Urteilskopf

98 Ia 427

68. Arrêt du 15 mars 1972 dans la cause Commune de Cully contre Conseil d'Etat du canton de Vaud.
Regeste (de):
Gemeindeautonomie.

1. Beschwerdelegitimation der Gemeinde (Erw. 1).

2. Im Zusammenhang mit der behaupteten Autonomieverletzung kann die Gemeinde auch eine Gehörsverweigerung rügen (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 2).

3. Ebenso kann sie im gleichen Zusammenhang geltend machen, der angefochtene Entscheid verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Erw. 3).

4. Autonomie der waadtländischen Gemeinden im Bereich der Raumplanung und Befugnisse des Kantons im gleichen Sachgebiet. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 4).

5. Interessenabwägung (Erw. 5).

Regeste (fr):
Autonomie communale.

1. Qualité de la commune pour recourir (consid. 1).

2. A l'appui du grief d'atteinte à son autonomie, la commune peut se plaindre d'une violation de son droit d'être entendue (confirmation de la jurisprudence; consid. 2).

3. Invoqué dans les mêmes conditions, le grief de violation du principe de la bonne foi est aussi recevable (consid. 3).

4. Autonomie des communes vaudoises en matière d'aménagement du territoire et compétences cantonales en cette même matière. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 4).

5. Balance des intérêts en présence (consid. 5).

Regesto (it):
Autonomia comunale.

1. Legittimazione a ricorrere del comune (consid. 1).

2. Nel far valere una violazione della sua autonomia, il comune può censurare che non sia stato rispettato il suo diritto d'essere sentito (giurisprudenza confermata; consid. 2).

3. Nelle stesse condizioni è consentito al comune d'invocare una violazione del principio della buona fede (consid. 3).

4. Autonomia dei comuni vodesi in materia di sistemazione del territorio e competenze cantonali al rispetto. Potere d'esame del Tribunale federale (consid. 4).

5. Ponderazione degli interessi in gioco (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 428

BGE 98 Ia 427 S. 428

A.- La municipalité de Cully a adopté le 11 octobre 1965 un règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions, complété par un plan des zones. Règlement et plan ont été soumis à l'enquête publique du 5 novembre au 6 décembre 1965, puis du 22 septembre au 22 octobre 1967. Adoptés par le Conseil communal de Cully les 30 mai 1967 et 7 mars 1968, ils ont été approuvés par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 5 novembre 1968. Selon les art. 63 et 64 du règlement, les constructions autres que celles destinées à l'agriculture et à la viticulture ne sont autorisées en zone rurale et viticole que sur des parcelles d'au moins 4500 m2, à raison d'une habitation par parcelle, l'ensemble des constructions non agricoles d'une parcelle ne devant pas occuper plus du 1/15 de la surface de celle-ci. Durant l'enquête de novembre 1965, deux propriétaires de terrains au lieu dit "Sous-Gourze", en zone rurale et viticole, et un troisième personnage, titulaire d'un droit d'emption sur

