

BGer 1P.171/2004 vom 2. September 2004

Bundesgericht, 2004-09-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.171_2004

FR: TF 1P.171/2004 du 2 septembre 2004

IT: TF 1P.171/2004 del 2 settembre 2004

Regeste

Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Seule la voie du recours de droit public est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance relatives à l'adoption ou à la modification d'un plan d'affectation, dans la mesure où les recourantes ne font valoir aucune violation du droit fédéral de la protection de l'environnement ou d'autres prescriptions fédérales spéciales en matière de protection des biotopes ou des forêts (art. 34 al. 3 LAT ; ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339; 125 II 10 consid. 2a p. 13). Les recourantes sont directement touchées par l'arrêt attaqué qui confirme le classement en zone d'affectation différée des parcelles dont elles sont propriétaires sur le territoire de la commune de Monthey; elles ont un intérêt personnel, actuel et juridiquement protégé à ce que cet arrêt soit annulé et ont, partant, qualité pour recourir selon l' art. 88 OJ . Formé en temps utile contre une décision finale rendue en dernière instance cantonale, le recours répond ainsi aux exigences des art. 86 al. 1 et 89 al. 1 OJ. Les recourantes se bornent en revanche pour l'essentiel à reprendre l'argumentation développée devant le Tribunal cantonal. Il est douteux que leur recours réponde aux exigences de motivation de l' art 90 al. 1 let. b OJ (ATF 129 I 113 consid. 2.1 p. 120). La question peut rester indécise, vu l'issue du recours.

E. 2

Les recourantes voient une violation de leur droit d'être entendues garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. dans le refus de procéder à une inspection locale. Cette mesure d'instruction aurait permis à la cour cantonale d'établir l'état exact de la construction dans les secteurs des Rottes et de Prafenne et, partant, de se prononcer en connaissance de cause sur leur grief tiré d'une inégalité de traitement entre les deux secteurs.

E. 2.1

Le droit de faire administrer des preuves, tel qu'il découle de l' art. 29 al. 2 Cst. suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 124 I 208 consid. 4a p. 211; 122 V 157 consid. 1d p. 162; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505/506). Une inspection des lieux peut ainsi être refusée, sans violer le droit d'être entendu des parties, lorsque tous les éléments de fait nécessaires à la solution du litige ressortent des

pièces du dossier, l' art. 29 al. 2 Cst. se bornant à exiger que les parties puissent assister à une vision locale lorsque l'autorité ordonne et procède à une telle mesure d'instruction (ATF 121 V 150 consid. 4a et b p. 152/153 et les références citées).

E. 2.2

L'état des constructions dans les secteurs de Prafenne et des Rottes ressort clairement du plan d'affectation de zones n° 03 dressé en octobre 2000 et du plan de situation au 1:2500 du secteur "coteau et montagne" établi le 20 novembre 2001. Une inspection locale ne s'imposait pas en raison du temps écoulé depuis lors. Dans leur réponse du 31 janvier 2003 au préavis du Service cantonal de l'aménagement du territoire du 9 décembre 2002, les recourantes ont en effet rendu clairement attentif le Tribunal cantonal au fait que cinq constructions avaient été réalisées en 2002 dans le secteur de Prafenne, limitant d'autant les possibilités de bâtir qui existent dans cette zone. Pour le surplus, elles ne prétendent pas que d'autres constructions que celles figurant sur les plans précités auraient été réalisées dans le secteur des Rottes. Le Tribunal cantonal était ainsi pleinement renseigné sur l'état de la construction dans les secteurs considérés lorsqu'il a statué. Cela étant, il n'a pas fait preuve d'arbitraire ni violé le droit d'être entendues des recourantes en renonçant à effectuer une inspection locale. Pour les mêmes raisons, une telle mesure d'instruction ne se justifie pas devant le Tribunal fédéral.

E. 3

Les recourantes s'en prennent au classement de leurs parcelles en zone d'affectation différée, qu'elles tiennent pour arbitraire et contraire à la garantie constitutionnelle de la propriété.

