

VD_OMNI AC.1999.0140 vom 13. März 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-03-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1999.0140

FR: VD_OMNI AC.1999.0140 du 13 mars 2000

IT: VD_OMNI AC.1999.0140 del 13 marzo 2000

Regeste

BCV c/DIRE/Vufflens-la-Ville | L'art. 6 ter Cst VD, issu de l'initiative Sauver la Venoge constitue aux côtés d'autres dispositions, une base légale suffisante pour la création de zones inconstructibles du PAC Venoge (30 m. de part et d'autre du cours d'eau, voire une bande plus large, comme en l'espèce, en présence de circonstances particulières).

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 13.03.2000 AC.1999.0140

BCV c/DIRE/Vufflens-la-Ville | L'art. 6 ter Cst VD, issu de l'initiative Sauver la Venoge constitue aux côtés d'autres dispositions, une base légale suffisante pour la création de zones inconstructibles du PAC Venoge (30 m. de part et d'autre du cours d'eau, voire une bande plus large, comme en l'espèce, en présence de circonstances particulières).

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 13 mars 2000 sur le recours interjeté par BANQUE CANTONALE VAUDOISE, à Lausanne, représentée par l'avocat Denis Sulliger, à Vevey contre la décision rendue sur recours le 11 août 1999 par le Département des institutions et des relations extérieures rejetant son pourvoi relatif au plan de protection de la Venoge * * * * * Composition de la section: M. Etienne Poltier, président; M. J.-A. Rickli et Mme Silvia Uehlinger, assesseurs. Vu les faits suivants: A. a) Le 10 juin 1990, le peuple vaudois a accepté l'initiative constitutionnelle "Sauvez la Venoge". Cette votation a donc entraîné l'introduction d'un article 6ter dans la Constitution du canton de Vaud (Cst. VD), selon lequel le cours, les rives et les abords de la Venoge sont protégés (al. 1); un plan d'affectation cantonal doit en outre préciser l'étendue de cette protection (al. 2). b) Conformément à ce mandat constitutionnel, le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports (ci-après : DTPAT), après des études préliminaires, a élaboré un projet de plan de protection de la Venoge, couvrant 41 km de cours d'eau et concernant 59 communes. Le département a procédé, au cours du printemps 1995 et conformément à l'art. 73 LATC, à une première consultation des communes au sujet du projet. Ce dernier a été mis à l'enquête publique du 25 octobre au jeudi 23 novembre 1995. B. Après avoir confié au Bureau Econat, à Yverdon, à l'urbaniste Jean-Daniel Urech, à Lausanne, et au Bureau Ecotec, à Genève, diverses études portant sur le bassin versant et les rives, le département, notamment sur la base des éléments recueillis durant l'enquête publique, a élaboré le rapport exigé par l'art. 26 OAT au sujet du plan de protection de la Venoge, ce en juin 1997. a) Les auteurs du plan ont tout d'abord retenu que la disposition constitutionnelle visait tout à la fois la Venoge elle-même et son affluent le Veyron; cela se justifiait notamment du fait que le Veyron, au confluent de ces deux cours d'eau, présente un débit égal à celui de la Venoge, le Veyron étant d'ailleurs plus long que la Haute Venoge. En outre, selon la décision attaquée, il résulte des débats au Grand Conseil précédant la votation populaire que la

