

## **VD\_OMNI AC.2022.0186 vom 2. Juni 2023**

VD Tribunal cantonal, 2023-06-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2022.0186](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0186)

FR: VD\_OMNI AC.2022.0186 du 2 juin 2023

IT: VD\_OMNI AC.2022.0186 del 2 giugno 2023

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport, Municipalité de Valbroye, Direction générale de l'environnement DGE-DIRNA, Direction générale de la mobilité et des routes DGMR, Pro Natura Vaud, Pro Natura et Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du territoire | Recours contre la décision du DIT refusant d'approuver un plan d'affectation (PA). Compte tenu de la surface limitée de la piste de motocross (environ 4000 m<sup>2</sup>) et du peu d'installations requises, le projet n'implique pas une coordination d'envergure qui aurait pu n'être réalisée que par le biais d'un plan directeur. Question laissée ouverte de savoir si les zones spéciales destinées à des activités spécifiques doivent, au vu de l'art. 32 al. 2 LATC, trouver un fondement dans la planification directrice (c.2). Zone spéciale et principe de la séparation entre le bâti et le non-bâti (c.3). Existence d'un besoin d'une piste de motocross comme condition de légalisation d'un PA hors zone. Pas de violation du principe de la bonne foi (c.4a). Le recourant n'a pas démontré que l'activité litigieuse ne pouvait pas être effectuée dans un autre site en zone à bâtir ou sur une piste de motocross existante dans la région (c.4b à d). Pas de violation du principe de l'autonomie communale ni de la liberté économique (c.5. et 6). Recours au TF pendant: 1C\_333/2023/COL/lei

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Le recours est dirigé contre la décision du DIT du 6 mai 2022 refusant d'approuver le plan d'affectation La Bruyère. A teneur de l'art. 43 LATC, le département approuve le plan adopté par le conseil sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal (al. 1). La décision du département et 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). Aux termes de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Le recourant n'est pas le destinataire de la décision attaquée. Toutefois, dans la mesure où il est propriétaire des parcelles dont l'affectation n'est pas modifiée par la décision attaquée, alors qu'il réclamait cette modification, il est directement atteint dans son intérêt par celle-ci et a qualité pour recourir. Le recourant a eu connaissance de la décision attaquée par la publication de son dispositif dans la Feuille des avis officiels du 13 mai 2022 et le recours a été déposé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD). Le recours satisfaisant au surplus aux exigences de forme posées par la loi (art. 79 et 99 LPA-VD),

malgré l'erreur de plume attribuant la décision attaquée à la DGTL plutôt qu'au département, il y a lieu d'entrer en matière sur le recours. b) En droit fédéral, l'art. 26 LAT, intitulé " Approbation des plans d'affectation par une autorité cantonale ", a par ailleurs la teneur suivante: "1 Une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations.

## **E. 2**

Elle examine s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral.

