

VD_OMNI AC.1998.0209 vom 13. Dezember 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-12-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1998.0209

FR: VD_OMNI AC.1998.0209 du 13 décembre 2004

IT: VD_OMNI AC.1998.0209 del 13 dicembre 2004

Regeste

FONDATION SUISSE POUR LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU PAYSAGE et crts, SAEGESSER Philippine et crts, SCHENK Pierre et crts et al. c/ DIRE et GRAVIERE DE L'ISLE SA (projets de gravières des Délices à Apples, de Chergeaulaz 2 à L'Isle et de station de traitement des graviers à Villars-Bozon) | Quel qu'ait pu être en l'espèce l'intérêt d'une station de traitement des graviers permettant l'utilisation du rail pour transporter les matériaux extraits des deux gisements situés dans le voisinage, il ne justifiait pas l'atteinte considérable au paysage qu'aurait constitué la création d'une zone industrielle de 2,5 hectares, très exposée à la vue, au milieu d'une zone agricole située dans le périmètre 3 du plan de protection de la Venoge et à laquelle la décision finale sur l'EIE reconnaissait "une valeur paysagère et écologique certaine" (consid. 4).

Erwägungen

E. 1

La renonciation de Gravière de l'Isle SA aux plans d'extraction et aux autorisations litigieuses rend les recours sans objet, tout au moins en ce qui concerne le fond du litige. En pareil cas, l'art. 52 al. 3 de la loi du 18 décembre 1984 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) dispose que le magistrat instructeur raye la cause du rôle et statue sur les frais et dépens. En l'occurrence - hormis le recours de Gravière de l'Isle SA, qui a été purement et simplement retiré - les recours conservent toutefois un objet limité dans la mesure où leurs auteurs maintiennent leurs conclusions tendant à ce que les décisions du DIRE mettant à leur charge un émolument de justice et des dépens à verser à Gravière de l'Isle SA soient réformées de manière à ce qu'ils soient libérés des frais et que des dépens leur soient alloués pour la procédure de première instance. Cette question, qui sort du cadre de l'art. 52 al. 3 LJPA, est du ressort du tribunal. Tenant compte cependant que, sur le fond, les recours sont sans objet, elle ne sera pas tranchée sur la base d'un examen approfondi du bien-fondé des décisions du DIRE confirmant, avec quelques réserves, la levée des oppositions, mais à la lumière des principes régissant le sort des frais et dépens lorsque l'affaire est classée avant jugement.

E. 2

a) En pareil cas, le juge tient compte de la position adoptée par chaque partie en début de procédure, afin de déterminer si et dans quelle mesure elle obtient ou non l'allocation de ses conclusions. En principe la partie qui acquiesce est censée succomber (v. art. 162 CPC, par analogie; RDAF 1994 p. 324, consid. 2b; André Grisel, Traité de droit administratif, p. 846; Martin Bernet, Die Parteientschädigung in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege, n. 255, p. 145). Ainsi la partie qui retire son recours est en règle générale censée succomber, les frais et dépens étant alors mis à sa charge sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les mérites du recours, à moins qu'il ne soit évident en l'état du dossier que la décision

entreprise aurait de toute façon dû être annulée ou réformée (v. notamment RDAF 1970 p. 154; 1976 p. 266; Grisel, *Traité de droit administratif suisse*, p. 846; Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, éd. 1983, p. 327). Réciproquement, lorsque le recours porte sur l'octroi d'une autorisation et que le bénéficiaire de cette dernière renonce à en faire usage, c'est en principe lui qui sera censé succomber. Encore faut-il, pour que ces présomptions s'appliquent, que le retrait du recours ou la renonciation à l'usage de l'autorisation contestée équivalent effectivement à un acquiescement. Lorsque le retrait du recours intervient parce que l'autorité a modifié sa décision dans le sens des conclusions du recourant, c'est bien entendu l'autorité qui sera censée succomber (RDAF 1994 p. 324). Il en va de même du constructeur qui obtient un retrait du recours en modifiant son projet dans le sens souhaité par le recourant (cf. arrêt RE 1991/0010 du 10 septembre 1992). Il arrive également que le recours soit retiré ou devienne sans objet pour des motifs qui n'impliquent ni désistement ni acquiescement de la part d'aucune des parties, par exemple lorsque le recourant, qui ne demandait qu'un délai d'exécution, l'obtient par l'octroi de l'effet suspensif et la durée de la procédure (v. RE 95/0018 du 22 septembre 1995). Le juge doit donc tenir compte de l'ensemble des circonstances, notamment, lorsque le constructeur renonce à son projet, des motifs qui ont été déterminants dans cette décision (v. arrêt RE 1993/0013 du 13 septembre 1993 et les réf.). En l'occurrence Gravière de l'Isle SA explique sa renonciation au projet litigieux par l'écoulement du temps et une évolution défavorable, tant sur le plan conjoncturel que du point de vue des transports dans la région de Morges. Cette explication apparaît tout à fait plausible, et l'on ne peut pas déduire de la renonciation de Gravière de l'Isle SA à poursuivre ses projets qu'elle se soit rendue, ne serait-ce que partiellement, aux arguments des opposants et qu'elle ait ainsi acquiescé aux recours. Dans ces conditions, on ne saurait se contenter, pour statuer sur le sort des frais et dépens, d'énoncer la règle générale selon laquelle le constructeur qui renonce au projet contesté est censé succomber.