E. 3.1

Le classement d'un terrain dans une zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole, représente une restriction grave au droit de propriété qui n'est conforme à l' art. 26 Cst. que si elle repose sur une base légale claire, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (cf. ATF 121 I 117 consid. 3b p. 120; 120 Ia 227 consid. 2c; 119 Ia 411 consid. 2b et les arrêts cités; art. 36 al. 1 et 3 Cst.). Le premier principe suppose que la mesure de planification litigieuse soit apte à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui irait au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis (ATF 128 II 292 consid. 5.1 p. 297; 125 I 474 consid. 3 p. 482; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353, 374 consid. 3c p. 377). Une décision viole le droit à l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 129 I 113 consid. 5.1 p. 125, 346 consid. 6 p. 357 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones créent des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités).

E. 3.2

Les recourantes ne contestent pas que le plan d'affectation des zones du 30 janvier 1980 offrait des espaces trop importants à la construction, et ce tant en plaine que sur le coteau dominant celle-ci. Pour remédier à cette situation et satisfaire aux exigences de l' art. 15 LAT , la Commune de Monthey a précisé qu'elle s'était efforcée de maintenir pour l'essentiel en zone à bâtir le territoire largement bâti et de classer en zone agricole ou en zone d'affectation différée des secteurs de plaine encore peu bâtis, non prioritaires ou dont l'affectation à long terme n'était pas évidente. Dans le coteau, elle a décidé de transférer en zone agricole des secteurs différés et des secteurs en forte pente, peu bâtis, mal ensoleillés ou non prioritaires. Les recourantes ne contestent pas la légitimité de cette approche au regard des exigences posées en matière de planification. Elles prétendent cependant qu'il ne serait pas établi que le nouveau plan offrirait des surfaces constructibles suffisantes pour répondre aux besoins en terrains à bâtir dans le coteau dans les quinze prochaines années. Elles reprochent en particulier à la cour cantonale d'avoir admis ce fait arbitrairement, sur la base d'un calcul théorique et non étayé. Ce grief n'est pas fondé. Dans sa décision du 25 juin 2003 rejetant le recours de A. _____ et consorts, le Conseil d'Etat a décrit en détail la manière dont le coefficient d'agrandissement avait été déterminé en se référant au calcul de capacité des zones à bâtir opéré par le Service cantonal de l'aménagement du territoire en novembre 2002. Selon ce calcul, non contesté par les recourantes, le plan d'affectation des zones admet une capacité d'accueil de 7'548 équivalents-habitants pour un total de 2'483 équivalents-habitants selon les chiffres actuels valables pour le secteur du coteau, dans lequel se trouvent les parcelles des recourantes. Ainsi, le rapport entre la capacité de la zone à bâtir dans ce secteur et la population actuelle est de 3,04 (7'548 : 2'483), qui permettrait de tripler la population résidente et touristique ainsi que les places de travail actuelles dans ce secteur, alors que la population montheysanne n'a augmenté en moyenne que de 2% entre 1990 et 2000. Dans ces conditions, il n'était nullement arbitraire d'admettre que les zones à bâtir disponibles dans le secteur du coteau, selon le nouveau plan d'affectation communal, suffiront à couvrir les besoins pour les quinze prochaines années.

E. 3.3

Les recourantes se plaignent d'une inégalité de traitement par rapport au secteur adjacent de Prafenne qui est colloqué en zone individuelle de montagne. Un coup d'oeil sur le plan de situation suffit pour se rendre compte que, contrairement au secteur de Prafenne, classé en zone constructible prioritaire dans le précédent plan d'affectation des zones, le secteur des Rottes ne comprend que quelques habitations isolées et dispersées et ne fait pas partie du territoire largement bâti au sens de l' art. 15 let. a LAT . Sur ce point, le traitement différent réservé aux deux secteurs considérés n'est pas la source d'inégalité et d'arbitraire.

E. 3.4

Les recourantes relèvent qu'en 2002, cinq constructions auraient été réalisées dans le secteur de Prafenne. Elles en déduisent que ce secteur arriverait à saturation et qu'il se justifierait ainsi de faire passer leurs parcelles en zone à bâtir pour répondre à la forte demande existant en terrain constructible dans le coteau. Le fait que les possibilités de construire dans le secteur de Prafenne seraient sur le point d'être épuisées n'est pas établi, même si l'on tient compte des nouvelles constructions érigées dans le secteur depuis l'adoption du plan d'affectation des zones litigieux. Du reste, même si les réserves de terrains à bâtir dans ce secteur devaient ne pas suffire à satisfaire les besoins dans les quinze ans à venir, le secteur des Rottes ne devrait pas pour autant nécessairement être classé en zone à bâtir. D'une part, il n'est pas établi que les autres surfaces ouvertes à la construction de maisons individuelles

