

# **BGer 1C\_489/2019 vom 1. Dezember 2020**

Bundesgericht, 2020-12-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_489\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_489_2019)

FR: TF 1C\_489/2019 du 1 décembre 2020

IT: TF 1C\_489/2019 del 1 dicembre 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale confirmant une décision d'approbation d'un plan d'affectation. Le recours est dès lors en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF et 34 al. 1 LAT, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'instance cantonale; elle est particulièrement atteinte par l'arrêt attaqué et a un intérêt digne de protection à sa modification, celui-ci confirmant l'affectation en zone d'activités industrielles et artisanales d'une parcelle située à proximité de la sienne, pour laquelle, notamment, elle bénéficie d'une concession pour le prélèvement d'eau dans la nappe phréatique. Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

### **E. 2**

Dans un premier grief, la recourante se plaint d'un établissement incomplet et arbitraire des faits en raison de l'absence d'étude hydrogéologique récente exposant les incidences de la nouvelle planification sur les eaux de la nappe phréatique située sous sa parcelle.

Cette question se confond avec le droit, ainsi qu'on le verra dans le considérant suivant. Il se révélera en outre que la réalisation d'une telle étude est de la responsabilité de la recourante.

### **E. 3**

La recourante fait valoir une violation des art. 19 et 20 LEaux , dès lors que le plan spécial a été adopté sans qu'une étude hydrogéologique récente n'ait été établie.

#### **E. 3.1.1**

A teneur de l'art. 19 al. 1 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), les cantons subdivisent leur territoire en

secteurs de protection en fonction des risques auxquels sont exposées les eaux superficielles et les eaux souterraines. L' art. 20 al. 1 LEaux prévoit que les cantons délimitent des

zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété. Conformément à l' art. 20 al. 2 LEaux , les détenteurs de captages d'eaux souterraines sont tenus de faire les relevés nécessaires pour délimiter les zones de protection (let. a), d'acquérir les droits réels nécessaires (let. b) et de prendre à leur charge les indemnités à verser en cas de restriction du droit de propriété (let. c). Enfin, l' art. 21 LEaux prescrit que les cantons délimitent des

périmètres importants pour l'exploitation et l'alimentation artificielle futures des nappes souterraines, dans lesquels il est interdit de construire des bâtiments, d'aménager des installations ou d'exécuter des travaux qui pourraient compromettre l'établissement futur d'installations servant à l'exploitation ou à l'alimentation artificielle des eaux souterraines. L'art. 29 al. 4 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201) précise que, pour déterminer les secteurs de protection des eaux et délimiter les zones et périmètres de protection des eaux souterraines, les cantons s'appuient sur les informations hydrogéologiques disponibles; si ces dernières ne suffisent pas, ils veillent à procéder aux investigations hydrogéologiques nécessaires.

Les zones de protection des eaux souterraines au sens de l'art. 20 LEaux se composent des zones S1 et S2, ainsi que S3 ou Sh et Sm selon la nature de l'aquifère (roches meubles et karstiques ou fissurées faiblement hétérogènes/karstiques ou fissurées fortement hétérogènes; cf. annexe 4 ch. 121 OEaux). La zone S1 doit empêcher que les captages et les installations d'alimentation artificielle ainsi que leur environnement immédiat soient endommagés ou pollués; elle couvre le captage ou l'installation d'alimentation artificielle ainsi que leur environnement immédiat, des contraintes supplémentaires étant posées pour les aquifères karstiques ou fissurés fortement hétérogènes (annexe 4 ch. 122 al. 1 et 3 OEaux). La zone S2 doit empêcher que les eaux du sous-sol soient polluées par des excavations et travaux souterrains à proximité des captages et des installations d'alimentation artificielle et que l'écoulement vers le captage soit entravé par des installations en sous-sol; elle est délimitée autour des captages et installations d'alimentation artificielle et en principe dimensionnée de sorte que la distance entre la zone S1 et la limite extérieure de la zone S2, dans le sens du courant, soit de 100 m au moins et que, dans les aquifères en roches meubles et les aquifères karstiques ou fissurés faiblement hétérogènes, la durée d'écoulement des eaux du sous-sol, de la limite extérieure de la zone S2 au captage ou à l'installation d'alimentation artificielle, soit de dix jours au moins (annexe 4 ch. 123 al. 1 et 2 OEaux). La zone S3 doit garantir qu'en cas de danger imminent (p. ex. accident impliquant des substances pouvant polluer les eaux), on dispose de suffisamment de temps et d'espace pour prendre les mesures qui s'imposent; la distance entre la limite extérieure de la zone S2 et la limite extérieure de la zone S3 doit en règle générale être aussi grande que la distance entre la zone S1 et la limite extérieure de la zone S2 (annexe 4 ch. 124 OEaux). Les zones Sh et Sm doivent empêcher que l'eau souterraine soit polluée par la construction et l'exploitation d'installations et par l'utilisation de substances et que des travaux de construction altèrent l'hydrodynamique des eaux du sous-sol; elles sont définies de façon à couvrir les secteurs à haute vulnérabilité dans le bassin versant d'un captage, respectivement les secteurs de vulnérabilité au moins moyenne dans le bassin versant d'un captage (annexe 4 ch. 125 al. 1 à 3 OEaux). La délimitation des zones de protection répond à des critères objectifs et ne laisse pas place à une pesée des intérêts (cf. ARNOLD BRUNNER, in Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, 2016, n° 21

