comprend en principe les quartiers, construits ou projetés, à partir desquels les principaux équipements, services et arrêts de transports publics (train ou bus) sont aisément accessibles pour l'ensemble de la population (fiche d'application, ch. 2). La fiche d'application de la DGTL de juin 2021 intitulée "Traitement des zones à bâtir d'habitation et mixtes" prévoit pour sa part que les franges de la zone à bâtir en zone agricole doivent être dézonées, ces franges étant identifiées lors de la délimitation du territoire urbanisé et des noyaux largement bâtis de la commune. Cette fiche prévoit également qu'il faut affecter en zone agricole ou en zone de verdure les espaces vides de plus de 2'500 m² situés au milieu du bâti dès lors que ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole. Elle préconise également de mener une réflexion qualitative sur le tissu bâti et les espaces vides qu'il comprend afin d'identifier les secteurs qui méritent d'être mis en valeur et les préserver par des mesures de planification, ainsi que d'assurer la disponibilité des terrains libres de construction sur le territoire communal et, le cas échéant, affecter les parcelles concernées en conformité avec leur usage futur (fiche d'application, ch. 2). b) La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Elle n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi notamment être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). c) En l'espèce, les zones à bâtir de la Commune d'Epalinges (permettant la construction de logements), hors du périmètre compact du PALM, sont manifestement surdimensionnées et doivent en conséquence être réduites. Selon le préavis n° 8/2022 établi par la municipalité à l'intention du conseil communal, la commune présente une surcapacité d'accueil de 2'384 habitants. Dans ces circonstances, la commune est tenue de modifier son plan d'affectation

afin de répondre aux exigences du nouvel art. 15 LAT, entré en vigueur le 1^{er} mai 2014, démarche qui devrait notamment se concrétiser par une réduction des zones à bâtir. Il s'ensuit qu'on se trouve dans une situation où une adaptation de la planification s'impose, au sens de l'art. 27 al. 1 LAT. Des démarches en vue de la révision du plan d'affectation communal ont été en outre entamées. Les recourants sont d'avis cependant que la zone réservée litigieuse ne permet ni de garantir provisoirement la planification, ni de garantir aux autorités une certaine liberté dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir communale hors du périmètre d'agglomération puisque le surdimensionnement de la zone à bâtir serait incompressible et qu'aucune mesure de redimensionnement ne permettrait de le juguler. Il faut dire que plus le surdimensionnement des zones à bâtir est conséquent et plus les mesures à prendre dans le cadre de la révision du plan d'affectation communal pour respecter l'art. 15 LAT et la mesure A11 du PDCn sont importantes. Les communes ne sauraient ainsi se passer de prendre toutes les mesures de redimensionnement pertinentes du point de vue de l'aménagement du territoire sous prétexte que le surdimensionnement de leur zone à bâtir d'habitation et mixte serait de toute façon incompressible. Dans un tel cas de figure, une zone réservée se justifie d'autant plus afin 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 ne viennent entraver cette liberté. Il faut ainsi éviter de rendre plus difficiles, voire impossibles, de futurs déclassements ou réaffectations. Les recourants reprochent également à la municipalité de n'avoir pas englobé dans la zone réservée communale l'ensemble des parcelles affectées en zone d'habitation situées hors du périmètre d'agglomération et d'avoir prévu des exclusions qui ne se justifient pas à leurs yeux. En l'occurrence, le rapport 47 OAT cité plus haut expose les critères fondant l'intégration des parcelles à la zone réservée attaquée. L'autorité communale a en effet modifié un premier projet de zone réservée "globale" pour se tourner ensuite vers une zone réservée "ciblée". C'est cette dernière version qui a été adoptée et qu'il convient ici d'examiner. Sont ainsi intégrées à la zone réservée les parcelles situées hors périmètre compact d'agglomération et affectées en zone de villas I ou II ou en zone de plans directeurs ou plans spéciaux à légaliser libres de constructions, celles qui comportent une surface libre d'au moins 2'500 m² et celles situées en zone de plans directeurs ou plans spéciaux à légaliser ou en zone de villas II. Tout d'abord, la partie du territoire communal qui doit faire l'objet de mesures de redimensionnement de la zone à bâtir pour l'habitation en raison de son surdimensionnement se situe hors du périmètre compact d'agglomération Lausanne-Morges. L'autorité communale était donc légitimée à limiter la zone réservée au territoire situé en dehors du périmètre compact d'agglomération – et exclure de la zone réservée, notamment, le périmètre du plan spécial à légaliser "22A Florimont", situé à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération. De