protection devait porter sur l'un comme l'autre de ces cours d'eau (v. à ce sujet BGC février 1990, 2360 ss, spéc. 2378; v. cependant p. 2364 où le Conseil d'Etat semble affirmer, au contraire, que l'initiative ne concernerait pas le Veyron). b) Au surplus, les auteurs du plan ont d'emblée choisi, selon l'objectif de protection visé – milieu naturel, paysage, par exemple – de définir des périmètres de protection divers, à géométrie variable. De surcroît, compte tenu du fait que lesdits périmètres sont très étendus, ils ne pouvaient être soumis à un degré de protection identique; les auteurs du plan ont donc choisi l'option de viser une protection ciblée, plus pointue, pour les éléments méritant une protection particulière. c) Le projet comporte au demeurant deux volets principaux, constituant chacun un instrument de nature différente au vu de la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle. Il s'agit tout d'abord du plan d'affectation cantonal à proprement parler, lequel comporte des mesures d'affectation au sens de la législation sur l'aménagement du territoire, et par ailleurs du plan directeur des mesures (abrégé PDM); ce dernier dresse en quelque sorte la liste des mesures positives qui sont nécessaires pour maintenir et restaurer les milieux naturels favorables à la flore et à la faune, voire pour assurer le respect d'autres objectifs de la règle constitutionnelle. S'agissant du plan, celui-ci comporte quatre périmètres distincts. Le premier englobe les cours d'eau eux-mêmes, jusqu'à la limite des hautes eaux (en moyenne annuelle); il s'agit ici d'assurer principalement une protection qualitative et quantitative des eaux de ces rivières (art. 8 du règlement accompagnant le plan; abrégé ci-après : RPAC). Le deuxième périmètre couvre les couloirs de la Venoge et du Veyron, lesquels sont protégés dans leur intégralité (art. 11 RPAC); il s'agit des zones de libre évolution du cours d'eau, à l'intérieur desquels aucune intervention n'est en principe réalisée (al. 2; voir cependant art. 12 et 13 RPAC). Ce périmètre comprend, selon le rapport 26 OAT, les berges, les zones alluviales, les zones de libre évolution des cours d'eau, la végétation riveraine, les surfaces nécessaires à leur restauration, ainsi que le delta de la Venoge; le couloir a une largeur minimale de 30 mètres à compter de part et d'autre du bord du cours d'eau, mais il a parfois été délimité plus largement, notamment en raison des risques d'inondation. Dans le troisième périmètre, qui s'étend aux vallées de la Venoge et du Veyron, il s'agit de préserver le patrimoine paysager et naturel lié à ces cours d'eau (art. 14 RPAC). Le quatrième périmètre englobe enfin l'ensemble du bassin versant de ces cours d'eau; s'appliquent ici diverses dispositions de nature à préserver la Venoge et le Veyron d'atteintes polluantes diverses. S'agissant plus particulièrement de la zone protégée des couloirs de la Venoge et du Veyron, les art. 22 ss RPAC définissent de manière plus précise les affectations du sol; le plan prévoit ainsi la délimitation de zones alluviales (il s'agit de zones alluviales d'importance nationale, régies notamment par l'art. 22 RPAC), des zones protégées proprement dites où l'exploitation agricole est admise à certaines conditions, mais non la construction (art. 23) et des zones intermédiaires (art. 24). Le plan délimite par ailleurs, à l'intérieur du même périmètre, des zones à bâtir maintenues – il en est d'autres qui sont déclassées. Selon l'art. 25 al. 3 RPAC, les zones à bâtir maintenues dans le périmètre précité doivent faire l'objet de prescriptions spéciales pour garantir les objectifs de protection de la Venoge; ces dernières sont fixées par de nouveaux plans d'affectation ou introduites par la modification des plans d'affectation existants (alinéa 4). Par ailleurs, l'art. 31 RPAC précise que les plans d'affectation communaux approuvés avant l'entrée en vigueur du plan de protection de la Venoge et non conformes à celui-ci doivent être mis à jour lors de chaque révision, mais au plus tard dans les huit ans à compter de leur date d'approbation (alinéa 1); auparavant, les projets de construction prévus dans des zones à bâtir non adaptées au plan d'affectation cantonal doivent faire l'objet d'un préavis du service de l'aménagement du

territoire (alinéa 2). On notera que, dans un souci de lisibilité de la documentation soumise à l'enquête publique, le dossier comportait des plans des déclassements, établis par communes au 1:5000; ceux-ci indiquaient en effet les surfaces actuellement sises en zone à bâtir qui deviendront à l'avenir inconstructibles. C.

L'enquête publique a suscité 170 oppositions et 31 remarques; le DTPAT a statué sur celles-ci par décisions du 28 août 1997. D.

La Banque Cantonale Vaudoise (ci-après : BCV) est propriétaire de la parcelle 238 de la Commune de Vufflens-la-ville, située au lieu-dit "Moulin de la Palaz". Il s'agit d'un bien-fonds de 8'635 m²; à teneur du plan général d'affectation de la Commune de Vufflens-la-Ville, approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 5 mars 1986 (ce dernier a encore approuvé des modifications au dit plan le 28 mars 1990), dite parcelle est affectée en zone artisanale. On notera encore que ce bien-fonds était propriété de Françoise Percy Davis, depuis le 2 décembre 1987; la BCV l'a acquis dans le cadre d'une vente forcée qui s'est déroulée le 7 octobre 1992, soit postérieurement à l'adoption de l'art. 6ter Cst. VD. E.

La BCV a formé opposition au projet de PAC Venoge, dans le cadre de l'enquête publique. Par décision du 28 août 1997, le Département des travaux publics de l'aménagement et des transports (DTPAT); devenu depuis lors le Département des infrastructures (ci-après : DINF); a écarté cette opposition. Dite décision souligne que le périmètre 2 (couloirs de la Venoge et du Veyron) constitue l'une des pièces maîtresse du dispositif de protection; elle rappelle que l'ampleur du couloir, qui est de 30 m. de largeur au minimum, peut être étendu en présence de circonstances particulières. Elle poursuit ainsi : "Dans le cas particulier, cette parcelle est située dans son entier dans la zone à risque d'inondation fort à moyen. Bordée sur deux de ses côtés par une aire boisée, sur un troisième côté par une route et sur le dernier par la Venoge et le chemin qui l'en sépare, cette parcelle est, de plus, par le jeu des diverses règles de distance, d'ores et déjà inconstructible sur une partie importante de sa surface. Enfin, l'aire boisée dont il vient d'être question fait incontestablement partie d'un contexte paysager devant être protégé." Dite décision ajoute encore une précision pour justifier le traitement distinct des parcelles 238, respectivement 196, cette dernière étant sise de l'autre côté de la route cantonale. b) La BCV a ensuite recouru sans succès auprès du Département des institutions et des relations extérieures (ci-après : DIRE), lequel a statué par décision du 11 août 1999. Ce dernier rappelle (consid. II b/aa) les objectifs généraux de la délimitation des couloirs de la Venoge et du Veyron. S'agissant du risque d'inondation invoqué par le DTPAT, cette décision indique ce qui suit : "Les secteurs soumis à un risque d'inondation fort à moyen correspondent généralement à des milieux naturels de valeur. En outre, la protection des constructions et installations qui pourraient y être édifiées est susceptible d'impliquer des interventions lourdes sur le cours d'eau. Or, la limitation, voire la suppression, de ce type d'intervention est manifestement un des objectifs qui peuvent être déduits de l'art. 6ter CV. L'affectation de ces secteurs en zone protégée inconstructible entre par conséquent dans le cadre du mandat constitutionnel." S'agissant par ailleurs de l'argument paysager, également évoqué par le DTPAT, le DIRE retient que la parcelle 238 se trouve dans un secteur boisé qui possède indéniablement une certaine valeur dans la mesure notamment où, pour l'essentiel, il a conservé son caractère naturel (ibidem). c) C'est cette dernière décision que la BCV a entreprise au Tribunal administratif, par acte du 1er septembre 1999, déposé par l'intermédiaire de l'avocat Denis Sulliger; elle conclut en substance et avec dépens à la réforme de cette décision en ce sens que seule la partie qui se trouve à une distance inférieure de 30 m. à la limite des hautes eaux de la Venoge est colloquée dans le périmètre 2 du plan d'affectation cantonal no 284. Le Service de l'aménagement du territoire, la