b) Lorsque les circonstances ne permettent pas d'imputer à l'une ou l'autre des parties un comportement équivalant à un désistement ou un acquiescement, force est de tenir compte, sur la base d'un examen sommaire du dossier, de l'issue probable du litige avant que le recours ne devienne sans objet (v. Martin Bernet, *op. cit.*, ch. 253, p. 144). S'il n'est pas en mesure de supputer les chances de succès sur la base d'un examen sommaire du dossier, le juge appliquera les principes généraux du droit de procédure, selon lesquels il y a lieu de mettre les frais et dépens à la charge de la partie qui a provoqué la procédure devenue sans objet ou chez qui résident les motifs pour lesquels elle a pris fin de la sorte (ATF 118 Ia 494/495 consid. 4a).

E. 3

Le projet de station de traitement des graviers de Villars-Bozon avait initialement été mis à l'enquête publique, en 1987 et 1990, sous la forme d'une demande d'autorisation exceptionnelle de construire hors des zones à bâtir (art. 24 LAT). Dans sa version la plus récente, ce projet avait pris la forme d'un plan d'extraction au sens des art.

E. 6

et suivants de la loi du 24 mai 1988 sur les carrières (LCar-RSV 931.15). Certains des recourants ont contesté que cet instrument d'aménagement du territoire, semblable à un plan d'affectation cantonal (v. BGC printemps 1988, p. 771) ait été en l'occurrence approprié. A juste titre. En règle générale, le périmètre du plan d'extraction est déterminé selon les limites du gisement, une limite naturelle ou un ouvrage tel qu'une route ou une voie de chemin de fer (art. 7 al. 1 du règlement du 25 janvier 1991 d'application de la loi sur les

