

VD_OMNI AC.2014.0345 vom 25. September 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-09-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2014.0345

FR: VD_OMNI AC.2014.0345 du 25 septembre 2015

IT: VD_OMNI AC.2014.0345 del 25 settembre 2015

Regeste

Office fédéral du développement territorial ARE/Département du territoire et de l'environnement, Municipalité d'Orbe | Adoption le 12 décembre 2013 d'une extension d'un PPA impliquant l'affectation à la zone à bâtir d'une surface supplémentaire de 42'000 m². Approbation préalable de cette extension par le département cantonal le 21 août 2014. Recours de l'OFDT. Mise en cause de l'emprise sur les surfaces d'assolement. Le Canton de Vaud dispose de surfaces d'assolement qui dépassent la surface minimale exigée de sa part. Il dispose dès lors a priori d'une marge de manoeuvre suffisante pour ne pas exiger de compensation dans le cas d'espèce (consid. 6b). L'exigence relative à l'importance cantonale et à la nécessité de recourir à des surfaces d'assolement (art. 30 al. 1bis let. a OAT) est remplie (consid. 6 c/aa). Il en va de même de l'exigence relative à l'utilisation optimale des SDA (art. 30 al. 1bis let. b OAT) compte tenu de la densification importante permise par le règlement du PPA. Le fait que l'entreprise qui va construire sur le terrain n'utilise pas la totalité du potentiel constructible n'est pas déterminant dès lors que ceci s'explique par les spécificités de cette entreprise. En outre, compte tenu du nombre d'emplois créés, l'utilisation des SDA peut, à cet égard, être considérée comme très intensive (consid. 6 c/bb). Recours de l'OFDT au Tribunal fédéral admis par arrêt du 26 mai 2016 (ATF 1C_562/2015).

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 89 al. 2 let. b de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), les départements fédéraux ou, pour autant que le droit fédéral le prévoit, les unités qui leur sont subordonnées, ont qualité pour former un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans leurs domaines d'attribution. L'art. 48 al. 4 OAT précise que l'OFDT a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire, conformément aux dispositions générales de la procédure fédérale. Selon l'art. 111 al. 1 LTF, la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, ce principe figure également à l'art. 33 LAT, qui stipule que le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours contre les plans d'affectation (al.2) et que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral (al. 3 let. a) Vu ce qui précède, l'OFDT a la qualité pour recourir devant le Tribunal cantonal contre les décisions relatives à l'adoption et à l'approbation préalable de l'extension du PPA.

E. 2

Ils désignent les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires.
23

E. 3

Dans son recours, l'OFDT soutient, en relation avec l'art. 52a al. 2 let. c OAT invoqué par le département, que le critère de l'importance cantonale n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant. Il relève également que l'existence d'une "nécessité urgente" au sens de cette disposition n'a pas été avancée dans la décision attaquée et qu'il n'existe aucune raison de ne pas attendre l'adaptation de plan directeur cantonal. Il fait enfin valoir qu'aucune mesure n'a été prise pour que, conformément à l'art. 52a al. 2 let. c OAT, des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée. Dans sa réponse au recours, le SDT relève que, selon le rapport relatif à la révision partielle de l'OAT du 2 avril 2014, les autres zones d'importance cantonale sont notamment les pôles de développement désignés comme ayant une importance cantonale dans le plan directeur cantonal. Il fait valoir à cet égard que le PPA s'inscrit dans le site stratégique d'Orbe Sud défini par la politique cantonale des pôles de développement et que ce site répond aux trois conditions posées afin d'être reconnu d'intérêt cantonal. Il répond notamment à l'intérêt cantonal en contribuant de manière significative et qualitative à l'implantation d'emplois sur le sol vaudois. Il souligne sur ce point que le PPA permettra à l'entreprise Hilcona Gourmet SA (ci-après: Hilcona), déjà présente sur le site avec 460 emplois, de réaliser son projet d'agrandissement de l'usine existante avec 450 emplois supplémentaires. Le SDT fait valoir qu'il s'agit d'un projet urgent dès lors qu'il est intimement lié à la stratégie de l'entreprise et aux besoins induits par sa forte croissance. Il indique à cet égard que cette extension de l'entreprise Hilcona sur le site d'Orbe est la conséquence d'un choix effectué en 2013 consistant à déplacer progressivement la production effectuée dans son site actuel à Schafisheim (Argovie) vers deux autres sites, dont celui d'Orbe. Hilcona prévoyait d'agrandir d'ici 2015 l'usine existante avec la création de 100 nouveaux emplois puis de construire une seconde usine d'ici 2020 avec la création de 350 nouveaux emplois. Le SDT soutient également que, en exigeant une compensation simultanée des nouvelles zones à bâtir, l'art. 52a al. 2 let. c OAT va au delà du texte de l'art. 38a al. 2 LAT. Selon lui, cette dernière disposition est claire et doit être interprétée en ce sens qu'il faut laisser aux autorités cantonales compétentes la marge de manoeuvre nécessaire pour gérer de manière globale la mise en oeuvre du moratoire. Selon le SDT, le respect de l'art. 38a LAT implique par conséquent uniquement que, à la fin de la procédure d'adoption du nouveau plan directeur cantonal, la surface totale des zones à bâtir du canton ne soit pas supérieure à ce qu'elle était au début de la procédure. Le SDT relève par ailleurs que, dans un cas comparable concernant principalement des terrains appartenant à la Confédération sis sur le territoire de la commune de Payerne, l'OFDT n'a pas déposé de recours.