Conservation de la faune, le Service des eaux, sols et assainissement, ainsi que la Municipalité de Vufflens-la-Ville, représentée par l'avocat Philippe Richard, ont conclu au rejet du recours; les services précités ont au demeurant été invités à verser au dossier des éléments complémentaires, sur lesquels on reviendra plus bas. d) Le Tribunal administratif a tenu audience à Vufflens-la-Ville le 1er mars 2000, en présence des représentants des parties. A cette occasion, le tribunal a procédé à une vision locale, laquelle s'est déroulée après de fortes pluies; il a ainsi pu constater, alors que la Venoge avait atteint un niveau proche de celui des hautes eaux, les conséquences de crues dans ce secteur. En particulier, le cordon boisé qui ceint la parcelle 238 à proximité de la dérivation du secteur de la Pale présentait de nombreuses surfaces inondées; en revanche, on ne notait pas encore la présence d'eau sur la parcelle 238 elle-même. La municipale Rossel a indiqué avoir pu constater des inondations sur une partie de ce bien-fonds; elle a présenté au tribunal des photographies dans ce sens. La parcelle 238 se présente comme une surface en nature de pré-champs, qui prend place à un niveau inférieur à celui de la route cantonale qui la borde au nord-ouest; côté Venoge, elle est bordée par un étroit cordon boisé, ainsi que par un chemin de berge. Elle est pour le surplus enserrée par des surfaces forestières qui se trouvent de part et d'autre du canal de la Pale, comme on l'a signalé déjà ci-dessus. Elle est caractérisée par le fait qu'elle prend place dans un secteur vierge de toute construction. Sur le plan paysager, il s'agit d'un compartiment de terrain présentant un certain charme, les arbres de haute futaie masquant au demeurant les zones villas sises à l'aval du village de Vufflens-la-Ville, depuis la route cantonale. Le compartiment de terrain qui s'offre à la vue au nord-ouest de la route cantonale - c'est-à-dire de l'autre côté de celle-ci, par rapport à la parcelle 238 - est quant à lui marqué par de nombreuses constructions, à caractère artisanal, notamment un hangar à proximité du cours de la Venoge; on note également la présence d'une ancienne scierie, ainsi que d'autres bâtiments qui se trouvent en zone artisanale, selon la planification actuellement en vigueur et qui seront maintenus dans une zone mixte (périmètre C "Moulin de la Palaz, ouest"). Par ailleurs, on note la présence, vis-à-vis de l'extrémité nord de la parcelle 238, du bien-fonds 196, qui accueille actuellement une maison d'habitation. Lors de l'audience, les représentants de la municipalité ont précisé que, parallèlement à l'élaboration du PAC Venoge, les options de base retenues par les autorités communales en relation avec le plan des zones avaient fortement évolué depuis l'entrée en vigueur, le 5 mars 1986, du plan antérieur. Ainsi, la municipalité a-t-elle proposé l'abandon d'une part importante de la zone artisanale qui prévalait dans le secteur de la Palaz (pour la parcelle 238, notamment, mais aussi de l'autre côté de la route cantonale), cela pour adopter une zone protégée - correspondant au périmètre du couloir protégé du PAC Venoge - et une zone de verdure; elle n'a maintenu une zone d'habitation individuelle que sur la parcelle 196, déjà bâtie, bien-fonds qui se trouve jouxter immédiatement d'autres surfaces largement bâties et affectées à la zone mixte du Moulin de la Palaz, comme on l'a vu (au nord de la parcelle 196). La municipalité a encore précisé que le projet de révision du plan des zones qui vient d'être décrit brièvement devrait être soumis au Conseil communal de Vufflens-la-Ville au courant du mois d'avril 2000; la recourante a indiqué pour sa part qu'elle avait formé opposition à ce plan. Considérant en droit: 1. a) La BCV est propriétaire d'un bien-fonds actuellement colloqué en zone artisanale, qui se verrait déclassé en application du projet de plan. La BCV peut ainsi incontestablement se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 37 LJPA, de sorte qu'elle a qualité pour recourir. b) Le PAC litigieux a été élaboré à la suite de l'adoption, par le souverain, de l'art. 6ter Cst VD; à teneur de dite disposition: "Le cours, les rives et les abords de la Venoge sont

