

VD_OMNI AC.2012.0095 vom 9. April 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-04-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0095

FR: VD_OMNI AC.2012.0095 du 9 avril 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0095 del 9 aprile 2013

Regeste

DIRREN, WEBER, GERBER, LAENG, PARACHINI, ZUERCHER/Département de l'intérieur, Ccl du SAF des Roches, Conseil communal de Vully-les-Lacs, Syndicat AF des Roches, GAILLET, Direction générale de l'environnement | Plan d'affectation légalisant une nouvelle zone à bâtir destinée à permettre le transfert d'habitations qui ont dû être abandonnées en raison de dangers naturels. Examen par l'autorité de planification de différentes variantes pour trouver les terrains qui serviront à la compensation. Même si les possibilités et variantes de solution doivent être examinées lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, ceci ne signifie pas que l'autorité de planification doit, pour respecter le droit d'être entendu des opposants, discuter dans sa réponse aux oppositions toutes les variantes susceptibles d'entrer en considération, notamment toutes celles évoquées par les opposants (consid. 1). Sur le fond, constat que les secteurs choisis pour effectuer la compensation avec les parcelles qui ont dû être abandonnées ne prêtent pas flanc à la critique, compte tenu notamment de la liberté d'appréciation dont les communes doivent bénéficier dans l'accomplissement de leurs tâches. Vu les circonstances particulières de l'espèce, la fusion de communes ayant abouti à la création de la Commune de Vully-les-Lacs n'impliquait pas de reprendre l'étude des variantes (consid. 2).

Erwägungen

E. 27

al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst./VD ; RSV 101.01] et 33 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; RSV 173.36]). Le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidés et sur lesquelles elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 184 consid. 2.2.1 ; 135 V 65 consid. 2.6). b) En l'occurrence, on constate que la question des variantes est discutée dans la réponse à l'opposition des recourants. Le préavis municipal du 27 octobre 2011, qui a été adopté par le Conseil communal de Vully-les-Lacs comme réponse aux oppositions, relève ainsi que trois sites ont été envisagés après une analyse approfondie de l'ensemble des possibilités du territoire de Vallamand, soit la parcelle n° 279 de Vallamand sise en face du secteur des Roches, les parcelles n° 563, 559, 562 et 867 de Vallamand sises en dessus du village de Vallamand et la parcelle n° 287 correspondant au site des Garinettes. Le préavis indique ensuite les raisons pour lesquelles les deux sites retenus ont

finalement été choisis et les autres écartés. Il se réfère en outre au rapport 47 OAT dans lequel la question des variantes est également examinée. Dans leur opposition déposée le 21 avril 2010, les recourants faisaient valoir que d'autres terrains étaient plus adéquats pour compenser ceux qui devaient être abandonnés, dont certains étaient déjà propriétés de la commune et /ou déjà colloqués en zone d'intérêt public. Ils mentionnaient le solde de la parcelle au lieu-dit « l'Epine » et deux zones d'utilité publique sises à l'Ouest du port des Garinettes. Ils demandaient que ces variantes soient examinées afin que le Syndicat AF puisse renoncer à la surface de remplacement envisagée jouxtant le port des Garinettes (correspondant au projet de PPA « Les Garinettes »). Pour ce qui est des propositions faites par les recourants, on relève que le préavis municipal discute la variante qui aurait consisté à effectuer la totalité de la compensation dans le secteur de « l'Epine » en indiquant les raisons pour lesquelles on a renoncé à cette solution. Le préavis municipal ne dit en revanche rien des deux zones d'utilité publique sises à l'Ouest du port des Garinettes mentionnées par les recourants dans leur opposition. Tout au plus mentionne-t-il le fait que les constructions d'habitation ne sont pas conformes à la zone d'utilité publique (cf. préavis p. 7). Ce constat n'implique toutefois pas que le droit d'être entendu des recourants a été violé. Même si les possibilités et variantes de solution doivent être examinées lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, conformément à ce que prévoit l'art. 2 al. 1 let. b OAT, ceci ne signifie toutefois pas que l'autorité de planification doit ensuite discuter dans sa réponse aux oppositions toutes les variantes susceptibles d'entrer en ligne de compte, notamment toutes celles évoquées par les opposants. Pour respecter les exigences minimales en matière de motivation des décisions, il suffit que l'autorité mentionne les principales variantes examinées et indique, à tout le moins brièvement, les motifs de son choix. Cette exigence étant respectée dans le cas d'espèce, le grief relatif à la violation du droit d'être entendu doit être écarté. 2.