carrières [aRCar] en vigueur jusqu'au 30 juin 2004; art. 8 al. 1 du règlement du 26 mai 2004 d'application de la loi sur les carrières [RLCar]. Le périmètre peut inclure des terrains non productifs de matériaux ou dont l'exploitabilité est incertaine, nécessaire à une exploitation rationnelle ou dont la mise en valeur éventuelle doit être préservée. Ces terrains sont exactement délimités dans le plan d'extraction (art. 7 al. 2 aRCar; art. 8 al. 2 RLCar). L'art. 9 aRCar précisait en outre que le plan d'extraction "figure les zones d'affectation, les constructions ou équipements existants ou projetés sur le gisement ou ses environs proches, ..." (la directive du département établie en application de l'art. 9 al. 2 de l'actuel RLCar reprend la même formulation). Il doit ainsi exister une relation spatiale et fonctionnelle suffisamment étroite entre un gisement de matériaux et les installations de traitement qui lui sont liées pour que l'ensemble soit soumis à la procédure particulière du plan d'extraction. A défaut, les installations de traitement des graviers doivent trouver place en zone industrielle. En l'occurrence, les installations projetées à proximité de Villars-Bozon ne faisaient ni partie du plan d'extraction de la gravière de la Chergeaulaz 2, ni de celui de la gravière des Délices; elles faisaient l'objet d'un plan d'extraction distinct, dont la particularité était de délimiter une zone exclusivement consacrée au traitement des matériaux, située à quelques kilomètres des lieux d'extraction. Sans doute les installations projetées à Villars-Bozon étaient-elles vouées principalement au traitement des matériaux extraits des deux gravières précitées, mais pas exclusivement : il était également prévu d'y accueillir de faibles quantités de graviers extraits dans la région de Cossonay, ainsi que, pendant un certain temps, des matériaux provenant de la gravière de Montossey. On ne pouvait au demeurant pas exclure qu'elle traite ultérieurement, suivant l'évolution des circonstances, des matériaux issus d'autres sites. En outre, les installations prévues ne se limitaient pas à celles qui sont habituellement implantées sur le gisement ou à proximité immédiate de celui-ci (concassage, criblage et lavage des graviers); elles comportaient également une centrale à béton, ainsi qu'un vaste garage pour le dépôt et l'entretien des véhicules. Un ensemble d'installations de la nature et de l'importance de celles qui étaient prévues à proximité de Villars-Bozon aurait ainsi dû faire l'objet non pas d'un plan d'extraction, mais d'un plan partiel d'affectation communal (les conditions permettant l'établissement d'un plan d'affectation cantonal [v. art. 45 al. 2 LATC] n'étaient à première vue pas remplies). Cette procédure s'imposait d'autant plus que, même s'il était prévu démanteler la station de traitement de Villars-Bozon à la fin de l'exploitation de la gravière des Délices et de la Chergeaulaz 2 (sous réserve d'une nouvelle planification qui en aurait autorisé le maintien), la durée même de l'exploitation (30 ans) et l'importance des investissements consentis, étaient de nature à faire très sérieusement douter que cette portion du territoire de la Commune de l'Isle retrouve un jour sa vocation agricole. 4. On observe d'autre part que le site prévu pour la station de traitement de Villars-Bozon se trouve inclus dans le périmètre 3 (vallées de la Venoge et du Véron) du plan de protection de la Venoge approuvé par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports le 28 août 1997. Ce plan met en œuvre l'art. 6 ter de la Constitution du 1^{er} mars 1885, introduit par votation populaire du

E. 10

juin 1990 et demeurant provisoirement en vigueur en vertu des dispositions transitoires de la nouvelle Constitution du 14 avril 2003 (art. 179 al. 1). Il est destiné à assurer la protection des cours, des rives et des abords de la Venoge (art. 1^{er} al. 1 du règlement du plan de protection de la Venoge [ci-après : RPAC V]). Son objectif est d'assurer l'assainissement des eaux, de maintenir, restaurer les milieux naturels favorables à la flore et à la faune,

notamment la végétation riveraine ainsi que de conserver les milieux naturels les plus intéressants (al. 2). En ce qui concerne les vallées de la Venoge et du Véron (périmètre 3), le RPAC contient notamment la disposition suivante : " Art. 14.- Conservation du patrimoine Le patrimoine paysager et naturel lié à la Venoge et au Véron doit être préservé. Le PDM détermine les éléments du patrimoine paysager et naturel à sauvegarder et à restaurer. Il fixe les conditions nécessaires à la réalisation de ce principe." Le plan directeur des mesures (PDM) associé au PAC V ne comporte aucune mesure spécifique à l'endroit où devait s'implanter la station de traitement de Villars-Bozon; le secteur est simplement compris en zone agricole avec la mention : "L'espace agricole va au-delà de la limite de la vallée" , cette limite étant marquée au sud-ouest par la route reliant Villars-Bozon au lieu-dit "Les Toches". Il n'en demeure pas moins que, de par sa simple inclusion dans le périmètre 3 du PAC V, ce secteur mérite une attention particulière du point de vue de la protection du paysage. A l'issue de l'enquête publique ouverte en été 1993, le "groupe de travail PAC Venoge", en charge du projet du plan de protection de la Venoge, avait émis à l'égard de la station de traitement de Villars-Bozon un préavis défavorable, estimant d'un part que le choix du site ne faisait pas l'objet d'une justification suffisante, faute d'une étude de variantes, et que "l'impact du projet dans le paysage [était] trop important pour admettre la possibilité d'une bonne intégration" (v. préavis du 27 août 1993). Le groupe de travail PAC Venoge est toutefois revenu sur ce préavis dans sa séance du 27 juin 1994, après que Gravière de l'Isle SA eut complété le dossier par un rapport d'expertise du bureau Aragao et Gasser, ingénieurs conseils SA, démontrant que, parmi plusieurs variantes étudiées et en fonction de divers critères d'appréciation, l'implantation d'une station de traitement et graviers à Villars-Bozon était celle qui présentait le bilan global le plus favorable, malgré qu'elle figurait parmi les plus mal notées du point de vue de son insertion dans le site et de son impact sur le paysage. Le groupe de travail relevait en outre que, si la variante de Villars-Bozon était finalement admise, il y aurait lieu de porter un soin particulier aux aménagements extérieurs, notamment aux talus de remblai arborisés et d'atténuer les ruptures de pente avec le terrain naturel; le traitement architectural des bâtiments devait également être amélioré par rapport au projet, remanié, de décembre 1991, "afin que l'usine devienne un point attractif pour le paysage." A ses yeux, la diminution du gabarit des bâtiments n'était pas suffisante et la collaboration avec un architecte devait être envisagée. Dans sa décision finale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 13 août 1996, le DTPAT a considéré que, moyennant les précautions qui seraient encore prises avant l'octroi du permis de construire pour améliorer l'intégration des bâtiments et des installations dans le paysage, l'impact paysager de la station de traitement de Villars-Bozon restait admissible et qu'il devait être mis en balance avec les avantages décisifs qui résulteraient, pour toute la région, du transport des matériaux par le rail (v. p. 59 à 62 et 69 à 71). Dans cette pesée des intérêts, la nécessité de transporter la majeure partie des matériaux par le rail pour garantir une exploitation de la gravière des Délices et de celle de la Chergeaulaz 2 conforme aux exigences de la protection de l'environnement et le fait que, parmi les diverses implantations étudiées pour une station de traitement des graviers, celle de Villars-Bozon étaient la seule réellement faisable (v. rapport Aragao et Gasser du 29 juin 1994, p. 79), apparaissent décisifs. La pesée des intérêts se résumait donc, en fin de compte, à mettre en balance les avantages de l'exploitation de la gravière des Délices et de celle de Chergeaulaz 2 pour l'approvisionnement du canton en matériaux pierreux et l'atteinte indéniable qu'aurait porté au paysage la station de traitement de Villars-Bozon. Le département intimé a confirmé cette manière de raisonner en considérant que "la conformité du projet de station de