E. 4

Il convient en premier lieu d'examiner si les conditions relatives à l'importance cantonale et à l'urgence figurant à l'art. 52a al. 2 let. c OAT sont respectées. a) Le secteur dans lequel s'implante le PPA fait partie des pôles de développement du Canton de Vaud et plus particulièrement du site stratégique "Orbe Sud". La politique des pôles de développement a pour but de favoriser les conditions d'implantation de nouvelles activités génératrices d'emploi. Cette politique se caractérise par différents types de mesures: aménagement du territoire, promotion, foncières, financières et fiscales et différents types d'actions:

planification, aménagement, équipement, promotion, foncier-syndicats d'amélioration foncière, gestion du site, accompagnement de projets. Dix-neuf pôles de développement ont ainsi été créés, dont celui d'Orbe-Chavornay, déclinés en sites stratégiques (cf. Mesure D11 du Plan directeur cantonal [PDCn]). Dans sa directive d'application relative à l'application de l'art. 52a OAT, le Conseil d'Etat mentionne que toutes les zones créées dans des pôles de développement économique doivent être considérées comme d'importance cantonale au sens de l'art. 52a al. 2 let. c OAT. Avec le recourant, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la directive sur ce point. En l'espèce, il n'est toutefois pas nécessaire de trancher cette question. En effet, en tant qu'il est destiné à permettre l'extension d'une entreprise importante du domaine agro-alimentaire déjà présente sur le site avec la création à terme de 450 emplois supplémentaires s'ajoutant aux 460 emplois déjà existants, le PPA doit, pour ce motif spécifique, être considéré comme d'importance cantonale. Le fait de permettre l'extension d'une entreprise fortement génératrice d'emplois correspond en effet à un intérêt public important, de niveau cantonal. Cet intérêt public est d'autant plus marqué que la région souffre d'une pénurie de terrains disponibles pour l'implantation d'activités industrielles nouvelles (cf. lettre du directeur de l'association pour le développement du Nord vaudois à la Municipalité d'Orbe du 23 janvier 2013, pièce 7 du SDT). On relève également que le projet s'inscrit dans un secteur bien desservi par les transports publics qui est déjà occupé par plusieurs entreprises du secteur agro-alimentaire. Le fait de regrouper les entreprises actives dans ce domaine à cet endroit et de permettre leur développement sur le site relève d'une politique d'aménagement du territoire et de développement économique rationnelle, qui peut également être considérée d'importance cantonale. On relève ainsi que cette démarche répond à plusieurs des buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), à savoir la nécessité de tenir compte des besoins de l'économie (art. 1 al. 1 LAT), l'objectif consistant à créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT), l'objectif consistant à créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques (art. 1 al. 2 let. b bis LAT), l'objectif consistant à favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et à promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie (art. 1 al. 2 let. c LAT) et le principe selon lequel il faut répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT). b) Pour ce qui est du caractère urgent de la création de la nouvelle zone à bâtir, l'OFDT ne semble pas contester que ce caractère existe en ce qui concerne les besoins d'extension de l'entreprise Hilcona. Or, comme on l'a vu ci-dessus, l'extension ne répond pas uniquement aux intérêts privés de l'entreprise, mais également à l'intérêt public que représente la création de nombreux nouveaux emplois dans le cadre d'une planification répondant pleinement aux buts et objectifs régissant l'aménagement du territoire. Compte tenu de la pénurie de terrains disponibles pour accueillir de nouvelles activités industrielles dans la région, qui n'est également pas contestée par le recourant, la légalisation d'une nouvelle zone d'activité peut en outre être considérée comme présentant, de manière générale, un caractère d'urgence. c) Vu ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que les exigences relatives à l'importance cantonale et à l'urgence résultant de l'art. 52a al. 2 let. c OAT étaient remplies.

