



ARE_3003_Berne

Recommandé

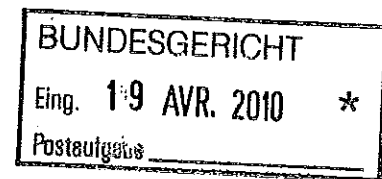
Tribunal fédéral
le Cour de droit public
1000 Lausanne 14

BUNDESGERICHT
TRIBUNAL FÉDÉRAL
COUR DE DROIT PUBLIC
AC 382
ACTE 33
DOUBLE

Votre référence : 1C_382/2009//BMH

Notre référence : 2511/AS

Ittigen, 15 avril 2010



**Recours de Helvetia Nostra et consorts contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Jura
du 18 juin août 2009**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Juges fédéraux,

Dans le délai imparti, nous avons l'honneur de vous faire part de nos observations dans l'affaire citée en marge. Notre office estime qu'il serait judicieux que les questions concernant le développement durable et l'aménagement du territoire soient tranchées dès maintenant par le Tribunal fédéral. Notre argumentation suit pour l'essentiel les considérants de l'arrêt attaqué concernant le développement durable et l'aménagement du territoire.

Développement durable (consid. 4 de l'arrêt attaqué)

Le Tribunal cantonal (TC) invoque à l'appui de sa décision la mesure «sécurité routière» de la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable. Il estime par ailleurs que la dimension sociale est présente, puisqu'il s'agit d'une grande installation touristique et de loisirs et qu'elle vise à améliorer la formation des conducteurs. D'un point de vue écologique, il relève que le projet prévoit la mise en place de corridors biologiques et des mesures pour protéger les eaux.

La mesure «sécurité routière» ne saurait constituer un motif pour justifier l'implantation du projet en zone agricole:

- La sécurité routière est un élément de la Stratégie pour le développement durable (SDD) du Conseil fédéral (action 17 de la SDD 2002, action 3-4 de la SDD 2008-2011). Mais à ces actions font face à d'autres relevant de l'aménagement du territoire (domaine d'intervention 7 de la SDD 2002 et défis clé 3 de la SDD 2008-2011), qui exigent une limitation de la croissance

urbaine ainsi qu'une densification urbaine. La sécurité routière est donc certes à promouvoir et il existe à cet égard de nombreuses mesures qui ne présentent aucun conflit avec l'aménagement du territoire (alcoolémie, limitation de vitesse, assainissement de tronçons de route critiques, etc.). Mais il n'y a aucune raison de faire abstraction des principes de l'aménagement du territoire. Au surplus, on ne voit pas très bien quelle contribution „Safetycar Jura“ est réellement censé apporter à la sécurité routière.

- En plus du plan d'action de la Stratégie pour le développement durable le Conseil fédéral a fixé des „lignes directrices de la politique de développement durable“, lesquelles comprennent des principes généraux ainsi que des définitions précisant la notion de développement durable. Selon la ligne directrice 2.2 de la SDD 2008-2011¹ il y a lieu de prendre en compte les conséquences économiques, sociales et environnementales lors de toute problématique. Dans le but de les optimiser on les examinera de manière transparent et équitable. Selon la position du Conseil fédéral, adoptée dans ladite ligne directrice 2.2 de la „sensible sustainability“, soit de la „durabilité faible plus“, il y a lieu d'accorder une importance particulière au maintien des bases naturelles de la vie (y compris la protection des terres cultivables) et lors de la pesée des intérêts certaines exigences minimales sont à respecter, dont notamment le droit de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. On ne saurait donc invoquer le développement durable et utiliser un argument isolé (sécurité routière, [quelques] places de travail) pour annihiler les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, tels que la séparation des territoires constructibles et non constructibles ou la sauvegarde des terres cultivables

Le Conseil fédéral se réfère à la définition du développement durable telle qu'elle a été formulée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland; cf. chiffre 1.2. de la SDD 2008-2011). Selon cette définition « le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leurs propres besoins ». Cette notion de besoins est souvent mal interprétée. Ainsi le TC recourt à la notion de „dimension sociale“ pour invoquer comme argument le motif de la satisfaction des besoins de loisirs et de détente. Or, la définition du développement durable selon la Commission Brundtland couvre des besoins élémentaires tels que nourriture, habitat et formation.

Plan directeur cantonal (consid. 5 de l'arrêt attaqué)

a) Selon le TC le projet litigieux se base sur la fiche 3.23 «Grandes installations touristiques et de loisirs» du plan directeur cantonal. Il estime que le projet remplit toutes les exigences posées par la fiche et qu'il ne déroge dès lors pas au plan directeur. Il ajoute encore qu'il est sans importance que le projet ne soit pas expressément mentionné en tant que tel et localisé dans le plan directeur et qu'il n'est pas nécessaire d'adapter le plan directeur cantonal, que ce soit préalablement ou postérieurement à l'adoption du plan spécial.