protégés. Un plan d'affectation cantonal précise l'étendue de cette protection. Ce plan et les dispositions accessoires comprennent toutes mesures utiles notamment pour : a) assurer l'assainissement des eaux; b) maintenir et restaurer les milieux naturels favorables à la flore et à la faune, notamment la végétation riveraine; c) classer les milieux naturels les plus intéressants; d) interdire toute construction, équipement, installation ou intervention dont la réalisation irait à l'encontre des objectifs ci-dessus." La recourante ne paraît pas contester sérieusement que l'adoption de cette règle le 10 juin 1990 par le peuple vaudois constitue un élément nouveau, pouvant être considéré comme une "circonstance sensiblement modifiée" au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, permettant une adaptation de la planification existante (voir à ce sujet Aemisegger et al., Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich, 1999, plus spécialement Thierry Tanquerel, no 37 et 38 ad. art. 21 LAT, au sujet des changements législatifs; on peut faire des remarques similaires à propos des art. 37 LEaux, 3 et 4 LACE évoqués plus loin). c) Le plan ici litigieux comporte des restrictions au droit de la propriété de la recourante; il convient ainsi de vérifier si celles-ci reposent sur une base légale, répondent à un intérêt public et enfin sont conformes au principe de la proportionnalité. aa) S'agissant tout d'abord du droit fédéral, on rappelle que, dans le cadre de leurs tâches d'aménagement du territoire, les cantons et les communes soutiennent les efforts qui sont entrepris aux fins notamment de protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, la terre, l'eau, la forêt et le paysage (art. 1er al. 2a LAT). Selon l'art. 3 al. 2 LAT, le paysage doit en outre être préservé; cette disposition précise qu'il convient notamment de tenir libre les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci (lit. c), ainsi que de conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement (lit. e). Par ailleurs, selon l'art. 17 LAT, les zones à protéger comprennent les cours d'eau, les lacs et leurs rives (lit. a), les paysages d'une beauté particulière (lit. b) ou encore les monuments naturels (lit. c) et les biotopes dignes d'être protégés (lit. d). Selon l'alinéa 2 de cette disposition, le droit cantonal peut prescrire, au lieu de délimiter des zones à protéger, d'autres mesures adéquates. Le droit cantonal comporte des règles similaires. Ainsi, l'art. 1er LATC indique que l'aménagement du territoire tient compte des exigences découlant de la protection des sites et des espaces naturels (al. 3). Selon l'art. 47 LATC, les plans et les règlements d'affectation – il peut s'agir de plans d'affectation communaux ou cantonaux – peuvent contenir des dispositions relatives aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau (al. 2 ch. 2). L'art. 54 LATC, enfin, prévoit expressément la possibilité de délimiter des zones protégées, qui peuvent être destinées en particulier à la protection des sites, des paysages d'une beauté particulière, des rives de lacs et de cours d'eau (al. 1, 1ère phrase); en outre, les mesures de protection adéquates peuvent également être prescrites dans le cadre d'autres zones, définies aux art. 48, 50a, 51 et 52 LATC. On peut signaler également les règles de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (ci-après: LPNMS) et ses dispositions d'application (v. p. ex. art. 7 LPNMS). Cette loi prévoit notamment la possibilité de procéder à des mesures de classement de paysages ou de milieux naturels intéressants (art. 20 ss LPNMS); il s'agit-là au demeurant d'un instrument qui présente toutes les caractéristiques d'un plan d'affectation cantonal. L'art. 45 al. 2 lit. c prévoit pour sa part expressément que l'Etat peut établir des plans d'affectation cantonaux pour les paysages, les sites, les rives de lacs et de cours d'eau (v. aussi art. 24 LPNMS). Dans le souci d'être complet, on signalera également l'art. 37 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur les eaux (ci-après : LEaux; RS 814.20). Selon cette disposition, les cours d'eau ne peuvent être endigués ou corrigés que si ces interventions

