

VD_OMNI AC.2016.0354 vom 20. Dezember 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0354

FR: VD_OMNI AC.2016.0354 du 20 décembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2016.0354 del 20 dicembre 2018

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Département du territoire et de l'environnement (DTE), Direction générale de la mobilité et des routes DGMR, Direction générale de l'environnement DGE-DIREV, Conseil Général de Rennaz | L'intégration des constructions prévues par le PPA "Les Cornettes" dans le contexte bâti du village de Rennaz est critiquable. La création d'une zone de forte densité au nord du périmètre (quartier de Praz-Riond), à proximité directe des constructions de faible densité situées dans le périmètre du plan, crée une rupture importante sans aucune transition. Au sud du périmètre, les constructions du village sont soumises à une réglementation détaillée des toitures, destinée à assurer l'intégration des constructions dans le village (toiture à deux pans, recouverte d'ardoise ou de tuile vieillie, pente comprise entre 50 et 80 %, nombre de niveaux limité entre deux et trois sous la corniche). Or le PPA litigieux, par son volume, la hauteur des immeubles (entre 3 et 5 niveaux) et la forme plate des toitures, crée une importante rupture avec le village de Rennaz. La question de l'intégration du projet litigieux peut toutefois rester indécise car le recours doit être admis pour d'autres motifs (consid. 6c/cc).

Erwägungen

E. 1

a) En cours de procédure, le Grand Conseil a adopté le 17 avril 2018 une modification substantielle de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (nLATC; BL V 700.11) touchant les art. 1 à 73 nLATC. Cette révision est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018. Par ailleurs, la 4^{ème} adaptation du PDCn, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017, a été approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. Elle a entraîné pour le canton de Vaud la fin du régime transitoire découlant des art. 38a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 52a de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Enfin, le rapport final du projet d'agglomération Rivelac a été élaboré en décembre 2011, avant les modifications du 15 juin 2012 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), modifications qui sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014 (RO 2014 899; FF 2010 959). Il convient donc en premier lieu de déterminer le droit applicable. b) La légalité d'un acte administratif, y compris une autorisation de construire ou un plan d'affectation, doit en principe être examinée en fonction du droit en vigueur au moment de son prononcé, sous réserve de l'existence de dispositions transitoires contraires; en conséquence, l'autorité de recours applique en principe le droit en vigueur au jour où l'autorité a statué (ATF 139 II 243 consid. 11.1; 139 II 263 consid. 6 et les réf. cit.; voir aussi arrêt TF 1C_238/2017 du 24 mai 2018 destiné à la publication, consid. 2.1.1). Ainsi, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et en l'absence de disposition transitoire expresse,

la légalité d'une décision concernant un plan d'affectation doit en principe être examinée selon le droit applicable au moment où elle a été prise. Il est fait exception à ce principe lorsqu'une application immédiate du nouveau droit s'impose pour des motifs impératifs (ATF 139 II 243 consid. 11.1 p. 259; 135 II 384 consid. 2.3; 125 II 591 consid. 5e/aa; 123 II 359 consid. 3 et les réf. cit.; arrêts TF 1C_36/2011 du 8 février 2012 consid. 5.2 et 1C_505/2011 du 1^{er} février 2012 consid. 3.1 et les réf. cit.). Un changement de loi intervenu durant une procédure de recours n'a donc pas à être pris en considération, à moins qu'une application immédiate du nouveau droit s'impose pour des motifs impératifs, par exemple pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics ou pour la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants (ATF 137 II 409 consid. 7.4.5). c) En l'espèce, la nLATC prend en compte la révision de la LAT, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, en introduisant de nouvelles dispositions destinées à favoriser et à garantir la disponibilité des terrains à bâtir, à réglementer la compensation des plus-values liées aux mesures d'aménagement du territoire, ainsi qu'à l'expropriation matérielle. L'application de ces nouvelles dispositions ne répond toutefois pas à un impératif justifiant une application immédiate aux procédures pendantes devant la dernière instance de recours cantonale. Elle n'entraîne pas non plus une modification fondamentale des règles de procédure concernant l'élaboration et l'adoption des plans directeurs et des plans d'affectation. Le Tribunal de céans doit par conséquent appliquer le droit en vigueur au moment où l'autorité a statué. En revanche, l'entrée en vigueur de la 4^{ème} adaptation du PDCn le 1^{er} octobre 2017, approuvée ultérieurement le 31 janvier 2018 par le Conseil fédéral, pose des principes directement applicables à la délimitation des zones à bâtir, notamment à la réduction de zones à bâtir surdimensionnées, qui doivent être appliqués aux procédures pendantes devant le Tribunal cantonal dès son entrée en vigueur. Il en va de même des nouvelles dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire concernant la délimitation des zones à bâtir (voir l'ATF 141 II 393 consid. 2.4 et 3, p. 398-399), en particulier celles visant à réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT), à orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1^{er} al. 2 let. a bis ; 3 al. 3 let. a bis et 15 al. 4 let. b LAT) et celles concernant le maintien et la protection des surfaces d'assolement (art.

E. 3

LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4, al. 2, LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. L'alinéa 2 de cette disposition précise que l'autorité expose en particulier quelles réserves d'affectation subsistent dans les zones à bâtir existantes, quelles mesures sont nécessaires afin de mobiliser ces réserves ou d'obtenir sur ces surfaces un bâti conforme à l'affectation de la zone et dans quel ordre ces mesures seront prises. Les principes de mise en œuvre de la fiche F12 du PDCn prévoient que le rapport comportera au minimum le bilan communal en SDA (avant et après le projet) sous forme de cartes et de données chiffrées, et l'identification et l'analyse de tous les intérêts en présence. b) En l'occurrence, le rapport 47 OAT explique pour l'essentiel qu'aucune compensation des SDA n'est prévue sur la commune ou les communes voisines; l'emprise est couverte par la réserve du quota cantonal, conformément à une convention passée entre le Conseil d'Etat et la Commune de Rennaz. Pourtant, après les enquêtes publiques, le document "Complément SDA - Rapport d'aménagement 47 OAT" du 18 mars 2016 précise que le canton a autorisé la substitution de la compensation par une identification par investigations

