

# **BGer 1A.143/2006 vom 20. Dezember 2006**

Bundesgericht, 2006-12-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.143\\_2006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.143_2006)

FR: TF 1A.143/2006 du 20 décembre 2006

IT: TF 1A.143/2006 del 20 dicembre 2006

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 131 I 57 consid. 1 p. 59).

### **E. 2.1**

En l'espèce, le recours est dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale confirmant l'approbation d'un plan d'affectation au sens des art. 14 ss de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700). Or il résulte de l' art. 34 al. 3 LAT que seule la voie du recours de droit public est en principe ouverte, devant le Tribunal fédéral, contre une décision prise en dernière instance cantonale au sujet d'un tel plan. La jurisprudence admet cependant qu'une décision relative à l'adoption d'un plan d'affectation fasse l'objet d'un recours de droit administratif lorsque l'application du droit fédéral de la protection de l'environnement ou d'autres prescriptions fédérales spéciales - en matière de protection des biotopes notamment - est en jeu ( ATF 129 I 337 consid. 1.1 p. 339). Dans le cas présent, Pro Natura se plaint d'une violation de l'art. 18b de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN; RS 451), de sorte que la voie du recours de droit administratif est ouverte (cf. en particulier arrêt 1A.197/1991 du 4 octobre 1993, consid. 2d).

### **E. 2.2**

L'obligation faite aux autorités communales de prendre en considération les exigences liées à la protection des biotopes dans l'élaboration de leur plan d'affectation relève d'une tâche fédérale selon l' art. 2 LPN ( ATF 120 Ib 27 consid. 2c/aa p. 31). Dans cette mesure, Pro Natura a qualité, au sens de l' art. 12 LPN , pour reprocher aux autorités communales et cantonales d'avoir méconnu ces exigences lors de l'adoption du nouveau plan d'affectation des zones. Interjeté dans la forme et les délai légaux, le recours est recevable.

### **E. 3**

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient de traiter en premier lieu, Pro Natura se plaint d'une constatation incomplète des faits.

### **E. 3.1**

Elle reproche d'une part aux autorités cantonales de ne pas avoir procédé à la vision locale qu'elle avait pourtant sollicitée. Elle se plaint en réalité sur ce point de la violation de son droit d'être entendue.

### **E. 3.1.1**

Le contenu du droit d'être entendu est déterminé premièrement par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation

que sous l'angle de l'arbitraire. Dans tous les cas, l'autorité cantonale doit cependant respecter les garanties minimales de l' art. 29 al. 2 Cst. , dont le Tribunal fédéral examine librement le respect ( ATF 127 III 193 consid. 3 p. 194; 125 I 257 consid. 3a p. 259). En l'espèce, Pro Natura n'invoquant pas la violation d'une disposition cantonale relative au droit d'être entendu, les griefs soulevés doivent être examinés exclusivement à la lumière des principes déduits directement de l' art. 29 al. 2 Cst. ( ATF 125 I 257 consid. 3a p. 259).

Le droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes ( ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 127 III 576 consid. 2c p. 578). Le juge peut cependant renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (cf. ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211 et les arrêts cités).

### **E. 3.1.2**

Les autorités inférieures ont estimé qu'elles pouvaient se dispenser d'une vision locale, car la nature des griefs soulevés par Pro Natura ne le commandait pas et car les plans étaient suffisamment détaillés.

L'essentiel du litige porte en effet sur le niveau de protection du périmètre en cause. Il n'apparaît donc pas qu'une vision locale soit utile à la résolution de cette question. Par ailleurs, conformément aux observations du Tribunal cantonal, les plans, en particulier le plan n° 5, sont de toute façon suffisamment précis pour permettre aux autorités de se prononcer. Au demeurant, le dossier photographique produit par Pro Natura à l'appui de son recours au Tribunal fédéral démontre au contraire qu'une vision locale n'était pas nécessaire, le document ne servant pas à la solution du litige. Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit donc être rejeté.

### **E. 3.2**

Pro Natura reproche d'autre part au Service cantonal des forêts et du paysage de ne pas avoir effectué un travail d'investigation. Il en résulterait selon elle une constatation incomplète des faits. Pour cette raison, elle produit à l'appui de son recours, un rapport destiné à établir l'existence de valeurs naturelles particulièrement dignes de protection sur le dernier kilomètre de la Losentze avant son embouchure dans le Rhône.

#### **E. 3.2.1**

Lorsque, comme en l'espèce, le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure ( art. 104 let. b et 105 al. 2 OJ ).

#### **E. 3.2.2**

En l'espèce, Pro Natura ne prétend pas que les faits auraient été constatés de manière manifestement inexacte ni ne mentionne des règles essentielles de procédure qui auraient

été violées. Du reste, il ne ressort pas du dossier que Pro Natura aurait requis en instance cantonale l'établissement d'une expertise, alors qu'elle était en droit de le faire en tout temps.

