

BGer 1C 453/2007 vom 10. März 2008

Bundesgericht, 2008-03-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_453_2007

FR: TF 1C 453/2007 du 10 mars 2008

IT: TF 1C 453/2007 del 10 marzo 2008

Regeste

modification du règlement des constructions et des zones de la Collombey-Muraz; zone industrielle | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est dès lors recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT dans sa teneur actuelle selon le ch. 64 de l'annexe à la loi sur le Tribunal administratif fédéral. Aucun des motifs d'exclusion prévu à l' art. 83 LTF n'est réalisé. La recourante a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme le régime applicable aux parcelles dont elle est propriétaire suite à la modification partielle du règlement sur les constructions de la commune de Collombey-Muraz. Elle a un intérêt digne de protection à ce que les restrictions qui lui seraient imposées dans ce cadre soient levées. Sa qualité pour agir au regard de l' art. 89 al. 1 LTF est à l'évidence donnée.

E. 2

Le recours peut être interjeté pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF . Conformément à l' art. 42 al. 2 LTF qui pose des exigences générales en matière de motivation des recours au Tribunal fédéral, le recourant doit exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Au surplus, lorsque le recours est formé pour violation des droits constitutionnels, l' art. 106 al. 2 LTF prévoit pour la motivation du recours des exigences qualifiées, correspondant à celles prescrites par l'ancien art. 90 al. 1 let. b OJ ; il incombe donc au recourant d'expliquer de manière claire et précise en quoi la décision qu'il conteste pourrait être contraire aux garanties de la Constitution (ATF 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287).

E. 3

En refusant à la recourante toute administration de preuve lui permettant de prouver que depuis que le SAT a reconnu ses erreurs (exigence d'un plan de quartier pour l'ensemble des terrains et prétendu non-équipement de la zone), elle avait eu non seulement différents intéressés, mais également un acheteur pour une partie importante du terrain, la Cour cantonale aurait violé son droit d'être entendue. Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour le justiciable de produire des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités). La recourante avait sollicité la production du rapport de conformité fondé sur l'art. 26 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du

territoire (RS 700.1; OAT) dressé pour la révision de la réglementation initiée en 1988, l'édition des autorisations délivrées par la commune en zone industrielle I ainsi qu'un transport sur place pour constater qu'aucune zone d'habitation ne s'était développée dans les environs du secteur de La Charbonnière. Elle ne critique pas le refus de l'administration de ces preuves. Il n'apparaît au demeurant pas qu'elle ait requis l'administration d'autres moyens de preuve, tels que ceux présentement évoqués. La recourante ne saurait dès lors se plaindre de ce que la Cour cantonale aurait écarté une offre de preuve qu'elle n'a même pas formulée. Le grief doit par conséquent être rejeté.

E. 4

Dans un autre grief d'ordre formel, la recourante se plaint d'une application arbitraire des règles cantonales sur la récusation (art. 10 LPJA). Elle soutient que A. _____, chef de service du SAT et B. _____, urbaniste du SAT en charge de la commune de Collombey-Muraz, auraient dû se récuser en raison de leur participation à la procédure d'adoption du règlement litigieux. Leur préavis d'homologation n'aurait donc pas dû être pris en compte. Selon l'art. 10 al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), les personnes appelées à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a), si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie (let. c) ou s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur impartialité (let. e). Le Tribunal cantonal a jugé que la recourante était déchue de son droit de se prévaloir de la récusation de A. _____ et de B. _____, puisqu'elle n'avait jamais élevé d'objection à leur participation aux différentes séances. Elle a également relevé que le recours ne citait aucune circonstance personnelle liée à ces fonctionnaires de nature à susciter un doute sur leur impartialité. Comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le relever, un service chargé de préparer l'approbation, par le gouvernement cantonal, de décisions communales ou de collaborer à la surveillance des autorités communales dans un certain domaine, est appelé à intervenir régulièrement dans les affaires de chacune des communes. Il a donc été jugé qu'il n'était pas arbitraire de soutenir que l'apparence de partialité n'existait que si d'autres motifs, liés à la situation personnelle des fonctionnaires, étaient invoqués (arrêt 1P.301/1996 du 7 août 1996 consid. 4). En l'espèce, la situation est particulière en ce sens que des membres du SAT ont participé à l'élaboration du règlement. A noter qu'en réalité seul B. _____ a fait partie du groupe de travail et que le préavis d'homologation émane de A. _____ uniquement. Cela étant, la banque X. _____ ne s'est pas opposée à ce qu'un représentant du SAT figure au sein du groupe de travail. Elle ne saurait ensuite reprocher à ce dernier d'exécuter les tâches qui lui sont conférées par la loi. Par ailleurs, comme le souligne à juste titre la Cour cantonale, la recourante n'a pas fait valoir des éléments liés à la situation personnelle des deux intéressés qui auraient pu éveiller des soupçons de partialité. Dans ces circonstances, l'appréciation du Tribunal cantonal ne peut pas être tenue pour arbitraire.