dans le coteau seraient aussi sur le point d'être épuisées et ne permettraient pas de couvrir les besoins en la matière pour les quinze prochaines années. D'autre part, la délimitation des zones à bâtir ne peut se faire uniquement en fonction de la demande en terrains constructibles dans un secteur déterminé. La réflexion doit être menée d'une manière plus large, à l'échelle communale, voire même régionale, en tenant compte de l'ensemble des circonstances et des intérêts publics et privés en présence, conformément aux buts et aux principes de planification et aux exigences de l' art. 15 LAT (cf. Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 83 à 85 ad art. 15, p. 31-32 et les références citées). Or, compte tenu de l'état de la construction et de l'équipement dans le secteur des Rottes et des surfaces disponibles pour des constructions individuelles dans le coteau, il n'était nullement arbitraire de classer les parcelles des recourantes en zone d'affectation différée, étant précisé qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral, dans le cadre du présent recours, d'examiner si une autre affectation plus contraignante aurait également été envisageable, comme le suggérait le Service cantonal de l'aménagement du territoire dans ses déterminations du 9 décembre 2002.

E. 3.5

Les recourantes sont d'avis que le classement de leurs parcelles dans une zone d'affectation différée, ouverte à la construction moyennant une prise en charge des frais d'équipement par les propriétaires, serait une mesure moins contraignante, compatible avec le principe de la proportionnalité et ménageant l'essence même du droit de propriété. Comme le relève à juste titre le Tribunal cantonal, le plan d'affectation des zones de la commune de Monthey ne connaît pas de zones à bâtir différée, la zone d'affectation différée à laquelle les parcelles des recourantes ont été attribuées étant soumise au régime de la zone agricole. Les recourantes ne prétendent pas que la Commune de Monthey aurait dû prévoir une telle zone dans le cadre de la révision de son plan d'aménagement; elles ne démontrent pas plus qu'une telle zone serait compatible avec les exigences du droit fédéral. Il n'appartient pas au Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public, d'examiner d'office ces questions.

E. 3.6

En définitive, le choix de ne pas affecter en priorité le secteur des Rottes à la construction et de le classer en zone d'affectation différée répond à des motifs objectifs et conformes aux principes régissant l'aménagement du territoire. Il est celui qui ménage le mieux l'intérêt public à assurer des zones conformes à l' art. 15 LAT et les intérêts privés des recourantes et n'est pas arbitraire.

E. 4

Les recourantes prétendent enfin qu'en réalisant une route de desserte dans le secteur des Rottes, pour laquelle elles ont été appelées à participer financièrement, la Commune de Monthey aurait clairement démontré qu'elle entendait ouvrir ce secteur à la construction. Elle adopterait ainsi une attitude contraire au principe de la bonne foi en classant aujourd'hui leurs parcelles en zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole. La cour cantonale a admis que le versement de contributions de plus-value se justifiait aussi pour la réalisation d'une desserte forestière et qu'il ne garantissait nullement à un propriétaire que l'immeuble pour lequel celui-ci avait été appelé à contribution ne pourra être classé en zone agricole. Elle en a déduit que les recourantes ne pouvaient faire valoir cette circonstance pour démontrer la mauvaise foi des autorités communales. Il est douteux que le recours réponde sur ce point aux exigences de motivation de l' art. 90 al. 1 let. b OJ .

Cette question peut demeurer indécise. Les recourantes ne pourraient en effet se prévaloir du principe de la bonne foi que si elles avaient reçu l'assurance des autorités cantonales et communales compétentes en matière de planification et d'aménagement du territoire que leurs terrains seraient classés dans la zone à bâtir du nouveau plan d'affectation des zones. Elles ne prétendent pas que ce soit le cas; quoi qu'il en soit, ces autorités n'auraient pu s'engager à refuser de réviser le plan d'affectation des zones en vue de le rendre conforme au droit fédéral (cf. ATF 119 Ib 138 consid. 4e p. 145). Dans ces conditions, le grief tiré de la violation du principe de la bonne foi doit être écarté.

E. 5

Le recours doit par conséquent être rejeté, dans la mesure où il est recevable, aux frais des recourantes, qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'accorder des dépens à la Commune de Monthey, qui n'était pas représentée par un mandataire professionnel et qui dispose d'une infrastructure juridique suffisante pour assumer seule la défense de ses intérêts.

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