

VD_OMNI AC.2022.0121 vom 30. September 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-09-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0121

FR: VD_OMNI AC.2022.0121 du 30 septembre 2022

IT: VD_OMNI AC.2022.0121 del 30 settembre 2022

Regeste

A. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Payerne |
Activité de motocross exercée sur une parcelle en zone agricole sans autorisation cantonale. Dépôt par les exploitants d'un projet de plan d'affectation visant à régulariser l'installation accompagné d'un rapport établi par un bureau spécialisé dont il ressort que l'installation respecte la législation sur la protection de l'environnement. Avis préliminaire négatif de la DGTL. Ultérieurement décision de la DGTL ordonnant la cessation immédiate des activités de motocross. Recours du propriétaire contre cette décision. Confirmation de la pesée d'intérêts effectuée par l'autorité intimée. Tout risque de pollution des eaux et d'atteinte aux milieux naturels ne peut pas être écarté dès lors que la situation n'a pas encore été analysée par les services de l'Etat. Le fait qu'une procédure de planification a été mise en oeuvre doit être relativisé. A priori, cette procédure devrait se heurter à la présence de surfaces d'assolement. Le soutien de la municipalité au projet doit également être relativisé, cette dernière ayant indiqué que l'activité de motocross devait cesser au 31 mars 2022 en l'absence de légalisation de la zone. Il en va de même de l'atteinte aux droits privés du recourant, la décision n'ayant aucune incidence sur son activité principale, soit l'exploitation d'un domaine agricole. Enfin, la remise en état des lieux n'est pas exigée. Constat que la décision repose sur une base légale suffisante, répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité.

Erwägungen

E. 1

Le recourant ne conteste pas que l'utilisation faite de son bien-fonds pour la pratique du motocross n'est pas conforme à l'affectation en zone agricole. Même s'il mentionne l'octroi d'une dérogation en application de l'art. 24 LAT, il admet que l'on se trouve en présence d'une installation dont les dimensions et la nature entraînent des incidences importantes sur le régime d'affectation du sol, ce qui implique qu'une modification du plan des zones est nécessaire (cf. TF 1C_561/2016 du, in RDAF 2019 I p. 447). Ceci peut en effet être déduit du fait qu'il a engagé une procédure de légalisation d'un plan d'affectation afin de régulariser l'installation litigieuse.

E. 2

Le recourant reproche à la DGTL de ne pas avoir pris en compte les particularités et circonstances spécifiques de la cause, à savoir essentiellement le fait que des démarches sont en cours pour légaliser l'aménagement et l'utilisation de la piste de motocross et le fait que la piste est utilisée depuis plusieurs années au vu et au su de la commune, qui approuve et soutient le projet. Il fait valoir que la DGTL n'aurait pas effectué de pesée des intérêts et n'aurait pas procédé à un examen du principe de la proportionnalité. Il invoque ainsi des constatations inexactes et incomplètes des faits pertinents. Il conteste le constat figurant

dans la décision attaquée selon lequel les travaux réalisés procéderaient d'une volonté délibérée de se soustraire à l'application des dispositions de la LATC. Il rappelle à cet égard les discussions menées avec la municipalité en 2016 avant la réalisation de la piste et le dépôt d'une demande formelle le 15 mai 2017 auprès de la commune. Il conteste ainsi avoir voulu mettre les autorités devant le fait accompli et invoque sa bonne foi. Pour ce qui est de la pesée des intérêts, le recourant soutient, en se fondant sur le rapport *****, que l'installation de motocross litigieuse serait conforme aux exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, notamment en matière de protection contre le bruit et de protection des eaux, et que l'utilisation de la piste de motocross ne présente aucun risque concret et actuel de dommage à l'environnement. Il relève également que le site n'a plus d'utilisation agricole depuis 2017 ainsi que l'absence de plaintes du voisinage. Se référant à l'avis préliminaire négatif de la DGTL du 14 février 2022, il fait valoir que la problématique des surfaces d'assolement ne présente aucun caractère d'urgence. Il soutient par conséquent qu'il n'existe pas d'intérêt public prépondérant qui imposerait la cessation immédiate de tous travaux et activités sur sa parcelle. Pour ce qui est de ses intérêts privés, il invoque la perte d'un revenu annuel de 18'000 fr. et la mise en péril de la viabilité et de la poursuite du projet alors que la procédure de légalisation est en cours et se poursuivra activement ces prochains mois. Sous l'angle de la législation régissant l'aménagement du territoire, le recourant fait valoir que le projet répond à un besoin en termes d'installations sportives et qu'il doit nécessairement s'implanter en dehors de la zone à bâtir, vu les nuisances sonores qu'il induit. Ceci justifie selon lui la légalisation d'un plan d'affectation en dehors de la zone à bâtir en application de l'art. 18 LAT. Il soutient ainsi que la légalisation de la piste de motocross est possible, que ce soit sur la base de l'art. 18 LAT ou de l'art. 24 LAT. Il relève que la DGTL serait partie faussement de l'a priori selon lequel le projet était définitivement impossible à légaliser. Il lui reproche d'avoir adopté cette position avant même le dépôt du projet de plan d'affectation pour examen préalable. Selon le recourant, la décision attaquée peut être assimilée à une mesure provisionnelle. Il rappelle que les mesures provisionnelles ne doivent pas anticiper, rendre d'emblée illusoire ou rendre impossible la décision ou le jugement au fond, ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond. En relation avec ce grief, il reproche à la DGTL d'avoir rendu la décision attaquée sans attendre l'issue de la procédure de planification et de légalisation en cours.

3. L'ordre de cesser immédiatement tous travaux et activités sur la parcelle n° 5227 qui ne sont pas au bénéfice des autorisations spéciales requises, et plus particulièrement toute activité de motocross, constitue une atteinte au droit de propriété et à la liberté économique du recourant. Pour être conforme aux art. 26 et 27 Cst., il doit reposer sur une base légale claire, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst; ATF 129 I37 consid. 4.1; TF 1C_459/2013 du 17 juillet 2013 consid). 4.

L'ordre de cessation immédiate des activités litigieuses se fonde sur une base légale expresse, soit l'art. 105 LATC, qui prévoit que la municipalité, ou à son défaut, le département est en droit de faire suspendre et, le cas échéant, supprimer ou modifier, aux frais d'un propriétaire, tous travaux qui ne sont pas conformes aux prescriptions légales et réglementaires. 5.

a) Contrairement à ce que soutient le recourant, une pesée d'intérêts est certainement à la base de la décision attaquée et le principe de la proportionnalité a été pris en compte. Il convient par conséquent d'examiner ci-après si c'est à juste titre que cette pesée d'intérêts a abouti à l'ordre de cessation immédiate des activités litigieuses. b) Dans une affaire qui concernait également un ordre de cessation immédiate d'une activité de motocross rendu par le service cantonal compétent

