

BGer 1A.265/2006 vom 14. Juni 2007

Bundesgericht, 2007-06-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.265_2006

FR: TF 1A.265/2006 du 14 juin 2007

IT: TF 1A.265/2006 del 14 giugno 2007

Regeste

plan d'affectation cantonal de protection de la Venoge | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) demeure applicable à la présente procédure de recours (art. 132 al. 1 LTF). L'ancien art. 34 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, demeure lui aussi applicable dans la présente procédure (cf. art. 53 al. 1 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32], en relation avec le ch. 64 de l'annexe de cette loi).

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292; 131 II 571 consid. 1 p. 573; 130 I 312 consid. 1 p. 317 et les arrêts cités).

E. 3

La recourante a formé, dans une même écriture, un recours de droit public et un recours de droit administratif. Cette manière de procéder est admise par la jurisprudence; toutefois, en vertu de la règle de la subsidiarité du recours de droit public énoncée à l' art. 84 al. 2 OJ , il convient de vérifier en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16; 126 I 97 consid. 1c p. 101).

E. 3.1

Lorsque la contestation porte sur un plan d'affectation au sens du droit fédéral de l'aménagement du territoire, à savoir un plan réglant le mode d'utilisation du sol dans son périmètre (art. 14 al. 1 LAT), il résulte de l' art. 34 al. 3 LAT que seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte, devant le Tribunal fédéral, contre la décision prise en dernière instance cantonale. La jurisprudence admet cependant qu'une décision relative à l'adoption d'un plan d'affectation fasse l'objet d'un recours de droit administratif, lorsque notamment l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement est en jeu, en particulier quand le plan se rapporte à un projet concret (ATF 132 II 209 consid. 2 p. 211; 129 I 337 consid. 1.1. p. 339; 125 II 10 consid. 2a p. 13; 123 II 88 consid. 1a p. 91, 231 consid. 2 p. 234; 121 II 72 consid. 1b p. 75 et les arrêts cités). On considère en effet qu'il s'agit dans cette mesure d'une décision fondée non seulement sur le droit cantonal de l'aménagement du territoire, mais également sur le droit public fédéral au sens de l' art. 5 al. 1 PA , et que par conséquent les règles de la procédure de recours de droit administratif

s'appliquent (cf. art. 97 al. 1 OJ).

E. 3.2

Selon la recourante, en colloquant en zone inconstructible l'intégralité de la parcelle n° 229 pour servir de zone-tampon à la zone alluviale, l'autorité aurait manifestement violé le droit fédéral, et en particulier l'ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (Ordonnance sur les zones alluviales; RS 451.31).

E. 3.3

Selon l'art. 3 de l'ordonnance sur les zones alluviales, les cantons, après avoir pris l'avis des propriétaires fonciers et des exploitants, fixent les limites précises des objets. Ils délimitent des zones-tampon suffisantes du point de vue écologique en tenant compte, notamment, d'autres biotopes attenants. Selon la jurisprudence, les zones-tampon doivent se trouver à l'intérieur des limites des objets, car elles en font partie (arrêt 1A.94/2005 du 8 février 2006 consid. 4.2). La délimitation de ces zones-tampon n'est pas une simple faculté laissée à la libre appréciation du canton mais une obligation imposée par le droit fédéral (ATF 124 II 19 consid. 3a p. 22).

E. 3.4

En l'occurrence, l'art. 22 RPAC, dont la note marginale est intitulée "zones alluviales", prévoit que les zones alluviales d'importance nationale et leur zones-tampon doivent être conservées intactes. Le projet de rapport de conformité selon l' art. 26 OAT précise, en relation avec l'art. 22 RPAC, que le périmètre des zones alluviales tel qu'il apparaît dans le PAC V comprend la zone-tampon conformément aux dispositions de l'ordonnance fédérale. Il en résulte que la parcelle n° 229 ne saurait être considérée comme une zone-tampon au sens de l'art. 3 de l'ordonnance sur les zones alluviales et que ce n'est dès lors en aucun cas cette circonstance qui a motivé son affectation à la zone protégée. Si tel avait été le cas, la parcelle aurait été classée en zone alluviale, tout comme les parcelles n°s 231 et 232 avoisinantes. La référence du Tribunal administratif à la qualité de zone-tampon de la parcelle en cause ne procède dès lors que d'une erreur de terminologie. En conséquence, c'est en réalité la simple proximité de la parcelle n° 229 avec la zone alluviale qui a, entre autres, justifié son classement en zone protégée de droit cantonal. L'application du droit fédéral n'est ainsi pas en jeu et ne saurait ouvrir la voie du recours de droit administratif. La recourante ne prétend au demeurant pas que la zone alluviale aurait été incorrectement délimitée par les autorités cantonales.