agro-pédologiques de SDA existantes dans les zones spéciales de la Commune de Rennaz ainsi que par une compensation finale par le quota cantonal. Cette surface permettrait de substituer près de 50 % de la compensation des SDA impactées par le PPA, les 50 % restant devront être compensés par le quota cantonal. Sous la rubrique "Compensations de la zone à bâtir et des surfaces d'assolement", la décision finale du Conseil général de Rennaz du 12 mai 2016 indique qu'en raison de l'intérêt prépondérant et de l'absence de possibilité de compensation sur le territoire communal, le Conseil d'Etat s'est engagé par convention à recourir à la marge de manœuvre cantonale pour 75'393 m² d'emprise sur les SDA (y compris canal), y inclus les 40'480 m² résultant de l'identification de SDA existantes en zone spéciales. Enfin, la décision du DTE du 30 août 2016 précise que "le Canton compense cette emprise temporairement avec sa marge de manœuvre sur le quota cantonal" et que "lorsque la Commune constituera de nouvelles SDA, elle restituera au Canton les surfaces de SDA compensées sur sa marge de manœuvre". Ladite décision précise au surplus que la compensation de la nouvelle zone à bâtir est réalisée dans le cadre de la procédure du Plan d'affectation cantonal (PAC) 292A "Site marécageux Col des Mosses-La Lécherette". On peut d'emblée relever une différence avant et après la mise à l'enquête: le rapport 47 OAT mis à l'enquête indique qu'aucune compensation des SDA n'est prévue sur la commune ou les communes voisines, alors que l'on apprend ultérieurement que lorsque la Commune constituera de nouvelles SDA, elle devra restituer au Canton les SDA compensées. Cela étant, de l'avis du Tribunal de céans, ces compléments n'impliquent aucune modification du projet qui aurait porté atteinte à un intérêt digne de protection des recourants. Il n'y avait pas d'obligation, fondée sur l'art. 58 al. 5 LATC, d'organiser une enquête complémentaire pour ces motifs. Bien que le rapport 47 OAT ait par la suite été complété, on comprend à sa lecture que le projet porte atteinte au SDA et que l'emprise sera couverte par la réserve cantonale. Ces informations sont suffisantes. Elles permettent de comprendre les enjeux de l'aménagement local de la commune et d'obtenir les différents renseignements nécessaires se rapportant aux différents points décisifs. Il serait disproportionné d'exiger que tous les détails concernant la compensation figurent dans le rapport 47 OAT mis à l'enquête publique. Le Conseil général de Rennaz a par ailleurs pu se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet litigieux. Le complément au rapport d'aménagement du 18 mars 2016 et la compensation relative au PAC 292A ont en effet été pris en compte dans la décision du Conseil général de Rennaz du 12 mai 2016. Les recourants ont de plus eu la possibilité de prendre connaissance de ces compléments et de s'exprimer à ce sujet dans le cadre de la présente procédure. Par l'intermédiaire de leur conseil, ils ont en effet eu l'occasion de déposer plusieurs écritures. Une violation de leur droit d'être entendu serait ainsi guérie dans le cadre de la présente procédure, le Tribunal de céans disposant d'un pouvoir d'examen complet. Le Tribunal fédéral a en effet déjà jugé que des rapports de planification qui pourraient être considérés en soi comme lacunaires – notamment sur la question du dimensionnement de la zone à bâtir – pouvaient se voir complétés ou, en quelque sorte, "guéris" lors de la procédure tenue devant l'instance cantonale de recours (arrêts TF 1C_492/2011 du 23 février 2012; TF 1C_453/2007 du 10 mars 2008 consid. 6.2). Au demeurant, l'argument des recourants invoquant une violation du droit d'être entendu de "l'ensemble des citoyens de Rennaz" doit être déclaré irrecevable. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général, dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en effet irrecevable (voir arrêts du TA vaudois du 7 juillet 1998, RDAF 1999 I 239, p. 240, AC.2010.0264 du 14 février 2011, AC.2011.0215 du 3 novembre 2011). Au vu de ce qui précède, les informations contenues dans le rapport 47 OAT doivent être considérées

comme suffisantes et aucune violation du droit d'être entendu des recourant ne peut être retenue. Le grief des recourants doit être rejeté.

E. 4

Sur le fond, les recourants se plaignent d'une violation des art. 38a LAT et 52a OAT. On relèvera à ce sujet que l'approbation par le Conseil fédéral, le 31 janvier 2018, de la 4^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) a entraîné pour le canton de Vaud la fin du régime transitoire découlant des art. 38a LAT et 52a OAT. Partant, ces griefs doivent être rejetés.

E. 5

Les recourants soutiennent également que le projet n'est pas admissible en raison de son emprise sur les SDA. a) Ancrée dans la Constitution fédérale (art. 75, 102 et 104 Cst.), la protection des surfaces qui se prêtent à l'agriculture est un élément important régissant le développement territorial. L'intérêt de l'agriculture est à prendre en compte tant par le législateur que par le planificateur. Sous le titre "Principes régissant l'aménagement", l'art. 3 al. 2 let. a LAT prévoit que le paysage doit être préservé et qu'il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier, les SDA. 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 SDA 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 SDA 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 SDA 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 SDA la surface totale 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 aux 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 situés 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)." b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut accorder une importance majeure à la protection des terres cultivables et à la garantie des SDA (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; arrêt TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008 consid. 5.2; voir aussi ATF 114 Ia 371 traduit in JdT 1990 I 429). La soustraction à la zone agricole d'un secteur bien 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.2001.0287 du 17 août 2012). Les meilleures terres agricoles ont à cet égard un poids particulier dans la pesée des intérêts (intérêt national; cf. ATF 134 II 217 consid. 3.3 p. 220; voir aussi arrêt TF 1C_382/2009 du 8 mars 2011 consid. 4.2). c) La fiche F12 du PDCn est consacrée aux SDA. Elle prévoit comme objectif de protéger les surfaces d'assolement, de garantir de manière durable et en tout temps le contingent vaudois alloué par le plan sectoriel de la Confédération, et de restituer une marge de manœuvre permettant d'assurer la mise en œuvre des politiques à incidence territoriale du PDCn. Sous le titre "Problématique", cette fiche expose notamment ce qui suit: "La protection des SDA fait l'objet d'un plan sectoriel (PS SDA) de la Confédération qui alloue à chaque canton concerné une surface minimale de SDA à maintenir à long terme. Le contingent du Canton de Vaud s'élève à 75'800 ha, ce qui en fait le deuxième contributeur en matière de SDA avec 17 % du total prévu par le plan sectoriel. Les terres agricoles vaudoises recèlent une part importante des meilleures terres agricoles de Suisse. A ce titre, le Canton de Vaud a un rôle prépondérant à jouer en la matière. Les modifications de la LAT entrées en vigueur en 2014 ont introduit cette protection dans la loi (art. 3 et 15 modifiés) et la pesée des intérêts à effectuer a été précisée dans son ordonnance d'application. Les conditions à remplir pour qu'une emprise sur les SDA soit envisageable ont été renforcées. Parallèlement à la montée en puissance de cette thématique, les données cantonales sur les SDA ont été révisées à l'occasion de la 1^{ère} adaptation du PDCn, entrée en vigueur en 2011. Depuis, les emprises sur les SDA se sont poursuivies de telle sorte que la marge de manœuvre cantonale par rapport au contingent minimal, alors confortable (environ 750 ha), a diminué de 110 ha par année en moyenne. Aujourd'hui, le Canton de Vaud se trouve dans une situation critique: à fin 2016, la marge cantonale ne s'élève plus qu'à 61 ha. S'agissant d'une ressource non renouvelable qui ne peut

que diminuer en regard des besoins nécessaires au développement du canton, la marge de manœuvre cantonale doit être considérée comme quasi inexistante. Face à cette situation critique, le Canton doit donc appliquer la législation fédérale avec la plus grande rigueur. Il s'agit d'une part de limiter le recours aux SDA pour accueillir le développement prévu et d'autre part d'augmenter la marge de manœuvre cantonale." Au titre de mesure, il est prévu ce qui suit: "Le Canton et les communes protègent durablement les surfaces d'assolement (SDA) afin de les maintenir libres de constructions et de préserver leur fertilité. Leur protection est intégrée dans toutes les politiques sectorielles à incidence territoriale. En particulier, le développement projeté des habitants et des emplois ainsi que des infrastructures et des services correspondants se déploiera en priorité hors des SDA. Les projets qui empiètent sur les SDA ne peuvent être réalisés que si le potentiel des zones légalisées et des projets qui n'empiètent pas sur les SDA ne permettent pas de répondre aux besoins dans le périmètre fonctionnel du projet. Le contingent cantonal de 75'800 hectares est garanti de manière durable et en tout temps. Tout projet nécessitant d'empiéter sur les SDA doit apporter une justification de cette emprise conformément à l'article 30 OAT. Les objectifs que le Canton estime importants sont ceux de la liste des types de projets figurant dans la rubrique Principes de mise en œuvre, lettre A. Le Canton: - garantit le contingent cantonal de manière durable et en tout temps; - établit et tient à jour la liste des besoins pour les projets importants attendus; - recense des SDA supplémentaires et les intègre dans l'inventaire cantonal. Les communes: - veillent à ce que les SDA soient classées en zone agricole; - réduisent les zones à bâtir, en priorité sur les terrains possédant les caractéristiques des SDA. Si la marge de manœuvre n'est pas suffisante, le canton priorise les projets et peut suspendre si nécessaire l'approbation des plans d'aménagement du territoire ou l'autorisation des projets relevant de sa compétence." Les principes de mise en œuvre de la mesure F12 mentionnent notamment ce qui suit: "L'article 30 OAT autorise l'empiètement "lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement" et "lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances". Les objectifs que le Canton estime importants sont définis dans la liste ci-dessous, qui précise également les conditions de son application pour chacune des politiques concernées. L'appartenance d'un projet à une catégorie de cette liste, si elle constitue un indice, n'exempte pas les autorités de mener une pesée des intérêts qui concrétise explicitement, lors de la procédure d'affectation ou de projet, en quoi le projet répond à un objectif que le canton estime important. Il peut s'agir des projets nécessaires à la mise en œuvre d'une obligation légale, d'une politique sectorielle à incidence territoriale fédérale ou cantonale ou au développement attendu de la population et des emplois au sens des mesures A11, B31, D11 et D12 du PDCn." Font notamment partie de la liste des projets de la fiche F12 permettant en principe une emprise sur les surfaces d'assolement la légalisation des zones à bâtir pour répondre à la croissance attendue, les réseaux routiers, l'habitat collectif pour les projets situés dans des sites stratégiques de développement mixte, les nouvelles zones d'activité nécessaires selon le système de gestion des zones d'activité, et les pôles de développement, ainsi que les différentes mesures de protection de la nature relatives à la biodiversité (réseau écologique cantonal, revitalisation des cours d'eau, 3^{ème} correction du Rhône, etc.), et les sites pollués, les carrières, gravières et dépôt de matériaux avec les installations destinées au traitement des eaux usées et des eaux claires. d) L'art. 30 al. 1 bis OAT doit être compris dans le sens où les SDA sont particulièrement protégées dans le cadre de la coordination des intérêts divers, parfois antagonistes, régissant la

