

# VD\_OMNI AC.2021.0003 vom 11. Januar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-01-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2021.0003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0003)

FR: VD\_OMNI AC.2021.0003 du 11 janvier 2023

IT: VD\_OMNI AC.2021.0003 del 11 gennaio 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Conseil général de Suscévaz, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA | Recours contre l'adoption et l'approbation du nouveau PACom de Suscévaz. Pas de violation du droit d'être entendu: si le procès-verbal de la décision d'adoption du PACom par le Conseil général n'a certes pas été notifié avec la décision d'approbation du DIT, l'envoi comprenait en revanche le préavis de la municipalité avec les propositions de rejet des oppositions. Le recourant a de plus eu accès à la décision complète durant la procédure devant la CDAP, de sorte que l'éventuelle atteinte au droit d'être entendu a été réparée (consid.2). Pas de violation de la garantie de la propriété du recourant, dont quatre parcelles ont été colloquées en zone agricole protégée: les décisions attaquées reposent sur une base légale suffisante et la pesée des intérêts a été correctement effectuée dans le respect des objectifs de protection de l'agriculture, du paysage et de la biodiversité (consid.5). Pas d'inégalité de traitement par rapport aux parcelles maintenues en zone agricole non protégée qui se situent à proximité immédiate du village, les situations des unes et des autres n'étant pas comparables (consid. 6). Pas non plus d'atteinte à la garantie de la propriété s'agissant d'une parcelle affectée pour partie en zone d'activités économiques et pour partie en zone viticole protégée: cette parcelle est entièrement située dans le périmètre de l'objet n°117 de l'IMNS, ainsi que dans une réserve de faune. Sa collocation paraît propre à préserver le paysage et la biodiversité sans porter atteinte de manière disproportionnée aux intérêts économiques du recourant (consid. 7). L'indice de masse de la zone d'activités économiques du nouveau PACom est usuel et permet une utilisation judicieuse du sol dans un périmètre protégé; rien ne justifie de prévoir un indice de masse plus important à cet endroit (consid. 8). Recours rejeté. Recours au TF rejeté (arrêt 1C\_69/2023 du 26 avril 2024).

## Erwägungen

### E. 1

Selon l'art. 42 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700.11), pour l'adoption d'un plan d'affectation communal, la municipalité transmet le dossier au conseil communal ou général pour adoption, accompagné d'un préavis avec les propositions de réponses aux éventuelles oppositions (al. 1); le conseil statue sur les projets de réponses aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur le plan (al. 2). En vertu de l'art. 43 LATC, le département compétent approuve le plan d'affectation communal adopté par l'autorité communale sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal (al. 1). La décision du département ainsi que les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la municipalité et aux opposants; ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen (al. 2). Interjeté dans le délai de 30 jours prévu par l'art. 95 de la loi

vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile compte tenu des fêtes de fin d'année qui impliquent que les délais ne courent pas du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (art. 19 et 96 al. 1 let. c LPA-VD). Le recourant a participé à la procédure devant l'autorité précédente et dispose d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 75 LPA-VD dès lors qu'il est propriétaire et copropriétaire de parcelles qui font l'objet d'un changement d'affectation dans le cadre du PACom de Suscévaz, objet de l'adoption communale et de l'approbation cantonale litigieuses. Le recours satisfait en outre aux autres conditions de recevabilité formelle (art. 79 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 2**

À titre liminaire dans son acte de recours, sans invoquer formellement une violation de son droit d'être entendu, le recourant relève n'avoir pas reçu la décision du Conseil général de Suscévaz du 24 juin 2020 lors de la notification de la décision d'approbation du département. Sa demande dans ce sens, adressée le 18 novembre 2020 à la DGTL, serait restée lettre morte. Le recourant indique être parti de l'idée que le Conseil général avait intégralement suivi le préavis de la municipalité, ce qui semblait ressortir de la décision du DIT. Dans sa réplique du 17 mai 2021, le recourant souligne que les autorités intimées ne paraissent pas contester que la décision du Conseil général de Suscévaz ne lui avait pas été communiquée et que cela constitue une violation de son droit d'être entendu. a) Comme rappelé ci-dessus, l'art. 43 LATC prévoit que les décisions communales sur les oppositions sont notifiées en même temps que la décision d'approbation du département. Dans le cas d'espèce, le Conseil général de Suscévaz a approuvé les deux préavis de la municipalité (n° 25/2016-2021 et n° 26/2016-2021) dans sa séance du 24 juin 2020 (cf. supra let. C). Le procès-verbal de cette séance figure au dossier de la Commune de Suscévaz sous pièce 1.7; ce document expose les discussions qui ont précédé les votes de l'organe législatif, en particulier les explications complémentaires données à l'assemblée par la municipalité sur les diverses étapes de la procédure suivie et les négociations avec les services de l'État. Il ressort du procès-verbal que le préavis n° 26/2016-2021 concernant le traitement des oppositions à la révision du PACom et de son règlement a été adopté par 18 à 25 voix (sur 30 bulletins délivrés) selon les sujets visés par les oppositions (zone agricole ■ maintien hors zone à bâtir; zone verdure, réduction de la zone centrale; zone des eaux; zone agricole protégée; zone d'activité, réduction et indice de masse; divers, protection des murs anciens). Il est vrai que ce procès-verbal n'a pas été joint à l'envoi du département notifié le 16 novembre 2020 qui comprenait la décision d'approbation du DIT et le préavis n° 26/2016-2021 du 24 février 2020. Il aurait été conforme à l'art. 43 LATC d'inclure dans cette notification le procès-verbal décisionnel du 24 juin 2020, étant cependant précisé que l'envoi du préavis n° 26/2016-2021 paraissait judicieux pour appréhender la position des autorités communales au regard des arguments de chaque opposant dont l'identité ne ressort pas du procès-verbal de la séance du Conseil général du 24 juin 2020. b) Le droit d'être entendu, tel que garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), implique notamment le droit d'avoir accès à l'ensemble du dossier, notamment aux décisions motivées et complètes rendues par les autorités et susceptibles de recours. Le droit d'être entendu étant un droit de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de celle-ci. La jurisprudence admet toutefois que la violation du droit d'être entendu peut être réparée, conformément à la théorie dite "de la guérison", lorsque la partie lésée a la

possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; 135 I 279 consid. 2.6.1; 133 I 201 consid. 2.2).

c) En l'espèce dès lors que, dans le cadre de la présente procédure, l'autorité communale intimée a produit les décisions contestées, en particulier le procès-verbal complet de la séance du Conseil général du 24 juin 2021 comportant l'approbation des préavis municipaux et l'adoption des projets de réponse aux opposants, le recourant a pu prendre connaissance de tous ces documents rapidement après le dépôt de son recours et vérifier que ce qu'il subodorait était bien exact. Il s'est exprimé dans une écriture complémentaire le 17 mai 2021, puis oralement lors de l'audience du tribunal du 1<sup>er</sup> octobre 2021; il a ainsi pu agir valablement devant la Cour de céans et développer ses arguments en pleine connaissance de cause, de sorte qu'il n'y pas lieu de retenir une violation de son droit d'être entendu.

### **E. 3**

par m 2, ce qui serait trop faible pour respecter la mesure D12 du PDCn (qui vise à optimiser l'utilisation des zones d'activités régionales et locales existantes en stimulant leur densification) et devrait être doublé (infra consid. 8).

### **E. 4**

a) Conformément à l'art. 33 al. 2 et 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), l'art. 43 al. 2 LATC prévoit, pour les plans d'affectation communaux, que les décisions du département et les décisions communales sur les oppositions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen. Selon la jurisprudence, le libre examen dont doit disposer l'autorité de recours cantonale, en vertu de l'art. 33 al. 3 let. b LAT, ne se réduit pas à un contrôle de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-là a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; AC.2019.0387 du 28 janvier 2021). Elle suppose en outre que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (TF 1C\_528/2016 du 20 décembre 2017 consid. 6.1 et les références citées). Dans le cadre de son contrôle, l'autorité de recours examine les différents points faisant l'objet du rapport au sens de l'art. 47 OAT. Il s'agit notamment de la conformité du plan d'affectation aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Ce contrôle implique également de s'assurer que les principes de planification posés aux art. 2 et 3 OAT sont respectés (AC.2019.0298 du 8 septembre 2021 consid. 2; AC.2018.0318 du 2 juin 2020 consid. 3 et les références citées). L'aménagement du territoire a pour but une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 75 al. 1 Cst. et art. 1 al. 1 LAT). Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse d'aménagement du territoire est organisé selon une construction pyramidale ("Stufenbau"), dans laquelle chacun des éléments - le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire - remplit une