E. 5

La recourante se plaint également d'une violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Elle reproche uniquement au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné si la variante qu'elle avait proposée était plus en adéquation avec le but recherché, à savoir le développement des activités industrielles à l'endroit litigieux. La recourante n'indique pas quelle était cette variante. Il ressort cependant du dossier qu'elle avait proposé de supprimer l'expression "de pointe à haute valeur ajoutée". Elle suggérait ainsi le texte suivant: "cette zone industrielle est destinée aux constructions et installations industrielles qui n'engendrent pas de nuisances

importantes pour le voisinage, selon les bases légales en vigueur". La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700; LAT) fixe certains principes au sujet de la procédure d'établissement des plans d'affectation. Les cantons doivent notamment instituer une protection juridique en faveur des propriétaires ou autres personnes concernés par la planification et prévoir, selon les termes de l' art. 33 al. 3 let. b LAT , "qu'une autorité de recours au moins ait un libre examen". Selon la jurisprudence, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité. L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. S'agissant notamment des plans d'affectation communaux, l'autorité cantonale de recours doit préserver la liberté d'appréciation dont les communes ont besoin dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également appropriée. Elle implique aussi que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points concernant principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict (ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242). L'autorité de recours n'est cependant pas tenue de reconstituer et d'étudier les diverses variantes envisagées lors de l'élaboration de la nouvelle réglementation, ni d'évaluer les motifs qui avaient déterminé le Conseil communal à écarter certaines d'entre elles pour en retenir d'autres (arrêt 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 3). Il en va de même pour l'option avancée par la recourante. Par ailleurs, cette dernière ne soutient pas expressément que le Conseil d'Etat n'aurait pas vérifié si la planification litigieuse était adéquate, puisqu'elle se contente de lui reprocher de ne pas avoir examiné sa variante. Une violation de l' art. 33 al. 3 let. b LAT ne saurait être retenue dans ces conditions.

E. 6

L' art. 21 al. 2 LAT dispose que lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Le législateur fédéral a ainsi choisi une solution de compromis entre deux exigences contradictoires: d'une part, l'aménagement du territoire étant un processus continu, et la détermination des différentes affectations impliquant des pesées d'intérêts fondées sur des circonstances changeantes et des pronostics qui ne se confirment jamais entièrement, l'adaptation périodique des plans d'affectation est indispensable pour assurer, progressivement, leur conformité aux exigences légales; d'autre part, il faut tenir compte des intérêts privés et publics dont la protection nécessite une certaine sécurité juridique (cf. Thierry Tanquerel, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 21, nos 11 ss). La jurisprudence souligne que, pour apprécier l'évolution des circonstances et la nécessité d'adapter un plan d'affectation, une pesée des intérêts s'impose (ATF 131 II 728 consid. 2.4. p. 733). L'intérêt à la stabilité du plan, que les propriétaires fonciers peuvent invoquer dans certaines circonstances, doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation, qui peut lui aussi être protégé par la garantie de la propriété (cf. ATF 120 Ia 227 consid. 2 p. 232-234). Selon les cas, des intérêts publics pourront également justifier soit la stabilité du plan, soit son adaptation. Il incombe donc à l'autorité appelée à statuer sur un projet de modification d'un plan en vigueur d'examiner, en fonction des circonstances concrètes, une pluralité d'intérêts (cf. ATF 128 I 190 consid. 4.2 p. 198). Quand la contestation porte sur la modification d'un plan d'affectation, les parties admises à se prévaloir de la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) peuvent se plaindre du fait que les nouvelles restrictions qui leur sont imposées ne