BGE 98 Ia 427 S. 429

des terrains de la même zone, ont demandé à la municipalité de Cully d'étendre la zone de villas dans ce secteur, et notamment à leurs parcelles. La Municipalité leur a répondu comme il suit: "L'extension tant au nord qu'au sud de la zone de villas "Sous-Gourze" pose des questions d'équipement, de dévestiture et de ravitaillement en eau potable qui doivent au préalable être bien précisées avec les propriétaires intéressés. C'est pourquoi la Municipalité établira un plan d'extension dans ce secteur. Elle a pris contact avec les propriétaires en temps utile." Cette réponse a été sanctionnée par le Conseil d'Etat lors de l'approbation du règlement et du plan. Elle a été communiquée aux opposants, conformément à l'art. 37 dernier alinéa de la loi vaudoise du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT). Dans l'intervalle, le plan d'extension spécial annoncé avait été établi et adopté par le Conseil communal le 30 avril 1968. Soumis pour examen préalable au Département des travaux publics en juin 1967, il avait suscité de la part de celui-ci diverses remarques, mais aucune réserve n'avait été faite quant à son opportunité. L'enquête publique, ouverte du 20 février au 20 mars 1968, n'avait suscité aucune opposition de l'Etat. Le 28 novembre 1969, la Municipalité a transmis ce plan d'extension au Département cantonal des travaux publics, office de l'urbanisme, aux fins d'approbation par le Conseil d'Etat. Par lettre du 12 janvier 1970, ce département a donné connaissance à la commune du préavis du Service cantonal des eaux, qui exigeait notamment la construction d'une station d'épuration des eaux usées et s'opposait au déversement de celles-ci dans les eaux publiques. Il ajoutait que depuis son approbation préalable trois faits nouveaux s'étaient produits: la légalisation du plan communal des zones, l'adoption d'un nouveau plan directeur des égouts et l'étude du plan directeur de Lavaux. Enfin, il relevait qu'une route d'une pente de 24% était insuffisante pour desservir un quartier neuf. La commune a répondu le 12 février 1970 que les propriétaires avaient fourni les garanties nécessaires pour l'exécution des travaux d'amenée d'eau et d'évacuation des eaux usées; elle ajoutait qu'il était inadmissible de remettre en question le principe même du plan d'extension après une procédure de plusieurs années, en raison du plan directeur de Lavaux, qui venait d'être porté à sa connaissance. Le 19 mars 1970, les représentants de la commune de

Cully et ceux de l'Office cantonal de l'urbanisme ont tenu une conférence sous la présidence du Conseiller d'Etat chef du Département des travaux publics. Le 3 avril 1970, ce magistrat a écrit à la Municipalité de Cully qu'il ne pourrait pas proposer au Conseil d'Etat l'approbation du plan d'extension Sous-Gourze, tout en lui assurant l'appui de ses services pour la mise sur pied d'un aménagement d'ensemble des flancs de la Tourde-Gourze. Cependant, interpellé par la Municipalité, le chef de l'Office de l'urbanisme lui a répondu le 28 avril qu'il ne reviendrait pas sur la position qu'il avait prise dans son avis du 9 juin 1967, lors de l'examen préalable, si les conditions imposées par le Service cantonal des eaux étaient réalisées. La commune a alors fait étudier une station d'épuration, dont le projet complet a été soumis au Service cantonal des eaux. Celui-ci a fait savoir à la Municipalité que, sur le vu de ce projet, il n'avait plus d'objection à formuler contre l'adoption du plan d'extension. Par la suite, des conventions ont été conclues entre la commune de Cully et les propriétaires intéressés à l'approbation du plan d'extension de "Sous-Gourze", au sujet de la répartition des frais des travaux d'infrastructure projetés.

B.- Dans sa séance du 7 juillet 1971, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a décidé de refuser l'approbation du plan d'extension fixant une zone d'habitation familiale au lieu-dit "Sous-Gourze" et d'inviter la Municipalité de la commune de Cully à envisager, avec l'aide du Département des travaux publics, la mise sur pied d'un remaniement parcellaire. En communiquant cette décision à la Municipalité de Cully, le 17 août 1971, le chef du Département des travaux publics relevait que, depuis l'approbation préalable, un plan directeur de Lavaux avait été étudié par l'Office de l'urbanisme et prévoyait une zone de verdure sur les flancs de la Tour-de-Gourze; il ajoutait que le plan d'extension cantonal no 239, concernant le territoire de la commune voisine de Grandvaux, venait d'être soumis à l'enquête publique et semblait pouvoir apporter une solution à la question des indemnités aux propriétaires. Il jugeait malencontreux de compromettre ce plan en autorisant la construction de villas à proximité immédiate, sur le territoire de Cully.

C.- La commune de Cully forme un recours de droit public contre la décision du Conseil d'Etat, pour violation de son autonomie.