Quoi qu'il en soit, comme on le verra ci-dessous, le dossier cantonal permet de statuer à satisfaction sur les griefs relevant d'une violation du droit fédéral. L'"expertise préliminaire" déposée par Pro Natura n'est donc pas en elle-même décisive. Le grief doit dès lors être rejeté.

#### **E. 4**

Au fond, Pro Natura estime, dans un premier grief, que la Losentze et ses rives auraient dû faire l'objet d'une décision de classement de niveau cantonal.

A titre préliminaire, il doit être précisé qu'il n'est pas contesté que le périmètre en cause (à l'exception de la zone destinée à une déchetterie et de celle non affectée provisoirement, dont il sera question ci-dessous) constitue un biotope digne de protection au sens de l'art. 14 al. 3 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991 (OPN; RS 451.1). Les mesures prises par l'autorité communale, à savoir un classement en zone de protection de la nature et du paysage et l'art. 95bis du règlement correspondant, ne sont pas non plus critiquées par Pro Natura. De même, cette dernière ne prétend pas sérieusement que le secteur litigieux devrait faire l'objet d'une protection nationale selon l'art. 18a LPN. Les observations de l'OFEV ne le laissent pas davantage supposer. Le site ne figure d'ailleurs pas sur la liste des zones alluviales d'importance nationale. En l'espèce, il s'agit dès lors uniquement de déterminer si le secteur aurait dû faire l'objet d'une procédure de classement de niveau cantonal.

##### **E. 4.1**

Selon l'art. 18b al. 1 LPN, les cantons doivent veiller à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale. Les cantons disposent dans l'accomplissement de cette tâche d'un véritable pouvoir d'appréciation. S'agissant essentiellement de notions juridiques imprécises, le Tribunal fédéral doit faire preuve de retenue dans le contrôle de l'application qui en a été faite. Il doit tenir compte en particulier du fait que les autorités cantonales et communales ont une meilleure connaissance des circonstances locales, techniques ou personnelles (ATF 112 Ib 428 consid. 3 et les arrêts cités).

Ni la LPN, ni l'OPN, ne fixent de critères précis pour distinguer un biotope d'importance régionale d'un biotope d'importance locale. La législation fédérale ne détermine au surplus ni les autorités compétentes, ni la procédure à suivre. L'art. 14 al. 5 OPN mentionne simplement que les cantons doivent prévoir une procédure de constatation "appropriée".

##### **E. 4.2**

Selon l'art. 14 al. 2 OPN, la protection des biotopes peut être assurée de diverses manières. Parmi ces dernières, figurent les mesures d'aménagement du territoire (let. c). La LAT constitue effectivement un instrument idoine. Selon l'art. 17 al. 1 LAT, les zones à protéger comprennent les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés. L'alinéa 2 du même article précise qu'au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates.

##### **E. 4.3**

La loi valaisanne sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998 (ci-après: LcPN) et l'ordonnance du 20 septembre 2000 qui y est rattachée (ci-après: OcPN) prévoient des inventaires (art. 8 LcPN) et une procédure de classement (avec enquête publique), qui débouche sur un régime de protection ( art. 9 ss LPN ). Selon l'art. 9 al. 1 et 2 LcPN, le canton détermine les objets à protéger d'importance cantonale, et les communes ceux d'importance communale. S'agissant des premiers, les procédures de classement et de protection sont en principe jointes (art. 18 al. 1 OcPN). Leur protection est en particulier assurée par la délimitation de zones à protéger dans les plans d'affectation des zones. Les communes les accompagnent, dans leurs règlements des zones et des constructions, de prescriptions correspondant au but de protection visé (art. 18 al. 3 OcPN). Les instruments juridiques dont disposent les communes pour assurer la protection des seconds sont notamment la délimitation de zones d'affectation, l'édition de prescriptions dans les règlements des zones et des constructions et la conclusion de contrats ou conventions (art. 19 OcPN).

#### **E. 4.4**

Cette législation constitue une "autre mesure" au sens de l' art. 17 al. 2 LAT (Pierre Moor, Commentaire LAT, art. 17, n° 83). En effet, la LAT n'exclut pas que d'autres moyens que celui de la zone protégée soient utilisés (Pierre Moor, op. cit., ad art. 17, n° 80). A contrario, cela signifie donc que la procédure mise en place par la LcPN et l'OcPN n'est pas un préalable nécessaire à toute mesure de protection.

#### **E. 4.5**

En l'espèce, l'autorité communale a créé une zone à protéger au sens de l' art. 17 LAT dans le cadre de la révision de son plan d'affectation des zones. La mesure entreprise est donc parfaitement conforme à la LPN et à la LAT. Une procédure de classement antérieure ne constituait dès lors pas une étape obligatoire, la procédure d'approbation du plan d'affectation apparaissant au demeurant comme une procédure de constatation appropriée au sens de l' art. 14 al. 5 OPN . Pour le surplus, Pro Natura ne prétend pas que la mesure prévue ne serait pas adéquate. Elle ne critique du reste nullement la réglementation élaborée. Au demeurant, Pro Natura n'explique pas ce qu'une décision cantonale concernant la protection du site de la Losentze pourrait apporter de plus aux dispositions qui ont déjà été prises.

S'il ressort certes du rapport produit par Pro Natura que le site comprend certaines espèces rares et menacées et qu'il fait partie du Réseau écologique national (REN), il n'en résulte cependant pas obligatoirement la nécessité d'une protection au niveau cantonal. Considérant que la protection décidée en l'espèce est - de façon non contestée - apte à protéger le biotope de la Losentze et que les autorités cantonales jouissent d'une large liberté d'appréciation en la matière, le grief doit être rejeté.

#### **E. 5**

Dans un second grief, Pro Natura soutient que la zone de dépôt de matériaux destinée à une déchetterie et celle non affectée provisoirement, qui se situent juste avant l'embouchure dans le Rhône, auraient dû être incluses dans le périmètre de protection.

#### **E. 5.1**

Il est préalablement relevé que ces deux zones doivent encore faire l'objet d'un plan d'aménagement supplémentaire (cf. consid. 4 de l'arrêt attaqué).

## **E. 5.2**

S'agissant de la zone de dépôt de matériaux destinée à une déchetterie, le Tribunal cantonal a estimé qu'elle n'était pas digne de protection. Le rapport produit par Pro Natura confirme d'ailleurs que le biotope est en effet extrêmement réduit en raison de la déchetterie existante. Il signale uniquement une fine bande de friche herbeuse et de milieux secs en mosaïque en reconstruction sur le pourtour de la parcelle.

L'instrument de la zone protégée peut ne pas être adapté, pour des raisons variées qui tiennent à la diversité des objets et des objectifs (Pierre Moor, op. cit., art. 17 LAT, n° 81). En l'espèce, le caractère restreint du biotope, ainsi que sa forme et son emplacement, peuvent effectivement rendre un classement en zone à protéger peu approprié.

Or, un plan d'affectation spécial peut permettre de délimiter un périmètre de protection qui satisfasse aux exigences de la jurisprudence (Eric Brandt/Pierre Moor, Commentaire LAT, art. 18 LAT, n° 144). En l'espèce, le secteur doit de toute façon faire l'objet d'un plan d'aménagement détaillé. Le service cantonal des forêts et du paysage a du reste effectivement prévu d'exiger la protection et le maintien des boisés et des talus sis en périphérie de la zone. Au vu de ce qui précède, un tel choix n'apparaît pas critiquable au regard de la LPN et de la LAT, de sorte que le grief doit être rejeté.

## **E. 5.3**

Selon le Tribunal cantonal, la zone non affectée provisoirement, destinée à une future zone d'extraction de matériaux, était justifiée, puisque des études particulières concernant les deux communes étaient nécessaires et qu'elles aboutiraient prochainement au dépôt d'un plan d'aménagement détaillé. Il a également relevé que Pro Natura reconnaissait la nécessité d'extraire les matériaux charriés par les eaux.

Pro Natura ne prétend pas que l'adoption de la zone serait contraire à l'art. 27 LAT et elle ne conteste en effet pas que l'extraction des matériaux soit nécessaire pour des raisons de sécurité. Elle estime en revanche qu'il aurait plutôt fallu surseoir à l'adoption et à l'homologation de la zone protégée dans l'attente du dépôt du plan d'aménagement détaillé, afin de laisser ouverte la possibilité d'une appréciation globale et d'un traitement coordonné de l'entité géographique. La zone spécifique pour l'extraction des matériaux devrait selon elle être l'un des éléments à définir et à réglementer dans le cadre d'une décision de protection du biotope alluvial.

Il n'est pas exclu que ce procédé eût été préférable. Il apparaît cependant que la mesure adoptée par l'autorité communale n'est pas de nature à compromettre la protection du biotope, et Pro Natura ne le prétend d'ailleurs pas. Au surplus, le rapport déposé par la recourante confirme que le biotope est extrêmement réduit à cet endroit et le service cantonal des forêts et du paysage affirme que le plan de gestion devra prévoir le maintien des milieux secs en mosaïque répertoriés par le biologiste mandaté par Pro Natura. Qui plus est, au regard du plan n° 5, il semble que ces derniers fassent de toute façon déjà partie de la zone protégée. Le choix effectué par l'autorité communale n'apparaît donc pas contestable, ce qui conduit au rejet du grief.

## **E. 6**

Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté. L'art. 156 al. 1 OJ dispose qu'en règle générale, les frais judiciaires sont mis à la charge de la partie qui succombe. Or, selon une jurisprudence constante, dans la procédure du recours de droit administratif, les

organisations de protection de la nature, du paysage ou de l'environnement sont normalement dispensées du paiement de ces frais ( ATF 123 II 337 consid. 10a p. 357). La commune de Chamoson n'a pas droit à des dépens. Il en va de même pour le Conseil d'Etat du canton du Valais ( art. 159 al. 1 et 2 OJ ).

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