sont pas justifiées par un intérêt public (cf. art. 36 al. 2 Cst.) ni conformes au principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.). Elles peuvent en d'autres termes critiquer sous cet angle l'application des règles d'aménagement du territoire et le résultat de la pesée des intérêts. Le Tribunal fédéral examine en principe librement si les mesures d'aménagement du territoire répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 132 II 408 consid. 4.3).

E. 6.1

Le Tribunal cantonal a observé que, de façon non discutée, la zone n'avait pas connu le développement souhaité. Il a relevé que la réglementation contestée apportait à l'affectation de base les adaptations rendues nécessaires par les besoins actuels de l'activité industrielle, tout en veillant à initier une concordance harmonieuse avec les zones voisines. La commune disposait en outre de suffisamment de terrains pour les activités industrielles lourdes. La Cour cantonale a également précisé qu'il était d'intérêt public que la vocation d'une zone qui n'a pas trouvé sa réalisation pendant plus de dix ans soit adaptée aux nouveaux besoins et qu'il soit tenu compte des conflits nés ailleurs du fait de la proximité de zones trop dissemblables. Sous l'angle de la proportionnalité, elle a ajouté que rien ne permettait de dire que le passage de l'avenant relatif à l'exploitation industrielle de pointe s'opposerait au développement de cette zone ni qu'il permettrait de léser le propriétaire dans ses intérêts.

E. 6.2

La recourante ne conteste pas sérieusement la nécessité d'une adaptation de la réglementation. Elle soutient certes que l'absence de construction sur les parcelles concernées serait exclusivement due à l'exigence antérieurement formulée par le SAT selon laquelle un plan de quartier aurait été obligatoire pour l'ensemble des terrains concernés. Il ne semble pas que le SAT nie avoir erronément interprété cette exigence. Dans son préavis, ce dernier a cependant exposé que même la possibilité envisagée d'un plan de quartier pour un développement en plusieurs étapes distinctes n'avait pas donné de résultats probants pour l'implantation d'entreprises industrielles sur le site, ce que la recourante ne conteste pas. Il n'apparaît donc pas, comme le prétend cette dernière, que la commune aurait adopté un comportement contradictoire en justifiant de l'absence de construction pour modifier également la définition de la zone, puisque cet état de fait n'était manifestement pas uniquement dû aux conditions posées quant au plan de quartier. Par ailleurs, s'il est vrai que le Tribunal fédéral, dans un arrêt 1A.115/ 2006 rendu le 1er septembre 2006 concernant également la commune de Collombey-Muraz, n'a pas expressément confirmé que la commune disposait d'une offre suffisante de terrains destinés à l'industrie lourde comme l'affirme le Tribunal cantonal, il n'en demeure pas moins que la recourante ne prétend pas que tel ne serait pas le cas. D'ailleurs, il semble même que cette dernière partage cette opinion, puisque la variante qu'elle proposait excluait très clairement l'industrie lourde. Le Tribunal fédéral a au demeurant tout de même confirmé que la zone industrielle était surdimensionnée. La recourante fait en outre valoir que les besoins auxquels la nouvelle réglementation est censée répondre ne sont pas mentionnés, pas plus qu'en quoi une définition restrictive serait propre à les satisfaire. Il ressort toutefois très nettement de l'arrêt attaqué que l'avenant a pour objectif, d'une part, de répondre à la demande en matière de terrains destinés aux industries à haute valeur ajoutée qui nécessitent une certaine mixité et, d'autre part, de ménager le voisinage en tenant compte des préoccupations déjà exprimées à cet égard. Il est certes vrai que les buts d'intérêts publics allégués ne le sont que