même, il était justifié d'intégrer les parcelles non construites qui se situent en zone de villas I ou II ou en zone de plans directeurs ou plans spéciaux à légaliser puisque leur potentiel constructible nécessite d'être évalué. L'intégration à la zone réservée "ciblée" des biens-fonds d'une surface de 2'500 m² et plus – en référence à la surface minimale de 25 ares pour l'interdiction de morcellement des terrains agricoles de l'art. 58 LDFR – non construits est également justifiée objectivement puisque ces surfaces, importantes, doivent être analysées en vue d'un éventuel déclassé en zone agricole dans le cadre de la révision du PGA. Enfin, le tribunal ne voit rien à redire à l'intégration à la zone réservée communale des parcelles situées en zone de plans directeurs ou de plans spéciaux à légaliser ou en zone de villas II, eu égard au fait que, comme l'autorité communale le relève dans le rapport 47 OAT précité

de même qu'à ce qui se constate sur les plans et les photographies aériennes, ces zones se rapportent à des territoires peu denses, voire présentant des espaces libres importants et qui, de ce fait, devront faire l'objet d'une réflexion particulière dans le cadre de la révision du PGA. Le tribunal conclut que les critères d'inclusion retenus par l'autorité communale permettent de faire correspondre la zone réservée au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Cela étant, certaines parcelles ne sont pas incluses dans la zone réservée, en dérogation aux critères de sélection retenus par la municipalité et examinés ci-dessus. Il s'agit tout d'abord des parcelles n° 397, 766, 823, 859, 1073, 1080, 1537, 1538, 1539, 1562 et 2882, qui font l'objet, aux dires de l'autorité cantonale, de zones réservées cantonales, approuvées par le département entre le 18 octobre 2018 et le 5 mars 2019. Les zones réservées cantonales poursuivent le même but que la zone réservée communale de sorte que l'on peut parfaitement concevoir, dans ces circonstances, que l'on ne double pas la zone réservée cantonale d'une zone réservée communale. La parcelle n° 794 n'a pas non plus été intégrée à la zone réservée litigieuse. Les autorités ont considéré que cette parcelle faisait l'objet d'un plan de quartier approuvé en 2017, soit avant l'entrée en vigueur de la 4^{ème} adaptation du PDCn, qui a introduit des mesures précises pour le dimensionnement de la zone à bâtir. Dans sa réponse au recours, l'autorité cantonale a ajouté qu'à l'occasion de la procédure judiciaire relative à cette planification, il avait été démontré que les droits à bâtir accordés entraînent dans le cadre des capacités d'accueil encore disponibles pour le secteur hors centre et qu'enfin, ce plan de quartier allait dans le sens de la révision de la LAT entrée en vigueur au 1^{er} mai 2014, en ce sens qu'il favorisait un usage mesuré du sol (art. 1 al. 2 let. abis et b LAT). En effet, dans son arrêt du 4 septembre 2020, le Tribunal fédéral a retenu, à l'occasion de l'examen du plan de quartier "La Possession/Bois de Ban", comme le Tribunal cantonal l'avait fait avant lui, qu'il n'apparaissait pas que le maintien du PGA 2005, plus particulièrement l'affectation constructible de la parcelle n° 794, compromettrait inexorablement le redimensionnement du territoire constructible communal. Outre que la capacité d'accueil de la parcelle (245 habitants) était compatible avec le bilan des besoins (294 habitants) retenu par l'instance cantonale, le canton et la commune avaient d'ores et déjà entrepris des démarches visant à garantir une réduction conforme de la zone à bâtir, au moyen de l'adoption de zones réservées. Le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause les conclusions du SDT – désormais DGTL -, validées par l'instance précédente, selon lesquelles la révision globale du PGA était possible sans revenir sur le caractère constructible de la parcelle n° 794. A cela s'ajoutait que des mesures conservatoires pourraient au besoin encore être prises après l'adoption du plan de quartier, préalablement à la délivrance du permis de construire mais que les autorités cantonale et communale n'avaient pas fait état de cette éventualité s'agissant de la parcelle n° 794 (consid. 4.2.1). Le Tribunal fédéral n'a pas critiqué l'augmentation – mesurée – de la densification de la parcelle – avec le passage d'un IUS à 0.48 contre 0.4 prévu par le RPGA -, en tant qu'elle 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. abis LAT, selon lequel il convient de prendre des 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 a en cela tenu compte du fait que le secteur englobé dans le plan de quartier bénéficiait d'une situation privilégiée, proche du périmètre compact de l'agglomération et bien desservi par les transports publics (un arrêt de bus des Transports publics lausannois se situant à environ 170 m. au Sud du périmètre du plan [consid. 5.4.1]). Par ailleurs, l'augmentation de l'IUS n'apparaissait pas d'emblée