planification locale (voir à ce sujet arrêt TF 1A.19/2007 du 2 avril 2008; ATF 115 Ia 350 consid. 3f/bb; 114 Ia 371 consid. 5d). Concrètement, l'art. 30 al. 1 bis OAT ne s'applique que lorsqu'un canton a encore des réserves en surfaces d'assolement, c'est-à-dire que le quota minimal cantonal est assuré (Heinz Aemisegger /Samuel Kissling , Commentaire pratique LAT, ad art. 15 LAT, N 81; voir aussi ARE rapport nOAT, p. 10 ss). Lorsque le contingent minimal n'est plus garanti de façon durable, l'alinéa 2 de l'art. 30 OAT prévaut (ARE rapport nOAT, p. 10 ss). Dans ce cas, les cantons ne peuvent classer des SDA en zone à bâtir qu'à condition de pouvoir les compenser hors des zones à bâtir ou de prévoir des zones réservées pour des territoires non équipés dans des zones à bâtir (art. 30 al. 2 OAT) (ARE rapport nOAT, p. 10 ss). Cette protection est justifiée dans la mesure où la Suisse connaît – en comparaison avec d'autres pays – une proportion relativement faible de surfaces agricoles par habitant (voir Beat Rööfli , Schutz des Kulturlandes, Communications de droit agraire, CDA 3/2014, p. 123). Elle est aussi justifiée dans la mesure où la perte des SDA est continue et rapide. En effet, la Suisse perd 3'400 ha de terres cultivables par an, ce qui correspond quasiment à la surface du lac de Zoug, soit, par extrapolation, à 85'000 ha sur les 25 dernières années (voir rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015 intitulé "Maintien de la superficie des terres cultivables", FF 2016 p. 3365 ss, p. 3367). Durant cette période, la superficie des terres cultivables a donc été réduite d'une surface équivalant plus ou moins à celle du canton du Jura et ceci en raison de l'urbanisation, des infrastructures de transport et d'autres facteurs (idem). e) En l'espèce, d'après les décisions du Conseil général et du DTE, le PPA a un impact de 75'393 m² sur les SDA de la commune, ce qui correspond environ à 7,5 ha. Il ressort de la fiche F12 du PDCn que la marge de manœuvre cantonale par rapport au contingent minimal, qui était alors confortable (environ 750 ha), a diminué de 110 ha par année en moyenne. Toujours d'après la fiche F12, le canton de Vaud se trouve aujourd'hui dans une situation critique. A fin 2016, la marge cantonale ne s'élevait plus qu'à 61 ha. La conclusion de la fiche F12 est sans appel: "la marge de manœuvre cantonale doit être considérée comme quasi inexistante ". Lors de l'inspection locale qui s'est tenue le 27 janvier 2017, le représentant du SDT, G._____, a indiqué que la réserve cantonale s'élevait à 57 ha. Dans ses écritures du 25 janvier 2017, le SDT a expliqué que "durant les premiers mois de l'année 2016, le DTE a approuvé préalablement ou mis en vigueur des plans d'affectation entraînant une diminution des SDA de 31,56 ha, ce qui a réduit à 57.13 ha la marge de manœuvre cantonale". Au vu de ce qui précède, force est de constater que la réserve cantonale est aujourd'hui très faible et qu'elle continue de diminuer. A ce rythme, sans prendre des précautions, la réserve cantonale pourrait rapidement être épuisée – si tant est qu'elle ne le soit pas déjà. A supposer que la réserve cantonale se situe toujours à 57 ha, même si ce chiffre a sans doute diminué depuis janvier 2017, le projet litigieux aurait pour effet de réduire la réserve d'au minimum 13 %. D'autre part, le projet litigieux n'est de toute évidence pas le seul à l'échelle du canton qui implique une emprise sur des SDA. Lorsque l'on sait que le contingent minimal a diminué ces dernières années de 110 ha par année en moyenne et que le quota annoncé début 2017 n'était plus que de 57 ha, montant qui a sans doute diminué dans l'intervalle, il suffirait de quelques projets à l'échelle du canton pour que ce quota soit totalement épuisé. La diminution des SDA de 110 ha par année est conséquente. A titre de comparaison la surface totale du plan d'affectation cantonal (PAC) n° 299 bis "Littoral Parc", qui s'étend sur les territoires des quatre communes d'Aubonne, d'Allaman, d'Etoy et de Saint-Prex, s'élève à 112 ha. Le fait d'utiliser des SDA pour le développement de l'urbanisation constitue un indice d'un développement hors des centres et