D.- Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) La décision attaquée a été notifiée à la Municipalité de la commune recourante par lettre datée du 10 août 1971. Supposé même que cette lettre soit parvenue à destination ledit jour déjà, le délai de recours (art. 89 al. 1 OJ) n'a commencé de courir qu'après les féries (art. 34 OJ) et venait ainsi à échéance au plus tôt le 15 septembre 1971 (RO 79 I 246/247). L'acte de recours a été déposé le 14 septembre, soit en temps utile. b) Selon la jurisprudence, une commune a qualité pour former un recours de droit public lorsqu'un acte normatif ou une décision de l'autorité cantonale la touche en sa qualité de détentrice de la puissance publique et qu'elle allègue une violation de son autonomie (RO 95 I 36 et les citations; 96 I 236, 97 I 511). Le point de savoir si la commune est réellement autonome dans le domaine en cause est une question de fond, non de recevabilité (RO

94 I 544 consid. 1).
En l'espèce, le refus d'approuver le plan d'extension "Sous-Gourze" touche la commune de Cully dans sa qualité de personne de droit public chargée de l'aménagement du territoire, domaine dans lequel elle prétend jouir d'une certaine indépendance. Le recours pour violation de l'autonomie communale est ainsi recevable.

2. La commune se plaint tout d'abord de n'avoir pas eu l'occasion de demander le préavis de la Commission cantonale consultative d'urbanisme et de n'avoir pas pu exposer au Conseil d'Etat ses arguments de fond. Le grief de violation du droit d'être entendu ainsi formulé est recevable, puisqu'il est invoqué à l'appui d'un recours pour violation de l'autonomie communale. Le droit de la commune d'être entendue avant que ne soit prise une décision portant atteinte à son autonomie est en effet intimement lié à la garantie même de cette autonomie, où il trouve son fondement constitutionnel (RO 96 I 239). Ce moyen est cependant mal fondé. Le 12 janvier 1970, l'Office cantonal de l'urbanisme a attiré l'attention de la commune sur les faits nouveaux importants survenus depuis l'approbation préalable du plan par le Département des travaux publics, en 1967. La Municipalité a réagi le 12 février 1970 en contestant que l'on puisse lui opposer un projet cantonal tout récent. Ses représentants ont ensuite participé le 19 mars 1970 à une séance présidée par le chef du département, séance au

cours de laquelle ils ont pu exposer leurs arguments. Enfin, le 3 avril 1970, le chef du département a fait savoir à la Municipalité qu'il ne pourrait proposer au Conseil d'Etat l'adoption du plan litigieux. A ce moment en tout cas, la recourante ne pouvait plus avoir de doutes sur la position du chef du département. Elle n'a pas réagi, sans prétendre aujourd'hui qu'un mémoire présenté à ce moment eût été déclaré irrecevable. Il est vrai que l'avis de la Commission cantonale consultative d'urbanisme n'a pas été requis. Mais, en vertu de l'art. 10 bis al. 3 LCAT, c'est à la Municipalité qu'il appartient de demander l'intervention de cette commission. La commune recourante, qui ne l'a pas fait et qui a eu plusieurs occasions de présenter ses moyens, ne peut donc se plaindre d'une violation du droit d'être entendu.

3. Selon la jurisprudence, le principe de la bonne foi, qu'énonce l'art. 2 al. 1 CC, vaut aussi en droit administratif. Déduit directement de l'art. 4 Cst., il s'applique à l'ensemble de l'activité de l'Etat et protège le citoyen dans la confiance qu'il voue à une assurance que lui donne l'autorité. Une information, même erronée, ou une assurance donnée par l'administration lient celle-ci lorsque l'office dont elles émanent était compétent pour les donner, que l'intéressé ne pouvait d'emblée en reconnaître l'inexactitude et qu'en y ajoutant foi il a pris des dispositions sur lesquelles il ne peut revenir (RO 91 I 136 et les citations; 94 I 520 consid. 4 a; 96 I 15/16). Le Tribunal revoit librement si ces principes découlant directement de l'art. 4 Cst. ont été violés (RO 94 I 521/2).
a) La commune soutient que le Conseil d'Etat, lié par les assurances précédemment données, n'avait plus la faculté de refuser d'approuver le plan d'extension "Sous-Gourze" et qu'en prenant la décision attaquée, il a violé le principe de la bonne foi, tel que l'a posé la jurisprudence. Ce grief est recevable. Il n'y a pas de motifs, en effet, de raisonner autrement que pour d'autres principes de l'activité administrative, dont la jurisprudence a admis l'application dans le domaine particulier de l'autonomie communale (cf., pour le principe d'égalité: RO 97 I 509; pour le principe de proportionnalité: RO 96 I 242). On peut en revanche se demander si l'autorité est liée envers une collectivité publique dans la même mesure et aux mêmes conditions qu'envers une personne privée. Toutefois, la recourante ne prétendant pas quant à elle devoir être

