

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_352/2014

Arrêt du 10 octobre 2014

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Eusebio et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
A. _____, représenté par Me Alexis Turin, avocat,
recourant,

contre

Commune de Collombey-Muraz, Administration communale, case postale 246, 1868 Collombey,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet
Modification partielle du règlement communal des constructions et des zones et du plan d'affectation
des zones, plan d'aménagement détaillé,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 6 juin 2014.

Faits :

A.
A. _____ est propriétaire des parcelles n os 2163, 2165, 2229, 2230, 2231 et 2232 du cadastre communal de Collombey-Muraz situées aux lieux-dit "Les Chauderets" et "La Sablière", entre Illarsaz et la zone industrielle "En Reutet" de Collombey-le-Grand. Ces biens-fonds contigus forment un espace d'environ 33'000 m² qui englobe une partie de l'étang des Chauderets et de ses rives. Ils sont classés en zone de carrières et de gravières-délaçement, selon le plan d'affectation des zones (ci-après: PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après: RCCZ), approuvés par le Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat) les 24 novembre 2010 et 16 février 2011. A. _____ a acquis ces biens-fonds dans l'optique, notamment, d'y entreposer des véhicules qu'il utilise dans le cadre de son entreprise de manutentions et transports à Collombey-le-Grand.

B.
Le 18 mai 2012, l'administration communale de Collombey-Muraz a mis à l'enquête publique une modification partielle du PAZ et du RCCZ ainsi qu'un plan d'aménagement détaillé (ci-après: PAD) portant sur le secteur "Les Chauderets" et "La Sablière". Ce projet prévoit la délimitation d'une zone mixte d'intérêt général, de détente et de protection de la nature, ainsi qu'une zone agricole. Selon le rapport au sens de l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), l'usage actuel du secteur ne correspond plus à la planification de carrière et gravière. Cette zone d'étangs est actuellement utilisée à des fins de détente et de délaçement et les autorités communales souhaitent adapter leur planification à la situation existante. Le projet prévoit en outre la construction d'un centre équestre, au nord du secteur, ainsi que des aménagements le long des rives destinés à en préserver les valeurs naturelles.

A. _____ a formé opposition à l'encontre de la modification partielle du PAZ et du RCCZ ainsi que du plan d'aménagement détaillé.

Le Conseil municipal a écarté l'opposition et, lors de sa séance du 1^{er} octobre 2012, l'assemblée primaire a adopté le projet dans son intégralité.

C.

A. _____ a recouru au Conseil d'Etat contre cette décision.

Plusieurs services cantonaux ont été consultés dans le cadre de la procédure d'approbation de la nouvelle planification, menée parallèlement à celle du recours administratif. Dans leur ensemble, lesdits services se sont montrés favorables au projet tout en émettant néanmoins quelques conditions supplémentaires, en matière de protection de l'environnement et de la faune notamment. Ces différentes prises de position ont donné lieu à l'établissement d'un rapport de synthèse par le Service du développement territorial (ci-après: le SDT). Le 15 octobre 2013, la Commune de Collombey-Muraz a transmis au Service des affaires intérieures et communales le règlement du PAD ainsi que les plans adaptés aux conditions énoncées dans le rapport du SDT.

Le 5 février 2014, le Conseil d'Etat a approuvé les modifications partielles du PAZ et du RCCZ, ainsi que le PAD du secteur "Les Chauderets" et "La Sablière" et son règlement. Par décision du même jour, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif de A. _____. L'intéressé a recouru contre cette décision devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal ou la cour cantonale), tout en sollicitant notamment la mise en oeuvre d'une inspection locale. Par arrêt du 6 juin 2014, le Tribunal cantonal a refusé les actes d'instruction requis et a rejeté le recours. Il a considéré en substance que le projet de planification ne violait pas le principe de proportionnalité en englobant l'ensemble des parcelles propriétés du recourant. Il a également nié l'existence d'une inégalité de traitement entre l'affectation prévue pour ses parcelles et celle réservée au secteur équestre (parcelle n° 2'228).

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt ainsi que la décision de l'assemblée primaire de la commune de Collombey-Muraz du 1^{er} octobre 2012. Subsidiairement, il sollicite le renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour instruction complémentaire portant sur la valeur paysagère des parcelles dont il est propriétaire. Le recourant, requiert l'effet suspensif.

Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat ont renoncé à se déterminer. La commune de Collombey-Muraz conclut au rejet du recours

Par ordonnance du 2 septembre 2014, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF auxquels renvoie l'art. 34 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 ([LAT; RS 700]; ATF 133 II 353 consid. 2 p. 356, 249 consid. 1.2 p. 251). Le recourant a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Il peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection dans la mesure où l'affectation des terrains dont il est propriétaire sera modifiée par la planification litigieuse. Il a dès lors qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Pour le surplus, interjeté en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, le recours est recevable au regard des art. 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF.