## **E. 3**

a) Selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1); ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Cette disposition pose le principe fondamental de la séparation entre secteur bâti et non bâti. Les zones à bâtir sont définies par l'art. 15 LAT, les zones agricoles par l'art. 16 LAT, les zones à protéger par l'art. 17 LAT. Outre cela, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT) et ainsi subdiviser, modifier, combiner et compléter les types de base du droit fédéral (zone de construction, zone agricole et zone de protection). Au plan cantonal, l'art. 18 LAT avait été mis en oeuvre par l'art. 50a aLATC (en vigueur jusqu'au 31 août 2018), qui prévoyait que les communes pouvaient définir des zones spéciales pour permettre l'exercice d'activités spécifiques, notamment dans les domaines des sports et des loisirs, dont la localisation s'impose en dehors de la zone à bâtir. L'art. 32 al. 2 LATC, actuellement en vigueur, prévoit pour sa part que les plans d'affectation peuvent prévoir des zones spéciales destinées à des activités spécifiques prévues dans le cadre du plan directeur cantonal. b) Les zones au sens de l'art. 18 LAT doivent respecter la distinction fondamentale entre les zones constructibles et non constructibles et donc être affectées soit à la zone à bâtir, soit à la zone qui n'est pas à bâtir (cf. ATF 143 II 588 consid. 2.5.1, traduit et résumé in RDAF 2018 I 351; cf. aussi Rudolf Muggli, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éds], Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 11 ad art. 18 LAT). De telles zones ne peuvent pas être admises si elles tendent à contourner les buts de l'aménagement du territoire que sont la concentration de l'habitation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions en ordre dispersé (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 414; 124 II 391 consid. 2c et 3a p. 393 ss; 119 Ia 300 consid. 3b p. 303; cf. aussi arrêts TF 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; 1C\_483/2012, 1C\_485/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2). Elles se révèlent notamment adéquates lorsque doit être pris en considération, en zone non constructible, un besoin spécifique d'affectation, ou, à l'inverse, en zone constructible, un besoin particulier de protection (cf. arrêt TF 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1). Ainsi, les autres zones de l'art. 18 LAT destinées à répondre à des besoins spécifiques hors des zones à bâtir, qui englobent de grandes surfaces non construites, comme les aires de délasserment ou les zones réservées à la pratique de sports ou de loisirs en plein air (ski, golf, etc.), sont en principe imposées par leur destination à l'emplacement prévu par le plan d'affectation; elles prennent ainsi place à l'extérieur des zones à bâtir de l'art. 15 LAT et, sous réserve de leur affectation spécifique, obéissent au régime de la zone non constructible (arrêts TF 1C\_404/2014 du 24 mars 2015 consid. 4.1.1; 1C\_483/2012, 1C\_485/2012 du 30 août 2013 consid. 3.2.2 et les références citées). Dans le cadre de la pesée des intérêts à effectuer, il convient en particulier de veiller au respect du principe fondamental de la séparation entre les territoires bâtis et non bâtis afin de limiter autant que possible le mitage du territoire. La

localisation d'un objet concret hors de la zone à bâtir n'est dès lors possible que s'il est imposé par sa destination et si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (cf. art. 24 LAT; ATF 124 II 391 consid. 2c; 121 I 245; 120 Ib 207 consid. 5; voir aussi arrêt TF 1A.256/2005 du 31 mars 2006; AC.2012.0134 du 30 juin 2014 consid. 5; AC.2013.0236 du 31 octobre 2013 consid. 2c, concernant un bike park ). L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, lorsqu'un emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination: il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu comme plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.1 p. 253 s.; 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; cf. aussi arrêt TF 1C\_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1 et les références citées). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion des préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1 p. 218; 129 II 63 consid. 3.1 p. 68; arrêts TF 1C\_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1; 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 7.5.1). L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence (cf. art. 3 OAT ), pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.1; arrêt TF 1C\_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1). L'application du critère de l'art. 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors qu'elle contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a p. 256; voir aussi arrêt TF 1C\_276/2021 du 17 mars 2022 consid. 4.1, et les références citées). Par exemple, selon la jurisprudence, l'implantation d'une exploitation avec détention d'animaux est en principe imposée par sa destination en zone agricole lorsque celle-ci provoquerait des atteintes nuisibles ou incommodes telles que son implantation dans une zone à bâtir se révélerait impossible ou très difficilement réalisable (AC.2021.0208 du 1<sup>er</sup> juin 2022 consid. 5b et les références citées, concernant un chenil). S'agissant d'une piste de motocross pour des entraînements, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si elle remplissait l'exigence de l'implantation imposée par sa destination en raison des nuisances engendrées par le nombre d'utilisateurs, considérant que des intérêts prépondérants au sens de l'art. 24 let. b LAT s'y opposaient (arrêt A.589/1987 du 22 avril 1988 consid. 5; cf. également, à propos de certaines installations sportives publiques, ATF 114 Ib 180 consid. 3c/ca, portant sur la question de savoir si un centre sportif avec courts de tennis, remise, terrain de football et places de stationnement est un ouvrage dont l'emplacement est imposé par sa destination, question laissée indécise dès lors que des intérêts publics prépondérants s'opposaient de toute manière à l'autorisation exceptionnelle; voir aussi l'arrêt 1A.36/1998 du 22 septembre 1998 consid. 3b considérant que l'implantation hors de la zone à bâtir n'est pas imposée pour une petite déchetterie d'un village, avec une limitation des heures d'ouverture). Dans l'arrêt 1C\_8/2022 du 5 décembre 2022, le Tribunal a relevé ce qui suit au sujet d'une piste privée de motocross: "3.3. En l'espèce, on comprend des allégations du recourant que seul son fils, né en 2009, se sert de la piste de motocross litigieuse pour ses entraînements et qu'il est prévu d'en limiter les nuisances; les conclusions du recours déposé devant la Cour de céans prévoient en effet son utilisation durant la semaine à l'exclusion des week-ends et jours fériés et durant la journée au plus tard jusqu'à 17h30. Ces nuisances apparaissent au demeurant supportables pour les voisins, l'arrêt entrepris indiquant sur ce point que le