s'imposent pour protéger des personnes ou des biens importants (al. 1 lit. a) ou permettent d'améliorer l'état d'un cours d'eau déjà endigué ou corrigé (lit. c; on laissera de côté ici la lettre b, sans pertinence). Lors de telles interventions, le tracé naturel des cours d'eau doit autant que possible être respecté ou rétabli; les eaux et les rives doivent être aménagées de façon à ce qu'elles puissent accueillir une faune et une flore diversifiées, que les interactions entre eau superficielle et eau souterraine soient maintenues autant que possible et enfin à ce qu'une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives (al. 2). La loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE; RS 721.100) complète les règles qui précèdent et notamment l'art. 37 al. 1 lit. a précité. Selon l'art. 3 LACE, les cantons assurent la protection contre les crues en priorité par des mesures d'entretien et de planification (al. 1); si cela ne suffit pas, ils prennent les autres mesures qui s'imposent telles que corrections, endiguement et bassin de rétention des crues (al. 2). Lors de telles mesures, le tracé naturel des cours d'eau doit être autant que possible respecté ou, à défaut, reconstitué (cette disposition reproduit en outre des exigences similaires à celles de l'art. 37 al. 2 LEaux, pour ces interventions). Ces dispositions sont complétées, au niveau cantonal, par la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (ci-après LVPol). Quoi qu'il en soit, ce dispositif légal, postérieur à l'entrée en vigueur du plan des zones actuellement en force, comporte une approche de la gestion des cours d'eau plus respectueuse de la nature et de l'environnement que par le passé. Pour le surplus, les exigences qui découlent de ces derniers textes doivent bien évidemment être prises en compte dans le cadre de la mise en oeuvre de l'art. 6ter Cst. VD, quand bien même cette disposition n'aurait pas pour objectif propre la police des eaux dépendant du domaine public. En d'autres termes, le principe de coordination vaut également dans le cadre de l'élaboration du PAC Venoge; il convient ainsi d'y intégrer les préoccupations d'intérêt public découlant par exemple de la LACE, laquelle prévoit précisément des mesures d'aménagement pour prévenir les conséquences néfastes des crues. bb) La conjonction de la norme constitutionnelle précitée et des textes de droit fédéral et de droit cantonal susmentionnés conduit à admettre que, sur le principe, la mesure attaquée repose sur une base légale suffisante. La recourante qualifie toutefois l'affectation en zone protégée de la parcelle 238 de mesure de classement, relevant de l'art. 6ter al. 2 lit. c. Or, ce bien-fonds, même s'il a conservé un caractère naturel, ne saurait être considéré, selon elle, comme faisant partie des milieux naturels les plus intéressants; à tout le moins, cela n'a pas été démontré par les autorités intimées ou concernées. A cela, le SAT rétorque, non sans raison, que l'on n'a pas affaire en l'occurrence à un classement, mais seulement à la collocation de la parcelle en question dans une zone de non bâtir; cette mesure peut reposer notamment sur l'art. 6ter al. 2 lit. b et d. Dans ce cadre, il s'agirait seulement de maintenir et restaurer des milieux naturels favorables à la flore et à la faune, notamment la végétation riveraine. La recourante considère que l'on joue en quelque sorte sur les mots; selon elle, en effet, la mesure attaquée revient matériellement à un classement de la parcelle 238. Le tribunal constate que l'inclusion de la parcelle 238 dans le périmètre du couloir protégé de la Venoge entraîne son inconstructibilité et, partant, implique une restriction au droit de propriété analogue à celle d'une mesure de classement, au sens technique que lui donne la LPNMS. Il n'en reste pas moins que l'art. 6ter Cst. VD (à son al. 2 lit. b et d) autorise des mesures, sans doute analogues à celles d'un classement au sens formel, mais consistant essentiellement dans une interdiction de construire visant d'autres buts que la seule préservation des milieux naturels les plus intéressants. Au surplus, la règle constitutionnelle reformule d'une certaine manière le principe de la proportionnalité à son al. 2 lit. c; ce principe s'est concrétisé, dans

le cadre du plan, par le concept d'une protection à géométrie variable. A cet égard, le plan a choisi d'accorder une protection accrue essentiellement - si l'on fait abstraction des cours d'eau eux-mêmes de la Venoge et du Veyron - aux couloirs entourant ces derniers; ceux-ci sont composés en principe d'une bande de 30 mètres de chaque côté à compter de la limite des hautes eaux. Cette protection accrue dans la bande de 30 mètres n'étant au demeurant pas contestée, il reste ici à déterminer si elle se justifie également à proximité immédiate, sur une profondeur un peu plus importante, à savoir ici sur une profondeur de l'ordre de 100 mètres environ au vu de circonstances propres au bien-fonds en question. On constate à vrai dire ici que la question de l'existence d'une base légale ne fait ici en définitive guère de doute, le débat se déplaçant plutôt sur le terrain du respect du principe de proportionnalité (v. ci-après consid. 2). Le tribunal ne peut ainsi pas faire sienne l'affirmation de la recourante selon laquelle la mesure frappant la parcelle 238 serait dépourvue de base légale ou qu'elle serait contraire à l'art. 6ter Cst. VD. 2.