contraire au PDCn et à sa mesure A11 (consid. 5.4.2). Tenant compte de l'ensemble de ces circonstances, il faut admettre que l'exclusion de la parcelle n° 794 du périmètre de la zone réservée se justifie de manière objective du point de vue de l'aménagement du territoire. Les considérations suivantes viennent conforter cette conclusion. Dans un premier temps, la CUC avait accompagné sa recommandation de vote du préavis municipal d'une demande de mise en zone réservée de la parcelle n° 794, car il lui apparaissait que le projet du Bois-de-Ban, en prévoyant à lui seul 245 nouveaux habitants alors que seuls 168 nouveaux habitants étaient autorisés par le Canton jusqu'en 2036 dans la zone à bâtir, semblait à lui seul bloquer pour 15 ans toutes les possibilités de construire des autres propriétaires de la zone, ce qui paraissait constitutif d'une inégalité de traitement, argument également invoqué par les recourants. Cette recommandation a finalement été abandonnée et le conseil communal a renoncé à un amendement au projet de zone réservée, eu égard au fait que les représentants des autorités cantonales avaient assuré – et confirmé par écrit – que si la réglementation du futur plan général d'affectation communal respectait certaines conditions en matière de redimensionnement de la zone à bâtir (exclusion de la zone à bâtir des parcelles de plus de 2'500 m² non construites ou déjà construites mais présentant un solde constructible supérieur à 2'500 m² ou inférieur à cette surface et en contiguïté de grandes surfaces vertes), le Canton se satisferait d'un tel redimensionnement des possibilités de construire, même si le nombre de nouveaux habitants occasionné dépasserait le quota initial prévu. En conséquence de cela, l'argument qui avait conduit la CUC à proposer un amendement au projet de zone réservée n'avait plus lieu d'être. En effet, que le projet sur la parcelle n° 794 soit construit ou pas, cela n'aurait plus d'incidence à l'avenir sur la constructibilité des autres parcelles, de sorte que l'on ne pouvait plus parler d'inégalité de traitement avec les autres propriétaires. Dans ces circonstances, le tribunal conclut que l'autorité communale pouvait sans arbitraire exclure de la zone réservée la parcelle n° 794. Les parcelles des recourants répondent quant à elles aux critères objectifs d'inclusion dans la zone réservée examinés ci-dessus puisqu'elles se situent en dehors du périmètre compact d'agglomération, sont affectées en zone de villas I et sont libres de construction. Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les recourants, le tribunal ne voit pas d'élément qui permette de conclure qu'une modification de leur affectation dans le cadre de la révision du PGA communal serait d'emblée et manifestement contraire à la loi ou à la planification directrice (cf. arrêts TF 1C_623/2021 du 24 novembre 2022 consid. 4.2; 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.6; 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 4.4.3 précités). Le tribunal retient à cet égard que ces biens-fonds se trouvent dans la partie du territoire communal localisée dans les villages et quartiers hors centre pour lesquels le potentiel de croissance annuel est limité à 0,75 % de la population existant au 31 décembre 2015 et qui font l'objet d'un important surdimensionnement. De plus, même si elles ont une taille inférieure à 2'500 m², chacune de ces parcelles dépasse largement la surface minimale constructible de 1'000 m² prévue en zone de villas I (en référence à l'art. 23 RPGA) et prises globalement, leur surface représente 4'983 m². Elles font partie en outre d'un ensemble d'un seul tenant de 11 terrains non bâtis (avec les parcelles nos 823, 829, 854, 1537, 1538, 1539, 1902 et 2882) occupant une surface supérieure à 50'000 m², d'après le calcul de la DGTL. Il n'est pas d'emblée exclu que de telles surfaces puissent être réaffectées dans le cadre de la révision du PGA communal. Dans sa fiche d'application relative au traitement des zones à bâtir d'habitation et mixte de juin 2021, la DGTL attend en effet des communes qu'en matière de redimensionnement, elles affectent en zone agricole ou en zone de verdure les espaces vides de plus de 2'500 m² situés au milieu du

bâti, dès lors que ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole (en référence à l'art. 58 al. 2 LDFR) ou qu'elles justifient leur affectation en toute autre zone que la zone agricole. La DGTL préconise également de mener une réflexion qualitative sur le tissu bâti et les espaces vides qu'il comprend. Or dans le cas particulier, le tissu ne peut pas être considéré comme largement bâti, ainsi que l'on peut le voir sur les plans et les orthophotographies. En effet, d'après ces documents, le bâti à proximité des parcelles des recourants est peu dense et à proximité, on trouve une importante aire forestière ainsi qu'à peu de distance au nord-est, les terrains non construits du golf de Lausanne. Par ailleurs, la situation des parcelles des recourants, au sein du territoire communal, n'exclut pas non plus que leur affectation puisse être modifiée dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir. Ces biens-fonds