fonction spécifique (ATF 137 II 254 consid. 3.1; arrêt TF 1C\_405/2016 du 30 mai 2018 consid. 3.1; cf. aussi ATF 140 II 262 consid. 2.3.1). Selon l'art. 11 al. 1 LAT, les plans directeurs cantonaux doivent être approuvés par le Conseil fédéral, qui contrôle s'ils sont conformes aux principes de la LAT. Conformément à l'art. 9 LAT, le plan directeur cantonal a force obligatoire pour les autorités (cf. ATF 143 II 476 consid. 3.7). b) L'art. 1 al. 1 in initio LAT dispose que la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. En outre, aux termes de l'art. 1 al. 2 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 (let. a) ainsi que de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (let. d). L'art. 3 al. 2 LAT prévoit que le paysage doit être préservé et notamment qu'il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (let. a) et de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (let. b). L'art. 16 al. 1 LAT se lit comme suit: " 1 Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserment et à assurer l'équilibre écologique; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent: a. les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture; b. les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture." Quant à l'art. 16a LAT, il prévoit notamment que: " 1 Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'art. 16, al. 3. [...] 3 Les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre de développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole que le canton a désignée à cet effet moyennant une procédure de planification." Enfin, le texte de l'art. 17 al. 1 LAT est le suivant: " 1 Les zones à protéger comprennent: a. les cours d'eau, les lacs et leurs rives; b. les paysages d'une beauté particulière, d'un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d'une grande valeur en tant qu'élément du patrimoine culturel; c. [...] d. les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés." Ces principes d'aménagement du territoire sont repris et développés à l'échelle du canton de Vaud dans le PDCn. Ainsi la mesure C12, intitulée "Enjeux paysagers cantonaux", rappelle ce qui suit: " Problématique Le canton de Vaud offre une palette de paysages exceptionnelle que la topographie met particulièrement en scène: de grands espaces dégagés permettent au regard de s'échapper vers le lointain, les montagnes et les collines formant un décor pour les éléments plus proches. L'activité humaine a façonné grand nombre de ces paysages: terrasses viticoles, grands espaces agricoles, viaducs. La contribution humaine est souvent favorable mais peut également s'avérer destructrice. Une prise de conscience s'impose quant au poids de nos interventions et des responsabilités qui en découlent. Les sites où la tension est réelle, qui risquent une dégradation irréversible, demandent une attention particulière. [...] En premier lieu, les échappées paysagères, qui sont des ouvertures dans le territoire, de grandes respirations à concevoir et à planifier. [...] Principes de mise en oeuvre 1. Echappées sur les rives des grands lacs [...] Les échappées sont systématiquement recherchées et intégrées dans les projets de territoire régionaux ou intercommunaux des territoires concernés (projet

d'agglomération Lausanne – Morges, Plan directeur régional du district de Nyon, Projet d'agglomération yverdonnoise, ...). [...] Compétences [...] Les communes intègrent les enjeux paysagers cantonaux dans leurs planifications." À cet égard, le Plan directeur régional du nord vaudois-volet stratégique, dans sa version pour adoption du mois de juin 2019 (pièce 3 de l'autorité intimée communale), souligne le rôle des communes (au côté des services cantonaux) dans la pérennisation des échappées paysagères du PDCn et le maintien du caractère non bâti de la plaine de l'Orbe (p. 10); il relève aussi l'importance d'un paysage de qualité comme support de la biodiversité en soulignant que l'armature verte est bien développée, mais manque de relais dans les zones agricoles les plus intensives et souffre parfois de coupures, plusieurs liaisons biologiques régionales ou supranationales étant fragilisées car elles entrent en conflit avec des routes ou des infrastructures (p.11). La nécessité de renforcer la liaison biologique suprarégionale à travers la plaine de l'Orbe sous Chamblon est expressément mentionnée (p. 12). Sur ce dernier point, le PDCn contient la Mesure E22, intitulée "Réseau écologique cantonal (REC)", dont on extrait le passage suivant: "Problématique La notion de réseau écologique est étroitement liée à celle de dynamique des populations et met en exergue l'importance des connexions entre biotopes. En effet, pour assurer la survie à long terme d'une espèce, il est indispensable que ses habitats soient reliés les uns aux autres, de manière à ce qu'une recolonisation puisse se faire après une extinction locale et que les échanges génétiques restent possibles. Le cantonnement d'une population de sangliers ou de cerfs, par exemple, dans un espace forestier trop restreint peut la conduire à utiliser les zones agricoles pour se nourrir et à y occasionner des dommages importants. Chaque espèce ou groupe d'espèces, suivant sa taille, son mode et sa vitesse de déplacement possède son propre réseau écologique avec des caractéristiques particulières. Certaines espèces ont besoin d'un continuum de végétation, d'autres se contentent d'un ensemble de points de passage. L'ensemble est constitué de territoires d'intérêt biologique prioritaire ou supérieur (TIBP ou TIBS) et de liaisons biologiques qui assurent le lien entre ces différents espaces. Ce système ne peut toutefois fonctionner que si chacun des éléments joue son rôle, c'est à dire si les TIB sont suffisamment vastes et non morcelés et si les liaisons biologiques ne sont pas coupées. Ces dernières doivent comprendre d'une part un couloir de passage central et d'autre part des bandes latérales faisant office de zone tampon. La largeur totale minimale de ces liaisons doit être de 100 mètres, mais idéalement de 400 mètres pour celles d'importance supra-régionale. [...] C'est pourquoi le Plan directeur cantonal prévoit que le réseau écologique soit intégré dans les politiques sectorielles, dans les planifications territoriales et dans les grands projets. Sa réalisation doit être menée conjointement [...] à une mise en valeur des chemins historiques et des paysages (Mesures C11, C12), au développement d'une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement et contribuant à l'identité paysagère du territoire (Mesure F11). [...] L'échelle de travail minimale est le territoire communal, mieux encore plusieurs communes. L'efficacité écologique des mesures et l'impact final d'un réseau se joue en effet à différentes échelles. [...] Principes de mise en oeuvre Le REC, dans sa mise en oeuvre, tient compte des qualités du paysage culturel et naturel existants et vise une amélioration qui profite aussi à la population. Il s'appuie pour cela sur les paysages protégés du canton, de manière à renforcer l'ossature de base constituée par les cours d'eau, les lacs, les forêts et les milieux naturels inscrits à des inventaires. [...] En zone agricole, la nature et la densité des sites relais sont définis dans le cadre d'études régionales ou de projets collectifs, sur la base de présence actuelle ou historique récente d'espèces animales ou végétales menacées. La mise en oeuvre du REC