traitée autrement qu'un particulier,laquestion pourra rester indécise si, comme le soutientle Conseil d'Etat, le principe de la bonne foi, tel qu'il est établi par la jurisprudence pour les rapports entre l'autorité publique et un particulier, n'est pas violé en l'espèce. b) Lors de l'approbation du plan et du règlement des constructions de la commune de Cully, le Conseil d'Etat a sanctionné aussi la réponse de la commune aux opposants, réponse aux termes de laquelle ladite commune établirait un plan d'extension spécial pour le secteur de Sous-Gourze. La recourante y voit l'assurance que le plan spécial serait approuvé par l'autorité cantonale. Or le Conseil d'Etat ne pourrait, sans faillir à sa mission, s'engager d'avance à approuver le plan que la commune mettra sur pied. L'autorité communale devait s'en rendre compte et ne saurait dès lors soutenir avoir cru de bonne foi à un tel engagement. Certes, le Conseil d'Etat pourrait, à ce stade de la procédure déjà, s'engager à ne plus formuler d'objections de principe et ne réserver sa décision que pour les modalités d'exécution. Mais si l'on peut entendre dans ce sens la décision d'approuver les réponses aux opposants, ce n'est pas la seule interprétation possible. En présence de cette seule manifestation de volonté, la recourante n'avait pas de raisons suffisantes de penser que le Conseil d'Etat ne formulerait plus d'objections de principe à l'encontre du plan spécial. Pour le surplus, les assurances que la commune dit avoir reçues n'émanent pas du Conseil d'Etat lui-même, mais du Département des travaux publics et de l'Office de l'urbanisme. Or, quand bien même ce département dispose de certaines compétences propres, la recourante, moins encore qu'un particulier, ne pouvait ignorer que la décision définitive était du ressort du Conseil d'Etat lui-même, qui statue aussi bien sur la légalité que sur l'opportunité. Le Département des travaux publics et l'Office de l'urbanisme pouvaient tout au plus s'engager, expressément ou par actes concluants, à présenter au gouvernement un préavis favorable. Les assurances données n'émanent donc pas de l'autorité compétente pour prendre la décision. La première des trois conditions cumulatives posées par la jurisprudence n'est pas remplie et le principe de la bonne foi n'a pas été violé. On peut ainsi se dispenser d'examiner à quelles conditions l'Etat aurait pu revenir sur une assurance qui l'aurait lié, en principe, au même titre qu'une approbation formelle (cf., sur ce point, RO 91 I 424/425 consid. 2 b).

Il n'est sans doute pas satisfaisant que les services de l'Etat, conduisant des pourparlers avec une commune ou des particuliers, les engagent à effectuer des opérations coûteuses, qui se révèlent finalement vaines parce que l'autorité exécutive supérieure ne peut faire sien l'avis de ses subordonnés. Mais on ne saurait, pour ce motif, considérer que cette autorité est liée par les assurances qu'ont pu donner ses services en dehors de leur compétence, à moins qu'elle ne les ait clairement sanctionnées. Ce serait porter une atteinte inadmissible à ses prérogatives. Il appartient aux autorités cantonales, dans l'intérêt même de l'administration, de prévenir par des mesures appropriées la répétition de faits semblables à ceux de la présente espèce.