E. 5

Il convient encore d'examiner le respect de l'exigence figurant à l'art. 52a al. 2 let. c OAT selon laquelle, au moment de l'approbation au sens de l'art. 26 LAT, des mesures de planification doivent déterminer et sécuriser la surface qui doit être déclassée. a) L'OAT est

une ordonnance d'exécution de la LAT. Les dispositions ou normes d'exécution précisent et détaillent le sens et le contenu de la loi ; elles définissent les notions que la loi formule; elles en organisent l'application; elles la "concrétisent" (cf. Pierre Moor, Alexandre Flückiger, Vincent Martenet, Droit administratif, vol I, 3 ème éd. p. 252). Les ordonnances d'exécution doivent mettre en oeuvre de manière plus précise la volonté du législateur, par des prescriptions détaillées, et, ainsi, permettre l'application de la loi. Elles ne peuvent ni annuler ni modifier la loi à exécuter, ni du reste aucune loi; elles doivent respecter le but de la loi et elles ne peuvent mettre en oeuvre et développer que la réglementation fondamentalement déjà présente dans la loi. En principe, elles ne peuvent assujettir le citoyen à aucune obligation supplémentaire, même conforme au but de la loi (ATF 136 I 29 consid. 3.3). b) Vu ce qui précède, avant d'examiner la portée de l'exigence figurant à l'art. 52a al. 2 let. c OAT, il convient d'interpréter la disposition transitoire de la loi (art. 38a al. 2 LAT). Bien que le Conseil fédéral ait utilisé dans le message le terme "moratoire" à propos de la disposition transitoire (FF 2010 987), l'art. 38a al. 2 LAT n'institue pas une véritable suspension de toutes les procédures d'aménagement du territoire. En effet, il demeure possible de créer de nouvelles zones à bâtir pour autant que le canton puisse démontrer que la surface totale des zones à bâtir légalisées n'a pas augmenté depuis le 1 er mai 2014. On ne saurait également déduire de l'art. 38a al. 2 LAT que l'opération de déclassement doit impérativement être coordonnée matériellement et temporellement avec la création de la nouvelle zone à bâtir. Puisque le critère déterminant est celui de la surface totale dans le canton, on peut concevoir que l'équilibre soit trouvé en déclassant du terrain dans une autre commune, ce qui implique que ce n'est pas la même autorité qui statuera sur le classement et le déclassement. c) Pour ce qui est de l'art. 52a al. 2 let. c OAT, l'OFDT admet que le déclassement puisse ne pas être antérieur ou simultané, mais qu'il puisse être postérieur. Il faut cependant que des garanties soient données, à savoir qu'au moment de l'approbation du plan d'affectation par l'autorité cantonale selon l'art. 26 LAT" des mesures de planification déterminent et sécurisent la surface qui doit être déclassée". En d'autres termes, l'autorité qui approuve le plan doit déjà promettre formellement qu'elle procédera en temps voulu à un déclassement, si celui-ci se révèle nécessaire. On doit relever que le texte de l'art. 52a OAT retient expressément l'hypothèse que l'obligation de déclassement puisse tomber, après l'approbation de l'adaptation du plan directeur cantonal. Outre que le système de l'art. 52a al. 2 let. c OAT n'impose pas le déclassement simultané, il ne fixe ainsi qu'une obligation conditionnelle de déclasser. d) Il convient d'examiner ce qu'il faut entendre par "sécuriser" les surfaces à déclasser. D'emblée, on relève que ce terme ne correspond pas à quelque chose de précis et qu'il s'agit par conséquent d'une notion qui a un caractère fortement indéterminé. Dans sa réponse à l'interpellation du Conseiller national Olivier Feller, n°13-4043, le Conseil fédéral expose que la "sécurisation" intervient en premier lieu par la délimitation d'une zone réservée au sens de l'art. 27 LAT, les cantons pouvant faire usage d'instruments équivalents. Les Chambres fédérales ne se sont cependant pas encore prononcées sur cette réponse, et il est difficile de comprendre à quels instruments équivalents du droit cantonal le Conseil fédéral fait référence, étant rappelé que l'obligation de respecter les principes de la LAT ne permet pas aux cantons d'instituer des mesures de planification sensiblement différentes de celles prévues par la LAT (cf. arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014, à propos d'un moratoire envisagé dans une commune, ne respectant pas le cadre de l'art. 27 LAT). Si la "sécurisation" intervient sous la forme de l'adoption d'une zone réservée, il faut tenir compte du fait qu'une telle mesure de planification est limitée dans le temps (5 ans en principe - art. 27 al. 2 LAT). Il faut aussi