tient compte des besoins de l'agriculture et des surfaces d'assolement (Mesure F12). L'agriculture joue un rôle important dans la pesée des intérêts entre ses fonctions alimentaires, économiques et écologiques. Compétences [...] Le service en charge de l'aménagement du territoire incite les communes à réexaminer leurs planifications en vue d'intégrer les objectifs et les éléments constitutifs du REC." Enfin, la Mesure F11 du PDCn, intitulée "Priorités du sol", souligne que la carte des priorités du sol "fait ressortir notamment les terres qui se prêtent aux grandes cultures ou aux herbages, les terres moins favorables accueillant des biotopes ou susceptibles d'en accueillir, les sols rares à protéger, les terres sensibles au compactage ou menacées d'érosion, etc. Pour établir que l'affectation est conforme aux aptitudes naturelles du sol (qualités et potentiels), les communes désignent les sols dignes de protection répondant à l'une ou l'autre des priorités suivantes: les surfaces où la priorité est donnée à l'agriculture [soit] les sols fertiles intéressants pour l'agriculture; les surfaces où la priorité est donnée à la nature [soit] les surfaces intéressantes et potentiellement intéressantes pour la biodiversité et les échanges biologiques, telles que terres humides ou sèches, espaces cours d'eau, rives, lisières de forêts et les autres surfaces moins productives formant un réseau écologique. Ces espaces sont affectés en zone à protéger s'ils sont destinés à durer [...] et l'exploitation agricole y est soumise à conditions (extensification)". S'agissant des zones d'activités, le recourant se réfère à la mesure D12 du PDCn. Il convient de souligner que cette mesure – qui s'inscrit dans un objectif général de valorisation du tissu économique et de renforcement de la vitalité des centres – vise en premier lieu à "garantir une offre en zones d'activités régionales et locales adaptées aux besoins de l'économie et complémentaire aux sites stratégiques, à établir les stratégies régionales de gestion des zones d'activités et à établir le partenariat entre le Canton, les communes et les structures régionales". La Mesure D12 est ainsi rédigée comme suit : " Mesure En complémentarité avec la Politique des pôles de développement (PPDE), le Canton facilite le développement de zones d'activités destinées à l'accueil de PME et de petits artisans, entre autres. Dans le cadre du système de gestion des zones d'activités, les communes et les structures régionales, en coordination avec le Canton, élaborent une stratégie régionale de gestion des zones d'activités qui répond aux objectifs suivants:

- assurer une utilisation mesurée et rationnelle du sol;
- justifier les besoins pour l'extension ou la création de zones d'activités régionales et locales sur la base d'une analyse régionale;
- dimensionner les zones d'activités régionales et locales en fonction du développement économique attendu et du potentiel d'accueil régional existant;
- favoriser la disponibilité des réserves;
- optimiser l'utilisation des zones d'activités régionales et locales existantes, en stimulant leur densification et la qualité de leurs aménagements;
- sur la base d'une évaluation à l'échelle régionale, permettre le maintien, voire l'agrandissement d'entreprises compatibles avec le milieu villageois dans les zones d'activités locales;
- stimuler le développement des nouvelles zones d'activités régionales en principe dans ou à proximité immédiate des agglomérations et centres;
- coordonner la localisation et la vocation des sites;
- garantir des conditions d'accessibilité adaptées à la destination des zones d'activités régionales et locales et minimiser les nuisances;
- favoriser la gestion durable et coordonnée des flux d'énergie et de matière entre les acteurs économiques ou publics;
- favoriser une réflexion énergétique globale dans les processus de planification en matière de localisation des zones d'activités.

Principes de localisation et de dimensionnement [...] L'extension ou la création de zones d'activités locales est possible uniquement pour: ■ faciliter le maintien ou l'agrandissement d'entreprises locales existantes. Dans ce cas, toute extension ou création de zone d'activités locale est

conditionnée à la réalisation d'un projet concret et à la justification de l'absence de solution alternative; ■ permettre la relocalisation de réserves locales existantes mal situées. Dans ce cas, toute extension ou création de zones d'activités locales est conditionnée au déclassement simultané des réserves existantes mal situées, pour une surface au moins équivalente aux réserves déplacées. Les projets de relocalisation de réserves locales doivent être identifiés dans les stratégies régionales de gestion des zones d'activités. " c) L'art. 44 du règlement sur le plan d'affectation communal (RPACom) devrait avoir à l'avenir la teneur suivante: " CHAPITRE XI ZONE AGRICOLE PROTÉGÉE Affectation art. 44

Sous réserve de l'alinéa suivant, les dispositions de la zone agricole sont applicables dans cette zone. Cette zone a pour objectif la conservation du Mont de Chamblon (objet IMNS) et d'un paysage agricole ouvert définie selon le principe des échappées paysagères du Plan directeur cantonal et de la préservation de la biodiversité. La partie de la zone agricole protégée soumise à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites (IMNS) telle que figurée sur le plan, est inconstructible. Partout ailleurs, toutes nouvelles constructions doivent y être évitées dans toute la mesure du possible. Ne peuvent être autorisées que des constructions, des structures techniques ainsi que des serres bien intégrées dans le paysage. Dans les liaisons biologiques du Réseau écologique cantonal, les nouvelles constructions ne doivent pas constituer un obstacle ni une perturbation à la circulation de la faune." La zone agricole, dans le PACom contesté, est régie par les articles 39 et suivants, qui se lisent comme suit: " CHAPITRE X ZONE AGRICOLE Affectation art. 39

Cette zone est destinée à la culture du sol et aux activités en relation étroite avec celle-ci. [...] Les dispositions des lois fédérales et cantonales sur la zone agricole sont applicables. Constructions art. 40 Conformément à l'art. 81 LATC, les constructions en zone agricole sont soumises à autorisation du département cantonal compétent. Peuvent être autorisées les constructions et installations reconnues conformes à la zone par le droit fédéral, nécessaires aux activités agricoles ou viticoles. [...] Principe de regroupement art. 41 Dans un but de préservation des sites et des espaces ouverts, l'implantation des constructions sera choisie pour préserver la cohérence du paysage en les regroupant avec d'autres constructions. Distance art. 42 [...] Aménagements art. 43 Les mouvements de terre seront limités au maximum et préserveront une continuité harmonieuse de la topographie. Les talus artificiels pour terrasses et dégagements d'habitation sont interdits. Les aménagements extérieurs et les plantations préserveront le caractère rural propre au contexte. Les arbres ornementaux non indigènes sont interdits. Les haies sont réalisées au moyen d'essences indigènes, à l'exclusion notamment des thuyas ou laurèlles." Quant à la zone viticole protégée, elle est prévue en ces termes à l'art. 45 PACom: " CHAPITRE XII ZONE VITICOLE PROTÉGÉE Affectation art. 45 Cette zone est destinée à la viticulture et aux activités en relation étroite avec celle-ci. Cette zone a pour objectif la conservation du Mont de Chamblon. Elle est inconstructible. Les dispositions des lois fédérales et cantonales sur la zone agricole et sur la zone viticole sont applicables." Enfin, la zone d'activités économiques est régie notamment par les art. 29 et 30 RPACom: " CHAPITRE VI ZONE D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES Affectation art. 29 La [zone] d'activités économiques est réservée aux activités moyennement gênantes, tels les petits établissements industriels et les entreprises artisanales. Les activités de type chantiers de démolition ou de récupération y sont interdits. [...] Utilisation du sol art. 30 Le volume construit est limité à 3,5 m<sup>3</sup> par m<sup>2</sup> de surface de la parcelle affectée en zone d'activités économiques. "

## E. 5

En premier lieu, le recourant considère que le changement d'affectation des parcelles n os 657, 659, 660 et 662 porte atteinte à la garantie de la propriété. La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées par l'art. 36 Cst. La restriction doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossibles ou beaucoup plus difficiles une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (cf. ATF 135 III 633 consid. 4.3; 131 I 333 consid. 4.2). En l'occurrence, les décisions attaquées reposent sur une base légale suffisante soit les art. 1, 3, 16, 16a et 17 LAT et les mesures C12, E22 et F11 du PDCn qui a force obligatoire pour les autorités en vertu de l'art. 9 LAT. La procédure des art. 34ss LATC a été suivie rigoureusement, ce que le recourant ne conteste pas sous réserve de la notification de la décision du Conseil général de Suscévaz du 24 juin 2020 dont on a vu qu'elle ne porte pas à conséquence en vertu du principe de la "guérison" (cf. supra consid. 2). L'instauration d'une zone agricole protégée et le périmètre de celle-ci revêtent manifestement un intérêt public au vu des particularités remarquables que présente le territoire de la commune de Suscévaz qu'il s'agisse du Mont de Chamblon et de ses abords, des échappées paysagères de la plaine de l'Orbe en direction du lac de Neuchâtel, des couloirs à faune répertoriés ou encore des liaisons biologiques à protéger. S'il est exact que les TIBS et TIBP n'ont pas d'effet juridique proprement dit, le PDCn s'impose cependant aux autorités communales qui doivent, dans la mesure du possible, en tenir compte dans leur planification; elles doivent en outre favoriser des solutions régionales. Or, dans le cas particulier, la délimitation de la zone agricole et de la zone agricole protégée a été définie en coordination avec le nouveau plan d'affectation de la commune de Method afin d'envisager la construction de serres dans un même périmètre global et, à l'inverse, de laisser libres de construction des enfilades de parcelles agricoles pour favoriser le passage de la faune dans le respect du REC. Le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 142 I 76 consid. 3.5.1 p. 84 et la réf. cit.). En l'espèce, les parcelles n os 657, 659, 660 et 662 du recourant se situent dans la plaine de l'Orbe, à proximité immédiate de l'objet n° 117 IMNS; en outre, elles se trouvent en grande partie sur un TIBS (cf. supra let. A). La parcelle n° 662 en revanche n'est incluse dans aucun périmètre de protection spécifique, mais touche du coin nord-ouest de sa limite le tracé d'une liaison biologique terrestre d'importance suprarégionale à renforcer. La zone agricole protégée planifiée ici a dès lors pour but tant la protection du paysage que le maintien de la biodiversité et de la faune. On ne voit guère par quelle autre mesure que la limitation des possibilités de construire les buts recherchés pourraient être atteints. Une pesée des intérêts a clairement été opérée par les autorités communales et cantonales qui ont renoncé, à la suite de la première mise à l'enquête, à maintenir la parcelle n° 694 (également propriété du recourant, d'une surface de 122'649 m<sup>2</sup>) en zone agricole protégée quand bien même celle-là est intégralement couverte par un TIBS et traversée par une liaison biologique amphibie. La planification s'est manifestement faite de manière globale, le projet de PACom regroupant,

d'une part, les parcelles colloquées en zone agricole protégée et, d'autre part, celles maintenues en zone agricole. Au demeurant, dans la mesure où les parcelles n° 657, 659 et 662 ne se trouvent pas strictement dans le périmètre de l'objet n° 117 IMNS, l'art. 44 RPACom permet que des constructions, des structures techniques ainsi que des serres bien intégrées dans le paysage soient autorisées à titre exceptionnel, le rapport 47 OAT précisant à cet égard que l'exploitant doit alors démontrer que la localisation des constructions projetées s'impose en zone protégée. Ainsi, la règle est l'inconstructibilité, mais elle n'est pas absolue si l'on se trouve en dehors du périmètre de l'objet n° 117 IMNS. L'examen d'un projet de construction se fera de manière individualisée, au regard des besoins du ou de la requérante le moment venu, y compris s'agissant de la pose éventuelle de panneaux solaires; l'art. 44 RPACom mentionne expressément les structures techniques, n'excluant pas de tels panneaux. L'étendue de la zone agricole protégée a été restreinte au fil de la procédure d'élaboration du PACom pour tenir compte des besoins des agriculteurs. Des parcelles communales ont de surcroît été mises à disposition en zone agricole pour répondre à certains besoins particuliers. Une pesée des intérêts a manifestement été effectuée dans le respect des objectifs de protection tant de l'agriculture que du paysage et de la biodiversité. Il appert ainsi que la garantie de la propriété du recourant est respectée par la nouvelle planification communale. Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

## **E. 6**

Concernant ses parcelles n° 657, 659, 660 et 662, le recourant fait encore valoir une inégalité de traitement (art. 8 Cst.) en particulier par rapport aux parcelles maintenues en zone agricole non protégée qui se situent à proximité immédiate du village alors qu'elles seraient comprises dans un périmètre ISOS. Une décision ou une norme viole le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et que ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 137 I 167 consid. 3.4; 136 II 120 consid. 3.3.2). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; TF 1C\_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 4.1; TF 1C\_76/2011 consid. 4.1; AC.2021.0001 du 2 juillet 2021 consid. 5; AC.2018.0176 du 28 août 2019 consid. 3c; AC.2015.0175 du 14 octobre 2016 consid. 3). En l'occurrence, les parcelles n° 657, 659, 660 et 662 du recourant ne se situent pas à proximité du village (lequel n'est plus répertorié à l'ISOS depuis l'édition publiée en automne 2013). Ainsi que cela ressort du rapport 47 OAT, la délimitation de la zone agricole tient compte du principe de regroupement des constructions; les parcelles agricoles qui entourent le village n'ont pas été colloquées en zone agricole protégée afin de favoriser sur ces parcelles-là, à proximité du bâti, les constructions dont les entreprises agricoles pourraient avoir besoin à l'avenir, sans porter atteinte aux grands ensembles paysagers qui justifient à l'inverse l'instauration d'une zone agricole protégée aux abords du Mont de Chamblon et dans la plaine de l'Orbe. Il appert que

