

# VD\_OMNI AC.2022.0395 vom 30. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0395](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0395)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0395 du 30 août 2023

IT: VD\_OMNI AC.2022.0395 del 30 agosto 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/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, les secteurs localisés dans le PALM ne contribuant pas au surdimensionnement (consid. 3a à b). Le principe de la proportionnalité est respecté (consid. 3c), comme celui de l'égalité de traitement (consid. 3d). Recours au TF rejeté, dans la mesure de sa recevabilité (1C\_530/2023).

## Erwägungen

### E. 1

a) Le recours est dirigé contre la décision du département qui approuve le projet de zone réservée communale. Cette décision a été notifiée aux opposants simultanément à la décision du conseil communal approuvant la zone réservée. Ces deux décisions 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]). D'après ses conclusions, le recours est dirigé contre la décision d'approbation rendue par le département cantonal approuvant le plan. La procédure d'établissement d'un plan d'affectation communal est réglée aux art. 34 ss de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11). Pour entrer en vigueur, un tel plan doit d'abord être adopté par le conseil de la commune, cette autorité statuant alors également sur les oppositions (art. 42 LATC), puis il doit être approuvé par le département cantonal (art. 43 LATC – l'approbation cantonale étant prescrite par l'art. 26 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]). La décision communale et la décision cantonale, qui peuvent ensemble faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, doivent être notifiées simultanément aux opposants, ainsi que le prévoit l'art. 43 al. 2 LATC. Les principes de la coordination prescrivent cela (cf. art. 25a al. 2 let. d et al. 3 LAT) car il ne serait pas concevable qu'une procédure de recours contre la décision communale se déroule indépendamment de la procédure de recours contre la décision cantonale. En l'occurrence, les recourants, qui agissent par la voie du recours de droit

administratif selon les art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), ne demandent pas expressément l'annulation de la décision du conseil communal. Mais, en concluant à l'annulation de l'approbation cantonale, ils s'opposent à la mise en vigueur du plan de quartier (cf. art. 26 al. 3 LAT); ces conclusions tendent à ce que la décision du conseil communal n'acquière pas force obligatoire. Il faut donc considérer que la contestation porte sur les deux décisions, matériellement et formellement liées (arrêt CDAP AC.2020.0065 du 15 mars 2021 consid. 1a). Les recourants se plaignent du fait que leur opposition à la zone réservée communale n'aurait pas été formellement levée. Or, la levée des oppositions résulte de la décision du conseil communal du 31 mai 2022, qui approuve la zone réservée, d'une part, et approuve les réponses de la municipalité aux opposants, d'autre part (conformément à l'art. 42 al. 2 LATC). Tant la décision du conseil communal que le préavis municipal proposant la levée des oppositions ont été annexés à la décision du département. Il s'ensuit que les oppositions des recourants ont été formellement levées. 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 son mémoire du 18 novembre 2022, A. \_\_\_\_\_ conclut à l'admission de son opposition, les parcelles dont il est propriétaire étant exclues de la zone réservée communale. Dans cette mesure, la qualité pour recourir doit lui être reconnue. Savoir si la qualité pour recourir doit également lui être reconnue en relation avec des conclusions tendant à étendre la zone réservée aux parcelles n os 385, 389 et 390 est plus délicat. D'après l'art. 75 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 (let. a) ou à toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). 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, le recourant fait grief aux autorités de n'avoir pas maintenu la parcelle n° 389 dans le périmètre de la zone réservée afin de la préserver de tous projets de construction dans les prochaines années. On peut se demander si, en agissant ainsi, le recourant ne soutiendrait pas uniquement l'intérêt général des habitants de la commune à ce que les objectifs de redimensionnement des zones à bâtir ne soient pas mis en péril, sans exposer en quoi il serait touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que les autres administrés. Il s'agirait alors d'une action populaire, qui ne suffirait pas à fonder sa qualité pour agir. On peine également à distinguer quel intérêt pratique le recourant tirerait de l'intégration de la parcelle n° 389 au périmètre de la zone réservée, puisque cela ne saurait avoir pour conséquence automatique que ses parcelles y soient soustraites. La parcelle n° 389 n'est en outre pas directement constructible puisque tout projet de construction est subordonné à l'adoption d'un plan directeur localisé, voire d'un plan de quartier de compétence municipale ou d'un plan partiel d'affectation (art. 52 RPGA). Dans ces conditions, on ne voit pas en quoi les parcelles du recourant supporteraient une atteinte en cas de construction massive sur la parcelle voisine, impossible en l'état. Il apparaît en outre douteux que le recourant puisse invoquer le principe de l'égalité de traitement pour s'assurer que la réglementation à laquelle ses terrains sont soumis soit imposée également à d'autres propriétaires de la commune. Dans cette mesure, la conclusion tendant à inclure dans le périmètre de la zone réservée la parcelle n° 389 qui n'y figure pas paraît irrecevable. Il n'y a cependant pas lieu de trancher définitivement cette question, car le recours doit de toute manière être rejeté sur le fond. c) A.\_\_\_\_\_ conclut à ce que les parcelles n° 385, 389 et 390 soient inscrites dans le Plan directeur communal comme inconstructibles et que celui-ci comprenne des démarches afin de les sortir du PALM. Or, aux termes de l'art. 79 al. 2 LPA-VD, le recourant ne peut pas prendre de conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée. L'objet du litige

est en effet défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 144 II 359 consid. 4.3; 134 V 418 consid. 5.2.1; 125 V 413 consid. 1a et les références citées). Dans le cas présent, les décisions attaquées ne portent que sur la levée de l'opposition des recourants et l'adoption ainsi que l'approbation d'une zone réservée communale. Ces décisions ne concernent aucunement le Plan directeur communal et les conclusions en relation avec celui-ci excèdent le cadre des décisions attaquées, qui déterminent l'objet du litige, de sorte que le recours est irrecevable sur ce point. Le tribunal de céans ne peut trancher une telle demande en première instance. d) La question de la qualité pour recourir de l'Association B.\_\_\_\_\_ est mise en doute par les autorités. Dans le cas particulier, l'Association B.\_\_\_\_\_ n'a pas remis au tribunal ses statuts, mais allègue simplement que la protection de la parcelle n° 389 d'Epalinges entrerait dans son but, ce qui ne permet pas encore de s'assurer qu'elle dispose de la qualité pour recourir. Cette dernière est plus que douteuse mais il n'y a pas lieu de statuer définitivement à ce sujet, la qualité pour agir de A.\_\_\_\_\_ étant reconnue dans une certaine mesure et le recours devant 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 dans le recours, la situation des parcelles propriété de A.\_\_\_\_\_ et de la parcelle n° 389 est suffisamment documentée par le dossier de la cause, ainsi que par les plans et orthophotographies 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**

Au fond, le recourant conteste l'établissement d'une zone réservée communale sur les parcelles n os 1239, 2797 et 2798, 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 LAT, s'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose,