Le TC cite largement la partie «Problématique et enjeux» de ladite fiche mais omet de citer les «Principes d'aménagement» et les «Mandats de planification». Or, ce sont notamment ces chapitres qui sont contraignants pour les autorités et donc déterminants pour juger de la conformité d'un plan d'affectation ou d'un projet au plan directeur cantonal. Selon le 3^e principe de la fiche 3.23, une telle installation est censée contribuer au renforcement des centralités et doit en principe être localisée à proximité des centres régionaux ou en appui à une curiosité ou une infrastructure existante; elle est en outre localisée à proximité des arrêts de transports publics et/ou des jonctions autoroutières. Il ne saute pas aux yeux que le projet litigieux réponde à toutes ces exigences. Le SAT doit en outre demander au promoteur de mener une étude d'opportunité (cf. fiche sous «Mandat de planification»). Il n'est pas clair si cette exigence est satisfaite en l'espèce.

¹http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,Inp6i0NTU042I2Z6in1ae2Izn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDfIR4gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

Dire qu'il apparaît que le site Sur la Charmille remplit toutes les exigences posées par la fiche 3.23 pour les installations touristiques et de loisirs et que le projet ne déroge donc pas au plan directeur paraît un peu hâtif. La conformité au plan directeur cantonal n'est pas réellement démontrée.

b) La preuve de la conformité de cette installation à la fiche 3.23, qui, comme le relève le TC, ne localise aucune installation mais fixe quelques principes, ne suffirait de toute façon pas encore à démontrer que le projet ne déroge pas au plan directeur cantonal. Un tel projet doit en effet répondre à d'autres exigences contenues dans d'autres fiches du plan directeur, relatives notamment à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage ou des bonnes terres agricoles. Selon la fiche 3.06 « Surfaces agricoles et surfaces d'assolement », le Canton n'accepte, en principe, pas de nouvelles emprises sur les meilleures terres agricoles. Pour que le Canton accepte de nouvelles emprises sur les SDA, la preuve devra être apportée d'un réel besoin pour la commune concernée. La nécessité de la nouvelle affectation doit être démontrée, notamment en regard de variantes de solutions (art. 2, al. 1, lit. b, OAT) ou de solutions intercommunales (3^e principe d'aménagement). Par ailleurs, le Service de l'aménagement du territoire veille à ce que de nouvelles emprises sur les bonnes terres agricoles fassent l'objet d'une mise à l'enquête publique des plans d'affectations *et d'une modification du plan directeur* («Mandat de planification»); le TC ne cite pas ce passage de la fiche.

Conclure qu'il n'est pas nécessaire d'adapter le plan directeur cantonal paraît donc erroné à la seule lumière de la fiche 3.06, sans parler de l'ampleur et des impacts d'un tel projet qui rendent à notre avis son traitement dans le plan directeur nécessaire (cf. ci-dessous, c). Il nous est difficile de juger si toutes les autres exigences du plan directeur cantonal, celles rappelées ci-dessus ou d'autres, peuvent être considérées comme remplies. Nous constatons en tout cas que la nécessité de modifier le plan directeur en lien avec un projet qui implique de nouvelles emprises sur les bonnes terres agricoles n'a elle pas été respectée.

c) Le TC estime que la fiche 3.23 est suffisamment détaillée pour servir de base à l'implantation dans le canton de JU d'un projet à incidence spatiale, en dépit de l'absence de localisation précise. Nous ne partageons pas cet avis. L'ampleur et les impacts d'un tel projet rendent à notre avis son traitement dans le plan directeur nécessaire, l'existence de la fiche 3.23 qui se borne à fixer des principes généraux pour les installations de tourisme et de loisirs ne permet pas de passer outre à cette obligation. Les impacts du projet litigieux touchant plusieurs communes (bruit, augmentation du trafic, risque de pollution des eaux souterraines p.ex.), le traitement dans le plan directeur s'imposait d'autant plus.

228 habitants de Vendlincourt ont décidé d'un projet ayant des impacts pour plusieurs communes, voire pour toute une région. De nombreuses personnes domiciliées en Ajoie mais également ailleurs en Suisse ont spontanément écrit au TC pour faire part de leur opposition au projet; La Charmille, l'association des opposants au Safety Car, a en outre produit cent cinquante-sept cartes postales signées par des habitants du district de Porrentruy signifiant leur désaccord avec le projet. Ces réactions prouvent que ces personnes se sentent concernées et frustrées de ne pas avoir pu s'exprimer dans le cadre du processus démocratique de la planification. On pourrait se demander si un tel projet ne devrait pas être déclaré d'intérêt supra-communal, voire régional et dès lors être soumis à votation dans toutes les communes concernées par ces impacts. En tout les cas, le traitement du projet dans le plan directeur cantonal aurait au moins permis la participation de la population. On relève encore que l'accord de la population est une condition nécessaire mais pas suffisante pour l'adoption d'un tel projet.

d) Même si le projet s'avérait conforme au plan directeur cantonal, sa légalité ne serait pas pour autant prouvée, l'examen de la légalité ne pouvant se faire qu'au niveau du plan d'affectation.