Sur le fond, les recourants reprochent aux autorités intimées, d'une part, de ne pas avoir choisi un des sites qu'ils proposaient dans leur opposition et, d'autre part, de ne pas avoir étendu leur réflexion à la suite de la fusion de communes ayant abouti à la création de la Commune de Vully-les-Lacs. Sur ce dernier point, ils font valoir que le choix des sites de remplacement aurait dû être réexaminé en tenant compte des potentiels de développement de la nouvelle commune et des objectifs fixés par le plan directeur cantonal, notamment en ce qui concerne la proximité des transports publics. a) Aux termes de l'art. 2 al. 1 let. b OAT, « lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités examinent en particulier, compte tenu du développement spatial souhaité, quelles possibilités et variantes de solution entrent en ligne de compte ». Selon la jurisprudence, le droit fédéral n'oblige pas, de façon générale, l'auteur du projet à élaborer des projets alternatifs et il n'exige de toute manière pas une analyse des variantes aussi détaillée que celle qui est faite pour le projet lui-même (ATF 1C_330/2007 du 21 décembre 2007 consid. 9.4 ; 1A.1/1998 du 22 décembre 1998 publié in RDAF 1999 I 371 consid. 4c). La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) fixe également certains principes au sujet de la procédure d'établissement des plans d'affectation qui ont une incidence sur la question des variantes, ceci concernant plus particulièrement l'examen que l'autorité de recours peut exercer à cet égard. La LAT prévoit ainsi que les cantons doivent instituer une protection juridique en faveur des propriétaires ou autres personnes concernées par la planification et prévoir, selon les termes de l'art. 33 al. 2 let. b LAT "qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen". Selon la jurisprudence, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet

de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle est juste et adéquate. S'agissant notamment des plans d'affectation communaux, l'autorité cantonale de recours doit toutefois aussi préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée ; l'autorité de recours n'est ainsi pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe aux cantons, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 ; ATF 1C_348/2007 du 21 décembre 2007 consid. 4.2). b) aa) En l'occurrence, on a vu que, dans le cadre de la recherche de terrains de remplacement pour les biens-fonds qui devaient être déclassés, plusieurs variantes ont été envisagées. A la lecture du préavis de la municipalité, on comprend ainsi que, dans un premier temps, il était envisagé d'affecter en zone à bâtir un secteur sis en dessus du village de Vallamand, en direction de Cudrefin, qui était suffisant pour assurer une compensation intégrale. Finalement, ce secteur a dû être redimensionné compte tenu du fait que le SDT s'opposait à l'utilisation d'une des parcelles prévues en raison de l'étalement urbain que cette solution entraînait. Le préavis municipal relève à cet égard que l'utilisation de cette parcelle aurait donné le signal d'une extension du village sur le plateau en direction du hameau du Tertre et que la limitation de cette extension au Nord aurait été fonction du parcellaire et non d'éléments naturels ou construits comme cela doit être le cas. bb) Sur la base notamment des constatations faites lors de la vision locale, le tribunal n'a pas de raison de remettre en cause cette analyse, qui a abouti à renoncer à la partie nord du site de « L'Epine » et à la nécessité de trouver un secteur complémentaire pour compenser les terrains abandonnés. A notamment été relevée la présence d'une rupture de pente entre le terrain finalement affecté à la zone à bâtir et celui auquel il a été renoncé, ce dernier apparaissant au surplus mieux se prêter à une exploitation agricole. Il existe en outre une continuité au niveau paysager entre ce secteur et les terres agricoles environnantes, qui justifie également de ne pas l'affecter à la zone à bâtir. L'utilisation de l'entier du secteur envisagé initialement poserait enfin problème au regard de son éloignement de la zone bâtie et de l'atteinte que cela entraînerait au principe du regroupement des constructions résultant de l'art. 15 LAT, qui s'oppose notamment à la dispersion des constructions (cf. ATF 124 II 391 ; 121 I 245 consid. 6, 116 GIA 335 consid. 4a). c) Les autorités en charge de trouver les terrains de remplacement ont également envisagé d'utiliser des terrains sis en face du secteur des Roches. Selon le préavis municipal, cette solution a été écartée au motif qu'elle aboutissait également à un étalement urbain. En outre, ce secteur est proche d'un tronçon de route rectiligne favorable à la vitesse et présente une mauvaise qualité du sol rendant la création de sous-sols difficile voire impossible. Sa proximité avec le secteur ayant dû être abandonné était enfin relevée comme un élément négatif. Là encore, le tribunal de céans n'a pas de raison de remettre en cause cette analyse, qui ne semble au demeurant pas être contestée par les recourants. On constate notamment que le secteur en question est relativement éloigné des zones bâties de Vallamand et que son choix impliquerait dès lors également une dispersion des constructions, qui serait contraire au principe du regroupement des constructions. d) Pour ce qui est des deux zones d'utilité publique sises à l'Ouest du port des Garinettes dont l'utilisation est proposée par les recourants, on relève tout d'abord que la surface d'une des