des bonnes liaisons de transports publics, qui empiète sur les paysages agricoles. aa) Pour ces différents motifs, le Tribunal estime qu'il est justifié d'appliquer le principe de précaution et d'exiger une compensation des SDA sans tenir compte du contingent cantonal, dès lors que ce dernier n'est actuellement plus garanti de façon durable au sens de l'art. 30 al. 2, 1^{ère} phrase, OAT. Compte tenu de la situation actuelle, il s'agit de la seule mesure qui permet de garantir le contingent cantonal "de manière durable et en tout temps", comme l'exige la mesure de la fiche F12 du PDCn. On relèvera que certains cantons ont adopté une approche beaucoup plus stricte en introduisant une obligation générale de compensation (voir arrêt TC LU LGVE 2014 IV N. 5 du 11 août 2014 consid. 4.3.2; Erik Lustenberger, Fruchtfolge-flächenstrategie des Kantons Luzern, in URP 2013, p. 677 ss; Alexandre Flückiger, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire: faire du neuf avec du vieux?, Journée du 5 septembre 2014, 2015, p. 71; pour le canton de Thurgovie, voir Raphaël Mahaim, Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, 2014, p. 302 ss), indépendamment de la marge de manœuvre cantonale. bb) Au demeurant, la procédure d'attribution des SDA d'une part, et la procédure autorisant l'utilisation ou la consommation de ces surfaces d'autre part, semblent manquer de clarté. Il est vrai que le Conseil d'Etat a adopté en juin 2017 une Stratégie cantonale des surfaces d'assolement (ci-après: la stratégie), préparée par le SDT. Toutefois, le but essentiel de cette stratégie consiste à mettre en œuvre différents leviers permettant de recenser des surfaces d'assolement supplémentaires dans les zones militaires, les zones à bâtir surdimensionnées, les cultures de vergers intensives et les vignes, ainsi que dans les zones spéciales à protéger et les zones d'affectation temporaires créées pour les carrières, les gravières et les décharges, ainsi que dans les zones de montagne. La stratégie prévoit aussi de mettre en place un monitoring de l'évolution des SDA permettant d'attester en permanence l'état de la marge cantonale. Par ailleurs, la stratégie mentionne des chiffres concernant l'utilisation des surfaces d'assolement qui sont différents de ceux de la fiche F12 du PDCn, en indiquant une consommation de 140 ha par année entre 2010 à 2015; et ces derniers chiffres se différencient aussi de ceux publiés sur le site Statistique Vaud concernant l'évolution des surfaces d'assolement de 2008 à 2017, qui mentionnent par ailleurs un solde de 40 ha de la réserve cantonale à fin 2017. On trouve toutefois une concordance entre ces différentes données, d'une part, sur le rythme de consommation très important des surfaces d'assolement depuis 2010, et d'autre part, sur le fait que la réserve cantonale est maintenant pratiquement épuisée. On peut donc se poser la question de savoir si cette situation est compatible avec l'obligation de garantir le contingent cantonal "de manière durable et en tout temps". En tout état de cause, et comme cela a déjà été expliqué ci-dessus (consid. 5e/aa), le canton ne peut pas recourir à sa marge de manœuvre pour compenser l'emprise du projet litigieux sur les SDA. f) Il convient d'examiner si les SDA peuvent être compensées sans recourir au contingent cantonal. aa) Pour rappel, les décisions du Conseil général et du DTE considèrent que l'emprise nette sur l'inventaire des SDA serait de 75'393 m². Dans le cadre du régime transitoire de l'art 52a OAT, le DTE avait proposé de compenser la surface en zone à bâtir du projet litigieux d'une surface de 48'515 m² par une surface identique qui était affectée en zone de chalets selon le Plan d'extension de la commune de Château-d'Oex du 19 septembre 1980 et qui a été affectée en zone agricole protégée et, marginalement, en zone naturelle protégée par le PAC 292A. Il ressort du rapport 47 OAT que 76 % du territoire du PAC 292A est affecté en zone agricole.

Cependant, d'un point de vue qualitatif, il est évident que les SDA comprises dans le périmètre du projet litigieux, classées en "zone agricole ou équivalente de qualité I", ne sont pas comparables aux surfaces agricoles alpestres du PAC 292A. On peut en effet douter que ces dernières remplissent les conditions pour être désignées et délimitées comme des SDA. Ni le DTE, ni le Conseil général de Rennaz ne se sont prononcés à ce sujet. D'un point de vue agronomique, les SDA sont la partie la plus précieuse des terres cultivables du pays (ARE, Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA – Aide à la mise en œuvre 2006, p. 6). Si des SDA doivent être réduites, il faut veiller à ce qu'elles soient compensées par des surfaces de qualité équivalente. D'après le document "Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA – Aide à la mise en œuvre 2006" établi par l'ARE, les SDA sont délimitées en fonction des conditions climatiques, des caractéristiques du sol et de la configuration des terrains. La période de végétation doit être d'au moins 180 jours, toutes conditions de précipitations, ou d'au moins 170 jours, conditions de précipitation secs à moyennement humide. De plus, la pente du terrain doit être inférieure ou égale à 18 %. Le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 novembre 2015 intitulé "Maintien de la superficie des terres cultivables" relève que certains cantons de Plateau possèdent des terres arables de très grande qualité, alors que l'on peut se demander si les cantons de montagne disposent véritablement de terres cultivables répondant aux critères de qualité des SDA (FF 2016 p. 3365 ss, p. 3373). En définitive, les surfaces du PAC 292A ne sont pas d'une qualité équivalente aux SDA de Rennaz, de sorte que la compensation proposée n'est pas envisageable en l'état. bb) Par ailleurs, les décisions du Conseil général de Rennaz et du DTE indiquent que la compensation des SDA peut partiellement être substituée par l'investigation agro-pédologique de 40'480 m² de SDA existantes dans une zone agricole spéciale sur le territoire communal de Rennaz. En admettant que ces surfaces puissent être considérées comme des SDA, ce qui semble être le cas d'après le rapport pédologique du 16 mars 2016, la superficie de 40'480 m² est insuffisante pour compenser une emprise nette sur l'inventaire des SDA de 75'393 m². Au demeurant, on ignore si les surfaces en question ont finalement été inventoriées en qualité de SDA, tout comme on ignore la procédure prévue pour classer ces terrains en SDA et l'autorité compétente qui décide d'une telle attribution dans le canton de Vaud. Ainsi, le projet litigieux, qui implique le classement de SDA en zone à bâtir, n'est compensé par aucun déclassement équivalent et suffisant de SDA en zone à bâtir. Pour ces différents motifs déjà, le recours devrait être admis et les décisions annulées. g) De plus, même si le contingent cantonal était garanti de manière durable et en tout temps ou que les compensations proposées étaient admissibles et suffisantes, les SDA ne pourraient de toute manière pas être classées en zone à bâtir, car les conditions cumulatives de l'art. 30 al. 1 bis OAT ne sont pas remplies. aa) La première condition exige que le canton juge important le projet (art. 30 al. 1 bis let. a OAT). La planification doit en effet davantage être réfléchie à un niveau supra-communal (voir à ce sujet l'art. 15 al. 3 LAT). La mesure R14 du PDCn est consacrée à l'agglomération Riviera – Veveyse – Haut-Lac. Elle précise que le secteur Haut-Lac (les Fourches, Rennaz-Hôpital et les zones d'activités du sud de Villeneuve) comprend huit sites stratégiques d'agglomération. Le projet litigieux est ainsi inclus dans le périmètre des projets d'intérêt cantonal assimilé au périmètre compact de l'agglomération Rivelac (Rapport 47 OAT, p. 7). Pour l'essentiel, le projet litigieux serait motivé par un important besoin de logement dans l'agglomération Rivelac. D'après la mesure R14 du PDCn, le développement prévu à l'horizon 2030 est de 18'000 habitants supplémentaires et 9'000 emplois, pour lesquels les secteurs stratégiques de l'agglomération jouent un rôle fondamental (p. 391). La Commune

