Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.179/2004/svc

Arrêt du 2 septembre 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour
et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Fonjallaz.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
Banque O._____,
R._____,
S._____,
recourants,
tous les trois représentés par
Me Pierre Siegenthaler, avocat,

contre

Commune de Monthey, place de l'Hôtel-de-Ville 1, 1870 Monthey,
Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais,
Cour de droit public, Palais de Justice,
avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
révision du plan d'affectation des zones et du règlement des constructions de la commune de Monthey,

recours de droit public contre l'arrêt de la
Cour de droit public du Tribunal cantonal
du canton du Valais du 23 janvier 2004.

Faits:
A.
La Banque O._____ est propriétaire des parcelles nos 1709, 1712, 1713, 1715, 5037 et 5633 du cadastre de la commune de Monthey, au lieu-dit Les Ilettes. Elle était également propriétaire, dans le même secteur, de la parcelle n°1711, avant de la céder à R._____. Elle disposait enfin d'un droit de gage sur la parcelle n°5440, propriété de l'hoirie de feu G._____. Ces parcelles sont situées à l'est du territoire communal, à la frontière avec la commune de Massongex, dans la zone industrielle B à utilisation modérée du plan d'affectation des zones de la commune de Monthey homologué le 30 janvier 1980 par le Conseil d'Etat du canton du Valais.
Le 24 mars 2000, la Commune de Monthey a mis à l'enquête publique un projet de nouveau plan d'affectation des zones, qui colloquait ces parcelles en zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole, et de nouveau règlement des constructions et des zones. La Banque O._____ a fait opposition à ce projet le 25 avril 2000 en concluant au maintien des parcelles dans leur affectation actuelle.
Par décision du 19 juin 2000, notifiée le 24 juillet 2000, le Conseil communal de Monthey a admis l'opposition en ce qui concerne les parcelles nos 1715 et 5037, qu'il a colloquées en zone industrielle A1; il l'a rejetée pour le surplus en tant qu'elle concernait les parcelles nos 1709, 1711, 1712, 1713 et 5633 et l'a déclarée irrecevable

en tant qu'elle portait sur la parcelle n°5440. Les 28 août et 11 septembre 2000, le Conseil général de Monthey a adopté le plan d'affectation des zones et le règlement des constructions et des zones sans autre modification, s'agissant des parcelles de la Banque O._____. Cette décision a été publiée au Bulletin officiel du canton du Valais le 20 octobre 2000.
La Banque O._____, de même que R._____ et S._____, devenus propriétaires respectifs des parcelles nos 1711 et 5440, ont recouru en vain contre cette décision auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais, puis auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal ou la cour cantonale). Dans l'arrêt rendu le 23 janvier 2004, cette dernière autorité a considéré que l'offre en terrains à bâtir en zone industrielle était suffisante pour couvrir les besoins des quinze prochaines années, eu égard à la zone industrielle relativement vaste adoptée sur la commune voisine de Massongex, que la densité des constructions du secteur concerné était très faible et que les parcelles ne satisfaisaient pas aux exigences posées en matière d'équipement par l'art. 19 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), de sorte que le refus du Conseil général de Monthey de colloquer les parcelles litigieuses en zone industrielle était conforme aux principes de l'aménagement du territoire.
B.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Banque O._____, R._____ et S._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt et de renvoyer le dossier à l'autorité cantonale pour nouvelle décision. Invoquant les art. 9, 26, 27 et 29 al. 2 Cst., ils dénoncent une violation de leur droit d'être entendus, une constatation arbitraire des faits et une violation de la garantie de la propriété et de la liberté du commerce et de l'industrie.
Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat du canton du Valais ont renoncé à se déterminer. La Commune de Monthey conclut au rejet du recours, à la confirmation de l'arrêt attaqué et au classement des parcelles litigieuses en zone d'affectation différée.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
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 révision d'un plan d'affectation, dans la mesure où les recourants 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 recourants sont directement touchés par l'arrêt attaqué qui confirme le classement de leurs parcelles en zone d'affectation différée, soumise au régime de la zone agricole; ils 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 et dans les formes requises contre une décision finale rendue en dernière instance cantonale, le recours répond aux exigences des art. 86 al. 1, 89 al. 1 et 90 OJ. La conclusion tendant au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision est en revanche incompatible avec la nature cassatoire du recours de droit public et est, partant, irrecevable (ATF 129 I 129 consid. 1.2 p. 131).
2.
Les recourants voient une violation de leur droit d'être entendus ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. dans le refus des autorités cantonales de procéder à l'administration des moyens de preuve qu'ils proposaient.
2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 127 III 576 consid. 2c p. 578; 127 V 431 consid. 3a p. 436; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). Le droit de faire administrer des preuves 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. Par ailleurs, 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). La renonciation à l'audition de témoins dont les dépositions porteraient sur des faits non déterminants ou ne seraient pas en mesure de modifier la conviction du juge, acquise sur d'autres preuves déjà réunies, ne viole pas l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 124 I 274 consid. 5b p. 284/285 et les références citées). De même, une inspection des lieux peut 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).

