

VD_OMNI AC.2019.0330 vom 15. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0330

FR: VD_OMNI AC.2019.0330 du 15 mars 2021

IT: VD_OMNI AC.2019.0330 del 15 marzo 2021

Regeste

A. _____/Département des infrastructures et des ressources humaines, Municipalité d'Yverdon-les-Bains, Municipalité de Treycovagnes | Projet de plan routier consistant en substance à élargir l'emprise d'une route cantonale, aux fins d'aménager une bande cyclable et un cheminement piétonnier en bordure. Opposition de la recourante, propriétaire de parcelles voisines sur lesquelles elle exploite des serres maraîchères. Actuellement, trois mètres séparent l'angle sud-ouest des serres de la recourante de la bordure de la chaussée de la RC; or, après les travaux, cette distance sera ramenée à un mètre. La recourante critique pour l'essentiel le profil du nouveau chemin bordant l'extrémité sud de ses serres; selon ses explications, il serait impossible pour elle, après l'exécution des travaux projetés sur ce chemin, de procéder à l'entretien périodique de ses serres. La décision d'approbation du plan routier est conforme au principe de proportionnalité. Elle prend en compte l'intérêt public à l'aménagement d'une voie cyclable parallèle au tracé de la RC, tout en ménageant l'intérêt privé de la recourante, dont l'accès à la RC depuis est, non seulement, maintenu, mais par surcroît amélioré. Les aménagements que l'autorité intimée envisage de réaliser sur la parcelle de la recourante, conformément à l'étude complémentaire du projet de plan routier, et que celle-ci critique, devront de toute façon être concrétisés au moyen d'un plan, à l'encontre duquel la recourante pourra faire valoir ses droits une fois la mise à l'enquête publiée.

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée est une décision d'adoption d'un projet de construction de route cantonale, au sens des art. 11 ss de la loi cantonale du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01). L'art. 13 al. 4 LRou prévoit l'application, par analogie, des règles sur la procédure d'adoption des plans d'affectation cantonaux, à savoir les art. 11 et ss de la loi cantonale du

E. 4

La recourante se plaint en second lieu de ce que les aménagements proposés vont porter une atteinte sensible à des surfaces d'assolement (SDA). a) La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1 er al. 1 LAT). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1 al. 2 let. a LAT) et de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (art. 1 al. 2 let. d LAT). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire sont tenues de préserver le paysage en particulier en réservant à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (art. 3 al. 2 let. a LAT). Les cantons désignent les parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT). 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. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (art. 15 al. 3 LAT). 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). 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). L'art. 30 OAT impose aux cantons de veiller à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles (al. 1). Des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que (al. 1 bis): lorsqu'un objectif que le canton également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement, et (let. a) lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Les cantons doivent s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement 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 (al. 2). Selon la jurisprudence, il faut accorder une importance majeure à la protection des terres cultivables et à la garantie des surfaces d'assolement (cf. 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 la 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 10_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 10_382/2009 du 8 mars 2011 consid. 4.2). L'art. 30 al. 1 bis OAT s'applique lorsque le canton dispose de SDA de réserve. La loi ne prescrivant rien à cet égard, les cantons peuvent en principe en disposer, moyennant comme on l'a vu une pesée de tous les intérêts en présence; les critères posés à l'art. 30 al. 1 bis let. a et b OAT peuvent être pris en compte dans le cadre de cette pesée d'intérêts et l'ordonnance apparaît ainsi, dans cette mesure, compatible avec les exigences de la loi. En revanche, faute de base légale claire, une obligation systématique de compensation ne saurait être imposée lorsque le canton dispose de réserves de SDA. Une telle compensation, totale ou partielle, peut en revanche constituer un critère important pour juger de l'admissibilité de l'opération (ATF 145 II 32 consid. 7.2 p. 45; cf. également ATF 145 II 18 consid. 4.2 pp. 30/31). L'art. 30 al. 1 bis OAT impose de s'assurer que le sacrifice de SDA pour la création de zones à bâtir est absolument nécessaire du point de vue du canton; l'autorité de planification doit examiner quelles alternatives pourraient raisonnablement entrer en

