

[AZA 3]

1P.229/2000/VIZ

Ie COUR DE DROIT PUBLIC

12 septembre 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Féraud et Favre. Greffier: M. Jomini.

Statuant sur le recours de droit public

formé par

la Banque Cantonale Vaudoise, société anonyme, à Lausanne, représentée par Me Denis Sulliger, avocat à Vevey,

contre

l'arrêt rendu le 13 mars 2000 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, dans la cause qui oppose la recourante au Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports du canton de Vaud (actuellement: Département des infrastructures);

(plan d'affectation, zones à protéger)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- La Banque Cantonale Vaudoise (la BCV) est propriétaire depuis le 7 octobre 1992 de la parcelle n°238 du registre foncier sur le territoire de la commune de Vufflens-la-Ville, au lieu-dit "Moulin-de-la-Palaz". Ce terrain de 8'635 m2 est en nature de pré-champ. Il est adjacent, au sud-ouest, à la rivière la Venoge, bordée à cet endroit par un chemin de berge et un étroit cordon boisé. Au nord-ouest, ce terrain est longé par une route cantonale. Du côté est, il est entouré par une forêt qui s'étend de part et d'autre d'un canal de dérivation, le canal de la Pale.

Le plan général d'affectation de la commune de Vufflens-la-Ville (plan des zones), entré en vigueur le 5 mars 1986 (et partiellement modifié le 28 mars 1990), classe la parcelle n°238 dans la zone artisanale du "Moulin-de-la-Palaz".

B.- La Constitution du canton de Vaud (Cst. /VD; RS 131. 231) a été modifiée le 10 juin 1990 par l'adoption en votation populaire d'un art. 6ter dont la teneur est la suivante:

1 Les cours, les rives et les abords de la Venoge sont protégés.

2 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.

Le Département cantonal des travaux publics, de l'aménagement et des transports (DTPAT; actuellement: Département des infrastructures) a élaboré le plan d'affectation cantonal prévu par cette disposition constitutionnelle. Ce plan définit quatre périmètres (art. 5 du règlement du plan d'affectation cantonal, RPAC): le périmètre 1, qui comprend "les cours d'eau formés par la Venoge, ses affluents et leurs dérivations"; le périmètre 2, à savoir "les couloirs de la Venoge et du Veyron, comprenant 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 périmètre 3, soit "les vallées de la Venoge et du Veyron"; le périmètre 4, soit "le bassin versant de la Venoge défini par sa topographie".

A Vufflens-la-Ville, le périmètre 2 du plan d'affectation cantonal comprend notamment la parcelle n°238. Selon les art. 11 ss et 22 ss RPAC, il s'agit d'une zone protégée inconstructible.

Ce plan a été mis à l'enquête publique en automne 1995; la BCV s'est opposée au régime prévu pour sa parcelle. Le 28 août 1997, le DTPAT a rejeté cette opposition; il a par ailleurs approuvé le plan d'affectation cantonal.

La BCV a recouru contre cette décision auprès du Département cantonal des institutions et des relations extérieures (DIRE). Ce recours a été rejeté par un prononcé rendu le 11 août 1999.

La BCV a alors recouru au Tribunal administratif du canton de Vaud, en demandant que le plan d'affectation cantonal soit réformé de telle sorte que le périmètre 2 ne s'étende plus, sur sa parcelle, que sur une bande large de 30 m depuis la limite de la rivière; le solde du terrain demeurerait donc dans la zone artisanale du plan d'affectation communal. Le Tribunal administratif a rejeté ce recours par un arrêt du 13 mars 2000. Il a considéré, en substance, que la valeur naturelle du secteur dans lequel se trouve la parcelle litigieuse justifiait les mesures de protection adoptées et que la restriction du droit de propriété n'était pas disproportionnée.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public, la BCV demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal administratif, pour violation des art. 26 et 36 Cst. Elle soutient que la base légale fait défaut pour l'affectation de sa parcelle à une zone inconstructible, son classement en zone artisanale ayant été, quelques années auparavant, considéré comme conforme à la législation sur l'aménagement du territoire. Elle se plaint également d'une restriction disproportionnée du droit de propriété, car une portion de sa parcelle pourrait être maintenue dans la zone constructible communale sans risque d'atteinte à la Venoge.