Surfaces d'assolement (consid. 7 de l'arrêt attaqué)

La réalisation du projet impliquerait le sacrifice d'environ 15 ha de surfaces d'assolement (SDA). Dans le cas présent il s'agit de SDA de première qualité. Le Service de l'économie rurale a dans un premier temps préavisé négativement le site puis a expressément souligné ses regrets face à ce choix, tandis que la Chambre jurassienne d'agriculture faisait partie des opposants au plan spécial.

a) Le TC cite le principe 3 de la fiche 3.06 «Surfaces agricoles et surfaces d'assolement» du plan directeur cantonal (cf. ci-dessus). Il conclut que les exigences du plan directeur sont respectées. Il omet toutefois, on l'a déjà dit, de citer le passage figurant sous «Mandat de planification»: le Service de l'aménagement du territoire veille à ce que de nouvelles emprises sur les bonnes terres agricoles fassent l'objet d'une mise à l'enquête publique des plans d'affectations *et d'une modification du plan directeur*. Conclure que les exigences du plan directeur sont remplies paraît dès lors erroné.

b) Le TC semble ensuite réduire la question de la protection des SDA à la question de savoir si le quota cantonal fixé par le plan sectoriel de la Confédération des surfaces d'assolement est encore respecté ou non (en cas de réalisation du projet). Il paraît partir de l'idée que tant qu'un projet entre dans le cadre de l'utilisation du «solde excédentaire» des SDA (expression quelque peu surprenante au vu de la valeur agronomique de ces terres) la législation fédérale en matière de SDA est respectée.

Cette manière d'aborder la question des SDA est erronée. Les SDA sont en premier lieu des terres agricoles qui sont à prendre en considération en tant que telles et en tant que ressource non renouvelable dans la pesée des intérêts (utilisation mesurée du sol, protection des bases naturelles de la vie; garantie des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays, cf. art. 1 LAT). En outre, il convient de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables (art. 3 al. 3 let. a LAT). A cet égard, il y a lieu de préciser que ce n'est pas parce que les milieux agricoles seraient dédommagés (échanges de terrains) que l'intérêt de l'agriculture, et partant le principe énoncé à l'art. 3 al. 3 let. a LAT, peuvent être écartés purement et simplement de la pesée des intérêts. On signale par ailleurs que la Confédération a accordé une participation financière pour l'aménagement de chemins ruraux principaux et qu'un des chemins concerne les terrains destinés à être sacrifiés pour le projet litigieux (information obtenue auprès de l'OFAG).

Ensuite *toutes* les SDA ont une valeur particulière dans la pesée des intérêts, en raison de leur grande valeur agronomique. Il est vrai que les SDA ne bénéficient pas d'une protection absolue, du moins tant que le quota cantonal n'est pas entamé. Mais s'agissant des meilleures terres agricoles, elles ont un poids particulier dans la pesée des intérêts (Intérêt national). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'est pas exclu d'affecter des SDA à une utilisation autre qu'agricole, si des intérêts prépondérants le justifient. Une pesée complète de tous les intérêts privés et publics est alors nécessaire. (art. 3 OAT; arrêt du Tribunal fédéral du 2.4.2008 [Bonstetten] et arrêts cités).

Besoin / nécessité du circuit (consid. 4.2.2 et 4.3 de l'arrêt attaqué notamment)

Le TC relève que le circuit contribuera notamment à la formation des conducteurs et invoque la Stratégie pour le développement durable et le programme Via Secura.

a) Concernant l'argument du développement durable, nous nous permettons de renvoyer au passage à ce sujet ci-dessus. Pour ce qui est des cours de formation complémentaires, il s'agit de deux cours de 8 heures chacun, à suivre dans les 3 ans qui suivent l'obtention du permis de conduire. Il s'agit également de cours théoriques. Mais en aucun cas les cours pratiques n'exigent un circuit d'une étendue telle que celui prévu à Vendlincourt. De tels cours peuvent et sont donnés dans des centres existants de taille largement plus modeste². Si le circuit projeté pourrait être utile pour le perfectionnement des conducteurs, il ne s'agit toutefois pas d'un besoin avéré. Par ailleurs, se poserait la question de l'implantation d'un tel centre, vu son éloignement des agglomérations.