2.2 Les recourants ont versé au dossier cantonal des vues aériennes des différentes zones industrielles de la commune de Monthey, dont en particulier celle des Ilettes, qui permettent de se faire une idée précise de l'état de la construction dans le secteur litigieux. En outre, le classement de leurs parcelles en zone d'affectation différée repose essentiellement sur la capacité suffisante des surfaces classées en zone industrielle pour répondre aux besoins dans ce domaine pour les quinze prochaines années. Pour trancher ce point, une vision locale ne s'imposait pas. Les objectifs de la Commune de Monthey en matière de planification industrielle ressortent avec suffisamment de clarté du rapport du Conseil municipal de Monthey, de sorte que l'audition du président de la Commune de Monthey ne se justifiait pas. Enfin, pour les raisons qui seront évoquées ci-dessous, il n'était pas nécessaire d'entendre les propriétaires de terrains classés en zone industrielle, pour savoir s'ils entendaient user de leur droit à bâtir dans les quinze ans à venir, ou de produire le plan des zones de la commune voisine de Massongex afin de pouvoir apprécier l'étendue des surfaces encore disponibles en zone industrielle sur le territoire de cette
commune.

On ne discerne ainsi aucune violation du droit d'être entendus des recourants dans les refus successifs des autorités cantonales de recours de procéder aux mesures d'instruction requises.

3.

Les recourants s'en prennent au classement de leurs parcelles en zone d'affectation différée. Ils contestent l'évaluation faite des besoins en terrains sis en zone industrielle pour les quinze prochaines années, laquelle ne tiendrait pas compte de la disponibilité réelle des surfaces ménagées par le nouveau plan dans cette zone. Ils dénoncent à ce propos une constatation arbitraire des faits.

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). 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).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si celui-ci l'emporte sur l'intérêt privé auquel il s'oppose; il jouit d'une même latitude lorsqu'il s'agit d'apprécier si une telle restriction viole 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 120 Ia 74 consid. 5 p. 79, 270 consid. 3b p. 275; 119 Ia 411 consid. 2c p. 416). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (ATF 113 Ia 444 consid. 4b/ba p. 448 et les arrêts cités).

3.2 Les plans d'affectation sont destinés à régler le mode d'utilisation du sol. Ils doivent délimiter les zones

à bâtir et les zones agricoles. En vertu de l'art. 15 LAT, les premières comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou qui seront nécessaires à la construction dans les quinze années à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b); les secondes intègrent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole. Le droit communal peut définir d'autres zones d'affectation, telles que la zone de protection ou la zone d'affectation différée (art. 18 LAT). Ces critères n'ont toutefois pas de portée absolue; dans l'accomplissement de leurs tâches en matière de planification et de délimitation des zones, les autorités doivent tenir compte au mieux des objectifs et des principes de base ancrés dans le droit positif fédéral et cantonal, notamment aux art. 1er et 3 LAT (ATF 115 Ia 350 consid. 3d p. 353 et les arrêts cités). Les zones industrielles doivent également être dimensionnées de façon à répondre aux besoins probables des quinze prochaines années (ATF 114 Ia 254 consid. 3e p. 255; arrêt 1P.387/1994 du 12 décembre 1995 consid. 7b paru à la ZBl 98/1997 p. 270). Pour ce
faire, il importe de connaître de manière précise l'étendue des terrains classés en zones industrielles et artisanales, non seulement sur la commune concernée, mais également sur les communes voisines (ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 117 Ia 430 consid. 4b p. 432; arrêt 1P.387/1994 du 12 décembre 1995 consid. 7b paru à la ZBl 98/1997 p. 270).