On examinera ci-après simultanément l'exigence d'un intérêt public et celle du respect du principe de la proportionnalité, s'agissant du déclassement projeté de la parcelle 238. On rappellera encore que le principe de la proportionnalité se décompose lui-même en trois règles. aa) Selon la règle d'aptitude tout d'abord, le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé. Lorsque la loi laisse à l'autorité, comme en l'occurrence, le choix entre diverses mesures pour lesquelles elle est également compétente, sa liberté est restreinte, la sélection étant orientée par l'exigence d'une adéquation à la fin d'intérêt public qui est poursuivie (v. notamment, s'agissant d'une norme, l'exemple illustré par l'ATF 119 Ia 348, déjà cité, cons. 3b, dans lequel le Tribunal fédéral a jugé qu'une loi genevoise réquisitionnant les logements laissés vides de manière abusive, en situation de pénurie, était un moyen propre à prévenir les crises et à en atténuer les effets lorsque ces dernières sont inévitables; v. également ATF 118 Ia 394, cons. 4 et 5; cf. au surplus les exemples cités par Moor, op. cit., pp. 418-420). La règle de la nécessité exige qu'entre plusieurs moyens, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés. Selon cette dernière, une restriction au droit de propriété ne doit pas imposer au propriétaire des obligations qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public recherché (cf. Eric Brandt, Les plans, in L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, Lausanne 1989, p. 78, références citées). Dès lors, l'autorité concernée a l'obligation d'adopter la mesure la moins incisive, c'est à dire celle qui est la moins préjudiciable au particulier pour parvenir au but d'intérêt public visé (ATF 108 Ia 219-220; 110 Ia 33-34). Cela dit, pour prendre l'exemple de l'expropriation formelle, cette règle ne signifie pas que seul ce qui est absolument nécessaire puisse être exproprié, le critère est plutôt celui d'une exécution raisonnable de l'ouvrage (v. Moor, op. cit., vol. III, p. 403). Enfin, le principe de la proportionnalité stricto sensu ou de la subsidiarité limite le choix des mesures administratives. Il s'agit de déterminer l'importance prise par la mesure sur la situation de l'administré et d'examiner si le but atteint par cette mesure n'exige pas de ce dernier des sacrifices excessifs. Cette règle permet ainsi de mettre en balance les effets de la mesure sur l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (v. Moor, op. cit., vol. I, p. 421, références citées), ce en comparant la situation actuelle avec l'utilisation possible de la parcelle résultant de l'adoption de la mesure (v. sur ce point ATF 115 Ia 27, cons. 4 b, cc). bb) La recourante tient la motivation de la décision attaquée pour indigente. Force est de relever que ce grief n'est pas dénué de pertinence, dès lors que les considérations particulières relatives au cas de la parcelle 238 sont des plus maigres (en tous les cas, la décision du DIRE n'apporte quasiment aucun complément à celle de la décision sur opposition). La décision sur

opposition relevait, de manière générale, qu'il pouvait se justifier, selon les endroits, de délimiter le périmètre des couloirs de la Venoge et du Veyron sur une largeur plus importante que 30 m, cela pour des raisons précises, lesquelles ont fait l'objet d'un examen attentif au cas par cas; ces raisons pouvaient avoir trait à des risques d'inondation, au rétablissement prévu à l'endroit concerné du cours naturel du cours d'eau, à l'instauration d'une zone de libre évolution de celui-ci, à la présence de biotopes ou d'éléments naturels liés au cours d'eau, ou enfin, plus simplement, à la délimitation en fonction de critères clairement lisibles sur le terrain. Cette décision fait ici référence, tout d'abord, à l'examen effectué par le bureau Econat et aux propositions élaborées par ce dernier; celles-ci ont ensuite fait l'objet d'ajustements de la part des services de l'Etat, après discussion avec l'autorité communale. La recourante proteste ici contre le caractère tardif de la présentation de ces motifs en procédure, ce dont il faut prendre acte. Cependant, ces éléments supplémentaires - qui découlaient d'une réflexion antérieure, mais peut-être ignorée de la recourante - apparaissent en définitive, non pas comme une substitution de motifs, mais néanmoins comme un complément de justification des mesures attaquées. Dans la mesure où la recourante a pu s'exprimer à leur sujet, il n'y a au demeurant pas de raison d'en faire abstraction; il convient ainsi que le tribunal procède à leur examen. aaa) Le bureau Econat délimite en premier lieu le site à prendre en considération. A cet endroit, l'élément marquant est constitué, hormis la Venoge, par une dérivation desservant le Moulin de la Palaz; ce canal est entouré par un cordon boisé. La parcelle 238 se trouve ainsi entièrement ceinte par le cordon en question au nord et à l'est; elle est bordée en outre par la route cantonale, au nord-ouest, ainsi que par la Venoge et le boisement riverain de celle-ci, au sud-ouest. La fiche descriptive de la mesure no 3 établie par le mandataire précité indique au demeurant ce qui suit : "Fonctions du site - Zone riveraine, site naturel refuge pour une flore et faune spécialisées. - Corridor d'échange de faune. - Eléments paysagers importants pour la commune. - Activités humaines : surface agricole et quartier d'habitations villageoises. Problèmes identifiés - Forte érosion sur les berges; capacité d'écoulement du lit insuffisante en cas de fortes crues. - Artificialisation du milieu riverain; cordon boisé trop étroit. - Diverses infrastructures empiétant sur le couloir riverain; elles doivent notamment être protégées en cas de crues. - Tronçon peu favorable pour les échanges de la grande faune. Objectifs de la mesure - Gérer l'écoulement des eaux en cas de crues. - Limiter l'importance des mesures de protection des eaux à prendre pour protéger les lieux et les terres. - Rétablir des conditions suffisantes pour permettre les échanges de faune le long des berges. Interventions proposées - Elargissement du lit de la Venoge (côté rive droite). La nécessité de ces travaux devra être confirmée par les études en cours (SEPE). - Renforcement du cordon boisé riverain à entourer d'une zone-tampon de protection (prairie de fauche). - Plan de gestion forestier prévoyant notamment le rajeunissement des arbres de futaie menacés par l'érosion hydraulique. - Aménagement des berges du pont routier (actuellement, plans inclinés bétonnés peu favorables aux échanges de faune). Par ex.: par l'aménagement de buses latérales dans le remblai. - Adaptation du plan de zone communal aux objectifs définis ci-dessus; exclusion des surfaces constructibles situées à l'intérieur du couloir riverain." Au surplus, les études effectuées sous l'égide du Département de génie rural de l'Ecole polytechnique fédérale par l'Institut d'aménagement des terres et des eaux (ci-après : IATE) ont confirmé que la parcelle 238 se trouve dans un secteur à risque moyen d'inondation, cela même après réalisation des mesures d'interventions urgentes proposées par les auteurs du rapport (voir document de l'IATE intitulé : Etude des dangers liés aux inondations et à l'érosion; synthèse, actions prioritaires, principes de gestion, annexe 4