Il est vraisemblable que le circuit servirait en premier lieu à des activités de loisirs (on constate notamment que le circuit serait ouvert samedi et dimanche), soit à des conducteurs de voitures performante ayant envie de faire de la vitesse. Il est douteux qu'on puisse parler d'un réel intérêt public à

² cf. Selon les instructions concernant la formation en deux phases de 2004 de l'OFROU (fondées sur les art. 27c al. 2 et 150 al. 6 OAC), une surface d'action de 60 x 40 m en nécessaire, en sus d'un accès permettant d'atteindre une vitesse de 50 km/h.

cet égard. Mais même si le besoin d'un tel circuit devait exister au niveau Suisse, se poserait notamment la question de son emplacement. On rappelle par ailleurs qu'il existe un circuit à Lignères.

b) En termes de création d'emplois l'intérêt public est minime: environ 10 places de travail non qualifiées et à caractère saisonnier (consid. 4.2.2 et 5.3.2 de l'arrêt attaqué). Pour ce qui est du commerce local, on ne voit pas en quoi le circuit permettrait de stimuler le commerce local comme le prétend le TC, mais quoi qu'il en soit les retombées ne seront vraisemblablement pas très importantes. Le TC souligne encore l'investissement financier extrêmement conséquent dans une région où les projets d'envergure sont peu nombreux. Cet investissement pourrait certes être intéressant pour la région pendant la phase de réalisation du projet, pour autant que les entreprises de construction locales en bénéficient. Mais un tel argument n'a guère de poids dans une pesée des intérêts face à 15ha de meilleures terres agricoles.

c) Le TC relève qu'on ne saurait prétendre de prime abord que le projet est contraire au principe du développement durable, d'autant moins qu'un montant de 500'000.- est garanti à titre de fonds de déconstructions, afin de rendre aux terres leur affectation agricole. Cela démontre, poursuit le TC, que si d'aventure le centre n'était plus exploité, des mesures seraient prises pour supprimer dans la mesure du possible l'atteinte au site et lui rendre son caractère non bâti (consid. 4.2.2 de l'arrêt attaqué).

Une garantie financière pour la remise en état des lieux en cas de cessation d'activité est certes judicieuse et nécessaire pour des projets consommant autant de surfaces agricoles. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'on ne peut «fabriquer» 15ha de meilleures SDA. En effet, il serait notamment très difficile de trouver de l'humus pour la «recultivation» d'une surface aussi étendue (dans la pratique cela n'a jamais été fait) et il est évidemment inconcevable de détruire des sols ailleurs avec pour seul but de « recultiver » le site du circuit. En cas de réalisation du circuit les SDA seraient donc détruites à jamais. Le TC ne s'y méprend d'ailleurs pas puisqu'il précise que des mesures seraient prises «pour supprimer dans la mesure du possible l'atteinte au site et lui rendre son caractère non bâti». L'exigence de la remise en état des lieux en cas de cessation d'activité ne saurait jouer un rôle déterminant dans la pesée des intérêts face à des SDA.

d) Il sied encore de relever que la réalisation du projet et donc la consommation de 15ha de SDA limiterait d'autant les possibilités pour d'autres communes de réaliser dans des SDA des projets répondant à un réel besoin et constituant un intérêt prépondérant.

Protection du paysage (consid. 8 de l'arrêt attaqué)

La protection du paysage fait partie des buts et principes de l'aménagement du territoire (cf. L'art. 1 al. 2 let. a LAT et l'art. 3 al. 2 LAT). Vendincourt se situe dans une région dans laquelle on trouve encore de très grandes surfaces préservées de toutes constructions. Ce seul fait donne à cette région un caractère exceptionnel. Le fait qu'aucune mesure de mise sous protection formelle n'ait été prise n'y change rien. Un paysage matériellement digne de protection doit être pris en compte en tant que telle dans la pesée des intérêts. La protection du paysage relevant par ailleurs de la compétence de l'OFEV, nous nous permettons de renvoyer aux déterminations de cet office (cf. lettre B. 3, dernier paragraphe).

En conclusion

Au vu de ce qui précède, on constate que :

- le projet ne respecte pas les exigences de la planification directrice ;
- les intérêts privés et publics invoqués en faveur du projet ne sont pas prépondérants par rapport à l'intérêt public de sauvegarder 15ha de SDA. Cette conclusion est partagée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ;
- le projet ne correspond ni à une utilisation mesurée du sol ni à un développement durable. Subsidiairement on constate que les aspects de protection du paysage n'ont vraisemblablement pas été pris en compte de manière adéquate.

Requête

Nous proposons au Tribunal fédéral de prendre l'avis de l'OFAG.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

Office fédéral du développement territorial
Pour la direction



Stephan H. Scheidegger, avocat

en 7 exemplaires

Annexes : act. 2, 3, 8, 18, 23 - vous parviendront par courrier séparé