3.3 Le Tribunal cantonal a considéré que l'affectation des parcelles des recourants en zone industrielle ne répondait pas à un besoin immédiat établi et que leur classement en zone d'affectation différée était conforme à l'art. 15 let. b LAT, dès lors que le plan d'affectation litigieux offrait des surfaces suffisantes à couvrir les besoins en terrains industriels pour les quinze prochaines années.

Selon le rapport du Conseil municipal de Monthey établi en mars 2000, les zones industrielles et artisanales prévues par le plan permettront d'accueillir quelque 7'000 emplois d'ici 2015, ce qui correspond à une augmentation du nombre de postes de travail d'environ 40%. Or, les statistiques communales indiquent un arrêt brusque de la croissance à partir de 1990, en terme de population et de places de travail. Ainsi, les capacités d'accueil en zones industrielles et artisanales offertes par le plan paraissent effectivement suffisantes pour répondre aux besoins prévisibles des quinze prochaines années.

Les recourants sont d'avis qu'il faudrait tenir compte uniquement des terrains réellement disponibles dans l'évaluation de ces besoins et faire abstraction des surfaces déjà bâties, de celles impropres à la construction et de celles réservées à une éventuelle extension ultérieure des entreprises implantées en zone industrielle. Ainsi, sur une surface totale de 1'168'000 mètres carrés, seuls 118'470 mètres carrés seraient éventuellement disponibles sur le territoire de la commune de Monthey, selon un calcul effectué en avril 2001. Compte tenu des constructions réalisées dans l'intervalle, l'offre en terrains industriels se réduirait à 68'470 mètres carrés et serait insuffisante à couvrir les besoins prévisibles pour les quinze prochaines années, et ceci même en tenant compte des surfaces disponibles en zone industrielle sur la commune de Massongex, estimées à 4'000 mètres carrés. Les recourants ne tiennent pas compte dans leur estimation des parcelles classées en zone artisanale ouverte aux entreprises moyennement gênantes. Il n'est par ailleurs nullement établi que les entreprises déjà implantées en zone industrielle et qui disposent de surfaces de réserve importantes, ne seraient pas prêtes à vendre une partie de leur terrain.

Cette question peut demeurer indécise et la cour cantonale n'a pas violé le droit d'être entendu des recourants en refusant de procéder aux mesures d'instruction propres à l'élucider. Selon la jurisprudence en effet, les surfaces thésaurisées doivent également être prises en considération dans l'évaluation des besoins en zone constructible pour les quinze ans à venir, faute de quoi les particuliers pourraient influencer de manière insoutenable le devenir de l'aménagement du territoire (ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 116 Ia 328 consid. 4c p. 333). Il n'y a aucun motif de faire une exception en faveur des terrains classés en zone industrielle, dès lors que l'autorité de planification doit aussi tenir compte des besoins de développement des entreprises existantes dans la délimitation de ces zones (cf. ATF 107 Ia 35). La Commune de Monthey n'a donc pas fait une fausse application de l'art. 15 let. b LAT en prenant en considération les surfaces réservées à l'extension éventuelle des entreprises existantes dans l'évaluation des besoins nécessaires pour les quinze prochaines années; si elle devait effectivement constater par la suite qu'une partie des terrains classés en zone industrielle ne sont pas mis sur le marché et étaient
thésaurisés, elle pourrait en tenir compte dans le cadre de la révision du plan d'affectation en déclassant ceux-ci et en colloquant dans cette zone les terrains qui se prêtent à des activités industrielles (Alexandre Flückiger, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 45 ad art. 15, p. 19).

Aussi, force est d'admettre que l'offre en surfaces classées en zone industrielle sur le seul territoire de la com-