du Canton de Vaud (à l'époque le Service du développement territorial) dans des circonstances comparables, le Tribunal fédéral avait considéré que cet ordre de cessation des activités de motocross hors de la zone à bâtir reposait sur un intérêt public suffisant (cf. TF 1C_459/2013 précité consid. 3.2). Pour aboutir à cette conclusion, le Tribunal fédéral s'était fondé sur le fait que l'aménagement du terrain en piste de motocross nécessitait plusieurs autorisations spéciales cantonales, soit celle du service cantonal compétent pour les constructions hors de la zone à bâtir, celle du service compétent en matière de protection des eaux (dès lors que l'on se trouvait dans un secteur Au de protection des eaux) et celle du service des forêts (dès lors que l'activité en question impliquait des atteintes physiques au sol et des mouvements de terrain à moins de 10 m de la lisière de la forêt). Or, les mêmes constatations peuvent être faites dans le cas d'espèce (activité exercée sans autorisation en zone agricole sur un terrain partiellement situé dans un secteur Au de protection des eaux et à environ 3 à 5 m d'une lisière forestière). Dans l'affaire précitée, le Tribunal fédéral avait relevé que du point de vue de l'intérêt public, la dérogation aux règles légales ne pouvait être qualifiée de mineure dès lors que l'activité litigieuse était exercée dans une zone qui n'était pas prévue à cet effet et portait une atteinte grave à la nature agricole du sol et à sa fonction protectrice contre l'érosion. Il existait par ailleurs un intérêt public évident à éviter une pollution des eaux et toute autre atteinte à l'environnement. Or, le risque d'atteinte aux eaux souterraines ne pouvait pas être écarté à ce stade, quand bien même les véhicules étaient munis de bypass (arrêt précité consid. 3.2). c) Dans le cas d'espèce, comme c'était le cas dans l'affaire précitée et quand bien même le bureau *****, mandaté par le recourant, relève dans son étude qu'une perte de liquide ne peut pas intervenir compte tenu de l'équipement des motos (by-pass disposé sur le tuyau de mise à l'air du réservoir [ce qui permet d'éviter les pertes d'essence] et récupérateur disposé sur le moteur [ce qui permet d'éviter les pertes d'huile]), tout risque de pollution des eaux ne peut pas être écarté en l'état dès lors qu'aucune analyse de la situation n'a encore été faite par les services de l'Etat. On peut également relever que les impacts sur les milieux naturels n'ont pas fait l'objet d'une analyse par les services de l'Etat. Or, selon l'assesseur spécialisé du tribunal, il n'est pas certain que ces impacts seront considérés comme admissibles. Le bureau ***** mentionne d'ailleurs à la fin de son rapport une évaluation environnementale ultérieure, qui permettra d'avoir une évaluation plus précise des impacts, ce qui indique qu'il faut considérer avec une certaine prudence les conclusions de son rapport. d) Dans la pesée des intérêts, il convient de relativiser le fait qu'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation destiné à légaliser la piste de motocross est en cours. D'une part, l'effet anticipé positif – à savoir l'application du droit futur qui n'est pas encore en vigueur en lieu et place du droit actuel – n'est en principe pas admissible (ATF 136 II 142 consid. 3.2). Il se heurte en effet à l'impératif de la sécurité du droit et au principe de légalité (ATF 125 II 378 consid. 4c; TF 1C_355/2021 consid. 3). D'autre part, compte tenu de l'avis préliminaire négatif de la DGTL et du problème posé notamment par l'emprise sur des SDA, il n'est en aucune manière acquis que le plan d'affectation "Carmentran" pourra aboutir, étant relevé que la municipalité a d'ores et déjà indiqué qu'elle ne serait pas en mesure de compenser les surfaces en SDA (cf. pièce 6 du recourant). Pour ce qui est des SDA, on peut rappeler que ces dernières sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l'art. 3 al. 2 let. a LAT (cf. TF 1C_389/2020, 1C_394/2020 du 12 juillet 2022 consid. 2.1). Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération, les cantons définissent les SDA dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à