zones est insuffisante. L'autre zone serait suffisante pour accueillir les logements qui ne pourront pas être construits sur le site de « L'Épine ». L'inspection locale a toutefois montré qu'elle est entourée de deux parcelles non bâties et qu'elle ne présente dès lors pas d'avantage significatif par rapport au secteur des Garinettes s'agissant du principe du regroupement des constructions résultant de l'art. 15 LAT. Le même constat peut être fait en ce qui concerne l'impact paysager et les accès. Certes, on aurait pu concevoir d'affecter la parcelle proposée par les recourants en zone à bâtir et de colloquer en compensation la parcelle des Garinettes en zone d'utilité publique dès lors qu'elle a notamment l'avantage d'être à proximité du port. Cette solution ne présente toutefois pas d'avantages tels qu'ils justifient de remettre en cause le choix fait par l'autorité communale de planification dans le cadre de la liberté d'appréciation dont elle dispose dans l'aménagement de son territoire. e) Il convient encore d'examiner si, comme le soutiennent les recourants, une étude complémentaire de variantes s'imposait à la suite de la fusion de communes ayant donné naissance à la Commune de Vully-les-Lacs. Parmi les intérêts qui ont dû être pris en compte par les autorités en charge de trouver des terrains pour la compensation figurait notamment le souci de trouver dans des délais raisonnables des terrains de remplacement pour les propriétaires dont les parcelles étaient déclassées. Ces derniers, dont certains sont relativement âgés, attendaient en effet depuis le mois de mai 2006, moment où les permis d'habiter ont été retirés. Cet intérêt s'opposait à ce que les études pour trouver des terrains de remplacement soient reprises « ab ovo » après la fusion des communes intervenue le 1^{er} juillet 2011. Cette reprise des études s'imposait d'autant moins si les terrains choisis répondaient aux exigences posées par la loi et la jurisprudence en matière de planification de nouvelles zones à bâtir, question qui sera examinée ci-dessous. 3. Les recourants formulent plusieurs critiques à l'encontre du PPA « Les Garinettes ». Ils contestent que l'on se trouve dans un secteur déjà largement bâti et soutiennent par conséquent que l'affectation de ce secteur à la zone à bâtir n'est pas conforme à l'art. 15 let. a LAT. Ils soutiennent en outre que le choix de ce secteur n'est pas admissible au regard des exigences de protection des rives du lac et de protection des vestiges lacustres; ils invoquent sur ce point la nécessité de laisser dans toute la mesure possible les rives du lac libres de construction, en particulier aux abords du port, pour préserver la beauté des lieux et éviter de porter atteinte à un site présentant un intérêt archéologique. Ils soulèvent également un problème de coexistence entre l'habitat à moyenne densité prévu par le PPA, le port et la route cantonale en ce qui concerne les accès, la sécurité des piétons et des automobilistes et le nombre de places de parc ; ils font valoir à cet égard que le secteur est dangereux, que les aménagements proposés sont inadaptés et que l'équipement est insuffisant au regard de l'art. 19 LAT. Ils relèvent également que la desserte en transports publics est insuffisante puisque l'arrêt le plus proche se trouve à plus d'un kilomètre et que l'arrêt de bus scolaire provisoire existant, réservé aux jeunes enfants, ne saurait être considéré comme une desserte en transports publics. Ils font valoir en outre que le PPA litigieux empêche toute extension du port. Ils soutiennent enfin que la hauteur des bâtiments permise par le PPA est excessive, compte tenu notamment des mouvements de terre qui sont prévus, qui vont surélever sans raison les constructions projetées. Ils demandent que des coupes plus précises soient produites permettant d'apprécier les mouvements de terre projetés par rapport au niveau des infrastructures du port et celles des parcelles voisines. a) Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est cependant pas totale. Elle

doit s'exercer en tenant compte des objectifs et lignes directrices mentionnés dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et 4 ss OAT) ainsi que dans les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT et 14 ss OAT). L'autorité de planification doit en outre se conformer aux buts et principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1^{er} et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement et de ses ordonnances d'application, de la loi forestière, de la loi sur les eaux ou encore de la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 consid. 3.2 ; 129 II 63 consid. 3.1 ; 121 II 72 consid. 1d). Enfin, elle doit suivre les critères posés aux art. 15 à 17 LAT et tenir compte des autres zones prévues par le droit cantonal conformément à l'art. 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (cf. ATF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 consid. 3.2 ; ATF 1C_317/2009 publié in SJ 2011 p. 297 consid. 5.1). b) Il convient d'examiner en premier si l'affectation à la zone à bâtir de la parcelle n° 287 de Vallamand (actuellement parcelle n° 8287 de Vully-les-Lacs) est conforme à l'art. 15 let. a LAT qui prévoit que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis. aa) La notion de « terrains déjà largement bâtis » de l'art. 15 let. a LAT doit être comprise de manière étroite. Elle ne s'applique pas à n'importe quel groupe de constructions ; il faut que l'on soit en présence d'un milieu bâti, qui présente les caractéristiques d'une « agglomération », avec les infrastructures habituelles (« Siedlungsstruktur »). Les critères à prendre en compte sont notamment le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Il convient de faire une distinction entre les notions de « brèche ou d'espace vide dans le tissu bâti » et de « surface non bâtie plus étendue à l'intérieur du milieu bâti » parmi lesquelles il faut compter les espaces verts destinés à aérer l'espace bâti ; dans ce dernier cas de figure, les terrains n'appartiennent pas au territoire déjà largement bâti. Plus la brèche dans le tissu bâti est étendue, moins le contexte environnant prend de l'importance (ATF 132 II 218 consid. 4.1 ; 121 II 417 consid. 5a ; 116 Ia 197 consid. 2b). Les brèches dans la continuité du tissu bâti (Baulücken) sont des surfaces non bâties de peu d'importance, adjacentes aux constructions, en règle générale déjà équipées, comprises dans un milieu bâti, contribuant à la qualité de ce milieu et empreintes dans les constructions existantes. La notion de terrain déjà largement bâti doit être interprétée à une échelle plus large que celle de la parcelle (ATF 132 II 218 consid. 4.2 ; 121 II 417 consid. 5a ; Alexandre Flückiger/ Stéphane Grodecki, Commentaire LAT, 2009, n. 90 ad art. 15 LAT). Les terrains déjà largement bâtis doivent en principe être classés en zone à bâtir (ATF 121 II 417 consid. 4b ; Alexandre Flückiger/ Stéphane Grodecki, op.cit., n. 94 ad art. 15 LAT). Si des terrains propres à la construction ne sont pas déjà largement bâtis, ils ne peuvent être classés en zone à bâtir que dans la mesure où ils seront « probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipés dans ce laps de temps (cf. art. 15b LAT ; Alexandre Flückiger/ Stéphane Grodecki, op.cit., n. 98 ad art. 15 LAT). Le critère du besoin en terrains constructibles – à l'instar des autres exigences de l'art. 15 LAT – ne peut cependant pas à lui seul déterminer la taille de la zone à bâtir (ATF in RDAF 2004 I 121 consid. 3.3 p. 130 ; ATF 120 Ia 227 consid. 2c) ; il doit être mis en balance avec les autres objectifs de l'aménagement du territoire dans le cadre d'une pesée globale des intérêts, prévue expressément par les art. 2 et 3 OAT (Alexandre Flückiger/ Stéphane Grodecki, op.cit., n. 119 ad art. 15 LAT et réf.). bb) En l'espèce, la