de Rennaz explique quant à elle que le projet litigieux répondrait à la croissance attendue de l'agglomération Rivelac de 20'310 habitants supplémentaires dans le centre, conformément à une répartition faite entre les communes de l'agglomération, qui fixerait l'objectif d'accueillir à Rennaz 1'166 habitants en plus d'ici à 2030. En l'espèce, concernant la première condition (let. a) prévue à l'art. 30 al. 1 bis OAT, le canton a estimé que le projet litigieux est important. L'objectif de ce critère – qui est très souple – est de veiller à ce que la soustraction de SDA de la zone agricole se fasse dans un but d'une certaine importance. On relèvera à ce sujet qu'il n'est pas exclu qu'un canton puisse juger important un projet communal, quand bien même les surfaces d'assolement en cause seraient de bonne qualité (ATF 134 II 217 consid. 3.3 p. 220). A ce stade, la question de savoir si le projet litigieux est suffisamment important pour soustraire des SDA de la zone agricole de bonne qualité peut souffrir de demeurer indéterminée, car les autres conditions de l'art. 30 al. 1 bis OAT ne sont pas remplies. bb) L'art. 30 al. 1 bis let. a OAT pose une deuxième condition: la mise en zone ne peut intervenir que si l'objectif ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA. Le rapport explicatif établi par l'ARE indique que s'il est prévu de classer des SDA en zone à bâtir, l'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en considération (ARE, Rapport nOAT 2014, p. 10). Ainsi, la soustraction des SDA à l'exploitation agricole ne peut être validée qu'à condition qu'aucune autre solution n'apparaisse comme pertinente en termes d'aménagement du territoire en tenant compte de la haute importance des SDA (idem). En l'espèce, alors que le projet tel qu'il est présenté s'inscrit à l'échelle du canton ou, à tout le moins, de l'agglomération Rivelac, et qu'il a un impact important sur des SDA, les autorités n'ont pas indiqué si d'autres alternatives avaient été étudiées. A cet égard, la rentabilisation des équipements planifiés et le rééquilibrage de l'habitation de la Commune de Rennaz ne sont pas des motifs qui dispensaient les autorités d'examiner d'autres alternatives. Comme le projet s'inscrit à l'échelle du canton ou, à tout le moins, de l'agglomération Rivelac, les autorités auraient dû se pencher sur d'autres alternatives à cette échelle également. Or, à première vue, les possibilités de développement dans le projet d'agglomération Rivelac, qui comprend 14 communes vaudoises et une fribourgeoise, sont très importantes. De plus, si l'objectif de prévoir des équipements publics et d'accueillir de nouveaux habitants peut être considéré comme important, les autorités n'ont cependant pas démontré que ce besoin s'imposait précisément sur la Commune de Rennaz et plus particulièrement sur des SDA. L'importance des SDA exigeait ainsi une recherche d'alternatives moins nuisibles. A cet égard, la Commune de Rennaz se situe à l'extrémité sud du périmètre d'agglomération Rivelac, à une distance d'environ 15 km du centre de Vevey, et à plus de 20 km de Chatel Saint-Denis, alors que le centre régional d'Aigle, plus au sud, se trouve seulement à une distance de 7 km; pratiquement équivalente avec le centre de Montreux. Géographiquement, la Commune de Rennaz est plus proche d'Aigle que des principaux centres du projet d'agglomération Rivelac. Il est aussi prévu de doubler l'offre en transport public en gare d'Aigle pour la prochaine mise en service de l'hôpital (<http://www.leregional.ch/N78506/transports-publics-l-hopital-riviera-chablais-va-tout-changer.html>). Contrairement au centre régional d'Aigle, le village de Rennaz n'est desservi par aucune gare CFF, le prolongement de la ligne de bus Vevey-Villeneuve (n° 201) jusqu'à l'entrée de Rennaz n'étant pas comparable. Le futur hôpital est en effet aussi appelé à desservir les bassins de population du Chablais vaudois et valaisan, et donc les populations en provenance d'Aigle, de Bex et de Monthey, et pas seulement les riverains de la ligne de bus n° 201 et les utilisateurs transitant par la gare de Villeneuve. Les auteurs du plan

contesté de même que ceux du rapport final du projet d'agglomération Rivelac, n'ont pas examiné les possibilités d'alternatives dans le centre régional d'Aigle ou dans le périmètre du projet d'agglomération "Chablais Agglo". Ils n'ont pas non plus examiné les autres possibilités dans le périmètre du projet d'agglomération Rivelac permettant d'atteindre l'objectif recherché par la planification contestée. Il apparaît ainsi que la deuxième condition de l'art. 30 al. 1 bis let. a OAT n'est pas remplie. cc) La troisième condition, qui résulte de l'art. 31 al. 1 bis let. b OAT, exige que les surfaces sollicitées soient utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances. La notion d'utilisation optimale est en relation avec l'idée de densification de l'art. 1 er al. 2 let. b LAT (créer un milieu bâti compact) et avec l'art. 3 al. 3 let. a bis LAT qui tend à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir, des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat. Ces exigences doivent être comprises dans le sens d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, tout en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (art. 1 er al. 2 let. a bis LAT). Lorsque le développement est orienté vers l'extérieur sur des surfaces intactes, l'art. 15 al. 4 let. b LAT n'autorise la création de nouvelles zones à bâtir que si les terrains seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées. On entend par "possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées" les surfaces non bâties à l'intérieur de la zone à bâtir, les friches industrielles (construites ou non construites), ou encore les parties du territoire où, selon les plans d'affectation en vigueur, une meilleure utilisation du sol, plus dense et de meilleure qualité serait envisageable (Heinz Aemisegger et al., Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, n. 98 s. ad art. 15 LAT). Cette condition se distingue de celle prévue par l'art. 30 al. 1 bis let. a OAT, car elle vise un objectif d'urbanisation distinct; elle impose en effet d'examiner les possibilités de densification à l'intérieur du milieu bâti avant d'entamer les surfaces encore intactes situées hors des zones à bâtir, indépendamment des alternatives possibles permettant d'atteindre l'objectif recherché par le canton ou la commune. L'utilisation optimale peut donc impliquer la recherche préalable d'une densification à l'intérieur du milieu bâti. Les Directives techniques sur les zones à bâtir, approuvées par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement le 7 mars 2014 et par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) le 17 mars 2014, précisent à ce sujet qu'il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir (du moins en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir (p. 3). Il est toutefois admis que la pleine mobilisation de ces capacités peut s'effectuer dans un délai de trois périodes de planification (3 x 15 ans). Seul le tiers des capacités disponibles dans les zones à bâtir déjà construites sont donc prises en considération (p. 7 des directives), qu'il s'agisse des possibilités de démolition/reconstruction des bâtiments existants, ou d'utilisation des espaces interstitiels, car ces deux types de potentiels dans le milieu bâti se heurtent aux mêmes difficultés de mise en œuvre et sont souvent réalisés seulement lors d'événements exceptionnels comme le partage d'une succession. Les capacités des zones à bâtir de réserve au sens de l'art. 15 al. 4 let. b LAT doivent donc être pondérées en fonction de ce critère, de sorte que seul le tiers de ces réserves peut être pris en considération. Par ailleurs, les surfaces non construites qui jouent un rôle dans la qualité de l'urbanisation, comme les surfaces vertes, sont en principes à préserver (Heinz Aemisegger et al., op. cit., n. 98 s. ad art. 15 LAT). Enfin, si toutes les possibilités dans la zone à bâtir de réserve sont épuisées

pour la période de planification à prendre en considération, l'exigence de l'occupation optimale tendrait à ce que l'on applique les mêmes principes d'occupation que ceux concernant l'effort de densification dans le milieu bâti, qui visent non seulement à assurer une meilleure utilisation du sol mais aussi une urbanisation de qualité, avec tous les éléments nécessaires qui peuvent contribuer à l'amélioration de cette qualité, dont ceux mentionnés ci-dessus. A cet égard, l'étude à la base du plan contesté n'a pas démontré que toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir en réserve dans les périmètres des projets d'agglomération Rivelac et Chablais Agglo ont été épuisées, en tous les cas pour la première période de planification de 15 ans de 2015 à 2030. Le rapport 47 OAT ne comporte aucune étude dans ce sens, ni d'ailleurs le projet d'agglomération Rivelac. Cela tient probablement au fait que la délimitation du périmètre compact sur le secteur en cause résulte du rapport final de décembre 2011; il a donc été pensé et décidé avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LAT de 2012. Il ne pouvait pas non plus tenir compte des exigences des art. 15 al. 4 let. b LAT et 30 al. 1 bis OAT. En l'état, le Tribunal retient donc que la troisième condition qui est fixée à l'art. 30 al. 1 bis let. b OAT n'apparaît pas non plus remplie.