traitement au regard du PAC Venoge [devait] également s'apprécier dans le cadre d'une pesée globale des intérêts. Il s'agit principalement d'examiner si les différents avantages qui caractérisent le projet l'emportent sur les atteintes à la nature et au paysage qu'il implique en tenant notamment compte du fait qu'il s'agit d'un paysage de qualité qui est encore bien conservé" (v. décision sur le recours du WWF Vaud, consid. III p. 36 let. cc), et il a en conséquence considéré que la station de traitement de Villars-Bozon était admissible "au stade de l'adoption du plan d'extraction" , tout en insistant sur la nécessité de prendre, dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire, des mesures destinées à l'amélioration de l'intégration paysagère qui permettent de respecter les exigences du PAC Venoge (décision précitée, p. 37). Le Tribunal administratif ne partage pas cette manière de voir et considère au contraire que, face à un projet aussi précis et concret que celui mis à l'enquête publique, la question de la protection du paysage devait être réglée au stade de la planification déjà, et non pas reportée au moment du permis de construire, où auraient dû être prises des mesures dont on admettait qu'elles n'étaient pas encore été définies. La planification d'une zone industrielle de 2,5 hectares dans une zone agricole actuellement libre de constructions, qui plus est à l'intérieur d'un périmètre protégé par le PAC Venoge, devait obéir aux principes régissant l'aménagement du territoire, en particulier à celui qui veut que le paysage soit préservé et que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3 al. 1 let b LAT). Le site où devait s'implanter la station de traitement de Villars-Bozon se trouve au milieu d'un vaste plateau de terres agricoles, formé d'une alternance de champs et de petits bosquets; il est éloigné de toute construction dans un rayon de 500 m ou plus, si l'on excepte quelques rares bâtiments agricoles isolés. Ce site est très exposé aux vues lointaines, notamment de l'ouest et du nord compte tenu de la topographie (chaîne du Jura). La station elle-même aurait été très visible, également depuis les terrains avoisinants, et en particulier depuis la route cantonale et le BAM. Elle aurait pris la forme d'un vaste camp retranché, long d'environ 280 m et large de 80, entouré d'un talus arborisé s'appuyant sur une sorte de mur d'enceinte intérieur d'une hauteur pouvant atteindre 4 m par rapport au terrain aménagé en déblai. Dans cette espace auraient pris place des bâtiments volumineux, en particulier un bloc de 18 m sur 30, atteignant une hauteur de près de 25 m sur la moitié de sa surface, abritant les installations de criblage, de lavage et de concassage secondaire. Les silos de la centrale à béton auraient atteint une vingtaine de mètres de haut. Pour répondre aux critiques du Service de l'aménagement du territoire et du groupe de travail PAC Venoge, Gravière de l'Isle SA s'était certes efforcée de démontrer qu'il était possible de diminuer l'impact visuel des installations en réduisant le volume des bâtiments et en leur conférant un aspect moins industriel (toits à deux pans en lieu et place de volumes rectangulaires, hauteur réduite). En l'absence de tout descriptif technique, on peut cependant s'interroger sur la faisabilité de ces améliorations esthétiques : les bâtiments mis à l'enquête faisaient l'objet de plans précis, dont on pouvait déduire que leurs dimensions se trouvaient en étroite relation avec les installations techniques qu'ils devaient abriter; abaisser de plus de 3 m la hauteur du bâtiment principal, qui plus est en le recouvrant d'un toit à deux pans modifiant considérablement sa géométrie initiale, n'apparaissait pas évident. Quoi qu'il en soit, même avec des améliorations esthétiques, les installations projetées (bâtiments, bandes transporteuses, silos de la centrale à béton, tas de matériaux) auraient continué de présenter un aspect complètement étranger et mal intégré au paysage environnant. En particulier le bâtiment principal, d'une hauteur équivalente à celle d'un immeuble de cinq étages, érigé au milieu d'un espace plat et découvert, aurait constitué un élément dont on voit mal comment,