se trouvent en effet au cœur d'un habitat peu dense (en raison de la faible densité attribuée à la zone de villas I de même que des règles de construction applicables au secteur et de la proximité immédiate de nombreuses autres parcelles non construites ainsi que d'une aire forestière). Les biens-fonds des recourants se situent plus à la périphérie du territoire communal que près de son centre. Ainsi, ils sont séparés du centre et de l'administration communale par plus d'un kilomètre à vol d'oiseau moyennant de traverser la Route de Berne qui ne peut être franchie qu'à certains endroits déterminés et se situent à respectivement 300 m. et 600 m. d'écoles. Ils sont en outre à 400 m. de l'arrêt de bus des Transports publics lausannois le plus proche. Enfin, le fait que les parcelles soient équipées et que deux d'entre elles possèdent un accès n'est pas déterminant pour exclure un dézonage. Dans ces conditions, on ne peut pas dire que la zone réservée litigieuse ne répondrait pas à un intérêt public suffisant à son adoption. Mal fondés, les griefs des recourants à ce sujet doivent être rejetés. d) Les recourants se plaignent aussi d'une violation du principe de proportionnalité. Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude -, que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -, et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie; d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du " territoire exactement délimité " pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n° 47 ad art. 27; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, n° 21 ad art. 27). Les recourants soutiennent tout d'abord que la zone réservée litigieuse ne serait pas en mesure d'atteindre son objectif de réduction du surdimensionnement incompressible dont souffre le territoire constructible de la Commune d'Epalinges (violation du principe d'aptitude). Or, la zone réservée n'a pas pour objectif de réduire le surdimensionnement d'une zone à bâtir. Ce rôle incombe à la procédure de révision du PGA. Comme déjà dit, la zone réservée permet de surseoir à l'application du droit applicable en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit et de préserver la liberté de planification de l'autorité compétente, ce qui est justifié dans le cas particulier, au vu de la nécessité de réviser le plan d'affectation communal en raison de l'existence du surdimensionnement des zones à bâtir. L'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité est en conséquence satisfaite. Par ailleurs, la zone réservée n'entraîne pas le dézonage automatique des parcelles qu'elle inclut. Au contraire, il reviendra à l'autorité

communale de décider de leur sort, lors de la révision du PGA communal. Les recourants soutiennent également que la zone réservée va plus loin que ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'objectif de sécurisation qui est le sien (violation du principe de nécessité). Comme déjà dit, la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Les recourants prétendent que leurs parcelles, du fait de leur situation, ne sauraient être concernées par le remaniement de la zone à bâtir car elles sont idéalement situées et s'intègrent parfaitement dans la prolongation hors centre du territoire communal urbanisé, de sorte que leur construction ne contreviendra pas à la mesure A11 du PDCn. Ainsi que cela a été relevé plus haut, plusieurs éléments permettent de conclure qu'objectivement les parcelles des recourants entrent en considération dans le cadre du redimensionnement de la zone à bâtir communale. Outre le fait qu'elles ne sont pas construites, les parcelles des recourants ont une superficie globale égale à 4'983 m² et forment avec 11 fonds, un ensemble d'un seul tenant non construit de plus de 50'000 m². Elles sont très proches d'une importante aire forestière et se trouvent non loin du golf de Lausanne, non bâti. L'habitat du secteur est clairsemé, pour des raisons déjà évoquées (proximité immédiate d'autres superficies non construites et réglementation qui, en zone de villas I, prévoit une surface minimale des parcelles à bâtir de 1'000 m² avec un COS qui ne peut excéder 0.125, une distance entre les constructions et la limite de la propriété qui est de 5 mètres au minimum, une limitation du nombre de logements et des étages [cf. art. 23, 25 al. 1, 26, 27 et 28 RPGA]). Enfin, les parcelles sont éloignées du centre et de l'administration communale de plus d'un kilomètre à vol d'oiseau. Dans ces conditions, le tribunal ne discerne pas de violation de la règle de la nécessité découlant du principe de la proportionnalité. Les recourants estiment encore que les décisions attaquées ne sont le fruit d'aucune balance des intérêts publics et privés en présence (violation du principe de proportionnalité au sens étroit). Leurs parcelles s'inscriraient au sein du territoire urbanisé et leur densification serait évidente, tant à la lumière des objectifs de limitation du mitage du territoire que des objectifs d'urbanisation vers l'intérieur. Il conviendrait de tenir compte également