

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 852/2013

Arrêt du 4 décembre 2014

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Merkli, Juge président, Aemisegger et Chaix.

Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure

1. Conseil communal de Rolle,  
2. Conseil communal de Gilly,  
tous les deux représentés par  
Me Pierre-Alexandre Schlaeppli, avocat,  
recourants,

contre

1. A.\_\_\_\_\_,  
2. B.\_\_\_\_\_,  
3. C.\_\_\_\_\_,  
4. D.A.\_\_\_\_\_ et E.A.\_\_\_\_\_,  
5. F.B.\_\_\_\_\_ et G.B.\_\_\_\_\_,  
6. H.C.\_\_\_\_\_ et I.C.\_\_\_\_\_,  
7. J.D.\_\_\_\_\_ et K.D.\_\_\_\_\_,  
8. L.E.\_\_\_\_\_ et M.E.\_\_\_\_\_,  
9. N.\_\_\_\_\_,  
10. O.\_\_\_\_\_,  
11. P.F.\_\_\_\_\_ et Q.F.\_\_\_\_\_,  
12. R.G.\_\_\_\_\_ et S.G.\_\_\_\_\_,  
13. T.H.\_\_\_\_\_ et U.H.\_\_\_\_\_,  
14. V.\_\_\_\_\_,  
15. W.\_\_\_\_\_,  
16. X.\_\_\_\_\_ SA,  
17. Y.I.\_\_\_\_\_ et Z.I.\_\_\_\_\_,  
18. V.J.\_\_\_\_\_ et W.J.\_\_\_\_\_,  
19. X.X.\_\_\_\_\_,

tous représentés par Me Jean-Claude Perroud, avocat,  
intimés,

Direction générale de la mobilité et des routes,  
Service du développement territorial  
du canton de Vaud,  
Direction générale de l'environnement  
du canton de Vaud.

Objet

Plan routier,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 21 octobre 2013.

Faits :

A.

A.a. Afin d'améliorer le réseau routier, les Municipalités de Rolle et de Mont-sur-Rolle ont approuvé un schéma directeur routier intercommunal, lequel est intégré dans le plan directeur de la Commune de Rolle au paragraphe 6.5. Le schéma indique une route principale RC 39d à l'entrée de la Commune de Rolle en direction de la route de Gilly, qui se prolonge vers l'Est en une route collectrice principale en direction des habitations sous la voie de chemin de fer (cf. figure 6.5.a). Par la suite, la Municipalité de Rolle a élaboré un projet visant à aménager sur ce tracé une route d'évitement de la partie Ouest de la commune. Cette route, intitulée " Route de desserte de l'ouest rollois (" RODEO ") ", était initialement prévue en trois étapes (RODEO I, II et III), réduite par la suite à deux ; la première étape (RODEO I) a été achevée en 2006. Le plan partiel d'affectation de l'Ouest rollois, approuvé par le Département de l'économie le 20 novembre 2008 et mis en vigueur les 29 avril 2009 et 19 janvier 2010, indique le tracé de ce projet à titre indicatif. Le projet RODEO II est constitué de deux tronçons dont le premier est un nouveau tracé qui relie la route du Lac à la route de Gilly, le long d'une lisière. Ce tronçon, de 480 m environ, se trouve sur les Communes de Rolle et de Gilly. Le second tronçon, de 420 m environ, est formé par le tracé existant de la route de Gilly à conserver et à élargir.

Le projet a été soumis pour examen préalable aux services cantonaux concernés, lesquels ont transmis le 14 mai 2009 leur prise de position aux Municipalités de Rolle et de Gilly.