considération (arrêt TF 1C_102/2019 du 17 août 2020 consid. 4.1). b) L'objectif défini par le Plan directeur cantonal (PDCn) vaudois de préserver et garantir à long terme les surfaces d'assolement s'inscrit précisément dans ce contexte. La mesure F12 du PDCn, consacrée aux surfaces d'assolement, précise les principes de mise en œuvre de la protection durable des meilleures terres cultivables (cf. PDCn - Adaptation 2-15 juin 2012 p. 276 ss). Elle prévoit 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 (cf. arrêt AC.2016.0354 du 20 décembre 2018 consid. 3c). c) La parcelle de la recourante est colloquée, à teneur du plan général d'affectation du territoire communal, dans un secteur

exclu de la procédure d'approbation. Elle se trouve en zone horticole et maraîchère, assimilable à la zone agricole spécialisée et ne fait pas partie des surfaces d'assolement du canton. Le projet routier cantonal s'étend sur une surface d'assolement de 0,23 ha. Par décision du Conseil d'Etat du 31 janvier 2018, il a été déclaré, avec d'autres projets routiers, ainsi que des projets de plan d'affectation et de revitalisation de cours d'eau, d'importance cantonale ceci, conformément à l'art. 30 al. 1 bis let. a OAT. Le périmètre d'extension de ces projets est pris dans la marge cantonale. Toutefois au 1^{er} janvier 2017, celle-ci n'était plus que de 61 ha, de sorte que la marge de manœuvre cantonale doit être considérée — aux termes même de la conclusion de la fiche F12 — comme quasi inexistante, si tant est qu'elle n'est pas, dans les faits, déjà épuisée (arrêt TF 1C_102/2019, déjà cité, consid. 4.2; arrêt AC.2016.0354, déjà cité, consid. 3e). Comme le demande la recourante, il pourrait dès lors s'avérer 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} phr. OAT (cf. sur ce point, arrêt TF 1C_102/2019, déjà cité, consid. 4.4.2). Il pourrait s'agir de la seule mesure qui permette de garantir le contingent cantonal "de manière durable et en tout temps", comme l'exige la mesure de la fiche F12 du PDCn. d) En l'occurrence, le projet routier litigieux, qui implique le classement de SDA en zone à bâtir ou identique, n'est compensé par aucun déclassement équivalent et suffisant de SDA en zone à bâtir. Cela ne signifie pas encore que le projet dans son état actuel doive être condamné. En effet, ce projet consiste en un élargissement du réseau routier cantonal; il fait donc partie des exceptions visées par l'art. 30 al. 1 bis let. a OAT. Dans le cadre de la 5^{ème} adaptation du PDCn, le Grand Conseil a estimé que, le canton pourrait regagner des surfaces d'assolement après avoir révisé l'inventaire général (cf. arrêt TF 1C_96/2019 du 27 mai 2020 consid. 2.2.1; cf. également, PDCn4, mesure F12, p. 297 et p. 300). A cela s'ajoute la décision du Conseil d'Etat du 31 janvier 2018, qui prévoit dans le même temps de réserver des nouvelles SDA à hauteur de 101,13 ha, surfaces issues de zones affectées jusqu'alors à l'usage de places d'armes. En outre, plus récemment, des surfaces totales de 145 ha ont provisoirement été intégrées par la Direction générale de l'environnement (DGE) dans les SDA, soit un quart des surfaces affectées aux vergers intensifs. Enfin, le 10 février 2021, le Conseil d'Etat a procédé à une nouvelle priorisation des projets empiétant sur des surfaces d'assolement et a ainsi mis à disposition 4,08 hectares de SDA pour la mise en vigueur de plans d'affectation, pour l'aménagement de cours d'eau et d'un projet routier. Ainsi, suite à cette 7^{ème} priorisation, la marge cantonale s'élève au final à 188,2 ha (v. Feuille des avis officiels du 16 février 2021, p. 40). La réserve paraît donc suffisante pour que l'art. 30 al. 1 bis OAT soit opposé in casu aux griefs de la recourante.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent au rejet du recours. La décision attaquée sera confirmée. L'issue du recours commande que les frais de justice soient mis à la charge de la recourante (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Pour les mêmes motifs, l'allocation de dépens n'entrera pas en ligne de compte (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).