vision locale a montré que le PPA des Garinettes se situe à proximité d'une zone bâtie relativement importante sise à l'ouest, de l'autre côté de la RC 502c. Le périmètre du PPA est en outre bordé du côté Est par quelques maisons construites le long de la rive du lac de Morat. On trouve également à proximité le port et les aménagements qui lui sont liés. Le secteur choisi est enfin bordé par une route existante, qui permet d'accéder au port. On se trouve ainsi dans un environnement déjà largement bâti, ce qui permet de considérer que les exigences de l'art. 15 let. a LAT sont remplies. c) Il convient encore d'examiner si l'affectation à la zone à bâtir de la parcelle n° 287 est admissible au regard des exigences de protection des rives du lac et de protection des vestiges lacustres et, de manière générale, au regard des exigences en matière de protection du paysage et de la nature. aa) L'adoption d'un plan d'affectation est le résultat d'une pesée de l'ensemble des intérêts à prendre en considération, dont font partie les intérêts de la protection de la nature et du paysage. La prise en compte de tels intérêts résulte déjà des buts et principes régissant l'aménagement du territoire, qui tendent à protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, les forêts et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT), et à conserver les sites naturels ainsi que les territoires servant au délasserement (art. 3 al. 2 let. d LAT). Le plan d'affectation implique aussi une délimitation de l'aire forestière conforme à la législation fédérale sur les forêts et une délimitation des zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT, notamment pour les cours d'eau, les lacs et leurs rives (let. a) ainsi que les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés (let. d) (cf. arrêt AC.2009.0250 du 28 février 2011 consid 2b). Le plan d'affectation doit ainsi être élaboré en tenant compte de la présence de biotopes d'importance locale et régionale au sens de l'art. 18b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) (ATF 118 Ib 485 consid. 4 p. 491) ou de biotopes d'importance fédérale selon l'art. 18a LPN. L'art. 3 al. 2 let. c LAT précise encore qu'il convient de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci. Pour ce qui est du paysage, l'art. 3 al. 2 let. b LAT prévoit que, dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage. La portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration ne peut se justifier qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (Bernhard Waldmann, Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne, 2006, n. 27 ad art. 3 LAT, p. 85). Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, Berne, 1981, n. 28 ad art. 3 LAT). Pour qu'un projet puisse être condamné sur la base de l'art. 3 al. 2 let. b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière, qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence (ATF 134 II 117 consid. 6.3 et réf.). bb) En l'espèce, le tribunal a pu constater que la parcelle qui doit accueillir le PPA « Les Garinettes » ne présente pas d'intérêt particulier au plan paysager. Dès lors que cette parcelle, d'une part, jouxte le port et les aménagements qui lui sont liés et, d'autre part, s'inscrit dans un environnement déjà marqué par la présence de nombreuses constructions, la réalisation des constructions permises par le PPA ne devrait ainsi pas avoir d'impact particulier sur le paysage lacustre à protéger. Au contraire, la mise en œuvre du PPA, avec