4. Le champ et la portée de l'autonomie de la commune sont déterminés par le droit cantonal, que le Tribunal fédéral examine en principe librement s'il s'agit de dispositions constitutionnelles et sous l'angle restreint de l'arbitraire s'il s'agit de dispositions légales. Dans son arrêt Commune de Grandson c. Conseil d'Etat du canton de Vaud, du 16 octobre 1968 (RO 94 I 545 ss.), le Tribunal fédéral, après avoir rappelé le principe énoncé ci-dessus, a constaté que la constitution vaudoise garantissait une certaine autonomie aux communes, mais que c'était dans la législation qu'il fallait chercher des précisions. Le domaine de l'aménagement du territoire, régi principalement par la loi du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire, relève avant tout de la compétence cantonale; cependant, les communes peuvent établir des plans, ainsi que des règlements complétant la loi cantonale, ce qui leur laisse une marge d'appréciation importante. Cette faculté d'aménager leur territoire est toutefois limitée à nouveau par la faculté reconnue à l'Etat d'établir lui-même des plans et des règlements d'extension cantonaux, qui, dans les zones où ils sont applicables, l'emportent en cas de conflit sur les règles communales. Les parties ne remettent pas en question les principes ainsi dégagés du droit cantonal. Il convient de les compléter en ce sens que les compétences reconnues aux communes s'exercent sous le contrôle de l'Etat, contrôle qui s'étend à l'opportunité. L'Etat peut ainsi intervenir à un double titre: d'une part pour contrôler les actes communaux et d'autre part pour exercer les attributions qui lui sont conférées en propre par la loi. Ce point non plus n'est pas contesté en principe.

Pour que la protection assurée aux communes par le recours de droit public ne devienne pas illusoire, il incombe au Tribunal fédéral d'examiner non seulement si les pouvoirs exercés par l'autorité cantonale lui sont reconnus par la loi, mais encore s'il a été fait de ces pouvoirs un usage lui-même conforme au voeu de la loi (RO 94 I 548). Cependant, cet examen ne s'exercera en l'espèce que sous l'angle de l'arbitraire, du moment que l'autonomie de la commune n'est garantie que par des textes du niveau législatif (RO 96 I 382 ss. consid. 3). a) La commune recourante soutient que, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle des règlements et plans communaux, le Conseil d'Etat fait montre de retenue dans le contrôle de l'opportunité. Elle ne développe pas davantage cette affirmation et ne soutient pas notamment que, se départant en l'espèce de cette attitude générale, le Conseil d'Etat ait donné prise au grief d'inégalité de traitement. Au reste, si une telle retenue se justifie pleinement, dans l'intérêt de l'autonomie communale, lorsque les actes soumis à l'approbation de l'autorité cantonale n'ont aucun effet indirect en dehors du territoire communal, elle n'a plus de raison d'être lorsque ces actes pourraient se révéler préjudiciables à d'autres communes, ou à l'intérêt général d'une région ou du canton tout entier. S'il avait modifié dans ce sens une pratique antérieure moins interventionniste, le Conseil d'Etat n'encourrait pas le reproche d'inégalité de traitement. b) En l'espèce, le Conseil d'Etat oppose à la commune l'intérêt plus général à l'aménagement de la région de Lavaux. Il fait état à ce propos du projet de plan directeur de la région de Lavaux et du projet de plan d'extension cantonal no 239, relatif au territoire de la commune de Grandvaux. Sans doute ces plans n'ont-ils pas encore force de loi et il n'est pas invraisemblable qu'ils soient modifiés, même profondément, avant d'entrer en vigueur. Cependant, les études sont assez avancées pour que le Conseil d'Etat puisse y voir l'expression d'un intérêt général et les opposer aux projets communaux incompatibles avec elles. Il importe en effet d'éviter que l'efficacité des plans cantonaux soit compromise d'avance par les mesures communales. La position de la commune diffère de celle du particulier, à l'égard duquel un acte normatif non encore en vigueur ne légitime aucune intervention de l'Etat, tout en permettant il est vrai, lorsque l'entrée en vigueur est imminente, de différer l'examen d'une requête (cf. RO 87 I 510, 89 I 472).