chiffre 1401 B). Le rapport intitulé "Etude des dangers liés à l'érosion", qui établit un diagnostic à court et moyen termes (établi lui aussi par l'IATE) indique encore en annexe J, fiche C18, que les potentialités d'effondrement des berges et d'évolution du tracé sont très importantes sur le tronçon canalisé de la Venoge à la Pale. Il suggère en conséquence, si nécessaire, l'élargissement du lit de la Venoge en rive droite, afin d'augmenter le gabarit d'écoulement. bbb) Au vu de ces différents éléments, il apparaît que l'inclusion de la parcelle 238 dans le périmètre 2 (couloir de la Venoge) répond à un intérêt public, qui relève tout à la fois de la protection de la nature, au sens large (art. 6ter al. 2 lit. b et d Cst. VD) et d'impératifs de police des eaux (art. 37 LEaux, 3 LACE et LVPol), les préoccupations de cette nature ne devant pas être ignorées dans la mise en oeuvre du mandat constitutionnel découlant de l'initiative "Sauver la Venoge". ccc) La nouvelle affectation prévue pour la parcelle 238 constitue l'un des moyens retenu pour l'exécution de la mesure 3 élaborée par le bureau Econat, laquelle comportait déjà une proposition dans le sens d'un déclassement. On peut d'ailleurs observer que cette mesure 3 a été reprise sans modification significative par les auteurs du plan. La première question à résoudre, au regard de la règle d'aptitude (soit le premier élément du principe de la proportionnalité) est de vérifier que cette mesure précitée est propre à atteindre les buts d'intérêt public visés. Pour procéder à cet examen, il faut cependant prendre en compte l'ensemble des mesures proposées, qui forment un tout; au demeurant les autres mesures que celles qui découlent du PAC ici litigieux apparaissent en effet, a priori, comme réalisables, de sorte que l'on ne saurait en faire abstraction et considérer en conséquence que les objectifs fixés ne peuvent être atteints. On a vu également que l'art. 3 LACE préconise de lutter contre les crues en priorité par des mesures d'aménagement et d'entretien; en d'autres termes, le législateur privilégie les mesures de planification, telle celle litigieuse en l'espèce, pour la réalisation d'objectifs de police des eaux. L'idée est de prévenir, par le biais de solutions relevant de l'affectation, la nécessité de recourir à des interventions sur les cours d'eau plus lourdes de conséquences pour la faune, la flore et la nature (notamment des corrections de cours d'eau). Dans le cas d'espèce, les auteurs du plan - s'ils ont envisagé des mesures d'ajustement des corrections existantes (en rive droite de la Venoge, pour en élargir le lit) - ont voulu éviter en revanche que la nécessité se fasse sentir ultérieurement (en raison de constructions sur la parcelle 238) de prendre de nouvelles mesures de correction, plus incisives celles-là, pour la protection de biens importants. En outre et surtout l'interdiction de construire prévue sur la parcelle 238 paraît à même d'assurer dans une très large mesure la préservation d'un milieu favorable à la faune, en le mettant à l'abri de pressions humaines diverses (constructions; trafic, perturbations liées à ce dernier, tel que dérangement dû aux phares de voiture). Ainsi, au regard de la règle d'aptitude, il n'est pas véritablement douteux que la mesure querellée soit adéquate. ddd) Sous l'angle de la règle de nécessité, il y a lieu d'examiner si les autorités en charge du dossier disposent d'autres solutions que celles retenues, notamment s'agissant de l'affectation de la parcelle 238, ou si d'autres mesures moins contraignantes permettraient d'atteindre des objectifs semblables. La recourante fait par exemple valoir qu'une partie de son bien-fonds aurait sans doute pu être laissé en zone constructible. Celle-ci conteste l'affirmation de l'ex-DTPAT selon laquelle, en raison de diverses contraintes, la parcelle 238 serait d'ores et déjà pratiquement inconstructible; elle a en effet fourni un plan, dont il résulte que, toutes déductions opérées (y compris celle liée à une bande riveraine de la Venoge de 30 m.), il subsisterait des possibilités de construire sur une surface de 5'000 m² environ. Il reste que la parcelle 238 ne saurait être découpée aisément en divers compartiments, les uns grevés d'une interdiction de bâtir, les autres étant laissés au contraire