même avec le concours d'un architecte de talent, il aurait pu devenir "un point attractif pour le paysage" (pour reprendre les termes du groupe de travail PAC Venoge). Ainsi, quel qu'ait pu être l'intérêt de l'utilisation du rail pour transporter les matériaux extraits des deux gravières projetées, il ne justifiait pas l'atteinte considérable au paysage qu'aurait constitué la création d'une zone industrielle de 2,5 hectares, très exposée à la vue, au milieu d'une zone agricole à laquelle la décision finale sur l'étude de l'impact sur l'environnement reconnaissait "une valeur paysagère et écologique certaine" (p. 59). Pour ce motif également, les recours auraient donc dû être admis. 5. Les recourants (à l'exception de Gravière de l'Isle SA), auraient donc dû obtenir gain de cause auprès du DIRE et c'est par conséquent à tort qu'ils ont été chargés des frais et dépens. Ceux-ci auraient dû au contraire être supportés par Gravière de l'Isle SA, qui avait conclu au rejet des recours. En effet, lorsque la procédure met en présence, comme c'était le cas en l'espèce, une ou plusieurs parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, c'est en principe à cette partie de supporter les frais et dépens lorsqu'elle est déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou modifiée (v. RDAF 1994 p. 324). Il convient dès lors de réformer dans ce sens les décisions sur recours rendues par le DIRE le 19 novembre 1998 à l'encontre des actuels recourants. S'agissant du montant de l'émolument, on s'en tiendra au chiffre arrêté par le DIRE dans les cas où les recours ont été déclarés irrecevables ou entièrement rejetés (600 fr.). En ce qui concerne les dépens, les montants alloués par le DIRE ne tiennent pas suffisamment compte de l'importance et des difficultés de la cause; ils seront en conséquence réévalués. 6. En ce qui concerne le sort des frais et dépens de la présente procédure, il convient de tenir compte, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, de l'issue prévisible des recours s'ils n'avaient pas été, pour l'un, retiré ou n'étaient pas devenus, pour les autres, sans objet. Comme on vient de le voir à propos du sort des frais et dépens de la première instance, le recours de Gravière de l'Isle SA aurait été rejeté et les autres recours admis. Conformément aux art. 38 et 55 LJPA, un émolument sera donc mis à la charge de Gravière de l'Isle SA, qui devra en outre verser une indemnité à titre de dépens aux recourants qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtiennent gain de cause. La Commune de l'Isle, qui n'aurait pas obtenu l'allocation de ses conclusions, n'a en revanche pas droit à des dépens. 7. Le montant de l'émolument tiendra compte du fait que, malgré qu'elle est devenue sans objet sur le fond, la cause a néanmoins dû être jugée de manière sommaire sur la question des frais et dépens de première instance et qu'elle avait auparavant nécessité de nombreuses opérations de procédure, ainsi que de longues heures d'étude du dossier en vue de l'audience du 9 octobre 2002. Le montant des dépens alloué prendra également en considération l'importance et la difficulté de la cause.

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