Le 10 juillet 2009, le Bureau d'ingénieurs AAA et le bureau BBB ont élaboré pour le compte des Communes de Rolle et de Mont-sur-Rolle une " Etude environnementale stratégique " (ci-après : "EES "). Cette étude évaluait les impacts environnementaux de l'ensemble des projets envisagés - dont RODEO II et III - et proposait, sur cette base, une stratégie de développement urbain durable et des recommandations. Les experts s'interrogeaient en particulier sur l'opportunité de la réalisation de RODEO II, exposant divers arguments s'opposant au projet, à savoir : impact sur la circulation de la faune ; atteinte à la qualité paysagère des différentes aires de verdure et de détente identifiées dans le Plan directeur communal ; probable extension à moyen ou long terme de l'urbanisation au-delà de la limite ouest fixée dans le Plan directeur communal ; charges de trafic ne justifiant pas la réalisation de ce tronçon ; coût du bruit (cf. EES p. 25 s.).

A.b. Le 9 octobre 2009, les services cantonaux se sont déterminés à nouveau sur le projet et ont rendu des préavis essentiellement négatifs. En bref, le Service du développement territorial (SDT) relevait notamment que les conclusions de l'étude EES militaient clairement pour l'abandon du projet RODEO II. Selon le Service de la mobilité (SM), le volume de 4'000 à 4'500 véhicules par jour (véh./j.) ne justifiait pas à lui seul la création du nouveau tronçon routier RODEO II. Le Service des routes (SR), tout en préavisant favorablement le projet d'un point de vue technique de construction, émettait des réserves sur l'intérêt du projet qui semblait démesuré au vu des bénéfices escomptés.

Le bureau CCC SA a en janvier 2010 rédigé un document intitulé " Note justificative du bureau CCC SA relative à l'opportunité de cette nouvelle infrastructure routière " (ci-après la " note CCC "). Selon cette note, la justification du projet RODEO II devait être évaluée à partir d'une évolution prévisible du trafic à l'horizon 2030 et non 2015 comme retenu dans l'EES. La note CCC préconisait la réalisation de RODEO II qui pourrait absorber les 8'000 véh./jour attendus sur la route de Gilly à l'horizon 2030.

Selon le rapport technique d'avril 2010 du bureau d'ingénieurs DDD (ci-après le " rapport DDD "), le projet RODEO II avait pour objectif de délester le centre historique de Rolle d'une partie de son trafic de transit, d'assurer la desserte de l'Ouest rollois et de créer une liaison Nord-Sud performante entre la route de Genève et la route de l'Etraz. Selon la note de synthèse de la Ville de Rolle, d'avril 2010, figurant dans le rapport DDD, le projet RODEO II serait justifié compte tenu du trafic prévu qui s'élèverait à 8'000 véh./j. (cf. note de synthèse d'avril 2010 p. 3). Toutefois, la version antérieure de cette note de synthèse (juin 2009) évoque une charge de trafic de 4'000 à 4'500 véh./j.

A.c. Mis à l'enquête publique du 21 avril au 20 mai 2010 dans les Communes de Rolle et de Gilly, le projet a suscité plusieurs oppositions dont celles de A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_, D.A.\_\_\_\_\_ et E.A.\_\_\_\_\_, F.B.\_\_\_\_\_ et G.B.\_\_\_\_\_, I.C.\_\_\_\_\_ et H.C.\_\_\_\_\_, J.D.\_\_\_\_\_ et K.D.\_\_\_\_\_, L.E.\_\_\_\_\_ et M.E.\_\_\_\_\_, R.G.\_\_\_\_\_ et S.G.\_\_\_\_\_, T.H.\_\_\_\_\_ et U.H.\_\_\_\_\_, V.\_\_\_\_\_, W.\_\_\_\_\_, Y.I.\_\_\_\_\_ et Z.I.\_\_\_\_\_, V.J.\_\_\_\_\_ et W.J.\_\_\_\_\_, X.X.\_\_\_\_\_, tous domiciliés à Rolle, et de X.\_\_\_\_\_ SA à Lausanne.

Le 8 juillet 2010, les services cantonaux concernés ont émis une nouvelle prise de position sur le projet RODEO II. Pour le SDT, le projet était peu efficace pour résoudre les problèmes de gestion de la mobilité urbaine et de charge du trafic ; si la Commune de Rolle maintenait néanmoins son intention de réaliser le projet routier RODEO II, certaines conditions devraient être réalisées dont la compensation intégrale des surfaces d'assolement. Le SR a quant à lui maintenu son préavis positif d'un point de vue technique ; il critiquait cependant l'extrapolation du trafic établie par CCC pour l'horizon 2030.

En novembre 2010, la Commune de Rolle a émis un rapport explicatif sur les surfaces d'assolement sur son territoire. Celui-ci concluait à l'impossibilité pour la commune de compenser les emprises de ses projets - dont Rodéo II - sur les surfaces d'assolement.

En novembre 2010 également, le bureau CCC a élaboré une étude intitulée " Complément d'étude au dossier d'assainissement du bruit routier ".

A.d. La Municipalité de Rolle a répondu aux remarques des services cantonaux le 25 mars 2011. S'agissant de l'emprise sur les surfaces d'assolement, elle indiquait que l'emprise serait de 8'975 m<sup>2</sup> et qu'une compensation pourrait être trouvée en pérennisant la zone intermédiaire de Beaulieu Nord (surface totale de 43'826 m<sup>2</sup>) qui pourrait être partiellement affectée à la zone agricole, pour une surface d'environ 10'000 m<sup>2</sup>. La Municipalité s'est également engagée à élaborer une planification directrice pérennisant la volonté de ne pas développer, à court et moyen terme, les terrains actuellement en zone agricole qui bordent le projet routier.

Le 8 juin 2011, le SR a transmis à la Municipalité de Rolle les dernières prises de position des services cantonaux. Parmi ces remarques, le SDT a rappelé ses doutes concernant l'opportunité du projet et a précisé que la planification concernant la compensation des surfaces d'assolement devait être réalisée simultanément au projet routier. Le Service de l'environnement et de l'énergie (SEVEN) a notamment souligné le constat de l'EES selon lequel la réalisation de ce nouvel axe routier conduira à une extension de l'urbanisation non souhaitable au sens des objectifs du plan directeur cantonal (PDCn).

B.

Les Conseils communaux de Rolle et de Gilly ont accepté, les 21 juin et 13 octobre 2011, les préavis émis les 9 mai 2011 et 21 juin 2011 par les deux Municipalités. Par décisions de la Municipalité de Rolle du 4 novembre 2011 et du Département des infrastructures (DINF) du 20 février 2012, ces autorités ont approuvé le projet de création d'une route de contournement RODEO II et levé les oppositions y relatives.

Les opposants ont formé recours contre ces décisions auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Dans le cadre de l'instruction, celle-ci a procédé à une vision locale le 20 mars 2013 en présence des parties et d'un représentant de la Direction générale de l'environnement (DGE)

et du SDT. Par arrêt du 21 octobre 2013, le Tribunal cantonal a admis le recours et a annulé les décisions du Département des infrastructures et de la Municipalité de Rolle. En substance, le Tribunal cantonal a estimé qu'il manquait au dossier une étude globale permettant à l'autorité de décision d'appréhender l'ensemble des intérêts pertinents à prendre en considération. La pesée des intérêts n'avait en l'occurrence pas été effectuée de manière complète. Enfin, le principe de coordination des procédures consacré à l'art. 25a LAT n'était pas respecté dès lors que la question de la compensation de l'empiètement de la route sur les surfaces d'assolement était reportée à une procédure distincte et ultérieure.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, les Communes de Rolle et de Gilly, par l'intermédiaire de leur Municipalité, demandent au Tribunal fédéral d'admettre leur recours, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal et d'inviter celui-ci à prendre une nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, les communes recourantes concluent à la confirmation de leur décision et de celle du Département des infrastructures, leur mise en oeuvre effective étant conditionnée à l'adoption d'une planification permettant de légaliser, notamment par pérennisation, des surfaces compensatoires d'assolement équivalentes aux surfaces d'emprises prévues pour le projet.

Le Tribunal cantonal s'est référé aux considérants de son arrêt. Le SDT a déposé des observations, rappelant notamment qu'il avait préavisé négativement le projet RODEO II (cf. préavis du 9 octobre 2009) et exigé le principe de la simultanéité des planifications pour garantir la compensation des emprises sur les surfaces d'assolement (cf. notamment courrier du 26 novembre 2010). Les intimés et l'Office fédéral du développement territorial (OFDT) ont déposé des observations. Les recourants ont répliqué et les intimés ont dupliqué.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 139 V 42 consid. 1 p. 44).

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. Les Communes de Rolle et de Gilly, qui invoquent l'autonomie dont elles bénéficient en matière d'aménagement local du territoire, ont ainsi qualité pour agir contre l'arrêt du Tribunal cantonal qui annule les décisions d'adoption et d'approbation du plan d'affectation. La question de savoir si les communes sont réellement autonomes dans ce domaine relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45 et les arrêts cités).

Contrairement à ce que soutiennent les intimés, les Municipalités de Rolle et de Gilly qui bénéficient chacune de l'autorisation générale de plaider au sens de l'art. 4 al. 2 de la loi cantonale vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (LC, RSV 175.11) sont habilitées à représenter les conseils communaux recourants (cf. autorisations générales de plaider pour la législature 2011-2016 transmises au Tribunal fédéral).

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus par l'art. 105 al. 2 LTF. Il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62 ; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) - ou en violation du droit au

sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF), et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). S'il entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF sont réalisées. Au début de leur mémoire, les recourantes présentent leur propre version des faits et apportent quelques précisions aux constatations des juges cantonaux. Une telle argumentation, dans la mesure où elle s'écarter des faits établis dans l'arrêt attaqué ou les complète, sans qu'il soit indiqué que ceux-ci seraient manifestement inexacts ou arbitraires, est irrecevable, le Tribunal fédéral n'étant pas une instance d'appel (ATF 136 II 101 consid. 3 p. 104 s. ; 135 II 313 consid. 5.2.2 p. 322).

3.

Les recourantes invoquent une violation du principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) et de l'autonomie communale. Elles reprochent au Tribunal cantonal d'avoir statué en opportunité sans avoir fait preuve de retenue : cela l'aurait notamment amené à considérer que les études qui figurent au dossier - justifiant pour différentes raisons la nécessité de réaliser la route querellée - n'étaient pas suffisantes. Les recourantes soutiennent également que le Tribunal cantonal a violé le droit en exigeant l'élaboration d'un rapport selon l'art. 47 OAC.

3.1.

3.1.1. Selon la jurisprudence, le libre pouvoir d'examen de l'art. 33 al. 3 let. b LAT ne se réduit pas à un contrôle complet 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 est juste et adéquate. La question du contrôle de l'opportunité se pose à propos des plans d'affectation communaux. L'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (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 appropriée. Le contrôle de l'opportunité s'exerce donc avec retenue sur des points concernant 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 (arrêt 1C 365/2010 du 18 janvier 2011 consid. 2.3, non publié in ATF 137 II 23 ; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 et les références).

3.1.2. Aux termes de l'art. 47 al. 1 OAT, l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population (art. 4 al. 2 LAT), des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT), du plan directeur (art. 8 LAT) et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement. Un tel rapport est avant tout nécessaire lors de l'approbation d'un plan d'affectation communal par une autorité cantonale. Dans plusieurs cantons en effet - dont le canton de Vaud -, l'autorité qui établit les plans d'affectation est une autorité communale, qui ne se borne pas à faire une proposition mais qui prend une véritable décision d'adoption du plan. Pour que le plan entre en vigueur et ait force obligatoire, la décision doit encore, en vertu de l'art. 26 LAT, être approuvée par une autorité cantonale. Le rapport selon l'art. 47 OAT est destiné à cette autorité cantonale. Il lui permet de mieux comprendre les enjeux de l'aménagement local, dans la commune concernée, et d'obtenir d'office des renseignements sur les différents points décisifs (cf. arrêt 1C 17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.2 publié in SJ 2008 I 471). Ce rapport sert également d'instrument aux instances de recours, Tribunal fédéral y compris, lorsqu'il s'agit notamment d'examiner la conformité du plan d'affectation aux exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (cf. arrêt 1C 568/2008 du 6 juillet 2008 consid. 6).

3.2. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a certes relevé l'existence de différents rapports sectoriels. Il a toutefois considéré qu'il manquait une étude globale permettant à l'autorité de décision d'appréhender l'ensemble des intérêts pertinents à prendre en considération. Selon l'instance précédente, la pesée des intérêts n'avait en

l'espèce pas été effectuée de manière complète et le besoin du projet n'apparaissait pas pleinement démontré.

En l'occurrence, le plan routier litigieux constitue un plan d'affectation spécial - au sens de l'art. 14 LAT - qui détermine un nouveau mode d'utilisation du sol pour la partie du territoire communal concerné (ATF 120 Ib 27 consid. 2c/cc p. 32 ; 112 Ib 164 164 consid. 2b p. 167). Le projet routier litigieux est donc soumis aux règles de la LAT et de son ordonnance régissant les plans d'affectation. Or l'art. 47 OAT exige l'établissement d'un rapport qui démontre que le plan d'affectation communal est conforme aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire et aux exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement (cf. supra consid. 3.1.2). Compte tenu des impacts importants du projet routier litigieux sur l'aménagement du territoire et l'environnement (cf. étude EES), on ne saurait renoncer à l'établissement d'un rapport de synthèse global permettant à l'autorité cantonale - qui n'est pas l'autorité d'adoption du plan d'affectation intercommunal - de saisir tous les intérêts en présence et de contrôler la pesée des intérêts effectuée par les autorités communales. Un tel rapport s'impose d'autant plus en l'espèce que les services cantonaux ont

émis de nombreux préavis durant la présente procédure et que l'opportunité de la réalisation du projet RODEO II était discutée par l'EES. Le fait que la loi cantonale sur les routes et la pratique cantonale n'exigeraient pas, selon les recourantes, la rédaction d'un rapport de conformité au sens de l'art. 47 OAT pour l'aménagement d'une route communale n'est pas déterminant. En effet, en vertu du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.), le droit cantonal ne saurait faire obstacle à l'application du droit fédéral.

Les recourantes soutiennent encore que les différentes études pluridisciplinaires établies par CCC et d'autres mandataires feraient une analyse de l'impact de la route sur l'ensemble du territoire et du réseau rollois ; elles ajoutent que les différents rapports au dossier ne constitueraient pas des rapports sectoriels. Les recourantes ne proposent toutefois aucune démonstration de ce qu'elles affirment. Elles ne cherchent pas à démontrer la prise en compte globale de tous les intérêts en présence dans le cas d'espèce. D'ailleurs, elles ne se prononcent en particulier pas sur le constat fait par le Tribunal cantonal selon lequel certains éléments n'avaient pas été pris en compte dans la pesée des intérêts ; à titre d'exemple, l'instance précédente citait le fait que le besoin du projet était justifié par une augmentation purement linéaire du trafic motorisé à l'horizon 2030 (estimation au demeurant contestée par le SR dans sa prise de position du 8 juillet 2010) qui ne tenait pas compte d'éventuelles possibilités de report modal vers les transports publics. La critique des recourantes, essentiellement appellatoire, est donc irrecevable.

Les recourantes ne sauraient par ailleurs tirer argument du fait que le tracé de la route est inscrit dans le plan directeur communal (cf. schéma directeur) et dans le plan partiel d'affectation (PPA) de l'ouest rollois. Elles perdent en effet de vue que le PPA en question indique le tracé du projet RODEO II à titre indicatif seulement, le tracé définitif devant faire l'objet d'une étude (cf. rapport d'aménagement selon l'art. 47 OAT pour le PPA de l'Ouest rollois). Quant au plan directeur communal, il constitue un simple plan d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales qui n'a pas force obligatoire (art. 31 al. 2 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC, RSV 700.11]; cf. arrêt 1P.513/1997 du 15 avril 1998 consid. 1c/bb publié in RDAF 1998 I 318 ; arrêt 1C 289/2007 du 27 décembre 2007 consid. 5.2).

Enfin, les recourantes se méprennent lorsqu'elles affirment que le Tribunal cantonal aurait exigé une étude d'impact sur l'environnement (EIE). En effet, dans l'arrêt entrepris, le Tribunal cantonal a simplement constaté l'absence d'une EIE, sans toutefois examiner si celle-ci s'imposait en l'espèce. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral de statuer sur cette question en première instance, ce d'autant moins que les faits pertinents sur ce point ne ressortent pas de l'arrêt entrepris.

3.3. Dans ces circonstances, le Tribunal cantonal n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en considérant qu'en l'espèce la rédaction d'un rapport de conformité selon l'art. 47 OAT était nécessaire et que le plan routier n'avait pas fait l'objet d'une pondération complète des intérêts en présence, étant relevé que le contrôle de la pesée des intérêts ressort de l'examen de la légalité et non de l'opportunité comme l'affirment à tort les recourantes (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.3 et 4.5.5).

4.

Les recourantes soutiennent ensuite que l'exigence de planification simultanée va au-delà des exigences posées par l'art. 25a LAT. Cette exigence serait disproportionnée et arbitraire. Elle n'aurait en outre pas été posée par le SDT, celui-ci se limitant à exiger une compensation ultérieure au moment de la réalisation proprement dite de la route.

4.1.

4.1.1. L'art. 25a LAT énonce, à ses al. 1 à 3, des principes en matière de coordination " lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités ". Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT) ; ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes ont été conçus pour être mis en oeuvre au stade de l'autorisation de construire ; la loi prévoit cependant qu'ils " sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation " (art. 25a al. 4 LAT). Enfin, la loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'art. 25a al. 1 LAT (cf. arrêt 1C 309/2013 du 4 juillet 2013 consid. 3.3.1 ; ARNOLD MARTI, in Commentaire LAT, n. 23 ad art. 25a LAT).

4.1.2. En vertu de l'art. 26 OAT, les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture au sens de l'art. 6 al. 2 let. a LAT ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1). Une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (al. 3). L'art. 30 OAT impose aux cantons de veiller à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles et de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable ; si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir.

Selon la jurisprudence, il faut accorder une importance majeure à la protection des terres cultivables et à la garantie des surfaces d'assolement (cf. ATF 134 II 217 consid. 3.3). L'objectif défini par le PDCn vaudois de préserver et garantir à long terme les surfaces d'assolement s'inscrit précisément dans ce contexte. La mesure F12 du PDCn, consacrée aux surfaces d'assolement, précise les principes de mise en oeuvre de la protection durable des meilleures terres cultivables (cf. PDCn - Adaptation 2-15 juin 2012 p. 276 ss).

4.2. En l'espèce, l'emprise du projet routier sur les surfaces d'assolement s'élève à 8'975 m<sup>2</sup>, dont 991 m<sup>2</sup> pour la Commune de Rolle et 7'894 m<sup>2</sup> pour la Commune de Gilly. En cours de procédure, la Municipalité de Rolle a indiqué vouloir compenser l'emprise du projet litigieux sur les surfaces d'assolement en pérennisant un secteur de la zone intermédiaire " Beaulieu Nord ", d'une surface de 10'000 m<sup>2</sup>. L'autorité municipale a précisé lors de l'inspection locale que cette pérennisation serait effectuée au moment de la réalisation de la route en question. L'instance précédente a toutefois considéré, dans l'arrêt attaqué, que la question de la compensation des surfaces d'assolement ne pouvait être reportée à une procédure distincte et ultérieure. Elle relevait en effet que le résultat d'une planification visant à la pérennisation de la zone intermédiaire proposée était incertaine en l'état, comme l'avait admis la Municipalité lors de l'inspection locale. Selon le Tribunal cantonal, le projet routier devait être formellement subordonné à la procédure de planification tendant à la compensation des surfaces d'assolement.

L'appréciation du Tribunal cantonal n'apparaît en l'espèce pas critiquable. En l'occurrence, l'obligation de compenser intégralement les surfaces d'assolement consommées par le projet n'est pas contestée par les recourantes. Or seule une coordination stricte entre la procédure d'adoption du plan routier - qui permet la construction de la route - et celle tendant à la compensation des surfaces d'assolement permet de garantir la préservation

de telles surfaces qui constitue un intérêt public majeur. Dans le cas contraire, il existe en effet un risque que les surfaces d'assolement consommées ne soit jamais compensées. L'OFDT a d'ailleurs précisé que les expériences passées avaient démontré que la compensation d'une telle surface d'assolement par des surfaces agricoles disposant - à tout le moins - d'une qualité de sol égale n'était pas aisée. Les recourantes se méprennent d'ailleurs lorsqu'elles affirment que le SDT aurait admis que la pérennisation des surfaces d'assolement pouvait intervenir au moment de la construction de la route. Le SDT a en effet exigé à plusieurs reprises, en se fondant notamment sur le PDCn, la simultanéité des planifications (cf. courrier du SDT du 26 novembre 2010 ; procès-verbal d'audience du 20 mars

2013). On ne saurait donc, comme le souhaitent les recourantes, attendre la réalisation de la route pour mettre en oeuvre la procédure de compensation des surfaces d'assolement. Quoiqu'en pensent les recourantes, les déclarations formelles de la Municipalité quant à sa volonté de pérenniser la zone intermédiaire ne sont pas suffisantes et ne garantissent pas la faisabilité de la compensation. Il convient en l'occurrence de se montrer d'autant plus rigoureux concernant la question de la compensation des surfaces d'assolement que l'un des objectifs de la révision partielle de la LAT, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, est d'assurer une meilleure protection des terres cultivables (Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010, FF 2010 971 ch. 1.4.3 ; cf. art. 3 al. 2 let. a et art. 15 al. 3 LAT dans leur teneur dès le 1<sup>er</sup> mai 2014). Dans ce sens également, le PDCn souligne que le capital des surfaces d'assolement doit être économisé et que le Canton de Vaud entend donc adopter une attitude préventive en protégeant à long terme ses surfaces d'assolement (cf. mesure F12 du PDCn p. 279).

Enfin, les recourantes estiment qu'en application du principe de la proportionnalité, l'instance précédente aurait dû confirmer la légalité du projet routier, tout en conditionnant la réalisation effective de la route à l'aboutissement ultérieur de la planification tendant à pérenniser les surfaces d'assolement correspondantes. Cette critique doit être rejetée. En effet, l'adoption d'un plan d'affectation ne saurait être assortie d'une telle condition suspensive eu égard à l'importance de l'intérêt public à la préservation des surfaces d'assolement. Ce procédé semble par ailleurs contraire au PDCn qui indique, dans les principes de mises en oeuvre de la mesure F12, que " lorsqu'une mesure de compensation des emprises nécessite un changement d'affectation, celui-ci doit être réalisé de manière simultanée " (cf. mesure F12 du PDCn p. 280).

4.3. Le raisonnement de l'instance précédente ne viole donc pas l'art. 25a LAT et le recours doit également être rejeté sur ce point.

5.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, les communes recourantes ayant agi dans l'exercice de leurs attributions officielles sans que leur intérêt patrimonial soit en cause (art. 66 al. 4 LTF). Les communes recourantes verseront néanmoins une indemnité à titre de dépens aux intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Une indemnité de 2'000 francs est allouée aux intimés à titre de dépens, à la charge des Communes de Rolle et de Gilly, solidairement entre elles.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à la Direction générale de la mobilité et des

routes, au Service du développement territorial du canton de Vaud, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 4 décembre 2014

Au nom de la Ire Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Merkli

La Greffière : Arn