notamment les aménagements prévus en ce qui concerne le ruisseau des Ferrages, devrait plutôt apporter une plus-value paysagère au site. En relation avec l'impact paysager du PPA, les recourants mettent notamment en cause le fait que les constructions prévues ne suivront pas le terrain naturel et seront artificiellement surélevées par rapport à ce dernier (qui descend en légère pente en direction du lac), ce qui augmentera leur impact visuel. Sur ce point, on note qu'une altitude minimale du rez-de-chaussée est imposée par le PPA pour des motifs de protection contre les crues (art. 2.1.11 du règlement du PPA). Au surplus, l'impact paysager des futures constructions doit de toute manière être relativisé pour les motifs évoquée plus haut. On ne saurait dès lors considérer que ces constructions sont susceptibles de porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière. On relèvera enfin que le périmètre du PPA est séparé du lac par un secteur déjà construit et que son affectation à la zone à bâtir ne pose par conséquent pas de problème au regard de la protection des rives du lac et du respect de l'art. 3 al. 2 let. c LAT. cc) La zone à bâtir prévue ne pose également pas de problème particulier en ce qui concerne la protection de la nature. Les aménagements prévus, notamment le réaménagement du ruisseau des Ferrages, devraient plutôt avoir comme effet d'améliorer l'intérêt du secteur. Le PPA tient au surplus compte des vestiges lacustres en posant des règles particulières de construction (cf. art. 2.2 du règlement) élaborées en accord avec la section archéologie cantonale du service immobilier, patrimoine et logistique, qui a donné un préavis favorable. d) Il convient encore d'examiner si l'affectation à la zone à bâtir de la parcelle n° 287 pose problème au regard des accès, de la sécurité des piétons et des automobilistes et des place de parc, ceci compte tenu notamment de la proximité du port des Garinettes. aa) La question de la sécurité des accès doit en principe être examinée au stade du permis de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT). Aux termes de l'art. 104 al. 3 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RS 700.11), la municipalité n'accorde en effet ledit permis que lorsque le bien-fonds est équipé pour la construction ou qu'il le sera à l'achèvement de la construction et que les équipements empruntant la propriété d'autrui sont au bénéfice d'un titre juridique. Régi par l'art. 19 al. 1 LAT, l'équipement est réputé suffisant lorsque qu'un terrain est desservi de manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. La jurisprudence a précisé que ce n'est que lorsqu'un plan partiel d'affectation est à ce point précis qu'il permet d'appréhender les problèmes de trafic que la question de l'équipement en accès doit être résolue au stade de l'adoption du plan et non au stade ultérieur du permis de construire (ATF 1C_298/2007 consid. 8.1; RDAF 2000 I 427 consid. 5; ATF 120 Ib 436 consid. 2d/bb et 118 Ib 66 consid. 2a s'agissant du respect des prescriptions en matière d'environnement). bb) En l'occurrence, on constate que le plan est suffisamment précis pour que la question des accès soit résolue au stade de son adoption. La vision locale a montré que l'accès au site (qui est pour l'essentiel le même que l'accès au port) sera aisé, avec notamment une bonne visibilité, et ne posera pas de problème particulier de sécurité, que ce soit pour les automobilistes ou les piétons. Pour ce qui est des piétons, on relève que la création de trottoirs et d'un passage piéton pour traverser la RC 502c est prévue, ce qui garantira le niveau de sécurité requis. Vu le nombre de nouveaux logements et le fait que leurs occupants bénéficieront de places de parc privées, la mise en œuvre du PPA ne devrait au surplus pas créer de problème significatif avec les usagers du port, notamment en ce qui concerne le stationnement. e) La question du raccordement aux transports publics, également soulevée par les recourants, est régie par l'art. 47a LAT. Cette