recourant n'aurait " reçu que peu ou pas de plainte " concernant le bruit (cf. arrêt entrepris, p. 3). Dans ces conditions, on ne saurait d'emblée considérer qu'une telle piste de motocross, utilisée à titre privé, ne peut trouver sa place qu'en dehors de la zone à bâtir en raison des nuisances qu'elle occasionne. Quant à l'emplacement de la piste litigieuse, il apparaît certes idéal pour le recourant, puisqu'il se situe à côté de son domicile, respectivement de celui de son fils; cet élément ne suffit toutefois pas à justifier l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24 LAT. On ne voit en effet pas pourquoi d'autres endroits présentant les mêmes caractéristiques (terrain herbeux et meuble sur une surface relativement étendue pour créer un circuit [cf. recours, p. 18), qui se trouveraient dans la zone à bâtir, ne pourraient pas être trouvés. Le simple fait qu'il soit difficile de trouver une telle parcelle ne saurait justifier que l'on admette que l'implantation de la piste de motocross litigieuse serait imposée hors de la zone à bâtir par sa destination. A cet égard, l'examen d'une seule alternative, comme en l'espèce le déplacement de la piste de motocross sur les parcelles nos 27 et 2278 en zone artisanale, dont le recourant est propriétaire et qui sont situées à proximité du bien-fonds no 26, n'apparaît pas suffisant (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.2; arrêts 1C\_292/2019 du 12 mai 2020 consid. 5.4; 1C\_477/2014 du 22 décembre 2015 consid. 3.3, qui impose une évaluation sérieuse de sites alternatifs; voir également l'arrêt 1C\_312/2012 du 17 avril 2013 consid. 2.4.1, précisant qu'il convient d'examiner s'il n'existe pas, dans un environnement régional plus large, une zone d'affectation appropriée). La piste de motocross paraît ainsi davantage reposer sur des considérations personnelles liées à la carrière sportive du fils du recourant et à l'emplacement de la piste de motocross litigieuse, située à proximité de son domicile, plutôt que sur des motifs qui ont trait à la piste de motocross elle-même." c) En vertu de l'art. 2 al. 1 let. b OAT, lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités examinent en particulier, compte tenu du développement spatial souhaité, quelles possibilités et variantes entrent en ligne de compte. Ainsi, bien que certains choix de l'autorité soient guidés par une logique de l'action ou de l'opportunité, la concrétisation d'un projet doit quant à elle toujours s'inscrire dans un cadre juridique, qui peut impliquer une réflexion sur les variantes à envisager (Anne-Christine Favre, L'examen des variantes d'un projet en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement - Entre opportunité et légalité, in Mélanges Pierre Moor, Berne 2005, p. 691 s.). Le droit fédéral n'oblige pas, de façon générale, l'auteur d'un projet à élaborer des projets alternatifs et il n'exige de toute manière pas une analyse des variantes aussi détaillée que celle qui est faite pour le projet lui-même (arrêts TF 1C\_97/2017 du 19 septembre 2018 consid. 5.1; 1C\_109/2010 du 8 septembre 2010 consid. 4.2; 1C\_330/2007 du 21 décembre 2007 consid. 9.4 et l'arrêt cité). L'examen de variantes s'impose cependant lorsque, comme en l'espèce, la législation exige un emplacement justifié par la destination du projet (arrêt TF 1C\_15/2014 du 8 octobre 2014 consid. 5.1). Une évaluation sérieuse de sites alternatifs doit alors être effectuées (arrêts TF 1C\_8/2022 précité consid. 3.3; 1C\_477/2014 du 22 décembre 2015 consid. 3.3). Il convient notamment d'examiner s'il n'existe pas, dans un environnement régional plus large, une zone d'affectation appropriée (arrêt TF 1C\_312/2012 du 17 avril 2013 consid. 2.4.1). Même lorsqu'il dispose d'un plein pouvoir d'examen, le juge doit respecter la latitude de jugement dont dispose l'instance précédente dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence. Il doit certes rectifier une décision erronée, mais peut s'en remettre au choix de l'autorité inférieure entre plusieurs solutions appropriées (ATF 136 I 184 consid. 2.2.1 p. 188). d) Selon la maxime inquisitoire, qui prévaut en particulier en droit public, l'autorité définit les faits pertinents et ne tient pour existants que ceux qui sont dûment prouvés; elle oblige notamment les autorités