mune de Monthey suffirait à répondre aux besoins probables pour les quinze prochaines années, sans qu'il soit nécessaire d'évaluer les capacités réelles de la zone industrielle voisine de Massongex. Le refus de classer les parcelles des recourants en zone industrielle ne contrevient donc pas à l'art. 15 let. b LAT.
3.4 Cela étant, il reste à examiner si d'autres motifs imposaient leur classement immédiat en zone industrielle. Tel pourrait être le cas si cette mesure répondait à un besoin établi du propriétaire (cf. ATF 107 Ia 35). Or, les recourants ne prétendent pas que l'affectation de leurs parcelles en zone différée entraverait un projet concret de vente ou de construction ou qu'elle nuirait au développement de leur entreprise. Au demeurant, hormis la parcelle n°1711, les terrains litigieux sont vierges de toute construction, de sorte qu'il ne s'agirait pas de répondre à un besoin de développement d'une exploitation existante, mais d'une nouvelle implantation qui pourrait prendre place sur d'autres surfaces disponibles (arrêt 1P.263/1989 du 12 janvier 1990 consid. 3b). On observera enfin que la Commune de Monthey n'a pas classé les parcelles litigieuses en zone agricole, mais en zone d'affectation différée qui permet leur classement ultérieur en zone industrielle si les surfaces actuellement destinées à la construction devaient se révéler insuffisantes. Les autorités ont ainsi, dans une certaine mesure, pris en considération, alors qu'elles n'y étaient pas tenues, les expectatives créées par le plan d'affectation des zones du 30 janvier
1980. Elles ont fait une appréciation nuancée du cas. La restriction portée à la propriété des recourants doit donc être relativisée. Le fait que les terrains litigieux disposent de l'équipement de base ou puissent aisément être raccordés au réseau d'alimentation en électricité ou au gaz ainsi qu'aux canalisations d'eaux claires et d'eaux usées n'impose pas davantage leur classement immédiat en zone à bâtir. Selon la jurisprudence, même des terrains équipés peuvent être attribués à une zone non constructible si, à l'issue d'une pesée de tous les intérêts en présence, une telle mesure s'impose (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439 et les arrêts cités; arrêt 1P.387/1994 du 12 décembre 1995 consid. 7d paru à la ZBl 98/1997 p. 271).
L'existence, au demeurant non établie, d'une forte demande en terrains industriels n'est pas décisive en soi, dans la mesure où il appartient à l'autorité de planification de déterminer sur quelle partie de son territoire elle entend développer en priorité les activités industrielles et artisanales. L'autorité de recours ne peut intervenir qu'en cas d'appréciation arbitraire des circonstances ou de traitement inégal. Or, compte tenu de l'état de la construction et de l'équipement du secteur, de sa situation géographique, contiguë à l'est avec la zone agricole de Massongex, il n'était nullement arbitraire de considérer les parcelles des recourantes comme non prioritaires dans le développement des zones artisanales et industrielles de la Commune de Monthey.
3.5 Vu ce qui précède, le refus de classer les parcelles des recourants en zone industrielle est conforme aux principes applicables en matière de planification et ne viole donc pas la garantie constitutionnelle de la propriété.
4.
Les recourants prétendent que la Commune de Monthey aurait privilégié indûment ses propres intérêts en classant les terrains dont elle est propriétaire dans le secteur des Ilettes en zone industrielle immédiatement constructible alors qu'ils se prêteraient moins bien à la construction que leurs parcelles. Ils dénoncent à ce propos une violation de la liberté du commerce et de l'industrie.
La Commune de Monthey est effectivement propriétaire d'un terrain en zone industrielle dans le secteur de Noyeraya; il s'agit toutefois d'une parcelle d'un seul tenant située entre deux secteurs bâtis classés en zone industrielle, qui accueille déjà des constructions de nature industrielle à l'est et qui est desservie par un accès interne. Son classement immédiat en zone industrielle n'était donc pas arbitraire au regard des critères fixés pour la délimitation des zones à bâtir, qui tiennent compte de l'état de la construction et de l'équipement. Le fait qu'une partie de celle-ci soit inclue dans la zone inondable du Nant de Choëx n'y change rien, même s'il fait provisoirement obstacle à toute construction jusqu'à l'achèvement des travaux d'assainissement en cours. Dès lors que le classement des parcelles des recourants en zone d'affectation différée reposent sur des motifs objectifs, ceux-ci ne peuvent se plaindre ni d'une violation de la garantie de la propriété ni d'une atteinte à leur liberté économique.
5.
Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais des recourants qui succombent (art. 156 al. 1 OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la Commune de Monthey qui a agi seule et qui est censée disposer d'une infrastructure suffisante pour procéder sans l'assistance d'un mandataire extérieur (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 4'000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, à la Commune de Monthey, ainsi qu'au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.
Lausanne, le 2 septembre 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: