

602 2008-142

Arrêt du 24 juin 2009

II^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :

Michel Wuilleret

Juges :

Christian Pfammatter, Josef Hayoz

PARTIES

BOXAL (SUISSE) SA, rte de Lossy 20, case postale 135, 1782 Belfaux, **recourante**, représentée par Me Jean-Ludovic Hartmann, avocat, bd de Pérolles 7, case postale 736, 1701 Fribourg,

contre

DIRECTION DE L'AMENAGEMENT, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES CONSTRUCTIONS, rue des Chanoines 17, case postale, 1701 Fribourg, **autorité intimée**,

COMMUNE DE BELFAUX, ch. des Ecoliers 7, 1782 Belfaux, **autorité intimée**,

OBJET

Aménagement du territoire et constructions

Recours du 4 décembre 2008 contre la décision du 29 octobre 2008

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Le 15 juin 2007, la Commune de Belfaux a mis à l'enquête publique une modification de son plan d'aménagement local (PAL). Ces modifications concernent les aspects suivants de la planification:

Plan d'affectation des zones

- Secteur de la Forge: changement d'affectation de zone agricole en zone libre de l'art. 779 RF (partiel) et adaptation du périmètre de protection;

Règlement communal d'urbanisme

- Art. 19, zone centre village (ZCV): modification de la répartition des affectations, augmentation de l'indice, modification de la distance, suppression de la hauteur h;
- Art. 20, zone résidentielle faible densité I (RFD I): augmentation de l'indice, modification de la distance, modification de la hauteur h;
- Art. 21, zone résidentielle faible densité II (RFD II): augmentation de l'indice, modification de la distance;
- Art. 22, zone résidentielle faible densité spéciale (RFDS): modification de la distance, modification de la hauteur h;
- Art. 23, Zone résidentielle moyenne densité (RMD): augmentation de l'indice, modification de la distance;
- Art. 25, Zone mixte (ZM): augmentation de l'indice, modification de la répartition des affectations, modification de la distance;
- Art. 26, Zone d'activité (ZACT): modification de la distance;

Fiches de secteur

- N° 3 Gottaz: modification des prescriptions spéciales de hauteur;
- N° 4 Village / Gare TPF: assouplissement du point 3.33 (suite à la modification de l'art. 19 RCU);
- N° 6a Le Remblai: suppression des aires de construction, précisions complémentaires;
- N° 6b Jordil: précision des aires d'implantations et des mesures de plantations nouvelles.

Selon le rapport explicatif à l'appui de la modification, les dispositions du RCU ne répondaient plus à la situation actuelle, ce qui avait pour conséquence de soumettre le

conseil communal à des demandes répétées de dérogation ou d'assouplissement. En particulier, il a été souligné que les indices d'utilisation du sol des différentes zones apparaissaient trop bas, le RCU fixant des indices se situant dans le segment inférieur admis par la loi cantonale. Par ailleurs, rappelant que le RCU fixait des distances aux limites minimales indépendantes de la hauteur du bâtiment, il a jugé raisonnable d'utiliser la marge de manœuvre donnée par la loi cantonale et d'appliquer la règle générale du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RELATeC; RSF 710.11), soit la moitié de la hauteur du bâtiment, mais au minimum 4 mètres. Enfin, s'agissant des affectations de la ZCV et de la ZM, il a été mentionné que le respect d'un pourcentage rigide (70 % respectivement 50 % de la surface brute de plancher) affecté aux activités et aux services posait des problèmes: il y avait lieu par conséquent d'assouplir cette règle de la manière suivante: a) pour la ZCV: en limitant l'affectation obligatoire du rez-de-chaussée à des activités de service seulement le long de la route cantonale et en se contentant, le long des routes communales et des autres secteurs, d'un aménagement du rez-de-chaussée qui doit permettre l'intégration des services, sans toutefois exclure l'habitation et b) pour la ZM: en autorisant expressément l'habitation au rez-de-chaussée sur les parcelles situées en 2^{ème} profondeur par rapport à la route et sur les parcelles qui ne se prêtent pas à l'implantation d'activités en raison de leur forme et/ou de leur dimension.

