

# **VD\_OMNI AC.2009.0144 vom 5. Oktober 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-10-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2009.0144](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0144)

FR: VD\_OMNI AC.2009.0144 du 5 octobre 2010

IT: VD\_OMNI AC.2009.0144 del 5 ottobre 2010

## **Regeste**

COSENDEY, OLIVETTA, ASSOCIATION VENOGÉ VIVANTE (AVV)/Département des infrastructures, Municipalité de Penthaz, Municipalité de Vufflens-la-Ville, ccl Syndicat AF de la RC 177, Service des forêts, de la faune et de la nature, Service du développement territorial, Municipalité d'Aclens | Projet de route cantonale. Pouvoir d'examen de la CDAP limité à un contrôle en légalité. Dans un contrôle en légalité, l'autorité de recours doit examiner si l'autorité de planification est restée dans les limites d'une pesée consciencieuse de l'ensemble des intérêts à prendre en considération pour l'activité considérée, en particulier si elle a respecté les principes de planification prévus aux art. 2 et 3 OAT.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Selon l'art. 75 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, 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) ainsi que toute autre personne ou autorité que la loi autorise à recourir (let. b). b) En ce qui concerne les recourants Cosendey et Olivetta, leurs parcelles sont situées sur ou respectivement à moins d'une centaine de mètres du tracé de la RC 177, en particulier en aval du pont projeté. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'une atteinte en termes de nuisances sonores notamment. Il y a donc lieu de leur reconnaître un intérêt digne de protection à contester la décision attaquée, conformément à l'art. 75 let. a LPA-VD. c) Quant à l'association recourante, l'art. 90 de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS; RSV 450.11) attribue aux associations d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites, le droit de recourir contre les décisions prises en application de cette loi ; il s'agit notamment des décisions sur les plans d'affectation ou les autorisations de construire qui doivent tenir compte des impératifs de protection résultant de cette législation (AC.2009.0001 du 26 février 2010 ; AC.2007.0019 du 16 avril 2008 consid. 4b; AC.2000.0122 du 9 septembre 2004 consid. 1; voir art. 2 et 28 du règlement du 22 mars 1989 d'application de la LPNMS et l'arrêt AC.1994.0102 du 3 mai 1995; voir aussi RDAF 1986 p. 219). Une association qui poursuit un objectif localement limité n'est généralement pas considérée comme étant d'importance cantonale (AC.2002.0192 du 24 février 2004 consid. 4a ; cf. notamment AC.2007.0121 du 21 novembre 2008 et AC.2004.0258 du 4 mai 2006 s'agissant de l'Association pour la sauvegarde du Pied du Jura ; AC.2009.0260 du 4 février 2010 s'agissant du Mouvement pour la défense de Lausanne dont le champ d'activité s'étend à la région lausannoise). La

question se pose toutefois plus particulièrement pour les associations qui ont pour but la défense d'un objet protégé directement par la constitution cantonale. Le Tribunal administratif avait admis dans un premier temps que l'association « Sauver Lavaux » avait la qualité pour recourir sur la base de l'art. 90 LPNMS, dès lors que son champ d'action dépassait largement le cadre communal pour s'étendre à l'une des plus belles régions du canton et que les impératifs de protection relevaient d'une norme de rang constitutionnel (art. 6bis de l'ancienne Constitution cantonale), acceptée en votation populaire le 12 juin 1977 par plus de 65'000 citoyens (AC.1994.0251 du 27 septembre 1996 consid. 1b). Le Tribunal fédéral avait estimé que si une telle interprétation était certes " audacieuse ", elle ne pouvait pas être qualifiée d'arbitraire (TF 1A.352/1996 du 30 octobre 1997). Se référant ensuite à cet arrêt du Tribunal fédéral, le Tribunal administratif a relevé que l'admission de la qualité pour recourir de Sauver Lavaux n'était probablement guère défendable au regard du texte de l'art. 90 LPNMS, l'activité de l'association ne pouvant s'étendre à tout le canton (AC.1999.0002 du 25 juin 1999 consid. 5). Il a toutefois renoncé à renverser les précédents précités, constatant que l'association pouvait fonder sa qualité pour recourir sur l'art. 52a al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD ; RSV 101.01), qui prévoit que toute atteinte à la protection de Lavaux peut être attaquée sur le plan administratif ou judiciaire par ceux qui sont lésés et par les associations de protection de la nature et celles de la protection du patrimoine (AC.2006.0292 du 10 août 2007 consid. 3b). A l'instar du Lavaux, la LPNMS consacre une protection particulière de la Venoge à l'art. 45b LPNMS, sous la section VI intitulée " Sites particuliers " : " 1 Les cours, les rives et les abords de la Venoge sont protégés.

## **E. 2**

Cette protection est assurée par un Plan d'affectation cantonal (PAC) qui en précise l'étendue.