disposition prévoit que pour l'élaboration et l'application des plans d'affectation, la municipalité doit favoriser le recours aux transports publics (al. 1). L'accès aux transports publics ne doit toutefois être garanti que pour les installations à forte fréquentation (al. 2). En l'occurrence, le plan litigieux concerne dix logements au maximum, dont cinq devraient plutôt être des studios. Un accès aisé aux transports publics n'a par conséquent pas à être garanti. Cela étant, l'absence d'accès aux transports publics constitue un élément négatif, qu'il convient de prendre en compte dans la pesée des intérêts. En l'espèce, compte tenu du nombre restreint de logements concernés, cet élément négatif ne saurait toutefois à lui seul remettre en question le choix du site. f) Le PPA est effectivement susceptible de rendre plus difficile un éventuel agrandissement du port. Cet élément n'est toutefois également pas déterminant dès lors qu'une extension du port n'est apparemment envisagée ni par l'autorités cantonale ni par l'autorités communale. 4. Les recourants font valoir que le choix de légaliser les deux PPA litigieux ne peut pas se justifier uniquement par la nécessité de trouver des terrains de remplacement pour les maisons qui seront détruites. Cette manière de procéder ne serait pas conforme à la LAF, plus particulièrement à l'art. 3 de cette loi et à l'art. 5 qui implique de tenir compte des surfaces d'assolement. a) Aux termes de l'art. 3 LAF, les entreprises collectives d'améliorations foncières doivent être conçues en fonction d'un plan d'ensemble établi dans l'intérêt général. Les entreprises particulières doivent être conçues en fonction de l'économie générale de l'exploitation et ne pas nuire à la réalisation ultérieure du plan d'ensemble. L'art. 5 LAF a la teneur suivante : " Coordination avec d'autres intérêts Dans la perspective d'un développement durable, les projets d'améliorations foncières prennent en compte les intérêts de l'agriculture et de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Ils prennent en considération les intérêts de la région, en particulier le maintien des eaux souterraines et les possibilités qu'elles offrent pour l'alimentation en eau potable. 2 Les atteintes qui ne peuvent être évitées doivent faire l'objet de compensations adéquates. Pour le surplus, le Conseil d'Etat encourage la revalorisation écologique, notamment la création de réseaux de biotopes et l'amélioration de la biodiversité. 3 Avant la mise à l'enquête publique, l'avant-projet des travaux collectifs et privés est soumis pour préavis liants aux services de l'Etat concernés. 4 Après l'enquête publique et la liquidation des réclamations par la commission de classification, le département approuve l'avant-projet des travaux collectifs et privés et publie sa décision qui intègre les autorisations spéciales. Lorsqu'une autorisation spéciale ne peut être délivrée que sur la base d'un projet d'exécution, un préavis liant accompagnera l'approbation de l'avant-projet. " b) En l'espèce, les recourants invoquent essentiellement la question des surfaces d'assolement. Ils se réfèrent ainsi à l'art. 5 al. 1 LAF qui prévoit que les projets d'amélioration foncière doivent prendre en compte les intérêts de l'agriculture. aa) Les cantons doivent désigner les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT). Selon l'art. 26 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture; 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 (al. 1). 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 (al. 3). Sur la base de l'art. 29 OAT, la Confédération a fixé, dans un 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 surfaces d'assolement 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 des surfaces d'assolement est durablement garantie, conformément aux exigences de l'art. 30 OAT. Une analyse de l'impact de la nouvelle affectation sur les surfaces d'assolement d'une part, et des possibilités de revenir ultérieurement à une utilisation agricole d'autre part, est nécessaire. Dans le même temps, il convient d'examiner la possibilité de compenser les surfaces d'assolement perdues (ATF 134 II 217 résumé in RDAF 2009 I 470 cons id. 3.3; ATF 1A.19/2007 du 2 avril 2008 consid. 5.2; cf. aussi ATF 114 Ia 371 traduit in JT 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. L'intérêt à la création et au maintien des surfaces d'assolement est en effet de niveau constitutionnel car il met en cause la sécurité de l'approvisionnement du pays en cas de crise (art. 102 Cst.). Le changement d'affectation présuppose ainsi une mise en balance à la fois minutieuse et globale des intérêts concernés (ATF 134 II 217 précité cons id. 4.1, voir aussi arrêt AC.2009.0144 du 5 octobre 2010, consid. 9). bb) La mesure F12 du nouveau Plan directeur cantonal est consacrée aux surfaces d'assolement. La mesure est formulée dans les termes suivants : "Le Canton et les communes protègent durablement les meilleures terres cultivables afin de les maintenir libres de constructions. Leur protection est assurée par la prise en compte des surfaces d'assolement (SDA) dans les plans d'aménagement du territoire. La préservation des SDA est un intérêt public majeur. Toute emprise doit être en principe entièrement compensée. Des surfaces d'assolement peuvent être utilisées à des fins non agricoles mais seulement en présence d'intérêts prépondérants et sur la base d'une pesée complète des intérêts, et à condition que le contingent minimal de surfaces d'assolement à fournir par le canton reste garanti de façon durable. L'examen par le Canton de tout projet susceptible d'empiéter sur ces surfaces doit permettre de vérifier si des intérêts prépondérants le justifient. Les intérêts cantonaux identifiés par le PDCn peuvent constituer des intérêts prépondérants et justifier l'atteinte à la protection des SDA si les autres conditions susmentionnées sont respectées. Le Canton peut autoriser la compensation partielle des emprises ou alors y renoncer. La diminution est alors prise sur la marge de manœuvre cantonale. Pour assurer une gestion durable de ses surfaces d'assolement, le Canton tient à jour l'inventaire des SDA qui est une donnée de base pour les planifications et les projets du Canton, des régions et de communes. Les planifications directrices régionales et communales élaborent une stratégie en matière de préservation des SDA. Le Canton et les communes protègent à long terme les meilleures terres cultivables en affectant les SDA à la zone agricole (art. 16 LAT)." Les principes de mise en œuvre de la mesure F12 mentionnent notamment ce qui suit : " Principes de mise en oeuvre Actuellement, le canton de Vaud dispose d'un contingent de surfaces d'assolement qui couvre le quota fixé par la Confédération. S'agissant d'une ressource non renouvelable qui ne peut que diminuer en regard des besoins nécessaires au développement du Canton, ce capital doit être économisé afin de maintenir une marge de manoeuvre cantonale aussi importante que possible. Le Canton entend donc adopter une attitude préventive en protégeant à long terme ses surfaces d'assolement. Afin d'assurer un équilibre entre protection des SDA et développement urbain, développement économique et préservation de la nature, il fixe les dispositions suivantes : A. Emprises Les emprises sur les SDA sont limitées au strict minimum et se situent en priorité sur les terres de moins bonne qualité (qualité II). Il n'y a pas d'emprises