C'est aussi pour tenir compte des besoins régionaux et de ceux du canton dans son ensemble que la loi institue un contrôle de l'Etat sur les actes communaux en matière d'aménagement du territoire. Ce contrôle perdrait toute efficacité de ce point de vue s'il devait se borner à l'examen de la conformité avec le droit cantonal en vigueur. L'établissement de projets intéressant toute une région prend beaucoup de temps et le risque de voir le canton pris de vitesse serait considérable. Parmi les motifs d'opportunité justifiant l'intervention de l'Etat à l'encontre de plans et de règlements communaux, il faut donc faire figurer les besoins de l'aménagement régional avant qu'ils ne soient concrétisés par des mesures cantonales exécutoires. Il convient ainsi d'examiner si l'intérêt public à l'aménagement de Lavaux, dans le sens du projet de plan directeur et du projet de plan d'extension cantonal no 239, l'emporte sur l'intérêt de la commune à aménager son territoire selon ses propres conceptions.

5. De l'avis de l'Office cantonal de l'urbanisme, auteur du projet du plan directeur de Lavaux, les sites à protéger comprennent notamment la Tour-de-Gourze et le Signal de Grandvaux, points forts du paysage, qui dominent toute la région. Si le Signal de Grandvaux, malgré la présence de plusieurs résidences individuelles sur ses flancs, présente encore un point de vue panoramique très intéressant, le site de la Tour-de-Gourze offre, en raison de ses dimensions généreuses, une aire de délassement à préserver; élément essentiel du paysage de Lavaux, à la rupture entre le Jorat et le coteau lémanique, ce site offre à son point culminant, à 927 m d'altitude, une vue panoramique extrêmement étendue et crée, avec d'autres points hauts et avec les forêts, une succession d'espaces variés et intéressants pour le promeneur. Tout en concluant que l'ensemble de la Tour-de-Gourze

doit être placé en zone de nonbâtir, le projet admet que certaines parties pourraient recevoir des constructions répondant aux besoins d'une aire de délassement. Les constatations faites par la délégation du Tribunal fédéral confirment le caractère exceptionnel du site de la Tour-de-Gourze. La vaste étendue de prairies et de forêts dont ce sommet est le centre et qui va du Signal de Grandvaux à l'ouest, à la hauteur de la Duflonne à l'est couronne le coteau de Lavaux, adoucissant l'aspect général du paysage auquel la culture de la vigne en terrasses, avec d'importants murs de soutènement et

des affieurements rocheux, donne une certaine âpreté dans sa partie inférieure. Livrer ces prairies à la construction modifierait profondément le caractère du paysage dans son ensemble, en isolant le vignoble de l'arrière-pays. Il est exact aussi que la région des Hauts-de-Lavaux peut constituer une zone de détente et de repos pour la population du littoral lémanique et de l'agglomération lausonnoise, qui s'étend toujours plus en direction de l'est. Elle se prête particulièrement bien à cette fonction, comme le relève l'office précité, en raison de la diversité de ses aspects, conditionnés par l'orientation des pentes et les nombreux bois et haies d'arbres. Ces considérations générales justifient en principe des mesures de protection. Le Tribunal fédéral admet en effet depuis longtemps que la protection des sites naturels par des mesures restreignant ou interdisant la construction est une tâche d'intérêt public, qui s'impose avec d'autant plus de force que la population de plus en plus concentrée dans des agglomérations a besoin de lieux où elle puisse retrouver la tranquillité (RO 87 I 516/517, 88 I 253, 91 I 336; cf. aussi 94 I 58 ss., 96 I 234 ss.). La recourante ne conteste du reste pas sérieusement que le site de la Tour-de-Gourze mérite protection. Elle s'attache en revanche à démontrer que la combe de Sous-Gourze peut être soumise à un régime moins sévère. Ses objections n'apparaissent cependant pas décisives. Sans doute, la combe de Sous-Gourze est-elle isolée du reste de la région des Hauts-de-Lavaux par des crêtes, des bois ou des haies vives; il est exact aussi qu'elle échappe au regard lorsque, quittant le bord du lac, on entreprend l'ascension du coteau. Elle n'en est pas moins partie intégrante de l'ensemble et reste très visible de beaucoup d'endroits, notamment des rives du lac et de l'agglomération de Cully. Or, tant du point de vue de la protection du paysage que de la création d'une aire de délassement, il faut éviter dans toute la mesure du possible les solutions de continuité. Il n'est donc pas indifférent pour l'ensemble de la zone que la combe de Sous-Gourze con serve son aspect actuel ou qu'elle soit vouée à la construction. C'est avec raison que, contrairement à l'avis de la recouran te, le Conseil d'Etat se réfère au projet de plan no 239, relatif à la région du Signal de Grandvaux. Même si l'on admet qu'il s'agit d'une zone topographiquement séparée de la comb e de Sous-Gourze, les questions d'aménagement qui se posent sont