B. Propriétaire de l'art. 472 du registre foncier (RF) de la Commune de Belfaux, Boxal SA exploite sur son terrain de 31'602 m² une usine destinée notamment à la fabrication d'emballages en aluminium, de pastilles en aluminium pour la confection de tubes souples, de boîtes ou pièces mécaniques. Cette parcelle, affectée en ZACT, est bordée par la ZCV au Sud-Ouest (art. 227 RF), la RMD au Nord-Ouest, de l'autre côté de la route communale (art. 461 RF), et la RFD I à son extrémité Nord-Est.

C. Le 13 juillet 2007, Boxal SA a déposé une opposition à l'encontre de toutes les modifications du PAL. Rappelant que son usine est une source de bruit très importante, elle a fait valoir en substance que l'assouplissement de la réglementation était de nature à faciliter la construction d'habitations dans son voisinage, ce qui était indésirable compte tenu des nuisances sonores existantes et des problèmes qui pouvaient résulter de cette situation.

Le 27 novembre 2007, le conseil communal a rejeté l'opposition en reprenant les motifs invoqués dans le rapport explicatif.

D. Par décision du 29 octobre 2008, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (la Direction) a rejeté, dans la mesure où il était recevable, un recours que Boxal SA avait déposé contre le prononcé communal du 27 novembre 2007. Elle a déclaré irrecevables les conclusions prises par la recourante en relation avec la mise en zone libre de l'art. 779 RF, l'adaptation du périmètre de protection, les modifications de la réglementation de la RFD II, RFDS et ZM (soit les art. 21, 22, et 25 RCU) ainsi que l'adaptation des fiches de secteur n° 6a et 6b dès lors que l'intéressée était trop éloignée de ces périmètres pour avoir un intérêt digne de protection à en contester la réglementation. Pour le surplus, soit pour la modification de la réglementation des zones ZCV, RFD I et RMD, la Direction a considéré que la commune pouvait adapter la réglementation aux besoins actuels du marché dès lors que les circonstances qui ont présidé à l'élaboration du PAL en 1998 se sont sensiblement

modifiées. Concrètement, elle a jugé que la démarche d'aménagement visant à la simplification de la réglementation et à la densification des zones était pertinente, étant entendu que l'affectation des zones n'était pas modifiée et que les mêmes degrés de sensibilité au bruit étaient maintenus. Les valeurs-limites d'exposition restant identiques, la situation restait donc inchangée pour la recourante indépendamment du nombre d'habitants vivant dans le voisinage. En particulier, la Direction a souligné que, selon le SEn, la modification des règles de hauteur, de densité et de distance aux limites n'avait aucune influence sur la situation des terrains litigieux du point de vue de la protection contre le bruit. Il a été remarqué que la situation actuelle qui prévoit de réserver le rez-de-chaussée et le premier niveau de chaque bâtiment pour des activités commerciales et de service aurait pu être maintenue. La solution retenue par la commune, objectivement fondée et reposant sur des motifs d'aménagement du territoire pertinents, était cependant défendable, de sorte qu'elle s'inscrivait dans le cadre de l'autonomie reconnue par la loi au planificateur local.

Le même jour, la Direction a approuvé la modification du plan d'affectation des zones et du RCU.

E. Agissant le 4 décembre 2008, Boxal SA a contesté devant le Tribunal cantonal les décisions de la Direction du 29 octobre 2008 (d'approbation et de rejet de son recours) dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle conclut principalement à la mise à néant de l'intégralité des modifications du PAL et du RCU. Subsidiairement, elle requiert l'annulation de la modification des art. 19 à 23 RCU et des art. 24 et 25 RCU ainsi que de la fiche secteur 4 Village/gare TPF. Plus subsidiairement, elle conclut à l'annulation des modifications de l'art. 19 ch. 4, 6, 8 et 12 RCU, des art. 23 et 25 RCU et de la fiche secteur 4 Village/gare TPF. Très subsidiairement, elle demande l'annulation de la modification de l'art. 19 ch. 4 RCU et de la fiche secteur 4 Village/gare TPF, chiffre 3.33.

Indiquant que son terrain est immédiatement voisin des zones ZCV, RMD et RFD I ainsi que du périmètre régi par la fiche de secteur 4 Village/gare TPF, la recourante estime disposer d'une qualité suffisante pour agir contre la modification de la réglementation litigieuse.