sommairement et ne reposent en particulier pas sur une étude approfondie de la question, comme le soulève la recourante. Il eût en effet été souhaitable que la commune étoffe davantage l'argumentation de son rapport basé sur l' art. 47 OAT . Cela étant, il apparaît que les nouveaux besoins dont se prévaut l'autorité communale se fondent sur des expériences concrètes. Par ailleurs, la variante proposée par la recourante démontre que cette dernière est elle-même consciente de la nécessité de protéger le voisinage et de promouvoir un développement plus mesuré de l'industrie dans ce secteur. La nouvelle délimitation de l'affectation de la zone litigieuse apparaît en adéquation avec les objectifs mentionnés ci-dessus. La recourante fait certes part de ses craintes que le conseil communal fasse mauvais usage de cette nouvelle définition dont elle estime les contours imprécis. Comme l'a pertinemment relevé le Tribunal cantonal, ayant supprimé certaines dispositions considérées par la recourante comme impraticables (exigence du plan de quartier) et en y ayant ajouté des compléments destinés à faciliter l'insertion des activités industrielles dans le contexte des zones voisines, il paraît douteux que la collectivité interprète le concept de haute valeur ajoutée comme une exigence impossible à remplir. Il eût certes été possible de ne pas circonscrire la zone aux constructions et installations industrielles de pointe à haute valeur ajoutée, comme l'avait requis la recourante. Cette restriction répond cependant à un intérêt public, puisqu'il n'est pas exclu que la demande soit importante dans cette branche. Elle est au surplus conforme à l' art. 1 al. 1 LAT , selon lequel les communes doivent tenir compte des besoins de l'économie dans l'accomplissement de leurs tâches. Il n'apparaît au surplus pas qu'elle heurte le principe de la proportionnalité, dans la mesure où elle n'est a priori pas de nature à freiner un possible développement. En effet, si la nouvelle affectation est certes peu précise, elle est cependant de nature à permettre à l'autorité communale, mue par la volonté de voir ce secteur important se développer, de favoriser les constructions sans être gênée par une définition trop étroite. Dans ces circonstances, il apparaît que la nouvelle réglementation ne viole ni les principes de l'aménagement du territoire ni la garantie de la propriété dont bénéficie la recourante.

E. 7

La recourante se plaint encore d'une violation de l' art. 43 OPB . Elle estime qu'il est incohérent d'attribuer un degré de sensibilité IV à une zone destinée aux constructions et installations qui n'engendrent que peu de nuisances pour le voisinage. L' art. 43 al. 1 OPB énumère les degrés de sensibilité à appliquer dans les diverses zones d'affectation. L'autorité compétente, dans la procédure permettant l'attribution de ces degrés, doit examiner si la zone concernée, telle qu'elle est définie dans les instruments d'aménagement du territoire, est une zone qui requiert une protection accrue contre le bruit (art. 43 al. 1 let. a OPB), une zone où aucune entreprise gênante n'est autorisée (art. 43 al. 1 let. b OPB), une zone où sont admises des entreprises moyennement gênantes (art. 43 al. 1 let. c OPB), ou encore une zone où sont admises des entreprises fortement gênantes (art. 43 al. 1 let. d OPB); suivant les cas, les degrés I, II, III ou IV devront respectivement être appliqués. Le pouvoir d'appréciation de l'autorité est assez limité à ce propos, vu les définitions de l' art. 43 al. 1 OPB (ATF 120 Ib 287 consid. 2c/bb p. 295). Perdent en principe leur autonomie par rapport au droit fédéral de la protection de l'environnement, les dispositions de droit cantonal et communal relatives à la "gêne", respectivement aux "entreprises gênantes", dans la mesure où ces notions de droit cantonal visent la protection contre le bruit (ATF 117 Ib 147 consid. 2 p. 149 s.). Il n'est cependant pas exclu que les prescriptions cantonales et communales puissent encore avoir une portée propre, notamment en ce qui concerne la définition de l'affectation d'une zone dans laquelle seules les entreprises moyennement