la situation des parcelles du recourant n'est pas comparable à celle des parcelles agricoles situées à proximité de la zone à bâtir et que rien ne justifie qu'elles soient maintenues en zone agricole comme les parcelles auxquelles se réfère le recourant. Au sein même des parcelles propriété du recourant, des traitements différenciés ont été appliqués compte tenu de la situation de chaque parcelle sur le territoire communal. Comme rappelé ci-dessus ( supra consid. 5), le recourant est également propriétaire de la parcelle n° 694 d'une surface de 122'649 m<sup>2</sup> qui, après avoir été colloquée en zone agricole protégée dans le cadre de la première mise à l'enquête publique, a été maintenue en zone agricole lors de la seconde mise à l'enquête puis dans le PACom adopté par le Conseil général de Suscévaz et approuvé par le DIT; cette parcelle située dans un autre secteur du territoire communal a été colloquée comme la parcelle voisine n° 690, propriété d'un tiers, dont la majeure partie (initialement affectée en zone agricole protégée) a été maintenue en zone agricole. En définitive, aucune inégalité de traitement ne saurait être retenue dans l'affectation des parcelles n os 657, 659, 660 et 662 du recourant. Mal fondé, ce grief doit également être rejeté.

#### **E. 7**

Le recourant conteste ensuite le sort réservé à sa parcelle n° 493, précédemment colloquée en zone artisanale et affectée à l'avenir pour partie en zone d'activités économiques et pour partie en zone viticole protégée. a) Concernant le traitement de cette parcelle, le recourant invoque derechef une violation de la garantie de propriété au sens de l'art. 26 al. 1 Cst., dont on a vu qu'elle n'est pas absolue et peut être restreinte aux conditions fixées par l'art. 36 Cst., soit si elle repose sur une base légale, est justifiée par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité ( supra consid. 5). Il importe de rappeler que la parcelle n° 493 est intégralement située dans le périmètre de l'objet n° 117 de l'IMNS dont l'autorité cantonale compétente souhaite renforcer la protection; elle est également incluse dans une réserve de faune. Actuellement, sur une surface totale de 10'204 m<sup>2</sup>, la parcelle n° 493 supporte, dans sa partie ouest, quatre bâtiments représentant 1'941 m<sup>2</sup> au sol (lesquels abritent les infrastructures nécessaires à l'entreprise maraîchère du recourant); elle comprend en outre 3'241 m<sup>2</sup> en place-jardin; le solde de la parcelle à l'est est composé de 5'022 m<sup>2</sup> de vignes. Le PACom litigieux prévoit de colloquer les vignes en zone viticole protégée et le solde de la parcelle à l'ouest en zone d'activités économiques. Le recourant souhaite que toute la parcelle soit maintenue en zone d'activités économiques (pour mémoire, elle est entièrement affectée en zone artisanale dans le PGA de 1981); il invoque les besoins de développement pour son entreprise, en particulier la nécessité de construire des réfrigérateurs supplémentaires, rappelant qu'un projet de hangar pour chambres froides avait été déposé en 2018 et refusé par la municipalité en application de l'art. 77 aLATC nonobstant une synthèse positive de la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC). Or, il résulte d'une lettre de la Direction générale de l'environnement section Biodiversité et paysage (DGE-BIODIV) adressée le 10 juillet 2018 à la municipalité que c'est par erreur que le projet de hangar n'avait pas été soumis à la DGE-BIODIV dans le cadre de la synthèse CAMAC; il est précisé que, compte tenu des modifications envisagées du PGA (collocation des quelque 5'000 m<sup>2</sup> de vignes en zone viticole protégée), l'autorisation spéciale requise n'aurait pas été délivrée. Ainsi, les autorités cantonales compétentes ont insisté pour que les vignes ne restent pas en zone d'activités économiques. À l'inverse, les autorités communales et cantonales se sont accordées pour que les parcelles n os 492 et 491 (propriété du recourant et présentant des surfaces de respectivement 1'004 m<sup>2</sup> et de 1'778 m<sup>2</sup>) situées à l'ouest de la parcelle n° 493, bien que libres de toute construction, soient colloquées en zone d'activités économiques dans le nouveau PACom