identiques dans les deux cas. S'il ne les avait pas assimilés, le Conseil d'Etat eût encouru le reproche d'inconséquence. Il importe peu en outre qu'en 1968, le canton n'ait pas étendu à la combe de Sous-Gourze le périmètre du plan d'extension cantonal no 162, qui protège le sommet lui-même. Cette décision, quels qu'en aient été les motifs, pouvait être reconsidérée sur le vu des besoins actuels de la protection des sites, qui s'attache à maintenir intacts ou peu touchés des ensembles cohérents et non des objets isolés. Dans ces conditions, on ne saurait dire que l'autorité cantonale ait abusé de son pouvoir d'appréciation en jugeant qu'un intérêt public important justifiait de comprendre dans la zone protégée le périmètre du plan d'extension spécial litigieux. La commune lui oppose son intérêt à aménager son territoire selon ses propres conceptions, ainsi que son obligation d'honorer les engagements pris à l'égard des propriétaires. Or, s'ils placent la commune dans une position désagréable, ces engagements ne peuvent lier l'Etat davantage que les assurances de ses services. L'intérêt de la commune

à aménager elle-même son territoire est, lui, incontestable. Mais on ne saurait le faire prévaloir en l'espèce, pour toutes les raisons qui justifient la protection. En effet, si strictes qu'en soient les conditions, le plan spécial litigieux apparaît inopportun; dans une zone qui doit conserver dans son ensemble un caractère agreste, les parcelles prévues (1500 m au minimum) gaspillent beaucoup de terrain sans rien laisser de naturel au paysage. Même si l'on devait admettre, avec la recourante, que les terrains en cause seront abandonnés par les agriculteurs et qu'il faudra les entretenir, les vouer à la construction serait un remède pire que le mal. En outre, la zone protégée ne comprend qu'une faible partie du territoire communal; or il n'est pas exceptionnel que des communes soient touchées dans tout leur territoire ou dans une partie très importante de celui-ci par des mesures cantonales (cf. RO 96 I 241). Enfin, les constructions en ordre dispersé prolifèrent à tel point que le paysage du vignoble de Lavaux est déjà partiellement défiguré. Bien que ses dangers aient été signalés, précisément en prenant l'exemple de Lavaux, déjà lors de l'Exposition nationale de 1964, ce phénomène n'a apparemment suscité que peu de réactions des pouvoirs publics. La commune de Cully elle-même n'y a pas échappé. Il est dès lors légitime de considérer que des mesures

draconiennes imposées par la collectivité publique supérieure sont désormais indispensables pour freiner cette évolution dangereuse, préserver des paysages sinon intacts, du moins peu modifiés, et prévenir le gaspillage du sol. Le projet d'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagegement du territoire est lui-même fondé sur le fait que la répartition actuelle des compétences dans ce domaine n'a pas donné satisfaction de manière générale (cf. FF 1972 I 493 ss.). Il s'ensuit que, loin de porter une atteinte arbitraire à l'autonomie de la commune, la décision attaquée peut objectivement se fonder sur l'intérêt public supérieur du canton. Le recours doit donc être rejeté. Si, pour un motif quelconque, le plan cantonal n'était finalement pas adopté, la commune pourrait présenter à nouveau son plan à l'approbation de l'Etat. Il n'y a pas lieu, en revanche, d'appliquer par analogie à la commune les principes, valables pour les particuliers, que pose l'art. 85 LCAT.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.