gênantes seraient admises. Le droit fédéral de la protection de l'environnement ne traite en effet pas des aspects particuliers relevant de l'urbanisme, qui peuvent être déterminants pour définir le caractère d'un quartier; il ne s'occupe pas non plus des effets indirects d'une installation sur la planification locale ou l'infrastructure (ATF 116 Ib 175 consid. 3b p. 83 s.). En l'espèce, la nouvelle réglementation conserve le secteur litigieux en zone industrielle. Le maintien d'un degré de sensibilité IV se justifie dès lors parfaitement, l' art. 43 al. 1 let . d OPB mentionnant lui-même expressément les zones industrielles comme exemple. Le Tribunal fédéral a certes déjà jugé qu'une zone industrielle ne requérait pas nécessairement un degré de sensibilité IV si elle était vouée à des activités moyennement gênantes pour le voisinage (arrêt 1P.200/1991 du 25 mars 1992 consid. 4c). On ne saurait toutefois considérer qu'en maintenant un degré de sensibilité IV, l'autorité commune a abusé de son pouvoir d'appréciation, ce d'autant plus que la zone n'est pas destinée à l'habitation. Le grief doit dès lors être rejeté.

E. 8

La recourante estime enfin que le fait de réserver une zone industrielle à des constructions et installations industrielles de pointe à haute valeur ajoutée qui n'engendrent que peu de nuisances pour le voisinage serait une mesure ayant exclusivement un caractère de politique économique. L'avenant ne serait pas de nature à favoriser le développement de la zone et accorderait un véritable blanc-seing à l'autorité communale qui pourrait interpréter le concept de haute valeur ajoutée à sa guise.

E. 8.1

Selon la jurisprudence relative à l' art. 27 Cst. , les restrictions à la liberté économique ne peuvent se fonder sur des motifs de politique économique et intervenir dans la libre concurrence pour favoriser certaines branches d'activité ou certaines formes d'exploitation en dirigeant l'économie selon un certain plan, à moins que cela ne soit prévu par une disposition constitutionnelle spéciale (ATF 125 I 209 consid. 10a p. 221, 267 consid. 2b p. 269, 322 consid. 3a p. 326, et les arrêts cités). Une mesure d'un plan d'affectation est en principe compatible avec la la liberté protégée par l' art. 27 Cst. , lorsqu'elle met en oeuvre les principes de l'aménagement du territoire conformément au mandat constitutionnel de l' art. 75 Cst. , même si elle entraîne certains effets de politique économique, pour autant qu'elle ne la supprime pas entièrement (ATF 111 Id 93 consid. 3 p. 99 s.).

E. 8.2

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'une adaptation de la réglementation est nécessaire pour permettre le développement de la zone en cause. Ayant identifié les nouveaux besoins de l'économie de marché et ayant tout mis en oeuvre pour y répondre, l'autorité communale ne s'est manifestement pas laissée guider par des motifs de politique économique. Certes, la nouvelle réglementation a dans une certaine mesure un tel effet, une catégorie d'entreprise étant favorisée par rapport à d'autres. Il n'en demeure pas moins que l'objectif principal relève de l'aménagement du territoire puisqu'il s'agit, selon les termes du SAT de remédier à un "problème de planification en regard avec une utilisation mesurée et rationnelle du sol du point de vue notamment de la clause du besoin". C'est par conséquent à juste titre que la Cour cantonale a jugé qu'il n'y avait pas d'atteinte à la garantie de la liberté économique.

E. 9

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. La recourante, qui succombe, doit supporter l'émolument judiciaire (art. 66 LTF). Il n'est pas alloué de

dépens (art. 68 al. 3 LTF ; arrêt 1C_122/2007 du 24 juillet 2007).

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