2.

Le recourant reproche à la cour cantonale de ne pas avoir tenu compte de l'absence de valeur paysagère de son terrain. Il ne se plaint toutefois pas d'un établissement inexact des faits, mais d'une mauvaise appréciation de son grief. Il demande au Tribunal fédéral de procéder à une inspection locale ou d'ordonner une expertise. Il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête car le dossier comprend des plans, des photographies, ainsi que différents rapports techniques qui permettent à la Cour de céans d'appréhender correctement la configuration des lieux.

3.

Invoquant l'art. 26 Cst., le recourant soutient que l'affectation en zone de nature ne serait pas fondée

dès lors que ses propres parcelles ne présenteraient aucune valeur paysagère particulière. Il affirme en outre que les modifications projetées ne seraient pas nécessaires pour tenir compte de l'utilisation actuelle du site. Par ailleurs, il met en doute la pesée des intérêts opérée par le Tribunal cantonal en relevant que son activité commerciale ou, à tout le moins, une réduction de celle-ci, serait compatible avec la création d'une zone de détente.

3.1. Une mesure d'aménagement du territoire, telle que le classement d'un bien-fonds dans une zone inconstructible, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si une restriction de la propriété se justifie par un intérêt public et si cet intérêt 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 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 135 I 302 consid. 1.2 p. 305; 176 consid. 6 .1 p. 182). Tel est notamment le cas lorsque le litige porte sur la délimitation des zones d'affectation (cf. ATF 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 117 la 497 consid. 2e p. 502 et les arrêts cités).

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT); elle doit également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT).

3.2. Le dossier contient, sous forme d'un rapport d'étude établi selon l'art. 47 OAT, la justification de la planification projetée. Ce rapport indique tout d'abord l'adaptation de la planification à l'usage actuel du secteur. Il n'est en effet plus prélevé de matériaux dans les étangs des Chauderets et de la Sablière, en raison notamment de la caducité des autorisations nécessaires. Par ailleurs, le site est utilisé par la population à des fins de détente et de délasserment. Le rapport mentionne également que le site des étangs renferme des valeurs naturelles qu'il s'impose de préserver. Cette constatation se fonde sur un rapport d'expertise nature et paysage du 4 novembre 2010. Après une visite sur le terrain, l'expert retient que les sites des Chauderets et de la Sablière présentent un intérêt régional sur le plan faunistique et floristique et participent de manière centrale au maintien des réseaux biologiques existants avec des biotopes de grande valeur de la plaine du Rhône (Rigoles de Vionnaz, Les Grangettes, Marais de Bex); ces derniers sont nécessaires au maintien de la biodiversité dans la région. En ce qui concerne le secteur de nature pour l'étang des Chauderets, l'expert explique que "c'est toute la zone sud qui a été classée [...]. Cet endroit est constitué d'une mosaïque de milieux et d'une succession végétale typique des berges des milieux aquatiques". La planification projetée prévoit également le développement d'un centre équestre. Outre que ce type d'exploitation est en accord avec la création d'une zone de détente, le centre équestre projeté sera aménagé dans les constructions existantes qui abritaient les locaux de service de l'ancienne gravière et un ancien séchoir à tabac. Le rapport précise que la demande de structure de garde de chevaux est relativement importante, alors que l'offre est très restreinte dans la région. Il souligne en outre que la planification projetée constitue un atout paysager dans la mesure où elle permettra de réaménager ce site de gravière peu attrayant et particulièrement visible depuis la route cantonale. Le rapport d'impact sur l'environnement du 11 avril 2012 contient une synthèse sur ses différents points (RIE, p. 14 s.).

3.3. En faisant valoir que son intérêt privé aurait dû avoir le pas sur l'intérêt public, le recourant perd de vue que les modifications du PAZ et la création d'un PAD poursuivent de nombreux buts qui dépassent largement la seule mise à disposition d'une zone publique de détente. Les différents rapports versés au dossier attestent de la nécessité d'entreprendre des mesures de planification visant à améliorer l'aspect visuel du site, dans un but de protection du paysage, conformément à l'art. 1 al. 2 let. a in fine LAT (cf. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, n° 22 ad art. 1; Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire LAT, n° 28 ad art. 1 et n° 48 ad art. 3 LAT). La planification projetée est aussi nécessaire à la préservation des caractéristiques naturelles du site, en particulier sa flore et sa faune, mais également ses liaisons biologiques avec des biotopes d'importance de la vallée du Rhône. La jurisprudence rappelle que la sauvegarde des monuments et des sites naturels ou bâtis fait partie des principes d'aménagement

que l'autorité de planification doit prendre en considération lors de l'adoption ou de la révision d'un plan d'affectation, conformément à l'art. 3 al. 2 LAT (arrêt 1A.16/2003 du 9 janvier 2004 consid. 3.5 paru à la RDAF 2004 p. 131). Les restrictions de la propriété ordonnées dans ce but répondent ainsi à un intérêt public évident (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 221; 119 la 305 consid. 4b p. 309 et les arrêts cités).