en surface constructible. Celle-ci constitue en effet un ensemble naturel cohérent, dans ses diverses composantes. Elle forme en effet en quelque sorte un espace clos par divers boisements, lesquels se prolongent et se complètent dans leur fonctions naturelles, permettant par exemple la prospérité de diverses espèces. A cet égard, il ne serait pas judicieux d'autoriser, à proximité de la route cantonale, soit à bonne distance des cordons boisés, l'implantation d'installations susceptibles d'accroître la pression humaine dans ce secteur au détriment notamment de la faune. Une telle solution aurait en outre pour inconvénients d'entraîner une rupture au plan paysager. Enfin, la création d'une petite zone à bâtir isolée dans ce compartiment de terrain ne se justifierait pas non plus. La recourante fait valoir, il est vrai, la situation de la parcelle 196, qui se trouve de l'autre côté de la route cantonale, au nord de la parcelle 238. A cet endroit, le PAC a en effet maintenu une zone à bâtir à prescriptions spéciales et le futur plan des zones communal maintient une affectation en zone d'habitation individuelle. Une telle différenciation n'est toutefois pas dépourvue de fondement; la parcelle 196, en effet, est aujourd'hui bâtie et elle doit bénéficier de la garantie des situations acquises (voir, pour une situation similaire, ZBI 2000, 89, spéc. consid. 5); par ailleurs, le compartiment de terrain dans lequel se trouve la parcelle 196 apparaît comme moins marqué par les éléments naturels environnants, puisqu'il jouxte la future zone mixte, sise immédiatement au nord et déjà largement bâtie. Dans ces conditions, l'autorité d'aménagement n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en prévoyant une zone à bâtir pour la parcelle 196 et les parcelles avoisinantes au nord, tout en excluant toute construction sur la parcelle 238. En conclusion sur ce point, le tribunal retient que la règle de nécessité est respectée également par la mesure litigieuse. eee) Il reste encore à examiner si, au regard de la règle de proportionnalité au sens étroit, la recourante ne doit pas se voir imposer un sacrifice excessif au regard des buts d'intérêt public poursuivis. La protection des milieux naturels à proximité du lit de la Venoge constitue un but d'intérêt public important, puisque aussi bien cet objectif a obtenu une consécration dans la constitution cantonale. Au demeurant, s'agissant de la protection d'une bande minimale de 30 mètres de part et d'autre du cours de la Venoge, la question du caractère excessif de la protection ne se pose pratiquement pas; une telle mesure apparaît en quelque sorte comme minimale pour respecter les vœux du constituant. S'agissant du solde de la parcelle 238, le tribunal constate que sa valeur, au regard des objectifs poursuivis par l'art. 6 Cst. VD, est similaire au couloir de 30 mètres; cela résulte notamment du fait qu'elle est entièrement comprise dans le périmètre délimité par une dérivation de la Venoge, dont l'état naturel a jusqu'ici été préservé. On ne saurait dès lors retenir que la valeur naturelle du secteur en question apparaît comme négligeable, voire doit être relativisée au point de céder le pas devant l'intérêt privé de la recourante au maintien de l'affectation existante. Ainsi, quand bien même la perte pour la recourante des possibilités de bâtir dont elle bénéficiait par le passé apparaît comme très lourde de conséquence, l'on ne saurait pour autant considérer qu'elle subit de ce fait un préjudice excessif, qui rendrait la mesure attaquée disproportionnée (on laissera ici de côté la circonstance relative à l'acquisition par la recourante du bien-fonds après l'adoption de la règle constitutionnelle; celle-ci a pu en effet se trouver face à certaines contraintes, soit dans la situation de devoir acquérir le bien-fonds pour éviter des pertes plus importantes sur ses créances hypothécaires). 3. Il découle des considérations qui précèdent que le PAC Venoge, en tant qu'il prévoit d'inclure la totalité de la parcelle 238 dans le couloir de protection de la Venoge, doit être confirmé, le recours étant dès lors rejeté. Cela étant, la recourante devra supporter l'émolument d'arrêt et n'aura pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA). Quant à l'Etat de Vaud, il n'aura pas droit à des dépens, même

s'il est intervenu à la procédure par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel; on doit en effet retenir qu'il était en mesure de procéder en l'espèce sans le concours d'un conseil. Quant à la Commune de Vufflens-la-Ville, qui n'a pas conclu à l'allocation de dépens, quand bien même elle était également assistée d'un conseil, il faut constater qu'elle s'est bornée à des interventions limitées, en appui de la position cantonale; cela ne justifie pas, en équité, l'allocation de dépens (art. 55 al. 3 LJPA). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est rejeté. II. La décision rendue sur recours le 11 août 1999 par le Département des institutions et des relations extérieures est maintenue. III. L'émolument d'arrêt, par 2'500 (deux mille cinq cents) francs est mis à la charge de la Banque Cantonale Vaudoise. IV. Il n'est pas alloué de dépens. ft/pe/Lausanne, le 13 mars 2000 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint Dans la mesure où le présent arrêt applique le droit fédéral, il peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110)

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