Le Département des infrastructures, le Département des institutions et des relations extérieures ainsi que le Tribunal administratif concluent au rejet du recours.

La commune de Vufflens-la-Ville, partie intéressée, conclut également au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- Critiquant le classement de sa parcelle dans une zone inconstructible, la recourante se plaint d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) en faisant valoir que les exigences d'une base légale et du respect du principe de la proportionnalité, qui s'appliquent en vertu de l'art. 36 Cst. à toute restriction des droits fondamentaux, ne sont pas remplies.

a) 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 cet intérêt public (art. 36 al. 1 à 3 Cst. - ces exigences

devaient déjà être respectées en vertu de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 [aCst.]; 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).

b) Le grief concernant l'absence d'une base légale est manifestement mal fondé. En effet, tant l'art. 17 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) que les art. 47 al. 2 ch. 2 et 54 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) permettent aux autorités compétentes de créer des zones à protéger comprenant les rives d'un cours d'eau ou des éléments d'un paysage d'une beauté particulière. Pour les abords de la Venoge, une disposition spécifique du droit cantonal - l'art. 6ter Cst. /VD - constitue en outre le fondement clair des mesures de protection, qui doivent être adoptées notamment sous la forme de zones d'un plan d'affectation cantonal avec une réglementation spéciale. Contrairement à ce qu'affirme la recourante, ces mesures ne concernent pas uniquement les "milieux naturels les plus intéressants" (art. 6ter al. 2 let. c Cst. /VD), mais plus généralement, sur les rives et aux abords de la Venoge (art. 6ter al. 1 Cst. /VD), les "milieux naturels favorables à la flore et à la faune" (art. 6ter al. 2 let. b Cst. /VD); ces mesures peuvent consister en une interdiction de construire (art. 6ter al. 2 let. d Cst. /VD). L'inclusion d'un terrain riverain de la Venoge

dans une zone inconstructible est en effet possible, sur la base du texte de l'art. 6ter al. 2 Cst. /VD, chaque fois que la "réalisation des objectifs" de cette disposition l'exige; cette mesure de protection n'est donc pas réservée aux sites les plus intéressants ou les plus menacés (hypothèse dans laquelle un véritable classement au sens de la loi cantonale sur la protection de la nature, des monuments et des sites [LPNMS] pourrait alors entrer en considération).

La recourante conteste toutefois que le régime de la zone à protéger puisse être appliqué à sa parcelle, dès lors que les autorités compétentes l'avaient auparavant classée en zone constructible, au moment où elles ont adopté un plan d'affectation communal censé mettre en oeuvre les règles et principes des lois fédérale et cantonale sur l'aménagement du territoire. Or, cette objection n'est pas pertinente pour l'examen de la base légale de la nouvelle zone à protéger:

une affectation en zone à bâtir, conforme aux principes légaux à un moment donné (cf. art. 15 LAT), peut être modifiée si les circonstances évoluent sensiblement, et être remplacée par une autre affectation prévue par la loi. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire contient précisément une disposition - l'art. 21 al. 2 LAT, que le Tribunal administratif a appliquée en l'occurrence - permettant en pareil cas de revoir périodiquement les plans d'affectation.

Les normes précitées du droit de l'aménagement du territoire - ainsi qu'éventuellement d'autres normes, du droit fédéral ou cantonal, sur l'aménagement des cours d'eau, que le Tribunal administratif a mentionnées "dans le souci d'être complet", mais qu'il n'y a pas lieu d'examiner plus avant ici - constituent donc une base légale suffisante, au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. , pour déclasser une parcelle, sise aux abords de la Venoge, d'une zone artisanale constructible en zone à protéger inconstructible.

c) La recourante conteste cependant la proportionnalité de ce changement d'affectation: les intérêts publics invoqués - police des eaux, protection de la faune, protection du paysage - pourraient être sauvegardés par des mesures moins incisives, en conservant des possibilités de construire sur une partie de sa parcelle; sans cela, le sacrifice financier serait pour elle excessif, dès lors qu'elle avait acquis ce terrain pour une somme de 700'000 fr. en 1992, dans le cadre d'une vente forcée.

aa) Selon l'arrêt attaqué, l'argument décisif, pour le classement de la parcelle litigieuse en zone à protéger, est celui de la protection de la nature et du paysage. Le Tribunal administratif évoque cependant aussi la protection contre les crues - une interdiction de construire à cet endroit permet de renoncer à envisager des mesures de correction du cours d'eau qui auraient pour but de garantir la sécurité des constructions - mais cet élément n'est pas déterminant.