afin de permettre au recourant de développer ses infrastructures en direction de la parcelle n° 490 elle aussi déjà partiellement bâtie. Le recourant a exposé lors de l'inspection locale que les parcelles n° 491 et 492 ne suffiraient pas pour les développements futurs, du matériel y étant déjà entreposé. Il a invoqué dans ses écritures la mesure D12 du PDCn dont il soutient qu'il en découlerait un intérêt public au développement de zones d'activités locales. La Mesure D12, comme mentionné plus haut ( supra consid. 4), a pour but de valoriser le tissu économique dans le respect cependant des règles d'aménagement du territoire. Elle préconise une évaluation régionale pour tout développement de zones d'activités qu'elles soient régionales ou locales; en outre, la création ou l'extension de zones d'activités locales est conditionnée à la réalisation d'un projet concret et à la justification de l'absence de solution alternative. En l'occurrence, il s'agit uniquement de développer l'entreprise du recourant, lequel non seulement dispose d'autres parcelles sur le territoire de la commune de Suscévaz (dont les parcelles n° 491 et 492), mais aussi de bien-fonds sur d'autres communes voisines. L'on peut dès lors douter de l'applicabilité de la Mesure D12 au cas d'espèce, qui n'a pas pour vocation de développer une zone d'activités économiques à l'avantage de plusieurs entrepreneurs renforçant le tissu économique local ou régional. Il s'agit bien ici d'un intérêt privé du recourant qui s'oppose à l'intérêt public de la protection du paysage et de la faune en particulier du Mont de Chamblon et de ses abords. Les décisions attaquées reposent sur une base légale suffisante (art. 1, 3, 15, 16, 16a, 17 LAT, ainsi que la loi vaudoise sur la protection de la nature et des sites du 10 décembre 1969 ■ désormais loi sur la protection du patrimoine naturel et paysager du 30 août 2022 ■ [BLV 450.11]) et les mesures C12, D12, E22 et F11 du PDCn qui a force obligatoire pour les autorités en vertu de l'art. 9 LAT. La pesée des intérêts a bien eu lieu et la collocation de la partie ouest de la parcelle n° 493 paraît propre à préserver le paysage et la biodiversité sans porter atteinte de manière disproportionnée aux intérêts économiques du recourant. Ainsi, la planification communale litigieuse ne prête pas le flanc à la critique et respecte la garantie de la propriété du recourant. b) Toujours à propos de l'affectation dans le PACom litigieux de sa parcelle n° 493, le recourant invoque encore une violation du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) en faisant valoir que d'autres parcelles précédemment en zone artisanale ont été maintenues en zone d'activités économiques alors qu'elles seraient libres de toute construction. Or, il résulte du guichet cartographique cantonal que les parcelles n° 115, 116, 117 et 490 auxquelles le recourant compare sa parcelle n° 493 sont toutes d'ores et déjà partiellement bâties. Lors de l'audience avec inspection locale qui s'est tenue le 1<sup>er</sup> octobre 2021, il a été exposé que ces parcelles ne pouvaient pas être maintenues en zone d'habitation en raison du surdimensionnement de la zone à bâtir communale; en revanche, dans la mesure où les propriétaires desdites parcelles n'avaient que peu développé leurs projets artisanaux, ils ont été invités à le faire dans un délai de dix ans, sous peine de voir leur droit au développement s'éteindre (art. 52 LATC). La situation de ces propriétaires n'est en rien comparable avec celle du recourant qui, d'une part, a déjà bien développé son activité sur la parcelle n° 493 et n'avait pas besoin d'y être encouragé et, d'autre part, est propriétaire de 5'000 m<sup>2</sup> de vignes absentes des parcelles n° 115, 116, 117 et 490. Conformément à l'art. 8 Cst. (cf. supra consid. 6), un traitement différencié de la parcelle n° 493 est ainsi justifié et le grief tiré de l'inégalité de traitement doit être écarté.

## **E. 8**

Enfin, le recourant conteste la teneur de l'art. 30 RPACom qui prévoit un indice de masse de la zone d'activités économiques de 3,5 m<sup>3</sup> par m<sup>2</sup> ; il considère cet indice comme

insuffisant et requiert qu'il soit doublé. À l'appui de ce grief et de cette conclusion, le recourant invoque à nouveau la Mesure D12 du PDCn; il soutient que le développement de son activité sur la parcelle n° 493 déjà construite correspond au développement de l'activité économique dont le canton a besoin. Le rapport 47 OAT, dans sa version de novembre 2019 jointe au dossier de seconde mise à l'enquête publique, mentionne à propos de cet indice qu'il "est usuel et permet une utilisation judicieuse du sol. Les simulations effectuées dans le secteur montrent qu'avec un tel indice, les différentes parcelles partiellement construites seraient aujourd'hui utilisées entre 5 % et 85 %, ce qui laisse entrevoir d'importants potentiels de densification." Ainsi que cela a été développé au consid. 7a supra, la Mesure D12 du PDCn a pour but de valoriser le tissu économique dans le respect cependant des règles d'aménagement du territoire. En l'espèce, l'intérêt public à la préservation du paysage dans le périmètre de l'objet n° 117 de l'IMNS est manifeste; il justifie de ne pas prévoir un indice de masse plus important que ce qui est habituellement prévu, une densification plus grande des infrastructures artisanales n'étant pas souhaitable dans un périmètre protégé. Mal fondé, ce grief doit être écarté et l'art. 30 RPACom maintenu dans sa rédaction adoptée et approuvée.

#### **E. 9**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions entreprises confirmées en tant qu'elles concernent les parcelles du recourant. Succombant, le recourant devra supporter l'émolument judiciaire (art. 49 al. 1 LPA-VD et art. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]) ainsi que l'indemnité à titre de dépens à laquelle a droit l'autorité communale, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LPA-VD et art. 10 et 11 TFJDA). Sur ce dernier point, il convient de rappeler que la décision sur effet suspensif, qui rejetait la requête de levée dudit effet présentée par l'autorité intimée communale, indiquait que le sort des frais et dépens suivait le sort de la cause au fond. Il s'agit dès lors de tenir compte de la décision incidente rendue dans l'évaluation des frais et dépens mis à la charge du recourant.

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