l'agriculture (art. 28 OAT). L'art. 30 al. 1 OAT précise que les cantons veillent à ce que les SDA soient classées en zone agricole. Selon l'art. 30 al. 2 OAT, les cantons doivent s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable. Selon l'art. 30 al. 1 bis OAT, des SDA ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux SDA (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA (art. 15 al. 3 LAT) en durcissant les exigences à satisfaire lorsqu'il est question de recourir à des SDA pour créer des zones à bâtir. Cette disposition s'applique lorsque les cantons disposent de réserves de SDA. Dans le cas contraire, l'art. 30 al. 2 OAT s'applique et empêche en principe un tel classement à moins qu'il soit compensé, exigeant la création de zones réservées – pour des territoires non équipés sis hors de la zone à bâtir – afin de garantir durablement la surface d'assolement attribuée à chaque canton. 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 (cf. TF 1C_389/2020, 1C_394/2020 précité consid. 2.1). On peut encore relever que, selon la mesure F 12 du Plan Directeur cantonal consacrée aux SDA, alors que la réserve de SDA était d'environ 750 ha en 2011, elle n'a cessé de diminuer et n'atteignait plus que 61 ha fin 2016, la marge de manœuvre cantonale tendant alors à être considérée comme quasi inexistante. Face à cette situation critique, le plan directeur prévoit que 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" (Mesure F12, p. 295; TF 1C_389/2020, 1C_394/2020 précité consid. 2.2). Vu ce qui précède, compte tenu notamment de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (TF 1C_389/2020, 1C_394/2020 précité), il apparaît a priori douteux qu'une installation de motocross impliquant une emprise sur des SDA sises en zone agricole puisse être légalisée, ce qui confirme qu'il faut relativiser le fait qu'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation destiné à légaliser la piste de motocross est en cours. e) Le fait que la municipalité soutienne le projet doit également être relativisé. Si elle souhaite apparemment que la procédure d'adoption du plan d'affectation aboutisse, la municipalité est en revanche parfaitement consciente du problème que pose l'utilisation de la piste de motocross dans l'attente d'une éventuelle régularisation de la situation. Dans son courrier au représentant des exploitants du 6 septembre 2021, elle indiquait ainsi que l'activité de motocross devait cesser d'ici le 31 mars 2022 en l'absence de légalisation de la zone. On ne saurait par conséquent considérer que le recourant a le soutien de la commune pour ce qui est de la continuation de l'activité de motocross sur sa parcelle dans l'attente des décisions communale et cantonale relatives à l'adoption et à l'approbation du plan d'affectation "Carmentran". Ceci est confirmé par le fait que, dans le cadre de la présente procédure, la municipalité s'est contentée d'indiquer qu'elle n'avait pas de remarque à formuler et n'a pas conclu à l'admission du recours. Le recourant savait par conséquent depuis le mois de septembre 2021 que l'activité de motocross ne pourrait pas continuer au-delà du mois de mars 2022 et sa bonne foi ne saurait dès lors être admise dans l'usage qu'il fait actuellement de sa parcelle. f) L'atteinte aux intérêts privés du recourant doit également être relativisée, quand bien même la location du terrain aux exploitants de la piste de motocross lui rapporte un revenu non négligeable (18'000 fr. par année). Apparaît en effet déterminant sur ce point le fait que la décision n'a aucune incidence sur son activité

professionnelle, à savoir l'exploitation d'un domaine agricole. A cet égard, on peut relever qu'il est à la tête d'un domaine important (plus de 60 ha de surface agricole utile) et que le revenu lié à l'installation de motocross ne lui est par conséquent pas indispensable. Sa situation doit ainsi être distinguée de celle qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_459/2013 dès lors que, dans cette affaire, l'ordre de cessation immédiate de l'activité de motocross portait atteinte à une partie des activités professionnelles du recourant (cours de pilotage). g) Enfin, s'agissant de la pesée des intérêts, on relève que la décision attaquée n'exige pas une remise en état des lieux. L'activité de motocross pourra dès lors reprendre en cas de légalisation du projet. L'argument selon lequel la décision litigieuse met en péril la viabilité et la poursuite du projet ne convainc par conséquent pas, étant relevé que, en cas d'abandon du projet, c'est essentiellement les intérêts des exploitants et utilisateurs des installations de motocross qui seraient affectés et non pas ceux du recourant. A cet égard également, le cas d'espèce doit ainsi être distingué de celui qui a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_459/2013. 6. Vu ce qui précède, tout bien considéré, il y a lieu de constater que l'ordre de cesser toutes les activités qui ne sont pas au bénéfice des autorisations spéciales requises, et plus particulièrement toute activité de motocross, repose sur une base légale suffisante, répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité compte tenu de la pesée des intérêts en présence. 7. Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu l'issue du pourvoi, les frais de justice seront mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 49, 91 et 99 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 52, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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