E. 6

La pesée des intérêts concernant la planification litigieuse fait déjà apparaître que d'autres éléments s'opposent au projet contesté. a) Le rapport final du projet d'agglomération Rivelac insiste sur l'importance que revêtent les grandes entités agricoles pour le secteur du Haut-Lac. Il les décrit en ces termes: "Grands espaces ouverts et fertiles, facilement accessibles à l'agriculture, contenant par ailleurs l'importante réserve naturelle d'importance internationale des Grangettes. Ces espaces sont extrêmement fragiles de par leur grande attractivité et facilité d'urbanisation. La menace de grignotage par les zones résidentielles dans la vallée de la Veveyse et par les zones d'activité à Villeneuve, Rennaz et Roche, est constante. Ces espaces constituent pourtant des lieux stratégiques potentiels de développement d'une production agricole durable et de proximité pour l'agglomération." La mesure R14 du PDCn est consacrée à l'agglomération Riviera – Veveyse – Haut-Lac. Sous le titre "Problématique", il est relevé notamment ce qui suit: "[...] [D]e grandes entités agricoles ponctuées de noyaux villageois (excepté Villeneuve) et présentant une faible dispersion de l'habitat, sont caractéristiques du Haut-Lac. Dans l'agglomération, la forte pression foncière qui s'exerce sur les paysages ouverts de grande qualité et les milieux naturels les soumet à un risque de fermeture et de cloisonnement. L'étalement urbain de faible densité grignote peu à peu les espaces de respiration favorisant la disparition progressive du vignoble et un morcellement continu du coteau agricole. Le secteur agricole du Haut-Lac reste un secteur clé de l'agriculture périurbaine et à ce titre, il doit être préservé." La mesure R14 précise par ailleurs les enjeux majeurs du projet d'agglomération. Les éléments suivants doivent notamment être pris en compte: "Urbanisation: cordonner l'urbanisation et les transports avec un effort de densification vers l'intérieur et autour des axes de transports publics et des gares et contenir son développement dans le cadre du périmètre compact défini. [...] Développement économique: renforcer le rôle économique de l'agglomération afin d'équilibrer le ratio emplois / habitants et de limiter les déplacements pendulaires: en développant les activités et l'emploi en priorité près des gares principales et en renforçant les trois pôles stratégiques (Villeneuve-Sud et secteur du futur hôpital / La Veyre-Fenil / Châtel-St-Denis). Paysage, nature et environnement: préserver du mitage le paysage agricole et viticole des coteaux, celui des grands sites montagnards et du Haut-Lac. Veiller à préserver et mettre en valeur le réseau écologique en particulier de

l'entre-deux paysager et du Haut-Lac." Quant à la mesure B31, elle prévoit que la grande majorité des nouveaux logements doit se réaliser dans les centres pour maintenir leur poids actuel, ceci dans un souci d'usage parcimonieux du sol, de réduction des nuisances liées à la mobilité et d'efficacité des infrastructures en général (p. 126). Elle précise encore qu'entre 2002 et 2016, le taux de logements vacants n'a jamais été supérieur à 0.8 %. La pénurie concerne désormais l'ensemble des typologies de logements ainsi que tous les districts, sauf celui d'Aigle dont la Commune de Rennaz fait partie, et la situation peut être qualifiée de critique, ce d'autant plus que les perspectives démographiques restent élevées pour le canton (idem). b) En l'espèce, les intérêts liés à l'urbanisation de ce secteur agricole et au développement économique s'opposent aux intérêts liés à la protection du paysage, de la nature et de l'environnement et à celui du maintien des surfaces agricoles de bonnes qualités. Le Tribunal constate que les documents précités mettent en évidence l'importance de la protection de la nature et de l'environnement ("le secteur agricole du Haut-Lac [...] doit être préservé"). Ils mettent en garde contre la menace que représente le grignotage des espaces verts par les zones d'activité dans la région du Haut-Lac et notamment à Rennaz. On peut déduire de ces documents que certains secteurs se prêteront particulièrement bien à l'urbanisation et à la densification, alors que l'intérêt à la préservation du paysage devra primer pour d'autres. aa) Il est vrai que le secteur de l'hôpital est mentionné dans le PDCn parmi les sites stratégiques d'agglomération (p. 395). Mais on a vu que la délimitation précise du site stratégique sur la Commune de Rennaz par le projet Rivelac n'a pas été effectuée dans le cadre d'une pesée des intérêts conforme à l'art. 3 al. 1 let. a OAT, en ce sens que les intérêts liés au maintien des surfaces d'assolement n'ont pas été examinés et traités dans le processus de planification. De plus le village de Rennaz ne fait partie ni des centralités principales (Vevey, Montreux, Aigle, Monthey), ni des centralités secondaires (Clarens, Villeneuve, Bex) (Mesure R14 du PDCn, p. 393). Si l'augmentation de la capacité d'accueil et le rééquilibrage entre le ratio emplois / habitants sont des enjeux au sens du PDCn, il ne faut pas perdre de vue que la Commune de Rennaz est un village de 843 habitants qui ne possède aucun caractère urbain, alors que le projet litigieux consiste précisément à y implanter un grand quartier à caractère urbain entre le village de Rennaz et le quartier de Praz-Riond, qui doublerait la population du village. La jurisprudence fédérale a précisé à ce sujet qu'une zone à bâtir permettant le doublement de la population communale était en principe surdimensionnée et justifiait un refus d'approbation (ATF 116 Ia 222, consid. 3b p. 230-233) bb) Concernant l'intérêt à équilibrer le développement hospitalier par un développement d'habitation, ce rééquilibrage sert principalement les intérêts de la commune et non ceux du canton, dans la mesure où une centralité existe déjà à Villeneuve et à Aigle et que le village de Rennaz ne possède aucun caractère urbain, la construction d'un hôpital à proximité ne modifiant pas le caractère villageois de la commune. De plus, compte tenu de l'ampleur du projet litigieux, il est évident que les 22 immeubles prévus ne seront pas tous occupés par les employés de l'hôpital. Comme l'ont relevé à juste titre les recourants, certains employés seront déjà locataires ou propriétaires d'appartements ou de villas dans la région et ne déménageront pas, alors que d'autres préféreront faire les trajets. Au demeurant, même si certaines personnes souhaiteront effectivement déménager et habiter plus près de leur lieu de travail, Rennaz n'est pas le seul village permettant de les accueillir. Compte tenu de son ampleur, le projet litigieux dépasse largement le simple rééquilibrage du développement d'habitation à Rennaz et apparaît en tous les cas surdimensionné. L'intérêt public ne peut en outre se déduire du projet d'agglomération Rivelac en raison des lacunes de ce projet sur la question des surfaces

d'assolement et sur les exigences de la LAT révisée de 2012 concernant les nouvelles zones à bâtir (art. 15 al. 4 let. b LAT). cc) Par ailleurs, il est intéressant de relever que le schéma directeur "Rennaz Demain" prévoyait une augmentation de 414 habitants, ce qui est important pour un village comme Rennaz. Il est difficile de comprendre les raisons qui ont mené les auteurs du projet à prévoir une augmentation de 880 habitants, soit une augmentation de l'ordre de 213 % par rapport au projet initial. Dans le procès-verbal du 12 octobre 2015 d'une séance de conciliation tenue le 15 septembre 2015, adressé par la Commune de Rennaz au recourant A. _____, la commune s'est exprimée en ces termes pour expliquer la nouvelle dimension du projet: "[...] le 50 % d'activités prévues pour l'hôpital, qui n'en a plus besoin, a été transformé en 50 % d'habitants " (p. 3). Il n'apparaît pas que ce 50 % d'habitants supplémentaire réponde à un besoin, puisqu'il n'est destiné qu'à compenser un besoin pour l'hôpital qui n'existe plus. La nécessité de prévoir une augmentation de 880 habitants précisément à cet endroit n'est pas établie. Une telle augmentation d'habitants n'est pas en harmonie avec le schéma directeur "Rennaz Demain". L'accueil de nouveaux habitants et de nouveaux services devrait être réparti proportionnellement à l'échelle des agglomérations Rivelac et Chablais-Agglo, en privilégiant la densification du tissu urbain déjà bâti, en construisant dans les zones constructibles qui ne sont pas encore bâties et en privilégiant les constructions dans les centres bien desservis par les transports publics avec une gare CFF, pour maintenir leur poids actuel, conformément aux principes de la fiche B31 du PDCn. Concernant le développement de Rennaz, le bilan des réserves en zone à bâtir est de 189 habitants. La capacité des zones à bâtir légalisées répond déjà au besoin prévisible pour un accroissement de la population de 1,5 % par année de 2015 à 2030; le taux de 1,5 % est celui retenu par le PDCn pour la croissance annuelle maximale admissible dans les périmètres des centres locaux. La commune explique toutefois qu'en raison du projet d'agglomération, l'objectif serait d'accueillir à Rennaz 1'166 habitants supplémentaires d'ici à 2030. C'est six fois plus que le maximum de la croissance admissible dans les centres locaux. Enfin, le potentiel d'accueil du Haut-Lac (Noville, Rennaz, Villeneuve et Roche) est de 2'900 à 3'150 habitants jusqu'en 2030 (Rapport final du Projet d'agglomération Rivelac, 22 décembre 2011, p. 78). Au vu de ce qui précède, même si la Commune de Rennaz ne dépassait pas les 1'100 habitants jusqu'en 2030 (avec une augmentation de la population de l'ordre de 250 habitants), la région Rivelac aurait quoi qu'il en soit un potentiel d'accueil permettant d'absorber l'augmentation de population attendue avec les capacités d'accueil du projet Chablais Agglo. Dans ce contexte, il est également utile de rappeler que la Commune de Rennaz est située dans le district d'Aigle, qui ne connaît pas de pénurie de logements. L'objectif d'accueillir 1'166 habitants supplémentaires à Rennaz, qui devrait être atteint d'ici à 2030 seulement, apparaît vraisemblablement disproportionné par rapport à la taille du village, puisqu'il implique un doublement de la population communale pendant la période de planification de 15 ans (voir ATF précité 116 Ia 222, consid. 3b p. 230-233). dd) On peut aussi se demander si ces objectifs de développement peuvent se justifier par le seul projet d'agglomération Rivelac. En effet, la base légale du projet d'agglomération se trouve au chapitre IV de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2007 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin; RS 725.116.21) dans le cadre de programmes de développement en faveur du trafic d'agglomération. Or, la question des surfaces d'assolement n'est pas traitée par le projet d'agglomération Rivelac. Le nouveau périmètre compact dans le secteur du Haut-Lac empiétant sur des SDA ne tient pas compte de la