E. 3.5

Il s'ensuit que le recours de droit administratif est irrecevable. Le grief tiré d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents soulevé par la recourante sera traité dans le cadre du recours de droit public (cf. consid. 4.3).

E. 4

A l'appui de son recours de droit public, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue ainsi que d'une atteinte à la garantie de la propriété.

E. 4.1

La vocation pour agir par la voie du recours de droit public est définie à l' art. 88 OJ . Ce recours est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général,

ou visant à préserver de simples intérêts de fait, est en revanche irrecevable (ATF 130 I 306 consid. 1 p. 309; 129 I 113 consid. 1.2 p. 117; 129 II 297 consid. 2.1 p. 300; 126 I 43 consid. 1a p. 44 et les arrêts cités). En tant que propriétaire d'un terrain compris dans le périmètre du plan, la recourante a incontestablement la qualité pour recourir. Cette dernière se limite toutefois à la contestation des effets du plan sur son propre fonds (ATF 127 I 44 consid. 2d p. 47; 125 II 440 consid. 1c p. 442; 119 Ia 362 consid. 1b p. 364/365; 118 Ia 112 consid. 2a p. 116; 116 Ia 193 consid. 1b p. 194, 433 consid. 2a p. 436/437 et les arrêts cités). Pour le surplus, le recours a été formé en temps utile contre une décision prise en dernière instance cantonale et répond aux exigences des art. 86 al. 1 et 89 al. 1 OJ. Il convient donc d'entrer en matière.

E. 4.2

La recourante voit une violation de son droit d'être entendue, tel qu'il découle de l' art. 29 al. 2 Cst. , dans le fait que la lettre du 4 juillet 2006 et son annexe, adressées par le Service des eaux, sols et assainissement (SESA) au Tribunal administratif, n'ont pas été portées à sa connaissance.

E. 4.2.1

Le droit d'être entendu est l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens des art. 29 al. 2 Cst. et 6 par. 1 CEDH. Il comprend le droit de prendre connaissance de toute prise de position soumise au tribunal et de se déterminer à ce propos, que celle-ci contienne ou non de nouveaux arguments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement. Le droit de réplique fondé sur l' art. 29 al. 2 Cst. vaut pour toutes les procédures judiciaires, y compris celles qui ne tombent pas dans le champ de protection de l' art. 6 par. 1 CEDH (arrêt 1A.56/2006 du 11 janvier 2007 consid. 4.3 - 4.6, destiné à la publication).

E. 4.2.2

En l'espèce, le Tribunal administratif a confirmé que la lettre du 4 juillet 2006 n'avait pas été communiquée à la recourante. Il s'avère toutefois, comme le précise le Tribunal administratif, que ce courrier ne contient qu'une énumération des éléments de l'étude IATE/EPFL. Le seul point déterminant est donc de savoir si la recourante a eu connaissance du contenu de cette dernière. Or, ce document avait déjà été versé au dossier devant le DIRE. La recourante ne soutient au demeurant pas - à juste titre - ne pas y avoir eu accès. Il ressort en effet des actes de la procédure qu'elle s'est même déjà exprimé à ce sujet. Dans ces circonstances, sur la base des allégués de la recourante, il y a lieu de considérer qu'une éventuelle violation de son droit d'être entendue a pu être réparée dans le cadre de la procédure de recours au Tribunal fédéral. Il n'en demeure pas moins que l'omission commise n'est pas admissible et qu'elle doit être évitée à l'avenir.

E. 4.3

Le grief tiré d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents soulevé dans le cadre du recours de droit administratif peut être traité ici sous l'angle de l'arbitraire. Saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral ne peut cependant entrer en matière que sur les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans le recours (cf. art. 90 al. 1 let. b OJ ; ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261 s.; 129 I 113 consid. 2.1 p. 120, 185 consid. 1.6 p. 189). Sous peine d'irrecevabilité, le recourant doit donc non seulement indiquer quels droits constitutionnels auraient, selon lui, été violés, mais encore démontrer en quoi consiste cette violation. Dans le cas particulier, il est vrai que la parcelle n° 175

n'existe plus et que la parcelle n° 176 se trouve pour partie en zone alluviale d'importance nationale. La recourante n'explique toutefois pas quelle incidence cela pourrait avoir sur l'issue du litige. Il en va de même s'agissant des autres points abordés. Dans ces conditions, le grief ne satisfait pas aux exigences du recours de droit public et doit dès lors être déclaré irrecevable.

E. 4.4

La recourante invoque ensuite la violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) en faisant valoir une inégalité de traitement avec la société A._____, propriétaire de la parcelle n° 174.

E. 4.4.1

Une mesure d'aménagement du territoire, telle qu'une interdiction de construire sur un terrain en raison du classement dans une zone à protéger, représente une restriction du droit de propriété; elle n'est compatible avec la garantie constitutionnelle de la propriété que pour autant qu'elle repose sur une base légale, qu'elle soit justifiée par un intérêt public suffisant et que, conformément au principe de la proportionnalité, elle soit propre à atteindre le but visé et n'aille pas au-delà de ce qu'exige l'intérêt public (art. 36 al. 1 Cst. ; cf. ATF 125 II 129 consid. 8 p. 141; 121 I 117 consid. 3b p. 120; 120 Ia 227 consid. 2c p. 232 et les arrêts cités).

E. 4.4.2

La recourante ne conteste pas - à juste titre - l'existence d'une base légale. Le Tribunal fédéral a en effet déjà eu l'occasion de préciser que l' art. 6ter aCst./VD constituait une base légale suffisante pour l'inclusion d'un terrain riverain de la Venoge dans une zone inconstructible (arrêt 1P.229/2000 du 12 septembre 2000 consid. 1b).

E. 4.4.3

Quand bien même la recourante se place sur le terrain de la proportionnalité, elle ne fait en réalité que valoir une violation du principe de l'égalité de traitement. A noter qu'à ce stade, la recourante n'invoque plus qu'une inégalité de traitement avec la parcelle n° 174, ses griefs en rapport avec la parcelle n° 176 étant abandonnés.

E. 4.4.4

A titre préliminaire, il convient de rappeler que le PAC V n'a de toute évidence pas pour but de créer des zones à bâtir, là où il n'en existait pas précédemment. Or, comme on l'a vu, le secteur ouest de la parcelle n° 229 a été classé en zone inconstructible en 1985 et la recourante ne s'est pas opposée à ce changement d'affectation. Les autorisations octroyées à cette dernière à titre précaire ne sauraient modifier cette appréciation. Ainsi, le classement de l'intégralité de la parcelle n° 229 en zone à bâtir à prescriptions spéciales, tel que le sollicite la recourante, ne saurait entrer en considération. Il sera encore précisé que la parcelle n° 174 était quant à elle autrefois sise en zone d'utilité publique, qui est une zone constructible. Son classement en zone à bâtir à prescriptions spéciales par le PAC V n'a donc pas consisté à créer une nouvelle zone à bâtir. En cela, les deux situations ne sont donc pas comparables. Cette conclusion devrait en principe légitimer à elle seule le classement de l'intégralité de la parcelle en zone protégée et donc le rejet du recours. En effet, par décision du 11 août 1999, laquelle n'a pas fait l'objet d'un recours (cf. consid. C), le DIRE a définitivement jugé qu'un traitement différencié des deux parties de la parcelle ne pouvait se concevoir, en raison de l'incohérence qui en résulterait. La question peut cependant

demeurer indécise puisque le recours doit de toute façon être rejeté pour d'autres motifs.

E. 4.4.5

Il s'agit en l'espèce uniquement de déterminer si le classement du secteur est de la parcelle n° 229 en zone à bâtir à prescriptions spéciales, qui avait du reste été proposé par la première mouture du PAC V, peut se justifier au regard des objectifs de protection prônés par l'art. 6ter aCst./VD. Le Tribunal fédéral fait preuve de retenue dans l'examen de cette question, qui relève de l'appréciation des circonstances locales que les autorités cantonales sont censées mieux connaître que lui (ATF 125 II 86 consid. 6 p. 98 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral n'est pas l'autorité supérieure de planification et n'a pas à substituer son appréciation à celle du Tribunal administratif cantonal. Il doit néanmoins examiner - dans le cadre des griefs soulevés (art. 90 al. 1 let. b OJ) - si la décision attaquée se prononce de façon complète sur les motifs d'intérêt public invoqués pour justifier l'atteinte au droit de propriété et si, dans la pesée des intérêts, les intérêts ont été pris en considération de manière adéquate (cf. ATF 120 Ia 270 consid. 3b p. 275; 118 Ia 384 consid. 4b et 5a p. 388, 394 consid. 2b p. 397 et les arrêts cités).

E. 4.5

La recourante fait valoir que la parcelle n° 174 est pareillement soumise au risque d'inondation; qu'elle se trouve pour partie en zone alluviale; que A. _____ est une société privée qui accomplit également des tâches à titre privé et qu'elle pourrait également exercer ses activités ailleurs. La différence de traitement entre les parcelles conduirait dès lors à une incohérence qui serait contraire au but poursuivi par le PAC V.

E. 4.5.1

Selon la jurisprudence, le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée relative en matière d'aménagement du territoire (arrêt 1P.44/2006 du 18 janvier 2007 consid. 2.2). Un propriétaire n'a pas le droit d'être traité, lors de l'établissement d'un plan de zones, de la même façon que tous les autres propriétaires qui sont touchés par des mesures d'aménagement du territoire. Il est dans la nature même de l'aménagement local que des zones soient constituées et délimitées et que des terrains de même situation et de même nature puissent être traités différemment quant à leur attribution à une zone et à 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 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249; 119 Ia 21 consid. 1b p. 25 s.; 116 Ia 193 consid. 3b p. 195; 114 Ia 254 c. 4a p. 257 et les arrêts cités).

E. 4.5.2

Selon les autorités cantonales, le classement de la parcelle n° 229 est justifié par sa présence à proximité de la zone alluviale et par le risque d'inondation, qualifié de moyen par l'étude IATE/EPFL.

E. 4.5.3

Comme l'a relevé avec raison le Tribunal administratif, la proximité de la zone alluviale et le risque d'inondation ne sauraient en eux-mêmes justifier une différence de traitement, puisque les parcelles n°s 229 et 174 se trouvent à cet égard dans la même situation. Le Tribunal administratif a cependant relevé que la société A. _____ poursuivait un but d'intérêt public, à la différence de la recourante. Cette vocation était du reste confirmée par la collocation antérieure de la parcelle n° 174 en zone d'utilité publique, alors que le secteur

est de la parcelle n° 229 était classé en zone industrielle. Il a également considéré que la parcelle de A._____ était située parallèlement au cours d'eau alors que celle de la recourante était sise à l'extérieur d'un méandre, ce qui accentuait les risques d'érosion. De plus, même si elle était artificielle, une butte de 8 à 10 mètres s'élevait à l'est de la parcelle n° 174, ce qui assurait sa protection.

E. 4.5.4

A cela s'ajoute le fait que, contrairement à ce qui est le cas pour la parcelle n° 174, la totalité des installations de la recourante ne se trouve pas sur la zone qui était antérieurement classée en zone industrielle. Or, la recourante explique elle-même que l'installation (sise à l'est) n'est exploitable que dans la mesure où les dépôts qui l'entourent (sis à l'ouest) sont présents. Comme on l'a vu, le classement du secteur ouest de la parcelle en zone à bâtir est cependant impossible, l'autorisation octroyée à titre précaire n'étant pas déterminante à cet égard. Sur ce dernier point, il sera au demeurant relevé qu'il paraît douteux que l'autorisation en cause ait réellement eu pour objet les dépôts dont fait mention la recourante. En effet, les plans déposés en 1983 ne font pas état de tels dépôts, à part des silos de chargement.

E. 4.5.5

En outre, contrairement à la parcelle n° 174, les installations de la recourante ne sont plus en activité depuis 1997. L'implantation des installations de la recourante sur la parcelle n° 229 avait en effet été motivée par le projet du canal d'Entreroches. Ce dernier aurait en effet permis un important essor de l'entreprise grâce à sa situation. La recourante justifie toutefois la cessation de ses activités par la nécessité d'adapter les installations. Ces dernières nécessitent donc d'importants travaux de rénovation, ce qui n'est pas le cas de la société A._____. Le maintien d'une zone constructible sur la parcelle n° 229 nécessiterait d'ailleurs également d'importants travaux d'enrochement, qui seraient contraires aux objectifs poursuivis par le PAC (cf. art. 12 RPAC). Enfin, l'activité développée par la recourante ne requiert de toute façon pas une infrastructure très lourde et peut facilement être déplacée, contrairement aux bâtiments de la société A._____.

E. 4.5.6

Il résulte de ce qui précède que la situation des deux parcelles n'est pas comparable, ce qui justifie une différence de traitement. La finalité du PAC V ne semble au demeurant pas menacée par le caractère constructible de la parcelle n° 174. En effet, la zone à bâtir prévue par l'art. 25 RPAC doit impérativement faire l'objet de prescriptions spéciales pour garantir les objectifs de protection de la Venoge. Dans le cas particulier, rien ne laisse présager que de telles mesures ne seront pas entreprises afin de préserver le cours d'eau et ses alentours à cet endroit. Le grief doit par conséquent être rejeté.

E. 5

Il s'ensuit que le recours de droit administratif est irrecevable. Le recours de droit public doit quant à lui être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. La recourante, qui succombe, doit supporter l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 OJ). Il n'est pas alloué de dépens (art. 159 al. 2 OJ).