S'agissant des faits, la recourante explique tout d'abord qu'elle est opposée à la mise en valeur de la parcelle voisine n° 227 RF qui devrait faire l'objet d'un PAD. Se référant à des mesures de bruit effectuées en 2006, elle indique que les valeurs limites d'exposition au bruit provenant de son usine sont toutes dépassées à l'endroit du bâtiment projeté. Or, à son avis, les deux variantes envisagées pour le projet (la première comprend un rez, deux étages et un attique; la deuxième un rez et trois étages) ne peuvent pas être réalisées sans l'entrée en vigueur des modifications du PAL contestées dans la présente procédure. En effet, pour la recourante, la réalisation des constructions en cause sous l'empire de la planification en vigueur supposerait l'obtention de multiples dérogations, dont la délivrance est, à son avis, impossible. Elle se plaint dès lors que la modification du PAL et du RCU ne vise qu'à favoriser un promoteur pour lui permettre d'exécuter son projet de construction. En particulier, l'assouplissement des règles sur la répartition de l'utilisation des locaux permettra désormais d'affecter tout un bâtiment à l'habitation sans nul besoin d'y prévoir des locaux pour les activités de service.

La recourante estime que l'assouplissement du chiffre 3.33 de la fiche secteur 4 Village/gare TPF, qui renonce à l'exigence stricte de locaux dédiés aux activités de service, est en contradiction avec les principes d'aménagement mentionnés dans la même disposition, chiffre 3.3, dès lors que le but d'assurer la mixité des fonction et d'adapter le nombre d'habitations aux conditions environnementales particulières (proximité de la gare, de la zone d'activité ..) n'est plus atteint.

La recourante reprend le même développement s'agissant de l'art. 982 RF situé en zone ZCV et conteste également le renoncement à une répartition stricte des fonctions.

De l'avis de la recourante, les modifications litigieuses n'ont aucune justification si ce n'est de favoriser un promoteur immobilier. Elle souligne que les modifications projetées reviendraient à placer l'une à côté de l'autre deux zones incompatibles.

Mentionnant à nouveau que son usine est source de bruit, la recourante énumère les projets de construction multiples qui se développent actuellement dans son voisinage. Elle souligne en particulier que les valeurs limites d'immission sont largement dépassées sur l'art. 447 RF au bénéfice d'un degré de sensibilité au bruit II.

Dans la partie en droit de son mémoire de recours, la recourante invoque tout d'abord une violation du droit d'être entendue pour défaut de motivation de la décision attaquée. Elle fait valoir dans cette perspective, une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents et une violation de l'art. 33 al. 3 let. b LAT. Elle conteste l'avis de la Direction selon laquelle la motivation de la décision communale, bien que sommaire, était suffisante. Tel n'était pas le cas et par conséquent il conviendrait de prononcer l'annulation de toute la procédure et de renvoyer la cause à la commune.

La recourante se plaint également du fait que la Direction n'aurait pas tenu compte de ses arguments et des faits liés aux nuisances sonores dans le cadre de la pondération des intérêts en présence, alors qu'à son avis, elle devait considérer que les modifications du PAL constituaient en réalité un changement d'affectation des zones considérées, contraire à l'art. 3 al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Indiquant que, de l'avis général, la zone où se situe l'usine devrait être affectée à un degré IV de sensibilité au bruit plutôt qu'à un degré III comme prévu actuellement dans la planification en vigueur, la recourante fait valoir qu'en permettant la construction de logements à proximité immédiate au bénéfice d'un degré II de sensibilité au bruit, la commune aurait transgressé le plan directeur cantonal qui impose aux communes de ne pas attribuer des degrés de sensibilité présentant un écart supérieur à 1 pour des zones voisines. Contestant la densification prévue des zones d'habitation à proximité, la recourante se plaint de la suppression de zone tampon entre la zone habitée et la zone d'activité, telle qu'elle était prévue par les dispositions qui restreignaient fortement l'habitation permanente en rendant impossible l'affectation des deux premiers niveaux à l'habitation. A cet égard, la recourante estime que la modification de la planification vide de son sens la zone de centre au sens de l'art. 48 LATeC en permettant la construction de bâtiments dédiés exclusivement à l'habitation.

L'augmentation des surfaces habitables suite aux assouplissements du PAL va accroître le nombre de personnes potentiellement exposées aux nuisances sonores, ce qui va, de l'avis de la recourante, à l'encontre des principes d'aménagement prévus à l'art. 3 LAT.

La recourante se plaint d'une fausse pesée des intérêts en présence, la Direction ayant fait prévaloir l'intérêt privé d'un promoteur sur l'intérêt public à la protection contre le bruit et sur celui de la santé publique.

En définitive, la recourante souligne que la situation de son usine peut devenir problématique suivant l'évolution de l'urbanisation de la localité de Belfaux. L'augmentation des riverains peut pousser certains à exiger un déplacement de l'installation. Or, à son avis, il va non seulement de l'intérêt privé de Boxal SA, mais également de l'intérêt public au maintien des places de travail que l'entreprise puisse disposer des conditions optimales d'exploitation et de développement. N'ayant pas tenu compte de cet intérêt, la décision attaquée serait viciée.

La recourante fait valoir enfin une violation de l'art. 21 al. 2 LAT et de l'art. 82 al. 2 LATeC dès lors qu'aucun motif fondé ne justifie de modifier la planification en vigueur. Elle considère qu'aucune raison véritable n'a été indiquée dans la décision attaquée, le seul fait que le conseil communal soit confronté à des demandes de dérogation ne constitue pas une raison suffisante pour modifier le PAL. On ne saurait à cet égard assimiler les besoins d'un seul promoteur immobilier aux besoins actuels du marché.

F. Dans ses observations du 26 janvier 2009, la Direction conclut au rejet du recours. Elle remarque qu'une fois encore, les conclusions de la recourante visent l'ensemble des modifications du PAL, alors que ses griefs se limitent à contester les modifications de l'art. 19 RCU et de la fiche de secteur n° 4. L'autorité intimée relève ainsi que la recourante n'a pas qualité pour contester une grande partie des modifications du PAL. Sur le fond, la Direction se réfère à sa décision pour proposer le rejet du recours.

Le 11 février 2009, la commune a déposé une prise de position. Se référant également aux motifs de sa décision et à ceux développés devant l'autorité intimée, elle relève que les modifications du PAL vont dans le sens d'une densification du tissu bâti, tel que voulu par le plan directeur de l'agglomération de Fribourg.

G. Saisi d'une requête de la commune de lever l'effet suspensif pour les secteurs visant les art. 21, 22 et 25 RCU relatifs aux zones RFD II RFDS et ZM, le Juge délégué a invité la recourante à se déterminer.

Le 30 avril 2009, la recourante a accepté la levée de l'effet suspensif uniquement pour la fiche de secteur n° 3 Gottaz, la fiche n° 6a Le Remblai et la fiche 6b Jordil. Pour le surplus, elle a exigé le maintien de l'effet suspensif. Elle a tenté de justifier un intérêt à s'opposer à la réglementation de la RFD II, de la RFDS et de la ZM en relevant que son terrain est éloigné de la RFD II de 310 m et de la ZM de 200 m.

Pour le surplus, Boxal SA s'est référée aux péripéties de la procédure de permis de construire sur la parcelle 447 RF pour se plaindre que les règles liées à la protection contre le bruit ne sont pas respectées par cette construction. Elle a également mentionné que le plan directeur de l'agglomération de Fribourg ne prévoit pas un pôle d'habitat à Belfaux. Si la densification du milieu bâti est bien un but de cette planification, il n'est pas prévu une densification de l'habitat au détriment des activités de services et autres.

Prenant acte de la position intransigeante de la recourante, la commune a maintenu, le 12 mai 2009, sa demande de retrait de l'effet suspensif.

e n d r o i t

1. a) Selon l'art. 76 let. a du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt dont il s'agit peut être de fait ou de droit; il importe toutefois qu'il soit supérieur à celui de la généralité des administrés. N'est pas recevable, dans ce contexte, un recours dont la motivation se limite à faire valoir un intérêt général, sans qu'apparaisse l'intérêt particulier et individuel à l'annulation ou la modification de la décision attaquée.

Pour déterminer le cercle des administrés ayant un intérêt digne de protection suffisant et, par voie de conséquence, ayant qualité pour recourir, il y a lieu de tenir compte de toutes les circonstances. En particulier, il faut examiner l'objet de la décision attaquée et son influence sur la situation des recourants. Abstraction faite des questions de pur aménagement, la révision d'un plan d'affectation peut provoquer une altération potentielle du cadre de vie du voisin touché dans sa santé, sa tranquillité, sa sécurité, plus largement son environnement (M. BIANCHI, La révision du plan d'affectation communal, Lausanne 1990 p. 250 ss). Il y a donc lieu d'examiner si l'altération invoquée touche plus particulièrement le voisin recourant que le reste de la population. En raison de la nature particulière de la procédure de planification locale dont l'échelle est en principe plus large que celle du permis de construire, les mesures de planification ont habituellement une incidence plus étendue sur le voisinage, de sorte que le cercle des personnes habilitées à recourir est augmenté d'autant (ATC du 7 juin 2004 en la cause 2A 04 9).

b) Dans le cas particulier, il saute aux yeux que le recourante n'a, à l'évidence, aucun intérêt à contester la mise en zone libre de l'art. 779 RF ainsi que la modification des fiches de secteur n° 3, n° 6a et n° 6b, qui sont des périmètres qui lui sont totalement étrangers.

S'agissant des zones ZM et RFD II, il faut constater qu'en étant éloignée de 200 mètres, respectivement 310 mètres de la limite de ces zones, la recourante n'a pas non plus un intérêt suffisant pour s'opposer à la modification de la réglementation en cause. Il faut rappeler à ce propos qu'il n'est pas question en l'espèce de créer de nouvelles zones, mais uniquement de modifier les règles de zones existantes relatives à l'indice, la hauteur et la distance à la limite ainsi que, pour la ZM, la répartition des affectations. Il est patent que l'assouplissement de ces dispositions n'est pas de nature à déployer un quelconque effet sur la situation de la recourante, beaucoup trop éloignée.

La recourante n'a pas motivé spécialement sa qualité pour agir contre la modification de la RFDS. Il apparaît cependant que l'éloignement de cette zone, à l'autre bout de la commune, est également trop important pour reconnaître à la recourante la qualité pour agir.

Il y a lieu dès lors de limiter la recevabilité du présent recours à la seule contestation des dispositions de la RMD, de la ZCV et de la RFD I, ce qui correspond à la modification des art. 19, 20, et 23 RCU ainsi que de la fiche de secteur n° 4 Village/Gare TPF. Pour le surplus, le recours est manifestement irrecevable et téméraire.

c) Les critiques confuses que la recourante semble adresser à l'encontre de divers permis de construire et de procédures en rétablissement de l'état de droit sont sans rapport avec l'objet du litige, limité aux modifications du RCU. Elles sont donc irrecevables.

d) Dans la mesure de sa recevabilité, le présent recours a été déposé dans le délai et les formes prescrits, l'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile.

e) Selon l'art. 77 CPJA, dans le cas d'une décision sur recours de la Direction concernant le rejet d'une opposition en matière de modification d'un plan d'affectation des zones, le Tribunal administratif peut revoir uniquement la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Il ne peut pas, en revanche, revoir l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 a contrario CPJA).

Dans la mesure où la Direction a statué sur le recours contre la décision communale avec une pleine cognition, le fait que le grief d'inopportunité ne puisse pas être invoqué devant le Tribunal administratif ne viole pas l'art. 33 al. 3 litt. b LAT qui impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123).

2. Reprenant les considérants figurant dans le rapport explicatif à l'appui de la modification du PAL, la commune a clairement expliqué à la recourante pourquoi elle entendait adopter la nouvelle réglementation. Elle a indiqué que la mise en œuvre des dispositions à modifier était trop lourde pour les propriétaires concernés qui l'assaillaient de demandes de dérogations. Elle a voulu assouplir les règles en vigueur pour pleinement profiter de la marge de manœuvre que lui laisse le droit cantonal. Cette explication, confirmée par la Direction, est suffisante pour justifier la modification de quelques règles d'un RCU datant de 1998. Le planificateur local a souligné qu'il voulait permettre une densification des zones existantes.

Bien que sommaire, cette motivation était suffisante pour permettre à la recourante de recourir en toute connaissance de cause; ce qu'elle n'a pas manqué de faire. Il n'y a pas de violation du droit d'être entendu dans le comportement de la commune.

3. a) Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307, 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références).

Lorsqu'elle se prononce dans ce cadre, l'autorité communale dispose cependant de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Le Tribunal administratif n'interviendra, par conséquent, que si la solution finalement retenue par la commune - et confirmée par la Direction - ignore un principe important de l'aménagement du territoire ou concrétise un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation.

b) L'art. 21 al. 2 LAT précise que l'obligation d'adapter les plans d'affectation s'impose lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. L'art. 82 al. 2 LATeC reprend cette condition. 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. 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. 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. 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 (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413/414).

c) Dans le cas particulier, il a été vu ci-dessus que, selon la commune, sa réglementation des zones concernées par le présent recours était inadaptée à la situation réelle et provoquait de grandes difficultés de mise en œuvre, concrétisée par de multiples demandes de dérogations de la part des propriétaires fonciers concernés. Il apparaît également, à l'étude du dossier, que les dispositions en vigueur contiennent des règles plus strictes que celles autorisées par la législation cantonale en ce qui concerne la hauteur, l'indice d'utilisation et la distance aux limites des fonds. Dans ces conditions, il tombe sous le sens que le planificateur communal pouvait écouter les doléances répétées des propriétaires pour assouplir des normes jugées trop strictes. Il pouvait d'autant plus le faire qu'il ne s'agit pas de procéder à une modification générale du PAL, mais à une adaptation ponctuelle susceptible de libérer l'urbanisation de plusieurs secteurs, actuellement bloqués par la nécessité d'obtenir des dérogations. Enfin, sous l'angle de la sécurité du droit, il ne faut pas perdre de vue que la réglementation à modifier remonte à 1989 et qu'un temps suffisant s'est écoulé pour justifier une révision des normes insatisfaisantes. Le meilleur exemple de la rigidité des règles actuelles est d'ailleurs donné par la recourante qui a établi une liste impressionnante des dérogations et difficultés posées aux propriétaires désirant construire sur les art. 227 RF et 982 RF.

S'agissant par ailleurs des règles sur la répartition des affectations, il est de notoriété que leur mise en œuvre pose, de manière générale, des difficultés aux autorités chargées de l'aménagement. Dans ce domaine, il est très difficile de trouver le bon équilibre entre la rigidité nécessaire d'une affectation obligatoire à des activités de service et de commerce et la liberté laissée aux propriétaires d'organiser comme ils l'entendent la répartition entre les commerces et l'habitation. Cet équilibre dépend essentiellement des

circonstances locales, ce qui pouvait imposer l'intervention du planificateur soit au profit des habitations soit, à l'inverse, au profit des commerces (cf. ATC du 8 mai 2009 en la cause 602 09 2 pour une intervention au profit des habitations). En l'occurrence, l'autorité communale a indiqué que sa réglementation de la répartition des affectations avait pour effet un mélange inapproprié des fonctions sur un même niveau. Face à cette situation, la commune peut raisonnablement modifier ses règles pour laisser plus de liberté aux propriétaires fonciers. Les critiques de la recourante qui insiste lourdement sur le fait que l'assouplissement de la règle vise à favoriser la réalisation de constructions en suspens démontre également qu'il existe un besoin de revoir la répartition des affectations en fonction des besoins réels de la population. Comme la Direction l'a souligné, il relève en fin de compte de la libre appréciation du planificateur local de décider de modifier une disposition qu'il juge inadaptée. Après bientôt 10 ans, il est possible de revoir la répartition des fonctions des zones concernées sans violer l'art. 21 LAT.

Les griefs de la recourante à ce propos sont ainsi sans pertinence.

4. En invoquant l'importance des nuisances sonores provoquées par son usine, la recourante se plaint du fait que les modifications litigieuses vont péjorer sa situation sous l'angle de la protection de l'environnement. Elle craint visiblement que la multiplication des habitations dans son voisinage puisse entraîner à terme une demande de déplacement de l'usine.

Du point de vue des nuisances, il faut prendre acte des indications fournies par l'autorité intimée - et nullement contestée par la recourante - selon lesquelles l'augmentation de l'indice d'utilisation, de la hauteur possible des bâtiments, la réduction de la distance aux limites et la suppression de la répartition rigide des fonctions n'ont en l'espèce aucune influence quant au respect des valeurs-limites d'exposition au bruit. Il faut rappeler à la recourante que l'affectation des zones voisines ne change pas fondamentalement, même si des habitations peuvent remplacer, cas échéant, des commerces et services. Les locaux sensibles au bruit comprennent également les locaux d'exploitation dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée (art. 2 al. 6 OPB). En d'autres termes, compte tenu des dépassements des valeurs-limites mentionnés à plusieurs reprises dans le recours, un assainissement de l'usine est certainement nécessaire dans certains endroits, indépendamment de la nature (habitation ou commerce) des locaux sensibles au bruit concernés. En revanche, si, sous la planification actuellement en vigueur, un assainissement n'est pas indispensable, on ne voit pas pourquoi il en irait autrement suite aux modifications litigieuses du PAL. La recourante n'a avancé aucun indice concret qui permettrait d'admettre que le respect des règles de l'OPB serait plus difficile à atteindre qu'actuellement.

Quant à la critique générale liée aux degrés de sensibilité au bruit, il faut rappeler que ceux-ci n'ont pas été modifiés dans la présente procédure. La recourante ne peut donc pas se plaindre d'une juxtaposition des zones qui serait contraire au plan directeur cantonal. Tel n'est d'ailleurs pas le cas puisque la ZACT est affectée à un degré III de sensibilité au bruit; elle peut donc border une zone affectée d'un degré II. La règle générale qui veut qu'il n'y ait pas plus d'un niveau de différence entre les degrés de sensibilité au bruit de zones adjacentes est manifestement respectée. Peu importe que,

de l'avis de la recourante, il aurait fallu affecter sa parcelle à un degré IV; la planification en vigueur ne le prévoit pas.

Du moment que les nouvelles règles n'impliquent aucune influence sur la situation de la recourante en matière de nuisances sonores, les griefs invoqués à ce propos doivent être rejetés.

5. La recourante reproche à la Direction d'avoir commis un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation, ainsi que de s'être fondée sur des faits incomplets ou erronés lorsqu'elle a procédé à la pondération des intérêts en présence.

a) Comme il a été dit précédemment dans le cadre de l'examen des conditions de l'art. 21 al. 2 LAT, les motifs de la commune pour procéder à une révision de son PAL sont raisonnables et obéissent à des préoccupations sérieuses d'aménagement du territoire. Du moment que le planificateur local a utilisé la marge de manœuvre que lui laisse la législation cantonale dans la définition de son RCU, la Direction se devait de respecter cette autonomie lorsqu'elle s'est prononcée sur le recours. Dans cette perspective, le contrôle de l'opportunité dont elle jouit devait, à juste titre, s'exercer avec retenue et ne permettait pas à l'autorité de recours de substituer son appréciation à celle de l'autorité de planification, notamment sur les points concernant les intérêts locaux (RDAF 2008 p. 234). Du moment que les intérêts liés à la protection contre le bruit n'étaient pas mis en péril par la modification du PAL litigieuse (cf. consid. 4), aucun intérêt supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton et qui justifierait une intervention plus stricte sous l'angle du contrôle de l'opportunité, n'était menacé par la nouvelle planification communale.

Les griefs de la recourante visant un contrôle insuffisant de l'opportunité par la Direction doivent ainsi être rejetés.

b) Sur le fond, la pondération des intérêts en présence effectuée par la Direction échappe à la critique.