nécessité de préserver les SDA et de la pesée des intérêts qu'elle implique. Il est fait mention des surfaces d'assolement dans le rapport final de 2011 à deux reprises: d'une part en page 59, pour relever que les grandes entités agricoles (Plaine du Rhône et vallée de la Veveyse) contenant des surfaces d'assolement sont soumises à une très forte pression de l'urbanisation et qu'il convient de les "maintenir non construites et agricoles"; et d'autre part, en page 104, pour signaler que les extensions prévues à Rennaz et éventuellement à long terme dans le Sud de Villeneuve sont envisagées sur des surfaces d'assolement de qualité 2 et que "ce point sera traité ultérieurement". L'art. 3 OAT prévoit que les autorités doivent avant tout déterminer les intérêts concernés par la planification en cause (art. 3 al. 1 let. a OAT). Ainsi, la délimitation d'un périmètre compact d'agglomération sur des surfaces d'assolement au stade du projet d'agglomération ne peut être prévue sans examiner l'impact de cette emprise sur l'inventaire des surfaces d'assolement de la commune ou de la région, la qualité de ces terres, les solutions alternatives permettant d'éviter une emprise sur ces surfaces. L'autorité communale ne peut donc se prévaloir de cette planification régionale, car elle résulte d'une pesée des intérêts qui n'est pas conforme à l'art. 3 al. 1 let. a OAT pour le secteur litigieux. La question des surfaces d'assolement n'est d'ailleurs pas un détail pratique de compensation à régler au stade du plan d'affectation spécial. L'art. 8a LAT prévoit que les cantons doivent définir dans leur plan directeur la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton (let. a), la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (let. c) et la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 (let. d); sur ce dernier point, l'art. 15 al. 3 LAT prévoit précisément de conserver les surfaces d'assolement. En application de l'art. 8a LAT, la mesure A11 du PDCn fixe pour chaque périmètre compact d'agglomération la croissance totale maximale pour la période de planification de 2015 à 2030. Ces périmètres définissent ainsi la dimension totale des zones à bâtir (art. 8a al. 1 LAT). La question des surfaces d'assolement doit nécessairement être traitée pour savoir si une emprise sur les SDA est admissible et conforme aux art. 15 al. 3 LAT et 30 al. 1 bis OAT. Il est vrai que l'art. 30 al. 1 bis OAT est en vigueur seulement depuis le 1^{er} mai 2014, mais le principe du maintien des surfaces d'assolement pour garantir la part de la surface exigée du canton par la Confédération a déjà été introduit dans la première modification de l'ordonnance fédérale du 2 octobre 1989 sur l'aménagement du territoire (aOAT; RO 1989 p. 1985), avec l'obligation de classer ces surfaces en zone agricole (voir l'art. 20 al. 1 et 2 aOAT); cette obligation a été reprise lors de la deuxième modification de cette ordonnance du 22 août 2000, à l'actuel art. 30 OAT. Il ne s'agit donc pas d'une problématique nouvelle; la question du maintien des surfaces d'assolement fait partie des intérêts déterminants à prendre en considération dans les tâches de planification à l'échelle régionale et le projet d'agglomération Rivelac est incomplet à ce sujet. On ne peut pas déduire ni justifier les objectifs de développement prévus à Rennaz du seul projet d'agglomération Rivelac. ee) Aussi, le principe de l'interdiction du surdimensionnement des zones à bâtir est inscrit à l'art. 15 al. 2 LAT. La justification de ce principe réside dans le constat selon lequel des zones à bâtir trop vastes conduisent à un développement anarchique des constructions et au mitage du territoire dû à une construction dispersée (Raphaël Mahaim, *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire – Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir*, 2014, p. 224; Alexandre Flückiger /Stéphane Grodecki, *Commentaire LAT*, ad art. 15 LAT, n. 56). Le principe de concentration et le principe de l'utilisation mesurée du sol imposent d'utiliser les réserves des zones à bâtir existantes avant d'étendre le territoire

consacré à l'habitat. C'est pourquoi, le pronostic des besoins, fait en vue de dimensionner une zone à bâtir, doit également tenir compte des possibilités d'utilisation non épuisées jusqu'à présent dans le territoire bâti (Heinz Aemisegger et al., op. cit., ad art. 15 LAT, n. 51; Martin Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, 2001, ch. 236, p. 108 ss). Ce principe vaut en tout cas dans la mesure où une densification est souhaitée et qu'elle paraît réalisable à l'horizon de la planification (Felix Jost, Grösse und Lage von Bauzonen: nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, 2000, p. 140 ss). Ces principes sont explicitement mentionnés à l'art. 3 al. 3 LAT. Du fait de la priorité accordée à la densification à l'intérieur du milieu bâti, il s'agira à l'avenir, dans la mesure du possible, de mieux utiliser les zones à bâtir (du moins en partie) déjà construites avant de construire sur de nouveaux secteurs ou de classer de nouveaux secteurs en zone à bâtir. Le but est de tendre vers la consommation de surfaces (surface de zones à bâtir utilisée) la plus faible possible. Il s'agit d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a bis et art. 3 al. 3 LAT). Les modifications de la LAT prévoient du reste désormais expressément le soutien, par des mesures d'aménagement, des efforts entrepris aux fins de créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT; voir arrêt TF 1C_54/2015 du 2 novembre 2015 consid. 4; Alexandre Flückiger, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire: faire du neuf avec du vieux?, Journée du 5 septembre 2014, 2015, p. 67; voir pour l'ancien droit déjà ATF 136 II 204 consid. 6.2.2). En l'espèce, en créant un nouveau quartier d'habitation entre le village de Rennaz et le quartier de Praz-Riond, le projet produit exactement le résultat inverse des objectifs poursuivis par la LAT. Il contribue au mitage du territoire et à la dispersion des zones à bâtir, alors que l'urbanisation et la densification devraient se faire vers l'intérieur, comme l'exige la mesure R14 du PDCn (voir ci-dessus consid. 5g/aa/ddd). Aussi, la mesure R14 vise une densification autour des axes de transports publics et des gares. On peut douter que l'objectif précité soit atteint lorsque l'on sait que d'après les données de base concernant le trafic, la part des mouvements réalisés en transport individuel a été estimée à environ 70 % (pour rappel, le projet prévoit la construction de 573 places de stationnement pour véhicules privés), alors que la part des mouvements en transport public ne représente que 20 %. Enfin, on a vu que les capacités d'accueil du centre d'Aigle peuvent aussi jouer un rôle important pour répondre aux besoins en logement liés au futur hôpital. Le plan contesté, qui ne tient pas compte de ces possibilités, ne semble ainsi pas ou mal coordonné au-delà des frontières communales en direction du sud. Aussi, comme il ne permet pas de maintenir les surfaces d'assolement, on peut sérieusement douter de sa conformité à l'art. 15 al. 3 LAT, qui prévoit précisément que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire et, en particulier, que les surfaces d'assolement soient maintenues. Au vu de ce qui précède, le projet litigieux est disproportionné au regard de l'ensemble des circonstances, tandis que son intérêt public n'apparaît pas prépondérant. Il ne favorise pas la réalisation du but de l'aménagement du territoire de concentrer l'urbanisation dans les centres. Bien plus, le projet litigieux contribue au mitage du territoire et à la dispersion des zones à bâtir. Cette situation est d'autant plus problématique que le projet a un impact de 75'393 m² sur des SDA de la commune qui doivent être préservées selon le PDCn. Pour ces différentes raisons, les intérêts liés à la protection du paysage et à la préservation des SDA, ainsi que les intérêts publics importants visant à assurer un