rappeler que selon la jurisprudence, l'instauration d'une zone réservée suppose réunies trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité: la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2; arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014). Quand l'intention de déclasser une surface n'est pas établie de façon certaine, parce qu'on ne connaît pas, au début de la période transitoire, l'estimation de la surface totale des zones à bâtir dans le canton au terme de la période, on peut se demander si la création d'une zone réservée est justifiée du point de vue de la garantie de la propriété. Quoi qu'il en soit, il faut retenir que l'auteur de l'OAT n'a pas voulu imposer l'adoption simultanée d'une zone réservée, pour garantir l'obligation conditionnelle de compensation. Dans ses déterminations du 13 mars 2015, le SDT expose que des déclassements importants (310'000 m² aux Ecovets à Ollon et 180'000 m² aux Mosses [commune d'Ormont-Dessous]) ont été ordonnés dans des plans récemment approuvés, ou en voie d'approbation. Ces informations ont été communiquées le 25 novembre 2014 à l'OFDT. Dans les deux cas, les terrains en cause sont localisés (les surfaces sont déterminées au sens de l'art. 52a al. 2 let. c OAT) et on ne voit pas quelles autres mesures de "sécurisation" devraient être prises. Il ressort par ailleurs du dossier que dès l'entrée en vigueur des dispositions révisées de la LAT, le Conseil d'Etat se référant à la mesure A12 du PDCn (mesure entrée en vigueur le 15 juin 2012 qui prévoit la réduction des zones à bâtir manifestement surdimensionnées), a indiqué que le DTE établirait la liste des communes ainsi que les surfaces à dézoner, ce qui permettra d'identifier ou de déterminer les mesures compensatoires (Directives d'application de l'art. 52a OAT du 14 mai 2014, p. 5). Un processus a ainsi été engagé, sur la base du plan directeur cantonal actuel, pour que, progressivement, des zones à bâtir surdimensionnées soient réduites, ce qui permettra d'accroître ailleurs la surface de certaines zones à bâtir, sans que le bilan global prévu par l'art. 38a OAT soit déficitaire. Globalement, les mesures précitées démontrent qu'il existe suffisamment d'éléments pour affirmer que le PPA "Taborneires-Ducats-Passon" ne compromet pas la réalisation de l'objectif de l'art. 38a al. 2 LAT en vertu duquel, au terme de la période transitoire, "la surface totale des zones à bâtir légalisées ne doit pas augmenter". Les éléments mentionnés par le DTE sont suffisamment probants, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de prévoir autrement la "sécurisation" prescrite par l'art. 52a al. 2 let. c OAT. On relèvera encore que, dans la mise en oeuvre de la dernière révision de la LAT, il faut bien entendu éviter pendant la période transitoire des augmentations massives, dans toutes les communes, de la surface des zones à bâtir. Dans le cas particulier, il convient cependant de relever que l'on se trouve au tout début de la période transitoire, le PPA ayant même été adopté par l'organe législatif communal avant l'entrée en vigueur des dispositions révisées de la LAT. La position du département cantonal n'est au surplus pas d'admettre systématiquement la création de nouvelles zones à bâtir, mais de déterminer selon certains critères objectifs, et plutôt restrictifs, quelles nouvelles zones à bâtir peuvent être approuvées. En effet, si les communes et l'autorité cantonale compétente en matière d'aménagement du territoire augmentaient sensiblement la surface totale des zones à bâtir dans les premières années de la période transitoire, il serait très difficile de garantir l'équilibre (la compensation) au terme de cette période transitoire, et on créerait un blocage préjudiciable à l'aménagement du canton (refus par le Conseil fédéral d'approuver le plan directeur cantonal révisé et impossibilité de créer une nouvelle zone à bâtir – cf. art. 38a al. 3 LAT). D'après les éléments du dossier, on ne saurait toutefois retenir à ce stade que ce