lorsque les conditions d'utilisation des terres garantissent que celles-ci puissent être remises en culture à tout moment si l'approvisionnement du pays l'exige. Cette utilisation étant réversible, les surfaces restent inventoriées en SDA. Pour autant que les modalités de réversibilité soient expressément prévues et aussi longtemps que les terres répondent aux caractéristiques des SDA, cette utilisation ne fait pas l'objet de compensation. B. Compensation Les emprises sont en principe entièrement compensées. La compensation se fait sur des terres qui répondent aux caractéristiques des SDA et qui sont en principe de même qualité que celles qui subissent l'emprise. Elle est abordée de manière globale pour l'ensemble du projet et simultanément à son élaboration. Lorsque le projet touche plusieurs communes, le Canton peut exiger une approche intercommunale. Les compensations peuvent être effectuées hors des frontières communales concernées. Les types de compensation sont classés ci-dessous par ordre de priorité ; 1. La reconversion ; l'emprise est compensée par l'affectation en zone agricole d'une zone à bâtir (art. 15 LAT) 2. La pérennisation : il y a pérennisation lorsque des surfaces d'assolement sises précédemment en zone intermédiaire ou en zone affectée au sens des articles 17 et 18 LAT sont affectées à la zone agricole, agricole protégée, viticole ou viticole protégée. Lorsqu'une mesure de compensation des emprises nécessite un changement d'affectation, celui-ci doit être réalisé de manière simultanée. En présence de projets d'intérêt public prépondérant, et dans la mesure où aucune compensation n'est possible, le Canton peut disposer de sa marge de manoeuvre pour renoncer à exiger la compensation des emprises sur les SDA. Sur demande de l'autorité en charge du projet et sur présentation du rapport explicatif (voir point F ci-après), le Département en charge de l'aménagement du territoire peut exempter partiellement ou totalement une autorité de son obligation de compensation dans le cadre de la procédure d'approbation. (...) C. Intérêts cantonaux - Dispositions particulières Les intérêts cantonaux identifiés par le PDCn concernent en particulier les projets et les planifications relatifs aux : § Centres cantonaux, régionaux et locaux ; § Développement des villages conformément aux critères du PDCn ; § Pôles de développement ; § Travaux hydrauliques et renaturations de cours d'eau ; § Mesures de valorisation du patrimoine naturel ; § Infrastructures de transports publics, mobilité douce et réseaux routiers. Pour autant que le quota cantonal soit garanti durablement et sur la base d'une pesée complète des intérêts, ces intérêts cantonaux peuvent être jugés comme prépondérants et justifier l'atteinte à la protection des SDA moyennant les conditions suivantes : 1. Lorsque plusieurs territoires communaux sont concernés par un projet intercommunal, le Canton peut exiger une réflexion intercommunale afin de traiter la protection et la compensation des SDA sur l'ensemble des communes concernées ; 2. Un périmètre de projet doit être identifié. Il doit tenir compte de la présence des SDA en évitant d'englober celles qui ne sont pas absolument nécessaires au développement territorial souhaité. A l'intérieur de ce périmètre, l'intérêt cantonal est en principe prépondérant ; 3. Le principe de la compensation des emprises s'applique ; 4. Les mesures compatibles avec le maintien des surfaces d'assolement doivent être privilégiées ; 5. Les surfaces de remplacement (art. 18, al. 1^{ter} LPN) et reboisements ne doivent pas être réalisés au détriment des SDA à moins qu'ils ne s'inscrivent dans un projet cantonal, régional ou communal de mise en valeur du patrimoine naturel (par exemple sous la forme d'amélioration de réseau écologique ou de projet de renaturation de cours d'eau). Ils doivent en principe prendre place sur les terres les moins intéressantes pour la production agricole. Dans la mesure du possible, les surfaces de remplacement sont maintenues en SDA. (...) F. Rapport explicatif accompagnant les projets et les planifications locales (plans partiels d'affectation et plans de quartier) Tout projet

nécessitant des emprises sur les SDA est accompagné d'un rapport explicatif comprenant au minimum : § Le bilan communal en SDA (avant et après le projet) sous forme de cartes et de données chiffrées ; § L'identification de tous les intérêts en présence ; § La justification de la nécessité d'affecter des SDA à des fins non agricoles ; § La proposition de compensation. Sur la base de ce rapport, l'autorité cantonale compétente procède à la pesée complète des intérêts qui statue sur la justification de porter atteinte aux surfaces d'assolement et fixe les mesures de compensation des emprises. Ce rapport constitue un chapitre du rapport 47 OAT." Ainsi, lors de leur démarche de planification, les communes produisent un rapport explicatif comprenant le bilan communal (carte et chiffres) en surface d'assolement avant et après les projets, la justification réelle de la nécessité d'affecter ces surfaces à d'autres usages, les intérêts prépondérants en présence et les propositions de compensation (Plan directeur cantonal-Adaptation 2-15 juin 2012 p. 281). cc) En l'espèce, on relève l'absence au dossier du rapport explicatif qui est désormais exigé lorsqu'on porte atteinte à des surfaces d'assolement. Le dossier ne contient notamment aucun bilan communal des surfaces d'assolement. Cela étant, le SDT a expliqué dans sa réponse au recours qu'il a considéré lors de l'examen préalable des PPA que l'emprise sur la zone agricole était compensée par le déclassement du secteur des Roches et qu'il ne s'agissait pas d'étendre la zone constructible de manière globale mais de trouver des emplacements pour la relocalisation et la reconstruction de biens immobiliers perdus. En l'absence de terrains déjà affectés disponibles, le choix s'était porté sur des parcelles jouxtant des zones à bâtir et pouvant être équipées à moindre frais. Le SDT a ultérieurement précisé que la pesée des intérêts à laquelle il a procédé l'a amené à proposer que la marge de manœuvre cantonale soit sollicitée. Parmi les intérêts pris en compte, il mentionne l'urgence commandée par la question des dangers naturels sur le site des Roches et la difficulté de trouver des périmètres de remplacement d'environ 1, 5 hectares et des situations équivalentes. Il indique que l'intérêt cantonal prépondérant identifié par le plan directeur cantonal dans le cas d'espèce est la problématique des dangers naturels (mesure E 13) qui oblige à rendre inconstructibles des terrains fortement menacés. Même si l'on peut regretter l'absence d'un rapport explicatif conforme à ce qui est désormais requis par le plan directeur cantonal en matière de surfaces d'assolement, le tribunal de céans n'a pas de raison de remettre en cause la pesée des intérêts qui a été effectuée. Il y a lieu de relever encore une fois qu'on se trouve dans le cadre d'une opération particulière, liée à des événements naturels exceptionnels, qui impliquait notamment de trouver à relativement bref délai des terrains de remplacement disponibles pour la construction. Compte tenu des différentes contraintes auxquelles les autorités responsables de cette opération étaient confrontées, on peut admettre que ces dernières n'aient eu d'autre solution que d'utiliser des surfaces d'assolement, ceci sans réelle possibilité de compensation. On peut encore relever que la proposition des recourants d'utiliser le solde du site de l'Epine aurait également impliqué l'utilisation de surfaces d'assolement, probablement plus intéressantes pour l'agriculture. L'autre alternative évoquée, soit l'utilisation de la zone d'utilité publique au sud du port, aurait eu l'avantage de ne pas porter atteinte directement à des surfaces d'assolement. L'utilisation de cette zone aurait toutefois probablement nécessité le déplacement de la zone d'utilité publique sur le secteur des Garinettes, ce qui n'aurait finalement apporté aucun gain significatif en ce qui concerne les surfaces d'assolement. 5. Les recourants relèvent qu'aucune décision ne leur a été notifiée en ce qui concerne la remise à ciel ouvert du ruisseau des Ferrages. Ils invoquent à cet égard un déni de justice ou à tout le moins une violation de leur droit d'être entendu. Sur le fond, ils invoquent un défaut de coordination et soutiennent que les mesures