Compte tenu des problèmes que rencontrent les propriétaires fonciers pour construire les bâtiments qu'ils projettent en raison des restrictions figurant dans le RCU, le planificateur communal pouvait, à l'évidence, décider d'assouplir la réglementation en vigueur, dans les limites de la législation cantonale. On ne voit pas pourquoi il aurait dû maintenir contre sa volonté des normes plus sévères que le minimum prescrit par le canton. Certes, l'assouplissement en cause permet de construire des bâtiments d'habitation en zone ZCV alors que cette zone autorise aussi bien l'habitation que les services. Il faut cependant constater que l'art. 19 RCU maintient l'exigence des activités de service au rez-de-chaussée le long de la route cantonale. Le planificateur local pouvait considérer que, par ce biais, le but poursuivi par la présence obligatoire des activités de service était atteint et que, pour le reste, soit le long des routes communales et dans les autres secteurs, il suffisait de prévoir que l'aménagement du rez-de-chaussée doit permettre l'intégration des services, sans imposer nécessairement leur présence. Cette question relève manifestement des circonstances locales que la commune maîtrise le mieux. A défaut d'indice démontrant que l'appréciation communale est clairement erronée et contraire à des intérêts supérieurs, il n'y a pas lieu de la remettre en question.

De même, on cherche en vain en quoi la modification des règles de hauteur, de distance ou de densité serait contraire à un intérêt public prépondérant. Comme il a été vu, l'augmentation de la population à proximité de l'usine n'a pas un effet sensible sur les questions de respect de l'OPB. Du moment qu'aucune nouvelle zone n'est créée, les obligations de la recourante vis-à-vis de ses voisins du point de vue de la protection contre le bruit ne changent pas.

Les modifications litigieuses ne sont pas non plus contraires à des normes programmatiques. En particulier, les objectifs fixés à la fiche de secteur n° 4 ne sont pas ignorés par la nouvelle réglementation. La densification du secteur ne signifie pas forcément que le nombre des habitants ne soit pas adapté aux conditions environnementales particulières. Il appartient une fois de plus au planificateur communal de déterminer l'équilibre qu'il entend obtenir. Il peut, sans violer la loi, modifier les dispositions de la zone, pour autant qu'il reste dans des limites raisonnables. Or, tel est manifestement le cas en l'espèce.

Les distinctions que la recourante établit entre la densification du tissu bâti et la densification des zones d'habitation sont sans pertinence dès lors que la plupart du temps la densification concerne essentiellement les zones résidentielles. Un axe central de la politique suisse d'organisation du territoire est effectivement de densifier le tissu urbain, c'est-à-dire exploiter davantage les surfaces urbanisées existantes tout en préservant la meilleure qualité possible du milieu bâti (cf. Office fédéral du développement territorial, Monitoring de l'espace urbain A7). Cette densification du tissu bâti répond à un souci majeur de l'aménagement du territoire reconnu par la jurisprudence (cf. ATF 119 Ia 300, consid. 3c p. 304; 113 Ia 266, consid. 3a p. 269; arrêt 1A.56/2000 du 31 mars 2000 consid. 4b reproduit in RDAF 2000 I 433). Dès lors, dans la mesure où la recourante ne fait valoir aucun intérêt sérieux qui contredirait la volonté de densifier les zones litigieuses, on ne voit pas pourquoi le planificateur communal devrait ne pas y procéder, dans les limites de la législation cantonale. Il n'y a manifestement aucune violation du plan directeur cantonal, ni de celui de l'agglomération à agir de la sorte.

La plainte selon laquelle que la commune aurait procédé aux modifications litigieuses dans le seul but de favoriser un propriétaire foncier est aussi sans pertinence. Outre le fait que les modifications similaires concernent plusieurs zones et pas seulement celle où se situe la parcelle n° 227 RF, il faut constater de toute manière que le planificateur local ne commet aucune violation de la loi en étant à l'écoute des propriétaires fonciers et en adaptant la réglementation lorsqu'il estime que les critiques reçues sont fondées. Or, il a été vu ci-dessus que la démarche de la commune reste strictement dans les limites de son autonomie.

6. a) Il apparaît ainsi que, pour autant que compréhensibles, les griefs de la recourante s'avèrent tous mal fondés.

Le recours doit donc être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

b) La demande de la commune de retirer l'effet suspensif au recours est devenue sans objet, puisque la Cour a tranché le litige.

c) Il appartient à la recourante qui succombe de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, elle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

l a C o u r a r r ê t e :

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. Les frais de procédure sont mis par 3'000 fr. à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais qui a été effectuée.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

201.36.1