risque existe. e) Vu ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que les exigences relatives à la détermination et à la sécurisation de la surface à déclasser résultant de l'art. 52a al. 2 let. c OAT étaient remplies.

E. 6

Le recourant soutient que le projet n'est pas admissible en raison de son emprise sur les surfaces d'assolement (SDA). Il fait valoir que l'inventaire le plus récent produit par le Canton de Vaud ne démontre pas que ce dernier respecte son contingent de SDA. Dans la mesure où le canton ne peut assurer que sa part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) est garantie de manière durable, la décision attaquée contreviendrait à l'art. 30 al. 2 OAT. Le recourant soutient également que les conditions sine qua non de l'importance cantonale et de l'utilisation optimale selon l'état des connaissances prévues par l'art. 30 al. 1bis let. a et b OAT n'ont pas été examinées à satisfaction de droit. Il fait valoir que l'importance cantonale de l'objectif pour suivi n'est pas manifeste et qu'il n'a pas été établi qu'il ne pouvait pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA. Il souligne que l'importance cantonale doit être examinée in concreto. En relation avec l'art. 30 al. 1bis let. b OAT, il soutient également que l'affectation à la zone à bâtir de SDA implique de prévoir la plus forte densité possible et que la possibilité de densifier en hauteur n'a pas été examinée à satisfaction de droit. Il relève sur ce point que les constructions projetées sont de faible hauteur et qu'un parking de 200 places, s'il devait se réaliser en surface, ne saurait en aucun cas constituer une utilisation optimale au sens de la disposition précitée. a) aa) Selon l'art. 15 al. 3 LAT, l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par delà les frontières communales en respectant les buts et principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. En vertu de l'art. 26 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture au sens de l'art. 6 al. 2 let. a LAT; 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). Les surfaces d'assolement sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilité de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée). La nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). 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). Selon l'art. 28 OAT, au cours de l'élaboration de leur plan directeur (art. 6 à 12 LAT), les cantons circonscrivent les surfaces d'assolement visées à l'art. 26 al. 1 et 2 LAT dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (al. 1). Ils fixent les surfaces d'assolement par commune, les reportent sur des cartes, les chiffrent et en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (al. 2). Selon l'art. 29 OAT, la Confédération fixe dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement la surface minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. 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 a pour sa part la teneur suivante: " Art. 30 Garantie des surfaces d'assolement 1 Les cantons

veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. 1bis Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que: a. lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir au surfaces d'assolement; et b. lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. 15 2 Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29) soit garantie de façon durable. Si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir. 3 Le Conseil fédéral peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (art. 37 LAT) aux fins de garantir des surfaces d'assolement situées dans des zones à bâtir. 4 Les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement; ils renseignent au moins tous les quatre ans l'ARE sur ces modifications (art. 9, al. 1)." bb) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut accorder une importance majeure à la protection des terres cultivables et à la garantie des surfaces d'assolement (ATF 134 II 217 consid. 3.3). 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; arrêts AC. 2012.0071 du 21 octobre 2013 consid. 6a confirmé par l'arrêt TF 1C_852/2013 du 4 décembre 2014; AC.2011.0287 du 17 août 2012). cc) La fiche F12 du PDCn est consacrée aux surfaces d'assolement. Elle prévoit comme objectif de préserver et de garantir à long terme les surfaces d'assolement. Au titre de mesure, cette fiche prévoit ce qui suit: " 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 manoeuvre 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 des 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: "[...] 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 leurs démarches 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; AC.2012.0071 précité; AC.2012.0096 du 9 avril 2013). Selon les principes de mise en oeuvre de la mesure F12 (let B p. 279), les emprises sont en principe entièrement compensées. 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 (let B p. 280). b) En l'espèce, le SDT a démontré, pièces à l'appui, que le Canton de Vaud a des SDA qui dépassent la surface totale minimale exigée de sa part. Il dispose dès lors, a priori, d'une marge de manoeuvre suffisante pour exempter la Commune d'Orbe de compenser l'emprise de 4,2 ha sur les surfaces d'assolement qu'implique l'adoption du PPA. Ce premier grief soulevé par le recourant n'est par conséquent pas fondé. c) aa) En ce qui concerne l'importance de l'objectif visé et de la nécessité de recourir aux surfaces d'assolement pour atteindre cet objectif, on a vu (cf. considérant 4) que l'extension du PPA répond à un intérêt public important en raison de la création de nouveaux emplois (450) qu'elle permet. On a vu en outre que le développement de l'entreprise Hilcona - qui est à l'origine du projet d'extension du PPA - à l'endroit où elle dispose déjà d'une usine répond non seulement à des impératifs économiques évident mais également à plusieurs des buts et principes régissant l'aménagement du territoire, ceci compte tenu notamment du fait que le projet s'inscrit dans un secteur bien desservi par les transports publics et qui est déjà occupé par plusieurs entreprises du secteur agro-alimentaire. Ceci rendait nécessaire l'utilisation des SDA adjacentes afin d'étendre la zone d'activité "Taborneires-Ducats-Passon". L'extension du PPA s'imposant à cet endroit, il n'y avait pas lieu de procéder à l'examen d'emplacements alternatifs. bb) Pour ce qui est de l'utilisation optimale des SDA exigée par l'art. 30 al. 1bis let. b OAT, on relève que le règlement du PPA permet une hauteur maximale des constructions de 18 mètres avec un coefficient de masse de $3m^3$ par m^2 . Le PPA permet par conséquent une densification importante du secteur, qui est conforme au principe fixé à l'art. 30 al. 1bis let. b OAT. Certes, tel qu'il est annoncé, le projet d'extension de l'usine Helcona n'utilise pas tout le potentiel constructible, notamment en ce qui concerne la hauteur maximale des bâtiments. Comme l'indique le SDT dans ses observations complémentaires, ceci s'explique par le fait que les extensions prévues sont principalement dévolues à l'augmentation des lignes de production. Or, dès lors que cette production s'effectue en ligne, le développement n'est possible que de manière horizontale. On peut

aussi relever que, vu le nombre d'emplois prévus, l'utilisation des SDA sera, à cet égard, très intensive. Dès lors que la localisation et les modalités de réalisation du futur parking ne sont pas connues, on ne saurait au surplus considérer que l'art. 30 al. 1bis let. b OAT n'est pas respecté pour ce motif. cc) Vu ce qui précède, les griefs relatifs au respect de l'art. 30 al. 1bis let. a et b OAT ne sont pas fondés.

E. 7

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et les décisions attaquées confirmées. Vu le sort du recours, la Confédération suisse, par l'intermédiaire de l'OFDT, versera des dépens à la Commune d'Orbe, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Dès lors que, selon l'art. 52 al.1 LPA-VD, des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération, le présent arrêt sera rendu sans frais.

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