de la situation globale de la commune en raison de l'attractivité qu'elle représente du fait de sa proximité avec Lausanne, son excellente desserte en transports publics et le développement du Biopôle Epalinges/Vennes. Les recourants préconisent d'adopter une vision plus large que la simple analyse d'un plafond de population résultant du PDCn. Ils accordent toutefois trop d'importance au fait que leurs terrains se trouvent dans un milieu bâti, car, ce faisant, ils passent sous silence que la construction de ce secteur de la zone de villas I est peu dense, pour les motifs déjà évoqués. Comme déjà dit également, les parcelles sont à plus d'un kilomètre à vol d'oiseau du centre et de l'administration communale. Enfin, elles ne sont pas englobées dans le périmètre compact d'agglomération. En conclusion, le tribunal ne voit pas en quoi la localisation des parcelles litigieuses permettrait de les exclure à ce stade du périmètre de la zone réservée. Le grief tiré de la violation du principe de proportionnalité doit être rejeté. e) Les recourants invoquent une violation du principe d'égalité de traitement, au motif que la zone réservée créerait des distinctions insoutenables. Ils reprochent aux autorités d'avoir avantagé indûment certaines parcelles au détriment de plus petites, pour des raisons politiques. Ils soutiennent que l'exclusion de la parcelle n° 794 de la planification provisoire et sa construction entraînent une situation impossible pour la commune qui la prive de toute marge de manœuvre ultérieure et condamne de nombreuses parcelles qui répondent aux objectifs fixés par la LAT, comme les leurs. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se

justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 134 I 23 consid. 9.1). Le droit à l'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (arrêt TF 1C_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.2 et les réf. citées; ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; arrêt CDAP AC.2020.0295 du 14 décembre 2021 consid. 3b). En l'espèce, la parcelle n° 794, qui ne fait pas partie des terrains agricoles inventoriés au titre de SDA, est entourée de biens-fonds, pratiquement tous bâtis, qui sont classés en zone de villas I – à l'exception d'un compartiment de terrain au sud-ouest, qui se trouve dans la zone de plans spéciaux. L'accessibilité au site au moyen des transports publics a été jugée très bonne par les autorités, un arrêt de bus des Transports publics lausannois se situant à environ 170 m. au Sud du plan de quartier. Le Tribunal fédéral parle même d'une desserte idéale (arrêt 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.2.2 précité). La parcelle n° 794 se situe en outre à 150 m. du noyau villageois historique d'Epalinges et non aux confins du territoire communal. Comme on l'a dit ci-dessus, l'exclusion de la parcelle n° 794 du périmètre de la zone réservée communale est objectivement motivée, du fait de l'adoption d'un plan de quartier approuvé en 2017, dont il a été jugé par les tribunaux, sans qu'il n'y ait lieu d'y revenir, qu'elle allait dans le sens de la révision de la LAT entrée en vigueur au 1^{er} mai 2014 (en termes de création d'un milieu bâti compact et d'utilisation mesurée du sol). Les caractéristiques des parcelles des recourants diffèrent considérablement de celles de la parcelle n° 794. Elles ne sont pas entourées de terrains pratiquement tous construits et les habitations aux alentours sont clairsemées. Leur desserte en transports publics est beaucoup moins performante que celle de la parcelle n° 794, l'arrêt de bus le plus proche, à 400 m., étant sensiblement plus éloigné. Les parcelles des recourants sont enfin situées loin du centre. Elles présentent en définitive des caractéristiques suffisamment distinctes de la parcelle n° 794 pour que l'on puisse admettre que l'autorité compétente les régleme de manière différente. Enfin, les craintes des recourants que la réalisation du plan de quartier "La Possession/Bois de Ban" n'entraîne un blocage complet et inadmissible des droits à bâtir de tous les propriétaires hors périmètre compact d'agglomération n'ont plus lieu d'être. En effet, à supposer que l'autorité communale respecte certaines règles d'aménagement dans la révision du PGA, les autorités cantonales s'en satisferaient, même si le nombre de nouveaux habitants que le redimensionnement de la zone à bâtir occasionnera dépasserait le quota initial prévu. Dans ces conditions, que le projet de plan de quartier soit ou non réalisé n'aura plus d'incidence sur la constructibilité des autres parcelles, de sorte qu'il n'y a pas là non plus d'inégalité de traitement entre les propriétaires.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, et à la confirmation des décisions attaquées, aux frais des recourants, qui succombent (cf. art. 49 al. 1 et 91 LPA-VD). Le Conseil communal d'Epalinges, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat, a droit à des dépens (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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