prévues dans le périmètre du PPA « Les Garinettes » en ce qui concerne les risques d'inondation liés au ruisseau des Ferrages sont insuffisantes pour permettre d'affecter ce périmètre à l'habitation. a) Même si elle ne leur a pas été notifiée, les recourants ont eu connaissance de la décision du SESA relative à la remise à ciel ouvert du ruisseau des Ferrages et ils ont pu l'attaquer en temps utile. Partant le déni de justice et la violation du droit d'être entendus dont ils se prévalent n'a pas porté à conséquence et annuler la décision du SESA pour ce motif relèverait d'un formalisme excessif. b) aa) En se fondant sur le rapport d'expert figurant au dossier (rapport B+C du 10 décembre 2009), le service cantonal spécialisé (l'ancien SESA) relève que la protection du ruisseau a fait l'objet d'un concept global, intégrant plusieurs tronçons, dont celui qui traverse le périmètre du PPA. Pour ce qui est du périmètre du PPA, il résulte du rapport B+C que les mesures prévues garantissent le transit d'une crue centennale jusqu'au lac. Pour les crues plus importantes, une série de mesures complémentaires de confinement sont proposées (cf. rapport précité p. 20). Dans une prise de position concernant une cause parallèle (cause AC.2012.0096), le service cantonal spécialisé a précisé que les aménagements proposés constituaient des mesures aptes à résoudre le risque d'inondation pour l'entier du secteur concerné. bb) Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, il s'agit d'examiner des questions de nature technique, le tribunal s'impose une certaine retenue, notamment à l'égard des préavis de services cantonaux spécialisés, assimilés dans une large mesure à des avis d'experts. Le tribunal ne peut s'écarter de l'avis du service spécialisé que pour des motifs convaincants; il en est de même en ce qui concerne les constatations de fait qui fondent cet avis (cf. notamment arrêts AC.2009.0138 du 20 mai 2010 consid. 5 b/bb ; AC.2006.0131 du 13 juillet 2007 consid. 6 c et références ; en matière d'études d'impact: Théo Loretan, Klaus Vallender, Jean-Baptiste Zufferey, La loi sur la protection de l'environnement; Jurisprudence de 1990 à 1994, DEP numéro spécial mai 1996, p. 27 et jurisprudences citées). A cela s'ajoute en l'espèce que les mesures préconisées, notamment dans le périmètre du PPA « Les Garinettes », se fondent sur un rapport établi par le bureau d'ingénieurs qui a établi la carte indicative des inondations du canton de Vaud, rapport qui a valeur d'expertise. Or, si les expertises sont soumises à la libre appréciation du juge, le tribunal ne peut cependant pas, dans les questions techniques, s'écarter d'un avis d'expert sans motifs pertinents (ATF 136 II 539 consid. 3.2). En l'occurrence, s'agissant de la question de savoir si les mesures prévues sur le ruisseau des Ferrages sont adéquates pour lutter contre le risque d'inondation, le tribunal de céans n'a pas de raison de mettre en cause les propositions faites par le bureau B+C, qui ont été avalisées par le SESA (actuellement DGE). Le tribunal n'a notamment pas de raison de s'écarter de l'avis de l'autorité intimée selon lequel l'efficacité des mesures proposées doit être appréciée en tenant compte de ce qui est prévu sur l'ensemble du cours d'eau, sans isoler l'une ou l'autre des mesures. On note au demeurant que, à l'appui de leur affirmation selon laquelle les mesures préconisées par l'expert et le SESA ne seraient pas suffisantes pour permettre l'habitation sur la parcelle n° 8287 de Vully-les-Lacs, les recourants n'invoquent aucun avis d'expert ni aucune analyse scientifique susceptible de mettre en cause l'appréciation de l'expert mis en œuvre par le syndicat AF et celle du service cantonal. Dans ces conditions, ce grief doit également être écarté. 8. Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté. En relation avec un grief soulevé par des recourants dans la cause parallèle AC.2012.0096, la décision du SESA du 7 mars 2012 est très partiellement réformée. Les autres décisions sont maintenues. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants. Ces derniers verseront en outre des dépens à la Commune de Vully-les-Lacs, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire

professionnel.

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