développement cohérent et harmonieux du canton dans les centres en priorité, doivent primer sur les intérêts liés à l'urbanisation d'un village hors centre et au développement économique qu'il pourrait procurer à la commune concernée. c) On relèvera, par souci d'exhaustivité, que le projet litigieux n'est pas admissible pour d'autres motifs encore. a) Comme on le sait, les autorités cantonales et communales doivent, à brève échéance, procéder à des déclassements importants pour se conformer au droit en vigueur. Tout nouveau classement serait ainsi susceptible d'aggraver la situation, rendant nécessaire un déclassé supplémentaire d'une surface équivalente afin de respecter le nouvel art. 15 al. 2 LAT. D'après le bilan des réserves en zone d'habitation et mixte pour les communes et quartiers hors des centres (état au 29 juin 2015), le SDT considère que la Commune de Rennaz est surdimensionnée. Il est vrai que le document établi en juillet 2017 par le SDT, qui dresse une liste des villages et quartiers hors centre devant réviser leur plan général d'affectation (PGA) en raison du surdimensionnement des zones à bâtir, ne mentionne pas le village de Rennaz. On doit cependant se demander si le classement d'une surface de 85'336 m² en zone à bâtir n'aurait pas pour conséquence de surdimensionner la zone à bâtir de Rennaz. Les autorités ne se sont pas prononcées sur ce point. Il n'est ainsi pas possible de mesurer les conséquences d'un classement en zone à bâtir d'une surface de la dimension précitée sur le dimensionnement, respectivement le surdimensionnement, de la zone à bâtir de Rennaz. bb) Par ailleurs, comme cela a déjà été relevé, le projet litigieux aurait pour conséquence de doubler le nombre d'habitants dans le village de Rennaz. On doit naturellement se demander si la Commune de Rennaz dispose des infrastructures suffisantes pour accueillir une telle augmentation de sa population. Il n'est pas certain à cet égard que la nouvelle zone d'utilité publique créée dans le quartier des Cornettes ou d'éventuelles synergies avec d'autres communes soient suffisantes pour répondre à une telle augmentation (personnel, voirie, déchets, etc.). Compte tenu de la dimension du projet, il n'est pas exclu que la question de la construction d'infrastructures supplémentaires se pose à l'avenir dans le périmètre du PPA et qu'il soit nécessaire, pour les réaliser, d'envisager une extension de la zone à bâtir, au détriment des SDA. Le rapport 47 OAT insiste à plusieurs reprises sur le fait que le PPA fait partie d'un ensemble de développements incluant également le centre hospitalier et parahospitalier. Malgré cela, les deux projets ont été élaborés séparément, car ils ne répondent pas un intérêt public de même importance. cc) Enfin, concernant l'intégration du projet litigieux dans le village de Rennaz, on relèvera tout d'abord que la zone d'habitation de forte densité située au nord du périmètre crée une importante rupture du domaine bâti avec les constructions de faible densité situées actuellement dans le périmètre du PPA (voir consid. 5g/bb ci-dessus). Cette rupture contrevient à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui exige que la densification n'ait pas lieu de manière désordonnée et que les nouvelles constructions s'intègrent au milieu bâti existant afin de ne pas lui porter préjudice (ATF 113 Ia 266 consid. 3a). De plus, le règlement communal du plan des zones de la Commune de Rennaz, approuvé par le Conseil d'Etat le 15 octobre 1980, contient des règles particulières pour les toitures des bâtiments des zones du village A et B, qui sont situées au sud du périmètre. Il est prévu que ces toitures seront à deux pans, recouvertes d'ardoises ou de tuiles naturelles ou vieilles (art. 8 et 13). Elles auront une pente comprise entre 50 % et 80 %. Pour la zone de villas, le règlement prévoit que l'ordre non contigu est en principe obligatoire (art. 15). Le nombre d'étage est limité à trois sous la corniche, rez-de-chaussée compris dans la zone du village A (art. 7), alors qu'il est limité à deux étages dans la zone du village B (art. 12). Le nombre d'étages de la zone de villas est limité à deux (art. 20). Ce qui précède aurait pour effet de créer une importante

rupture avec les toitures des bâtiments du projet litigieux qui seront plates d'après le rapport 47 OAT. Au vu de ce qui précède, le projet litigieux, de par son volume, la hauteur de ses immeubles (entre 3 et 5 étages) et la forme plate des toitures de ses bâtiments, crée une importante rupture avec le village de Rennaz. Le fait que le projet litigieux – qui se situe entre le village de Rennaz et le quartier de Praz-Riond – ne soit pas contigu au village de Rennaz atténue quelque peu cette importante rupture, sans pour autant la faire disparaître. Compte tenu de l'issue du litige, la question de l'intégration du projet litigieux peut toutefois rester indéterminée. dd) En dernier lieu, et sans préjudice de la possibilité de construire sur des SDA, éventualité qui devrait quoi qu'il en soit faire l'objet d'un examen dans le cas particulier, on peut encore se demander si le projet litigieux ne serait pas susceptible, à long terme, de porter préjudice aux développements futurs de l'hôpital Riviera-Chablais. Il n'est en effet pas exclu que d'autres besoins liés aux différents centres de compétence de l'hôpital nécessitent la réalisation de nouvelles constructions, comme c'est actuellement le cas pour le CHUV, et aussi que les besoins propres de l'hôpital augmentent à l'avenir et qu'il soit un jour nécessaire d'envisager son extension. Le projet litigieux, dont l'intérêt public est limité, empêcherait ainsi toutes nouvelles constructions en relation avec le développement du centre hospitalier.

E. 7

En définitive, le Tribunal constate que le projet litigieux n'est pas conforme à l'art. 15 al. 3 LAT, à l'art. 30 al. 1 bis let. a OAT et à l'art. 3 al. 2 let. a in fine LAT en ce qui concerne les impératifs liés au maintien des surfaces d'assolement d'une part; et d'autre part, pour des motifs liés à l'épuisement préalable des zones à bâtir en réserve, il n'est pas conforme non plus à l'art. 15 al. 4 let. b LAT et aux art. 1^{er} al. 2 let. a bis et 3 al. 3 let. a bis LAT; de plus il ne tient pas compte des principes de base de l'aménagement du territoire, tendant à développer l'urbanisation dans les centres bien desservis par les transports publics (mesure B11 PDCn). Vu les considérants qui précèdent, le recours est admis dans la mesure où il est recevable et les décisions du DTE, du 30 août 2016, et du Conseil général de Rennaz, du 12 mai 2016, sont annulées. Vu l'issue du recours, les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat (art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). Les recourants ont droit à des dépens, pour l'intervention de leur avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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