Les mesures de protection accrue de la Venoge et de ses abords, qui interdisent en principe les constructions, doivent s'appliquer à l'intérieur du couloir que constitue le périmètre 2 (cf. art. 5 RPAC). Les autorités cantonales en ont fixé la largeur minimale à 30 m, de part et d'autre du bord du cours d'eau, mais sans exclure

une extension du couloir dans des circonstances particulières. En l'occurrence, la largeur de cette bande de terrain est d'environ 100 m depuis la limite des hautes eaux. La question litigieuse est celle de savoir si des motifs de protection de la nature et du paysage peuvent justifier un tel élargissement de la zone bénéficiant d'une protection accrue.

Le Tribunal fédéral doit faire preuve de retenue dans l'examen de cette question, qui relève de l'appréciation de 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 il 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 privés 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).

bb) La recourante demande qu'une petite zone à bâtir soit délimitée sur sa parcelle car, selon elle, la nécessité de protéger le paysage à cet endroit doit être relativisée; il suffirait de poser des exigences strictes pour l'intégration des constructions. En outre, la présence de bâtiments ne nuirait pas aux échanges de faune.

La parcelle n°238 forme, selon l'arrêt attaqué, un ensemble naturel cohérent ou, en quelque sorte, un espace clos. Elle est en effet délimitée par des cordons boisés, le long de cours d'eau - la Venoge et une dérivation de cette rivière -, et par une route cantonale. On ne peut pas voir de différence significative entre la valeur naturelle des trente premiers mètres, depuis le bord de la Venoge, et celle du solde de la parcelle; en outre, il ne serait pas aisé de la découper en divers compartiments, soumis à des régimes différents. Ces arguments du Tribunal administratif, qui consistent à accorder une importance prépondérante à la cohérence de la zone à protéger, du point de vue spatial et naturel, sont convaincants. La recourante relève à juste titre que le canal de dérivation voisin est artificiel, et que la Venoge est ici endiguée, avec des berges aménagées, mais cela n'enlève rien aux caractéristiques du milieu naturel que constitue sa parcelle dans son ensemble; elle ne tente du reste pas de contester les constatations de fait à ce sujet.

Le choix des limites du couloir de la Venoge (périmètre 2) à cet endroit ne viole donc pas les principes régissant l'aménagement du territoire.

Quant aux intérêts privés dont la recourante se prévaut, ils sont de nature exclusivement financière et commerciale.

La perte à laquelle elle est exposée est une conséquence d'un investissement fait dans des circonstances particulières - comme le Tribunal administratif le relève, le prix d'acquisition fixé lors d'une vente forcée ne correspondait peut-être pas à la valeur du marché, après l'adoption de l'art. 6ter Cst. /VD, mais il pouvait dépendre du montant d'une dette du précédent propriétaire vis-à-vis de la recourante -, et cela ne saurait justifier un affaiblissement de la protection requise par l'art. 6ter Cst. /VD.

Le grief de violation du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) est donc mal fondé.

2.- Le recours de droit public est en conséquence rejeté.

La recourante, qui succombe, doit payer l'émolument judiciaire (art. 153 al. 1, 153a al. 1 et 156 al. 1 OJ).

Conformément à la pratique du Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public, la commune de Vufflens-la-Ville, assistée d'un avocat et ne disposant pas d'une administration suffisamment développée pour procéder sans le concours d'un mandataire, a droit à des dépens, à la charge de la recourante; les autorités cantonales n'y ont en revanche pas droit (art. 159 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours;

2. Met à la charge de la recourante:

- a) un émolument judiciaire de 2'500 fr.;
- b) une indemnité de 1'500 fr. à payer à la commune de Vufflens-la-Ville, partie intéressée, à titre de dépens;

3. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires de la recourante et de la commune de Vufflens-la-Ville (Me Philippe Richard, avocat à Lausanne), ainsi qu'au Département des infrastructures, au Département des institutions et des relations extérieures et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 12 septembre 2000 JIA

Au nom de la Ie Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,