De ce point de vue, c'est à tort que le recourant soutient que l'exploitation d'une entreprise de manutention et de transport, même si elle se limite au stationnement de véhicules et au dépôt de "pièces spécifiques", serait compatible avec les buts poursuivis par la modification partielle du PAZ. Ses parcelles sont situées au centre de l'étang des Chauderets et forment une langue de terre s'avancant sur le plan d'eau. De par cette position, l'exploitation du recourant dénature l'ensemble du site, ses véhicules et son matériel industriel étant visibles depuis n'importe quel point situé sur les berges. Par ailleurs, les nuisances générées par des mouvements de véhicules lourds sont incompatibles avec une zone de détente. Le recourant invoque également son intérêt économique. Il ne prétend toutefois pas avoir consenti à des investissements sur les parcelles en cause, hormis leur coût d'acquisition. Il n'allègue pas non plus que la planification projetée serait impropre à réaliser les objectifs d'aménagement du territoire décrits dans le rapport d'étude et le rapport d'impact. Il affirme uniquement, sans que cela ne soit toutefois pertinent, que la planification serait injustifiée, ses parcelles ne revêtant aucun intérêt paysager.

Dans ces circonstances, le Tribunal fédéral ne saurait remettre en cause la planification projetée. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter du principe selon lequel, en matière d'aménagement, les buts d'intérêt public poursuivis par un plan d'affectation priment l'intérêt privé du propriétaire (en particulier s'il s'agit d'un intérêt financier; cf. Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Commentaire LAT, n° 40 ad. art. 14 LAT). Ce grief doit dès lors être rejeté.

4.

Le recourant estime que la planification projetée violerait le principe de l'égalité de traitement. Il serait choquant et arbitraire d'autoriser une exploitation commerciale, en l'occurrence l'exploitation d'un centre équestre, sur la parcelle n° 2'228, et d'interdire toute activité économique sur l'ensemble de ses propres biens-fonds.

4.1. 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 (cf. arrêt 1C_466/2013 du 24 avril 2014 consid. 5.1 destiné à la publication; ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 et les arrêts cités). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. Il est en effet dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée 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 (Arrêt 1C_76/2011 consid. 4.1 publié in SJ 2012 I 77; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les arrêts cités).

4.2. Selon le Tribunal cantonal, l'aménagement d'un centre équestre dans la partie nord du site est compatible avec la zone d'intérêt général, de détente et de protection de la nature. La zone du centre équestre ne jouxte ni le secteur nature prévu sur la partie sud de l'étang des Chauderets ni celle de la Sablière. La cour cantonale juge qu'une différence de traitement se justifie dès lors que l'exploitation envisagée par le recourant est, pour sa part, incompatible avec l'affectation des parcelles voisines à des activités de loisir et de détente, ainsi qu'à une zone de protection de la nature.

Le recourant soutient que l'ensemble de la planification projetée trouverait son origine dans la volonté des autorités communales de favoriser le développement du centre équestre. Il estime que, dès lors que seuls deux propriétaires sont concernés par les modifications, il ne se justifierait pas de permettre à l'un l'exercice d'une activité commerciale et de l'interdire à l'autre. Le recourant méconnaît que les rapports techniques attestent non seulement l'intérêt public poursuivi par le projet, notamment sous l'angle de la protection écologique de l'ensemble du site, mais confirment encore qu'à l'opposé de l'activité du recourant l'accueil de chevaux est complémentaire à la destination de détente du site. Le recourant ne démontre pas en quoi les motifs retenus par la cour cantonale pour justifier la différence de traitement seraient arbitraires. Contrairement à ce qu'il soutient, le zonage prévu par le PAD ne tend pas à favoriser l'intérêt privé de l'exploitant du centre équestre, mais répond à un intérêt public auquel il tente vainement d'opposer son intérêt privé à l'exploitation de ses parcelles (voir supra consid. 3.3).

Mal fondé, le grief doit être rejeté.

5.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais de justice sont à la charge du recourant qui succombe.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à la Commune de Collombey-Muraz, au Conseil d'Etat du canton du Valais et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 10 octobre 2014

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Alvarez