## **E. 3**

Les recourants Cosendey et Olivetta se plaignent de la moins-value que la RC 177 occasionnerait à leurs propriétés en raison de l'augmentation des nuisances sonores. Les valeurs limites prescrites par l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) sont respectées, ce que les recourants ne contestent pas. Dans ces circonstances, on ne voit pas que le projet viole le droit du point de vue de la protection contre le bruit. Il y a par ailleurs lieu de constater que le sort des habitations sises à proximité du tracé de la RC 177 a été pris en considération de façon adéquate par le Service des routes dans le cadre de l'élaboration du projet et de la pesée des intérêts que cela implique (cf. infra, consid. 8a) : celui-ci a en particulier adopté des mesures qui vont au-delà de ce que nécessitait le simple respect des valeurs limites de l'OPB (pose d'un revêtement phonoabsorbant et construction d'une paroi antibruit, dont la longueur initiale a été prolongée jusqu'au km 10.750). La décision finale (ch. 5.2.1.) réserve encore la possibilité de prendre des mesures de protection supplémentaires, si les valeurs de planification devaient être dépassées une fois la route mise en service. Quant à une éventuelle moins-value occasionnée aux bien-fonds dont les recourants sont propriétaires, elle soulève la question d'une indemnité d'expropriation, qui doit être examinée dans le cadre de la procédure prévue à cet effet. L'art. 7 al. 2 de la loi cantonale du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; RSV 710.01) dispose que la compétence des tribunaux civils est réservée pour la protection de droits de voisinage dont la lésion apparaît en dehors d'une procédure d'expropriation (voir également art. 116 ss LE). Cette question échappe dès lors à

la compétence de la cour de céans. Le grief est par conséquent irrecevable.

#### **E. 4**

L'association recourante conteste l'absence de planification de la RC 177 au niveau cantonal ainsi que la pertinence de la zone industrielle " Plaine de la Venoge " que cette route doit desservir. L'autorité intimée se réfère pour sa part à la fiche A22 du Plan directeur cantonal du 1<sup>er</sup> août 2008 (PDCn) qui fixe des objectifs généraux qui seraient concrétisés dans un projet de planification routière dénommé " Routes cantonales à l'horizon 2020: lignes directrices pour la planification et la gestion du réseau (RRVD 2020) " (ci-après "lignes directrices pour la planification routière"), élaboré par le Service des routes en septembre 2009 et en cours d'approbation par le Conseil d'Etat. Elle se réfère également à la fiche A31 relative à la qualité de l'air. a) Selon l'art. 75 Cst., les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La LAT prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils forment un tout au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique (AC.2007.0200 du 14 septembre 2007 consid. 2a). Les plans directeurs cantonaux définissent ainsi notamment l'état et le développement souhaité des transports et communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques (art. 6 al. 3 let. b LAT). Ces plans lient les autorités (art. 9 LAT). C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT) et selon les indications des plans directeurs (art. 26 al. 2 LAT). Au niveau cantonal, les art. 25 ss LATC régissent la principes et procédure d'adoption des plans directeurs. En particulier, l'art. 34 al. 1 let. e LATC prévoit que le plan directeur cantonal indique les équipements d'importance cantonale, existants ou à créer, tels que routes, installations de transports, voies de communications, etc. b) Selon la fiche A22 PDCn, le canton élabore la planification du réseau routier qui définit les priorités de l'Etat pour l'ensemble des routes cantonales et en établit la hiérarchie sur la base de critères de mobilité, de sécurité, d'aménagement du territoire, d'économie et d'environnement. Cette planification aborde également les traversées de localités, la cohabitation entre usagers motorisés et non motorisés ainsi que la gestion des vitesses. La hiérarchie des axes routiers est définie en fonction de l'accessibilité des centres cantonaux et régionaux, des sites d'intérêt cantonal (par exemple politique des pôles de développement économique, politique du logement), des gares et parkings d'échange, des régions périphériques. Sur le plan opérationnel, la fiche A22 indique notamment ce qui suit: "[...] Aujourd'hui, l'augmentation systématique de la capacité du réseau ne constitue plus une réponse satisfaisante aux difficultés de circulation: les collectivités n'ont en effet plus les capacités d'investissement nécessaires à la création de nouvelles infrastructures qui, par ailleurs, deviennent elles aussi rapidement surchargées. Dans le cadre d'une politique multimodale et durable des transports, l'enjeu réside ainsi plutôt dans l'aménagement et l'optimisation du réseau routier. Il s'agit de permettre à tous les usagers et à tous les moyens de déplacement de cohabiter en toute sécurité sur l'espace routier qui est à considérer comme un espace public à part entière. Au-delà de ces objectifs généraux, des priorités d'améliorations ponctuelles, fonctionnelles et qualitatives du réseau doivent être définies, en tenant compte du projet de territoire cantonal et des capacités financières des collectivités. L'identification des fonctions des axes routiers, la régulation du

trafic et la maîtrise des vitesses constituent également des pistes d'actions." La fiche A22 retient ainsi au titre de mesure que le " Canton élabore la planification du réseau routier qui définit les priorités de l'Etat pour l'ensemble des routes cantonales et en établit la hiérarchie sur la base de critères de mobilité, de sécurité, d'aménagement du territoire, d'économie et d'environnement. Cette planification aborde également les traversées de localités, la cohabitation entre usagers motorisés et non motorisés ainsi que la gestion des vitesses ." L'autorité responsable de la coordination est le Service de la mobilité. La fiche A22 ne prévoit en revanche pas expressément le projet routier litigieux. Les lignes directrices pour la planification routière intègrent en revanche expressément le projet de la RC 177. Toutefois, dès lors que la procédure d'approbation de ce document n'est pas encore terminée et que cette planification n'est ainsi pas encore en vigueur, l'on ne saurait se fonder sur ces lignes directrices pour considérer que la planification de la route litigieuse serait suffisante en l'état. c) La fiche A31 PDCn prévoit que le canton veille à réduire les émissions de polluants sur l'ensemble de son territoire. Il poursuit l'effort de réduire les concentrations de certains polluants atmosphériques dans tous les lieux à forte concentration de trafic individuel et poids lourds, essentiellement les agglomérations, en coordination avec les plans des mesures OPair. Les mesures opérationnelles sont définies par les plans des mesures OPair adoptés par le Conseil d'Etat. Le plan des mesures OPair 2005 de l'agglomération Lausanne – Morges (ci-après le " plan des mesures OPair ") s'attache notamment à mieux gérer et mieux maîtriser le trafic en évitant qu'il ne se concentre dans des zones difficiles à ventiler (p. 29). Entre autres mesures, la mesure M-O4 du plan des mesures OPair prévoit la création de nouvelles infrastructures routières, afin de mieux distribuer le trafic. Le plan des mesures OPair prend ainsi en considération une " route d'accès à la zone industrielle d'Aclens-Vufflens-la-Ville (essentiellement pour reporter l'accessibilité poids lourds à la zone industrielle par le Nord, en évitant ainsi que ces derniers ne surchargent encore le secteur de Crissier, particulièrement critique quant aux niveaux de la pollution de l'air enregistrés )" (p. 37). Le plan de mesures est contraignant pour les autorités. Il doit distinguer les mesures qui peuvent être ordonnées immédiatement et celles pour lesquelles les bases légales doivent encore être créées (AC.2003.0113 du 2 février 2004 consid. 4c/cc). Il s'agit d'un instrument de coordination qui permet aux autorités compétentes de procéder à une appréciation globale de la situation, lorsque les sources des émissions responsables des immissions excessives sont multiples et que les mesures à prendre sont nombreuses et diverses (ATF 120 Ib 436 consid. 2c/cc ; AC.2007.0110 du 21 décembre 2007 consid. 12b/aa). d) Au vu de ce qui précède, il convient de retenir que le projet routier litigieux a bien fait l'objet d'une planification directrice. Dans la mesure où le plan directeur cantonal lui-même n'aborde pas la question de la planification routière en détail mais renvoie précisément à des planifications sectorielles, l'absence de mention de la RC 177 dans ce document ne permet pas encore de conclure à une absence générale de planification de cette route. Le plan de mesures OPair, dont la portée est assimilable à un acte de planification (AC.2003.0113 précité), prévoit expressément la création de cette route qu'il compte parmi les projets " les plus structurants du plan des mesures 2005 en termes d'investissements et de choix politiques " . Force est donc de constater qu'une réflexion et une planification ont bien été menées à ce sujet. Le grief selon lequel le projet de la RC 177 n'aurait pas fait l'objet d'une coordination avec les divers projets autoroutiers doit également être rejeté. En effet, la jonction autoroutière d'Ecublens a largement été prise en considération dans le cadre de l'évaluation du projet sous l'angle de quatre scénarios différents (dont deux avec et deux sans la création de la

jonction).

## **E. 5**

Quant au grief relatif à la pertinence du PPA " Plaine de la Venoge ", il n'y a pas lieu de remettre cette planification en question dans la présente procédure. a) En effet, à teneur de l'art. 21 al. 2 LAT, les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Tel est le cas notamment si le plan doit être révisé pour répondre aux nouvelles exigences de la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'adoption ou la révision du plan des mesures OPair implique une modification du plan d'affectation qui serait apte à réduire les émissions excessives (ATF 119 Ib 480 consid. 5c), ou pour rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire (ATF 128 I 190 consid. 4.2). Le contrôle incident d'un plan d'affectation est a priori exclu, en particulier dans la procédure de permis de construire, mais la jurisprudence l'autorise notamment quand les circonstances de fait ou les conditions légales ont changé de manière telle depuis l'adoption du plan que l'intérêt public à maintenir les restrictions imposées à l'affectation pourrait avoir disparu (RDAF 2009 I 500; ATF 127 I 103 consid. 6 b, traduit in JdT 2002 I 666). Selon l'art. 75 al. 2 LATC, tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan tous les quinze ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée que dix ans après le rejet de la précédente. b) Le plan partiel d'affectation " Plaine de la Venoge " a été adopté en 1998. Depuis, la zone s'est développée et plusieurs entreprises d'importance s'y sont installées. On ne voit ainsi pas et les recourants n'étaient pas non plus quelles circonstances de fait ou quelles conditions légales auraient changé de manière telle que le maintien du plan ne se justifierait plus. Si la légalité ou l'opportunité de l'affectation de cette zone devaient être contestées, ce sont les procédures applicables aux art. 21 al. 2 LAT ou 75 al. 2 LATC qui devraient être suivies. En effet, ces questions ressortissent au premier chef aux autorités compétentes en matière de planification. Ce PPA, en force depuis de nombreuses années, destiné au développement d'un pôle industriel d'importance régionale, voire cantonale, ne peut donc être remis en cause à titre incident dans le cadre de la planification de la route cantonale litigieuse. Compte tenu de l'incidence spatiale de l'affectation de cette zone, de la complexité des éventuels intérêts en jeu et du caractère opportun, voire politique, des questions que cela soulève, le bien-fondé du PPA "Plaine de la Venoge", s'il devait être remis en cause, devrait l'être par le biais des voies de planification ordinaire, cas échéant en suspendant, dans l'intervalle, la procédure liée au présent projet routier. Il ne ressort pas du dossier qu'une démarche aurait été faite en ce sens. Partant, le PPA " Plaine de la Venoge " doit être pris en considération comme tel. Il ne saurait être remis en cause dans la présente procédure et les besoins qu'il génère doivent au contraire être pleinement intégrés aux réflexions menées pour le projet de la RC 177.

## **E. 6**

a) L'association recourante fait valoir que l'autorisation fédérale de défricher ne figure pas au dossier, alors même que la surface totale de défrichement imposait une telle procédure. A teneur de l'art. 6 al. 1 let. b de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo, RS 921.0), les dérogations à l'interdiction de défricher les forêts sont accordées par les autorités cantonales, lorsque la construction ou la transformation d'un ouvrage exigeant un défrichement relève de leur compétence. L'al. 2 let. a prescrit que, lorsque la surface excède 5000 m<sup>2</sup>, l'autorité cantonale consulte l'Office fédéral de l'environnement avant d'accorder une dérogation. Si plusieurs demandes de défrichement sont présentées pour le

même ouvrage, le total des surfaces à défricher est déterminant. En l'espèce, le préavis favorable de l'OFEV figure au dossier. Il a été délivré le 5 décembre 2008. A teneur de l'art. 2 LFo précité, l'autorité fédérale doit être consultée et l'autorité cantonale accorde la dérogation. C'est donc bien un préavis et non une autorisation que l'OFEV doit formuler. Les conditions prescrites par l'art. 6 LFo ont donc été respectées. Mal fondé, le grief est rejeté. b) L'association recourante soutient encore que la route serait située à distance insuffisante de la lisière de la forêt, en particulier sur le tronçon situé sur la commune d'Aclens. aa) L'art. 17 LFo prévoit que les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt ; cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). L'art. 5 al. 1 de la loi cantonale forestière du 19 juin 1996 (LVLFO ; RSV 921.01) fixe cette distance à 10 mètres. L'al. 2 de cette disposition précise que le département ou la commune par délégation peut toutefois autoriser des dérogations lorsque les conditions suivantes sont réunies : la construction ne peut être édiflée ailleurs qu'à l'endroit prévu (let. a) ; l'intérêt de sa réalisation l'emporte sur la protection de l'aire forestière (let. b) ; il n'en résulte pas de sérieux danger pour l'environnement ; (let. c) ; l'aménagement des zones limitrophes n'entrave pas l'accès du public à la forêt ni l'évacuation des bois (let. d par renvoi à l'art. 6). L'art. 5 al. 2 let. a LVLFO est une norme dérogatoire ou exceptionnelle qui, appliquée strictement et littéralement, implique que si la construction peut être implantée à plus de 10 m de la forêt, l'octroi d'une dérogation n'est pas possible. Cela étant, une disposition prévoyant des dérogations ne doit pas nécessairement être interprétée de manière restrictive ; une dérogation peut en effet se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire ( P. Zen-Ruffinen, Ch. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 257 n° 556). Toutefois, de par leur nature même, ces dérogations, en tant qu'exceptions, ne doivent bien évidemment pas devenir la règle, à défaut de quoi la règle légale serait précisément vidée de son contenu (ATF 117 Ia 141 consid. 4 ; ATF 117 Ib 125 consid. 6d ; ATF 112 Ib 51 consid. 5 ; ATF 107 Ia 214 consid. 5 ; voir aussi JAB 1985, 267 spéc. 277). Par ailleurs, l'octroi d'une dérogation doit apparaître comme une réponse à la particularité du cas ; celui-ci, en d'autres termes, doit apparaître comme extraordinaire par rapport à une situation normale, seule visée par le législateur, et la dérogation doit tenir compte précisément de ces circonstances spéciales (celles-ci peuvent tenir à l'intérêt privé en jeu, voire aussi à un intérêt public). En outre, l'intérêt à la dérogation ne suffit pas ; il faut au contraire le mettre en balance avec celui que poursuit la norme dont il s'agirait de s'écarter ou avec d'autres intérêts publics ou privés opposés (voir, sur toutes ces questions, AC.2002.0229 du 12 mai 2003 et références). Il ne s'agit pas de procéder à une simple pesée d'intérêts qui seraient entre eux d'un poids équivalent. Comme toujours en matière de forêt, l'intérêt de celle-ci l'emporte en principe et ce n'est que si l'intérêt à l'octroi d'une dérogation revêt une importance qualifiée que l'intérêt opposé de la forêt peut lui céder le pas. L'octroi de la dérogation est ainsi subordonné à l'existence d'un besoin prépondérant, à savoir la mise en évidence d'exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt, les motifs financiers et en particulier la volonté de se procurer du terrain à bon marché pour des fins non forestières étant d'emblée exclus. Les critères permettant l'octroi de dérogations à la distance à la forêt sont par conséquent les mêmes que ceux qui sont utilisés pour apprécier les demandes de défrichement. C'est à la lumière de cette exigence de prépondérance qualifiée, qui implique quasiment une nécessité

ou une contrainte majeure, qu'il faut apprécier si, au sens de l'art. 5 al. 2 let. b de la loi forestière actuelle, l'intérêt de la réalisation de la construction l'emporte sur la protection de l'aire forestière (AC.2008.0156 du 28 décembre 2009 et les références citées). bb) Le SFFN a considéré que les conditions dérogatoires fixées par la jurisprudence étaient respectées et que la RC 177 pouvait être construite sur le tracé de la route existant actuellement en cet endroit, moyennant la prise de précautions durant les travaux. Le tribunal de céans ne voit aucun motif justifiant de s'écarter de cette appréciation. Le choix de calquer la route sur un tronçon déjà existant est judicieux, voire nécessaire, puisqu'il limite considérablement le bétonnage de surfaces jusqu'ici non construites. L'élargissement de la route actuelle se fera par empiètement sur les terrains la longeant à l'est, affectés en zone industrielle par le PPA " Plaine de la Venoge ". Enfin, comme l'a expliqué le représentant du SFFN en audience, la situation de cette lisière de forêt sera même sensiblement améliorée puisque la zone située entre la route et la limite effective de la forêt, actuellement en nature de champs sur plusieurs mètres, sera reboisée. Dans ces circonstances, c'est à bon droit que l'autorité intimée a admis la dérogation – déjà existante – à la lisière de la forêt.

## **E. 7**

L'association recourante fait grief au projet de prévoir un tronçon important de la route (900 m environ) dans le couloir de la Venoge, ce qui risquerait de compromettre d'autant plus le caractère naturel de la rivière en un lieu où il est déjà quelque peu compromis. L'association recourante déplore par ailleurs que les informations contenues dans le rapport d'impact sont insuffisantes pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'aggravation dans l'état actuel des eaux. a) Comme indiqué plus haut (consid. 1) la protection de la Venoge est consacrée à l'art. 45b LPNMS. Le règlement du plan de protection de la Venoge approuvé le 28 août 1997 (ci-après : RPAC Venoge) a pour objectif d'assurer l'assainissement des eaux, de maintenir et restaurer les milieux naturels favorables à la flore et la faune, notamment la végétation riveraine, ainsi que de conserver les milieux naturels les plus intéressants. Toute mesure d'aménagement du territoire, toute construction et toute intervention allant à l'encontre de ces objectifs sont interdites (art. 6 al. 1 RPAC Venoge). Sont réservées les constructions telles que chemins, routes, ponts et chemins de fer dont l'emplacement est imposé par leur destination et qui servent un autre intérêt public prépondérant d'importance cantonale au moins ; l'auteur de l'atteinte doit être tenu de tout mettre en œuvre pour assurer la protection, la reconstitution ou à défaut le remplacement de la zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron par des mesures compensatoires (art. 6 al. 2 et 27 RPAC Venoge). b) La construction d'une route cantonale fait partie des objets pour lesquels une dérogation à l'interdiction de construction dans les couloirs de la Venoge et du Veyron peut être octroyée. Le tracé de la RC 177 ayant été choisi parmi d'autres variantes en raison, précisément, des atteintes moindres qu'il portait à la nature, il y a lieu d'admettre que l'implantation de la route est imposée par sa destination. L'aménagement d'une telle route cantonale constitue un intérêt public d'importance cantonale au moins, dès lors que cette route est destinée non seulement à délester le trafic dans les communes voisines mais également à éviter une surcharge accrue des autres axes routiers, en particulier le secteur de Crissier (cf. Plan des mesures OPair, p. 37), en offrant un itinéraire alternatif en direction du Nord. Il faut encore déterminer si l'intérêt public à la création de cette route est prépondérant. Selon le rapport d'impact, la route aura des incidences liées à la fragmentation des habitats et à la perturbation des réseaux écologiques. Le rapport indique que les zones particulièrement touchées sont la nouvelle traversée en pont de la Venoge, en raison du défrichement qui y est prévu, ainsi que le tronçon inférieur en amont de la route

du Moulinet, le long de la forêt de la Reverule, en raison du défrichement et des limitations aux déplacements de la faune du fait de la route. En contrepartie des diverses atteintes que la route générera, le rapport d'impact propose la réalisation de trente-deux mesures de compensation écologique. Toutes ont été intégrées au projet. Le CCFN a préavisé favorablement au projet, considérant que les mesures de minimisation et de compensation proposées permettront d'atteindre un bilan équilibré pour les milieux naturels et pour les espèces concernées et de minimiser les impacts sur le paysage. Il a par ailleurs posé pour condition d'être associé à la poursuite des études afin de contribuer aux adaptations éventuelles des projets. L'OFEV a confirmé que la réalisation de ces mesures permettrait d'atteindre un bilan équilibré pour les milieux naturels et les espèces concernées (préavis du 5 décembre 2008, p. 4). Il n'y a pas de raisons de s'écarter de l'évaluation du CCFN. Les impacts de la route sur la nature, dans la mesure où le projet les minimise autant que possible, ne sont pas tels que la construction ne puisse être autorisée en application de l'art. 27 RPAC Venoge. L'effet de fractionnement produit par la route est atténué par les passages à faune qui la jalonnent (mesures n° 6, 7, 10, 12, 20 et 28). Les atteintes aux milieux naturels sont compensées par la création de plusieurs secteurs attractifs pour la petite faune, parmi lesquels on note notamment des aménagements de haies vives, plantations de cordons boisés, la revitalisation d'une zone humide et d'un ancien méandre de la Venoge. En particulier, la mesure n° 4 prévoit la revitalisation de la Venoge sur environ 200 m à la hauteur du pont de la RC 177 qui l'enjambera. A cet endroit, la chaussée sera située à environ 8 m au-dessus du lit de la rivière et les piles du pont seront distantes de 5 m ou plus des berges. Le défrichement de 1'289 m<sup>2</sup>, compensé du point de vue de la protection de l'aire forestière, plus au nord du tronçon routier, sera ainsi également compensé du point de vue de la qualité écologique par la revitalisation que prévoit la mesure n° 4. Le secteur de la Réverule bénéficiera de la création de plusieurs haies (mesures n° 13 et 17), d'une prairie extensive (mesure n° 18) et d'une partie des reboisements compensatoires aux défrichements forestiers. En bref, il y a donc lieu de retenir, à l'instar du CCFN et de l'OFEV, que ces mesures de compensation assurent un bilan écologique équilibré, de sorte que l'atteinte qui sera portée au site est acceptable de ce point de vue. c) Quant à une éventuelle atteinte à la qualité des eaux, le rapport d'impact précise que la route ne traverse aucune zone de protection des eaux. Du km 10'000 au km 11'650, soit sur le tronçon enjambant la Venoge et le canal du Moulinet et passant à proximité des zones de protection S1, S2 et S3 situées au sud du Moulin d'Amour, la collecte des eaux de chaussée à évacuer se fera dans un collecteur latéral et les eaux seront acheminées dans un bassin de rétention d'un volume utile de 400 m<sup>3</sup> équipé d'un bassin de décantation/déshuileur. Le débit de fuite du bassin de rétention sera de 36 l/s, évacués dans la Venoge. Il sera aménagé de façon à offrir une fonction écologique en sus de son rôle hydraulique. Ce bassin sera placé en aval des zones de protection précitées. Le SESA a participé à l'élaboration du projet et s'est assuré de l'adéquation des mesures. Ici encore, on ne voit pas en quoi l'appréciation du service ne tiendrait pas suffisamment compte des objectifs de protection de la Venoge.

## **E. 8**

Il est encore fait grief au projet litigieux de ne pas tenir compte des objectifs d'aménagement du territoire mentionnés à l'art. 3 al. 3 let. a LAT, dès lors qu'il n'intègre pas la question des transports publics, auxquels il faudrait pourtant donner la priorité. a) Selon la jurisprudence fédérale, un projet de route ne doit pas seulement se fonder sur des impératifs de fluidité et de sécurité du trafic, mais aussi, comme pour tous les plans

d'affectation, résulter d'une pesée de l'ensemble des intérêts qui apparaissent pertinents, notamment les intérêts visés aux art. 1 et 3 LAT (ATF 118 Ia 504 ss; Tschannen, Commentaire LAT, Zurich 2009, n. 11 & 23 ad art. 3 LAT). L'aménagement d'un plan routier selon les art. 11 ss LRou est une mesure d'aménagement du territoire (ATF 1C\_330/2007 du 21 décembre 2007). S'agissant d'une activité ayant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l'art. 1 al. 2 let. b OAT, l'autorité de planification doit notamment procéder aux différents examens prévus par l'art. 2 al. 1 OAT, en particulier, étudier les possibilités et variantes qui entrent en ligne de compte (let. b) et vérifier si la solution choisie est compatible avec les plans et prescriptions de la Confédération, des cantons, des régions et des communes, relatifs à l'utilisation du sol, en particulier les plans directeurs (let. e). L'autorité d'approbation du plan doit procéder à une pesée globale des intérêts en jeu, requise par l'art. 3 OAT, en assurant la coordination de l'ensemble des dispositions légales qui entrent en ligne de compte (art. 25a LAT). Elle doit notamment prendre en considération les intérêts privés des propriétaires en ce qui concerne les empiétements sur leurs fonds et l'expropriation qui en serait la conséquence. Il en va de même des intérêts de la protection de l'environnement et de ceux de la nature et du paysage qui doivent faire l'objet d'une pesée complète dans le cadre de la procédure d'élaboration et d'adoption du projet définitif (ATF 118 Ia 504 consid. 5a et b p. 507). En particulier, l'art. 3 al. 3 let. a LAT dispose qu'il convient de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisants. L'équipement suffisant en transports publics signifie une offre en transports qui permette au moins, dans les régions à forte densité urbaine, de constituer une alternative attractive aux transports privés motorisés (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n° 44 ad art. 3 ; Tschannen, op. cit., n° 55 ad art. 3 LAT). La planification des transports doit être coordonnée avec celle de l'aménagement local ( ibidem ). Les buts et principes de l'art. 3 LAT sont un catalogue de valeurs ou des critères de décision. Ils n'exigent pas de comportement déterminé lorsqu'un état de fait est donné. En ce sens, ils ne sont pas des normes fixant des conditions à respecter de manière absolue. Il faut en tenir compte lors de la prise de décision. Ils sont à mettre en balance avec d'autres éléments à l'aide d'une pesée complète des intérêts en présence. Ils sont avant tout destinés à celle-ci et, sans elle, ils n'ont pas d'effet juridique (Tschannen, op. cit. n° 9 ad art. 3 LAT). b) En l'occurrence, la question d'une dotation d'un réseau de transports suffisant au sens de l'art. 3 al. 3 let. a LAT concerne le PPA "Plaine de la Venoge", dont le projet routier litigieux ne constitue en définitive qu'une des modalités du réseau des transports. La prise en compte d'aspects liés à l'utilisation de modes de transports alternatifs dans l'évaluation des besoins générés par la zone industrielle de la Plaine de la Venoge ne relève ainsi pas de la présente procédure. Du point de vue de la coordination, au sens de l'art. 25a LAT, du développement de transports publics avec le projet routier, on peut néanmoins relever ce qui suit: la stratégie cantonale de développement et planification du réseau des transports publics (« Vers une mobilité durable – les transports publics vaudois à l'horizon 2020 », Département des infrastructures – Service de la mobilité, Lausanne, septembre 2006) évoque, pour le transport des personnes, l'éventuelle création d'un tronçon de 3<sup>ème</sup> voie ferroviaire entre Bussigny et Cossonay à l'horizon 2020, mesure qui s'inscrirait dans le programme de la Confédération ZEB, suite de Rail 2000 (p. 42). S'agissant du trafic des marchandises, ce document précise que l'objectif du canton est de favoriser les échanges rail-route, à l'exemple, notamment, du secteur de Vufflens-Aclens (p. 45), ce quand bien même on peut également y lire qu'une entreprise industrielle générant du trafic poids

lourds, au contraire d'une entreprise de type administratif avec beaucoup d'employés devant se localiser dans un lieu bien desservi par les transports publics, devrait s'établir en périphérie, où l'accessibilité routière est bonne et où elle ne gêne pas les riverains (p. 19). Le rapport d'impact relatif au projet de la RC 177 indique que le site est accessible actuellement en transports publics par la gare de Vufflens-la-Ville, desservie une fois par heure dans chaque direction (Lausanne, respectivement Yverdon-les-Bains), une amélioration de cette desserte aux heures de pointe faisant dans le même temps l'objet d'une réflexion (p. 34). En audience, le Service des routes a confirmé que la cadence horaire des RER desservant la gare de Vufflens-la-Ville allait être portée à 2 rames par heure. Parmi les décisions attaquées, celle du SFFN expose que l'usage du rail était une condition de l'autorisation de défrichement délivrée le 5 juin 1998 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, assortie de la charge, pour le syndicat d'équipement de la zone industrielle de Vufflens-Aclens, de veiller à réserver des terrains à des entreprises susceptibles de recourir au rail pour une part importante de leurs transports de matériaux. Cet élément a également été rappelé dans le préavis de l'OFEV du 5 décembre 2008 relatif aux défrichements sollicités dans le cadre du présent projet routier litigieux. La décision du SFFN précise que le syndicat précité est subventionné par l'Office fédéral des transports au prorata du nombre de raccordés au réseau ferroviaire (consid. 1, p. 4). Le SFFN (reprenant le préavis de l'OFEV) en a inféré que la zone industrielle avait tout intérêt, même avec la réalisation de la RC 177, à continuer de privilégier le transport par rail pour amortir l'important investissement du raccordement ferroviaire réalisé ces dernières années. Il précise encore que, si les plus grandes quantités de marchandises arrivent par le rail, elles sont le plus souvent redistribuées après leur transformation à l'aide du transport routier (ibidem ; voir également la décision finale relative à l'étude d'impact sur l'environnement dans le cadre du projet d'implantation de la centrale de distribution Coop rendue le 17 février 2004 par le Service de l'aménagement du territoire, p. 29, qui confirme également cette pratique). Cette analyse de la part du SFFN fait ainsi état des possibilités offertes par la voie du transport ferroviaire. Elle permet de supposer qu'il est fait recours à ce mode de transport pour la desserte du PPA " Plaine de la Venoge " et que des investissements permettant de procéder à certaines adaptations ont été ou seront vraisemblablement effectués. Un défaut de coordination ne saurait dès lors pas être retenu au stade de la planification routière, dès lors qu'il apparaît bien que le développement du transport par rail est envisagé dans le cadre du développement du PPA "Plaine de la Venoge". Ce grief doit partant être rejeté.

## **E. 9**

Selon l'association recourante, le dossier est lacunaire en ce qui concerne la conformité du projet aux art. 26 ss OAT, dans la mesure où il n'est pas fait état des éventuelles surfaces d'assolement (SDA) qui seraient touchées par le projet. a) La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT) et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1 al. 2 let. d LAT). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire sont tenues de préserver le paysage en particulier en réservant à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (art. 3 al. 2 let. a LAT). Les cantons désignent les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT). Les surfaces d'assolement en font partie ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres

ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables ; elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (art. 26 al. 1 OAT). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (art. 26 al. 3 OAT). Sur la base de l'art. 29 OAT, la Confédération a fixé, dans le plan sectoriel du 8 avril 1992 pour l'assolement des cultures, la surface totale minimale des SDA et sa répartition entre les cantons, établissant pour le canton de Vaud une surface minimale de 75'800 hectares (FF 1992 II 1616). L'art. 30 OAT impose aux cantons de veiller à ce que les SDA soient classées en zones agricoles et de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, dans le cadre de l'examen d'une utilisation des SDA autre qu'à des fins d'agriculture, il faut procéder à une pesée des intérêts privés et publics en présence et s'assurer que la surface cantonale minimale de SDA est durablement garantie, conformément aux exigences de l'art. 30 OAT. Une analyse d'une part de l'impact de la nouvelle affectation sur les SDA et d'autre part des possibilités de revenir ultérieurement à une utilisation agricole est ainsi nécessaire. Il se justifie, dans le même temps, d'examiner la possibilité de compenser les SDA perdues (ATF 134 II 217 résumé in RDAF 2009 I 470 consid. 3.3 ; TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008 consid. 5.2; cf. aussi ATF 114 Ia 371 traduit in JdT 1990 I 429). La soustraction à la zone agricole d'un secteur particulièrement adapté à l'agriculture doit donc être justifiée par des motifs prépondérants. Le changement d'affectation présuppose ainsi une mise en balance à la fois minutieuse et globale des intérêts concernés (ATF 134 II 217 précité consid. 4.1). La fiche F12 PDCn est consacrée aux surfaces d'assolement. Elle prévoit que le canton élabore une stratégie cantonale pour la gestion du quota des SDA et l'utilisation des marges de manœuvre. Transitoirement, il applique comme mesure de précaution le principe de compenser entièrement le changement d'affectation des zones agricoles qui appartiennent aux SDA. Toujours selon cette fiche, en l'état actuel d'avancement du projet, la stratégie s'appuie sur les principes suivants : - Dans la pesée des intérêts, la protection des SDA doit être prise en compte en tant qu'intérêt national, en particulier parce qu'elle s'inscrit dans la perspective d'un usage mesuré du sol. - Le canton fixe comme principes fondamentaux que les SDA doivent être protégées et que toute nouvelle emprise sur les SDA doit être compensée. La fiche F12 précise encore que, lors de leur démarche de planification, les communes produisent un rapport explicatif comprenant le bilan communal (carte et chiffres) en SDA avant et après les projets, la justification réelle de la nécessité d'affecter des SDA à d'autres usages, les intérêts prépondérants en présence et les propositions de compensation. Le service en charge de l'aménagement du territoire s'assure de la mise en œuvre de la stratégie cantonale. En particulier, il veille, dès l'examen préalable, à ce que les planifications directrices et les plans d'affectation tiennent compte des SDA et vérifie que le quota communal est affecté à la zone agricole ou à la zone agricole protégée. b) En l'espèce, le dossier ne contient aucune indication sur l'emprise de la route sur les SDA ni sur une éventuelle compensation en cas d'emprise sur de telles surfaces. L'absence de prise en compte de cet élément dans le cadre du rapport d'impact a été confirmé en audience par le mandataire du Service des routes, auteur dudit rapport, qui par ailleurs a admis que des surfaces d'assolement seraient touchées par le projet. Un bref examen du cadastre cantonal des SDA (disponible sous [www.geoplanet.vd.ch](http://www.geoplanet.vd.ch)) permet en effet de constater qu'une partie du tracé de la RC 177 est directement située sur des SDA, notamment le tronçon situé entre le pont sur la Venoge et la RC 251a. Il ne ressort ainsi pas du dossier que le contrôle dont est chargé le SDT ait été

effectué. Or, le droit fédéral impose non seulement un état des lieux détaillé concernant l'impact du projet sur les SDA, mais également une pesée globale des intérêts, afin de déterminer si ces SDA peuvent être soustraites, et cas échéant remplacées ou non. A cet égard, le Service des routes a indiqué, dans son écriture du 16 juin 2010, que le canton pouvait utiliser sa marge de manoeuvre pour les projets d'importance cantonale. Cette explication ne permet pas encore de déterminer l'étendue des SDA touchées par le projet litigieux, ni les possibilités de compensation. Or, il importe que les autorités cantonales compétentes analysent de façon détaillée l'emprise du projet sur les surfaces d'assolement, les possibilités de compensation et pondèrent, ainsi que l'a précisé la jurisprudence, de façon globale et détaillée, les différents intérêts en cause, conformément aux art. 1 et 3 LAT et 3 OAT (cf. consid. 8 ci-dessus). Le préavis initial du Service de l'agriculture, tel que figurant dans la synthèse CAMAC, sans directement mettre en cause la diminution de surfaces d'assolement définies par le plan cadastral, a certes " déploré " l'emprise du projet sur de bonnes terres agricoles, notamment du fait d'une " compensation généreuse " des impacts de la route sur les milieux naturels. Cette appréciation, même dans sa version définitive telle que résultant de la décision finale attaquée, ne vaut toutefois pas examen de la situation au sens où le droit fédéral l'impose, ce d'autant qu'elle n'est basée sur aucune donnée chiffrée ni sur aucun examen précis en termes de surfaces d'assolement. Quant à la Commission de classification du syndicat AF, ses tâches ne s'étendent pas à la question des surfaces d'assolement, comme l'a d'ailleurs admis cette autorité dans sa réponse du 25 septembre 2009. Le plan directeur cantonal précise expressément que cela est du ressort du SDT. La Commission de classification du syndicat AF assurera une distribution équitable des surfaces agricoles utiles entre les propriétaires fonciers, mais non une compensation des surfaces d'assolement qui peut se faire à une échelle plus large. Quoiqu'il en soit, la procédure tendant à assurer le respect des art. 26 ss OAT ne saurait intervenir après l'adoption du projet de route cantonale. Le dossier mis à l'enquête et sur la base duquel le projet de route a été adopté est ainsi lacunaire en tant qu'il ne traite pas des surfaces d'assolement. On se trouve ainsi dans une situation de déficit dans la pesée des intérêts (art. 3 al. 1 let a OAT; Tschannen, op. cit., n. 36 ad art. 3 LAT). Cet aspect, qui implique une pesée complète des intérêts en présence et une étude des possibilités de compensation, ne peut être traité pour la première fois dans le cadre du présent recours, le pouvoir d'examen du tribunal étant limité à un contrôle en légalité (cf. consid. 2 ci-dessus). Un renvoi du dossier à l'autorité intimée est donc nécessaire, afin de le compléter sur ce point.

## **E. 10**

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours doivent être admis et les décisions litigieuses annulées, le dossier étant retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision à l'issue d'une pesée complète de l'ensemble des intérêts en présence. Les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat (art. 91, 99 et 52 LPA-VD). Obtenant gain de cause, l'association recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge de l'Etat, par le Département des infrastructures (art. 91, 99 et 55 LPA-VD).