l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2). En droit 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 "dézonner 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 m<sup>2</sup> situés au milieu du bâti dès lors que ces espaces représentent une surface suffisamment grande pour être sujette à un morcellement agricole (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). 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 1er 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 critiquent les critères retenus par l'autorité communale pour intégrer les parcelles à la zone réservée. Ces critères ressortent en l'occurrence du rapport 47 OAT cité plus haut. 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 m<sup>2</sup> 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. C'est en effet la zone à bâtir de cette partie du territoire qui nécessite d'être redimensionnée, au contraire de celle comprise dans le PALM, qui est un périmètre à densifier. L'affectation d'un secteur localisé dans le PALM ne contribue ainsi pas au surdimensionnement de la zone à bâtir et un dézonage, partiel ou total, ne pourrait pas être pris en compte par les services cantonaux pour redimensionner la zone à bâtir hors du périmètre compact d'agglomération. L'autorité communale est donc légitimée à limiter la zone réservée au territoire situé en dehors du périmètre compact d'agglomération, soit hors du périmètre à densifier – 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. A cet égard, il n'y a pas lieu de revenir, comme tente de le faire le recourant, sur la délimitation du PALM, au stade provisoire de la zone réservée. Dans l'arrêt 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021, le Tribunal fédéral a en effet retenu que les périmètres d'agglomération avaient fait l'objet d'une approbation en "coordination" réglée par la Confédération dont on devait de prime abord déduire un caractère contraignant. Par ailleurs, le PALM, pour la Commune d'Epalinges, avait été adopté par la Municipalité d'Epalinges le 21 mai 2012 et approuvé par le SDT le 15 mai 2012. Celui-ci se fonde sur le PDCn, dans sa version approuvée en 2008, qui n'avait sur ce point fait l'objet d'aucune réserve. Par ailleurs, le PALM fait l'objet de la mesure R11, qui a été définitivement approuvée dans le cadre de la 4<sup>e</sup> adaptation bis du PDCn (consid. 3.4.1 et les références). Enfin, le secteur en question ne contribuant pas au surdimensionnement, sa réaffectation en zone agricole ne modifierait en rien l'ampleur du surdimensionnement de la zone à bâtir sise hors PALM. Les autorités cantonales ont du reste refusé qu'il soit tenu compte de ces terrains dans les procédures de redimensionnement de la zone à bâtir. Quant à la question du maintien d'un espace vert dans le secteur et de la préservation des qualités écologiques de la parcelle n° 389, elle est sans lien avec l'instauration d'une zone réservée et devra être traitée dans le cadre de la procédure séparée de révision du PGA communal. Le tribunal relève encore que ce bien-fonds n'est pas directement constructible, tout projet en ce sens étant subordonné à l'adoption préalable d'un plan d'affectation (cf. art. 52 RPGA). Le plaidoyer des recourants en faveur de la préservation du secteur tombe en conséquence à faux. Ensuite, il est justifié d'intégrer à la zone réservée communale 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 à la zone réservée communale puisque leur potentiel constructible nécessite d'être évalué. L'intégration à la zone réservée "ciblée" des biens-fonds d'une surface de 2'500 m<sup>2</sup> 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 déclassement 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. Les biens-fonds propriété du recourant répondent en eux-mêmes aux critères objectifs d'inclusion dans la zone réservée examinés ci-dessus puisqu'ils se situent en dehors du périmètre compact d'agglomération, sont affectés en zone de villas I et sont libres de construction. Contrairement à ce que soutient le recourant, 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 hors centre pour laquelle le potentiel de croissance annuel est limité à 0,75 % de la population existant au 31 décembre 2015 et qui fait l'objet d'un important surdimensionnement. De plus, même si elles ont une taille inférieure à 2'500 m<sup>2</sup>, chacune de ces parcelles dépasse la surface minimale constructible de 1'000 m<sup>2</sup> prévue en zone de villas I (en référence à l'art. 23 RPGA) et prises globalement, leur surface représente 3'733 m<sup>2</sup>. La parcelle n° 1080, attenante à la parcelle n° 2798, n'est pas construite non plus et on constate la présence, à proximité, côté est, d'un vaste espace non construit. Or, dans sa fiche d'application relative au traitement des zones à bâtir d'habitation et mixte de juin 2021, la DGTL attend 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 m<sup>2</sup> 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. Dans le cas particulier, le milieu bâti environnant n'est pas particulièrement dense, comme on peut le constater sur les plans et les orthophotographies, eu égard notamment aux règles de construction applicables à la zone de villas I. Ainsi, une modification de l'affectation des parcelles du recourant n'apparaît pas d'emblée exclue et il importe de garantir au législateur communal la liberté de redéfinir la zone à bâtir. Dans ces conditions, il faut conclure, avec les autorités, que la zone réservée litigieuse répond à un intérêt public suffisant à son adoption. c) Il convient d'examiner ensuite si le principe de proportionnalité est respecté. 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). En l'espèce, 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 d'un important surdimensionnement des zones à bâtir situées hors du périmètre du PALM. L'exigence d'aptitude découlant du principe de la proportionnalité est en conséquence satisfaite. Le tribunal précise encore que 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. Ensuite, la zone réservée correspond au périmètre concerné par l'obligation de planifier. Ce périmètre correspond en effet aux zones à bâtir permettant la construction de logements sises hors du périmètre compact d'agglomération qui présentent des réserves largement excédentaires, soit les parcelles 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 m<sup>2</sup> et celles situées en zone de plans directeurs ou plans spéciaux à légaliser ou en zone de villas II. Le plan de la zone réservée comprend des exceptions qui ne sont pas discutées par les recourants et qu'il n'y a dès lors pas lieu d'examiner. Le recourant prétend que ses parcelles, du fait de leur situation, ne sauraient être concernées par le remaniement de la zone à bâtir et que leur construction ne contreviendra pas à la mesure A11 du PDCn. Comme déjà dit plus haut, plusieurs éléments permettent de conclure qu'objectivement ces biens-fonds 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 3'733 m<sup>2</sup> à proximité de vastes terrains non construits. Le fait que les parcelles soient équipées et colloquées en zone à bâtir n'exclut pas à lui seul que celles-ci ne puissent pas être concernées par un dézonage. Par ailleurs, l'habitat du secteur est clairsemé, notamment en raison de la réglementation applicable à la zone de villas I, qui prévoit une surface minimale des parcelles à bâtir de 1'000 m<sup>2</sup> 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 RPG). Il importe d'éviter que des projets de construction ne viennent entraver la liberté de planifier des autorités. En conséquence, l'interdiction provisoire de construire qu'entraîne l'adoption de la zone réservée litigieuse se trouve dans un rapport raisonnable avec les objectifs d'intérêt public poursuivis, à savoir la préservation de la marge de manœuvre de l'autorité communale nécessaire à la redéfinition et au redimensionnement d'une zone à bâtir conforme au droit fédéral. Le principe de proportionnalité est ainsi respecté. d) Le recourant invoque encore une violation du principe de l'égalité de traitement: l'autorité communale aurait indûment sorti du périmètre de la zone réservée la parcelle n° 389, ce qui aboutirait à des distinctions qui ne seraient pas soutenables. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire

lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 134 I 23 consid. 9.1). 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). Comme déjà dit, la situation de la parcelle n° 389 n'est pas comparable à celle des terrains appartenant au recourant. Tandis que la première se situe dans le périmètre compact d'agglomération, qui est un secteur à densifier, les biens-fonds du recourant sont situés en dehors de ce périmètre, dans la zone à bâtir surdimensionnée hors périmètre du PALM. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'autorité communale d'avoir opéré des distinctions en incluant dans le périmètre de la zone réservée les parcelles du recourant et d'en avoir exclu la parcelle n° 389. Partant, l'argument tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement doit également être rejeté.

#### **E. 4**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours déposé par A.\_\_\_\_\_, dans la mesure de sa recevabilité, ainsi qu'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.