compétentes à prendre en considération d'office l'ensemble des pièces pertinentes qui ont été versées au dossier. Elle ne dispense pas pour autant les parties de collaborer à l'établissement des faits; il leur incombe d'étayer leurs propres thèses, de renseigner le juge sur les faits de la cause et de lui indiquer les moyens de preuves disponibles, spécialement lorsqu'il s'agit d'élucider des faits qu'elles sont le mieux à même de connaître. En l'absence de collaboration de la partie concernée par de tels faits et d'éléments probants au dossier, l'autorité qui met fin à l'instruction du dossier en retenant qu'un fait ne peut être considéré comme établi, ne tombe ni dans l'arbitraire ni ne viole l'art. 8 CC relatif au fardeau de la preuve (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées; arrêt TF 1C\_1/2015 du 10 août 2015 consid. 2.1).

#### **E. 4**

et de matériel, dont peu de circuits pourront se targuer. Il développera une offre spécifiquement adaptée aux personnes sans expérience, qu'elles soient majeures ou mineures, ainsi que valides ou en situation de handicap (mental

#### **E. 5**

, physique), chose fort rare. A. \_\_\_\_\_ a notamment créé l'association "Roulons ensemble" en 2011, dont le but est de proposer un encadrement et du matériel

#### **E. 6**

Le recourant se plaint d'une atteinte à sa liberté économique. Le refus d'adopter un PPA qui autoriserait le recourant à exploiter un centre de motocross peut être constitutif d'une atteinte à la liberté économique de celui-ci. Pour être conforme aux art. 26 et 27 Cst., une telle atteinte doit reposer sur une base légale claire, se justifier par un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.). Cela étant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, si une mesure d'aménagement du territoire poursuit principalement des buts d'aménagement du territoire et même si elle a pour effet de limiter l'activité économique, elle n'est pas fondamentalement en contradiction avec la liberté économique. Il en irait autrement si, sous couvert d'aménagement du territoire, la mesure visait à restreindre la concurrence économique, ou si elle vidait la liberté économique de son contenu (ATF 142 I 162 consid. 3.3). En l'occurrence, les art. 18 et 24 LAT constituent une base légale suffisante permettant de restreindre l'usage fait d'un territoire. L'intérêt public d'une planification garantissant la séparation du bâti et du non-bâti et la préservation des zones non constructibles répond à un intérêt public et on est par conséquent en présence d'une mesure qui poursuit principalement des buts d'aménagement du territoire. Celle-ci ne vise pas à restreindre la concurrence économique et ne vide pas la liberté économique de son contenu. Enfin, sur le plan de la proportionnalité, l'intérêt privé du recourant à pouvoir librement exploiter, diversifier et développer son entreprise n'est pas susceptible de l'emporter sur l'intérêt public à un aménagement du territoire répondant aux exigences de la LAT. 7. Au de ce qui précède, le PPA n'étant pas conforme aux exigences de la LAT et le refus d'approbation du DIT devant être confirmé, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant à l'encontre des autres motifs de refus figurant la décision attaquée. Pour cette même raison, il n'est pas non plus nécessaire d'examiner les griefs figurant dans l'opposition de Pro Natura Vaud et de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage. 8. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. 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]). Il n'y a pas matière à allocation de dépens (art. 55 LPA-VD).

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