ad

art. 20 LEaux ).

Dans la zone S1, seuls sont autorisés les travaux de construction et d'autres activités qui servent l'utilisation d'eau potable (annexe 4 ch. 223 OEaux). La construction d'ouvrages et d'installations est également interdite dans la zone S2, sous certaines réserves (annexe 4 ch. 222 OEaux). Dans les zones S3, Sh et Sm, sont notamment interdites les exploitations

industrielles et artisanales impliquant un risque pour les eaux du sous-sol (cf. annexe 4 ch. 221 à 221ter OEaux).

### **E. 3.1.2**

Selon le principe de la coordination des procédures ( art. 25a LAT ), l'autorité de planification doit prendre en compte, dans le cadre de l'adoption d'un plan partiel d'affectation ou d'un plan de quartier, tous les éléments déterminants du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui sont objectivement en relation les uns avec les autres, notamment ceux qui se trouvent dans une relation si étroite qu'ils ne peuvent être appliqués de manière indépendante ( ATF 123 II 88 consid. 2a p. 93; arrêts 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 6.2.1; 1C\_582/2014 du 25 février 2016 consid. 3.1, in DEP 2016 p. 594). L'étendue de cet examen varie toutefois selon le degré de précision du plan. Ainsi, lorsque la modification de la planification a lieu en vue d'un projet précis et détaillé qui doit être mis à l'enquête ultérieurement, l'autorité doit contrôler à ce stade si celui-ci peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement; dans les autres cas, elle doit être convaincue qu'un développement de la zone peut se faire de manière conforme à ces exigences moyennant, le cas échéant, des aménagements à définir dans la procédure d'autorisation de construire (arrêts 1C\_582/2014 du 25 février 2016 consid. 3.1, in DEP 2016 p. 594; 1C\_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 6.2.1; 1C\_366/2017 du 21 novembre 2018 consid. 3.1). En tout Etat, l'adoption d'une planification n'est pas admissible s'il apparaît d'emblée que la réalisation du projet est exclue au regard des exigences du droit de l'environnement ( ATF 129 II 276 consid. 3.4 p. 280).

### **E. 3.2.1**

Les parcelles litigieuses concernées par le nouveau plan spécial sont comprises dans des secteurs de protection des eaux Au et Ao. Aux termes de l' art. 29 al. 1 let. a et b OEaux , ces secteurs sont destinés à protéger les eaux souterraines exploitables, respectivement la qualité des eaux superficielles si cela est nécessaire pour garantir une utilisation particulière des eaux (cf. aussi annexe 4 ch. 111 et 112 OEaux).

Il ressort de l'étude hydrogéologique effectuée en 1990, dans le cadre d'un projet d'aménagement non concrétisé, que ces secteurs ont été établis en raison de la nappe d'eau souterraine qui se trouve à faible profondeur sous le site (Etude d'impact hydrogéologie du 1er mai 1990, p. 1). Cette nappe est exploitée par le captage d'eau de la parcelle n° 2845 de la commune de Cornaux et celui de la parcelle n° 5574 de la commune de Cressier détenu par la recourante.

Des zones de protection des eaux au sens de l' art. 20 LEaux sont délimitées dans le plan d'aménagement local de 2014 pour le captage - actuellement hors service - de la parcelle n° 2845 qui, dans le plan spécial litigieux, a été affectée en zone de protection des eaux.

En revanche, aucune zone de protection des eaux n'existe autour du captage de la recourante, ce en dépit de la concession de prélèvement en sa faveur. La cour cantonale considère que cela tient au fait que le droit fédéral n'exige pas des cantons qu'ils délimitent des zones de protection autour des captages privés, seuls les captages d'intérêt public étant soumis à cette exigence (cf. art. 20 al. 1 LEaux ). Or la nature privée d'un captage ne suffit pas à exclure que celui-ci soit d' intérêt public au sens de la LEaux (cf. BRUNNER,

op. cit. , n° 15

ad

art. 20 LEaux ). Pourtant, l'éventuel intérêt public du captage litigieux n'a pas été examiné plus avant. L'OFEV considère dans la présente affaire que ce captage, dont l'eau est utilisée pour la production de denrées alimentaires et qui doit respecter les exigences de la législation sur les denrées alimentaires, est d'intérêt public. Un tel critère ressort de façon constante des directives de l'office (OFEV, Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines, 2004, p. 39; Office fédéral de la protection de l'environnement, Instruction pratiques pour la détermination des secteurs de protection des eaux, des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines, 1977/1982, p. 24). Cet élément apparaît objectivement de nature à définir l'intérêt public à la protection du captage. A ce critère, permettant de définir l'intérêt public du captage lui-même, l'OFEV, s'appuyant sur la doctrine dans ses déterminations, ajoute celui du type et de la taille du groupe d'utilisateurs, ce qui est convaincant (cf. BRUNNER,

op. cit. , n° 15

ad

art. 20 LEaux ).

L'Etat de fait de l'arrêt attaqué ne permet pas de déterminer avec certitude si l'utilisation que la recourante fait de l'eau de captage satisfait à ces critères. Il est toutefois vraisemblable que tel soit le cas, de sorte que, quand bien même cette question devra cas échéant être examinée plus en détail dans la suite de la procédure à la lumière de ce qui précède, il y a lieu de se pencher sur les conséquences de l'assujettissement du captage à l' art. 20 LEaux , et partant de l'obligation de délimiter des zones de protection.

### **E. 3.2.2**

La recourante se plaint de l'absence d'étude hydrogéologique dans le processus d'élaboration du plan spécial. L' art. 20 al. 2 LEaux prescrit toutefois qu'il appartient au détenteur du captage de faire les relevés nécessaires pour délimiter les zones de protection. Elle est donc seule responsable de la mise en oeuvre de l'étude dont elle déplore l'absence, voire cas échéant, de la soumission d'un projet de délimitation des zones de protection subséquent à une telle étude (cf. OFEV,

op. cit. , p. 40; BRUNNER,

op. cit. , n° 24

ad

art. 20 LEaux ).

Il est par ailleurs regrettable qu'outre le manquement de la recourante, le canton, formellement responsable du point de vue du droit fédéral (cas échéant la commune à teneur des règles cantonales), n'ait pas pris l'initiative d'engager les démarches de délimitation des zones de protection autour du captage, notamment en ordonnant à la recourante de procéder aux études hydrogéologiques nécessaires (cf. art. 29 al. 4 LEaux ).

### **E. 3.2.3**

La procédure de délimitation des zones de protection des eaux ne fait pas l'objet du présent litige. Il n'en demeure pas moins que le planificateur, lorsqu'il détermine les affectations du territoire, a le devoir de s'assurer de la cohérence de sa planification et de ce que celle-ci

puisse concrètement être mise en oeuvre. Aussi ne peut-il faire abstraction de l'existence d'un captage d'intérêt public, ni des secteurs de protection des eaux existants (Au et Ao) et des motifs justifiant leur délimitation (cf. art. 1 al. 2 let. a LAT ). Comme on l'a vu ci-dessus, il n'est en effet pas acceptable de classer des terrains en des affectations qui, systématiquement, ne pourront être concrétisées au moment de la construction ( art. 25a al. 4 LAT ; cf. consid. 3.1.2).

Le rapport 47 OAT relatif au plan spécial relève l'existence des deux captages des eaux souterraines sur le site et les décrit comme suit:

- "

La zone de captage de la commune de Cornaux aujourd'hui hors service qu'il conviendra de conserver pour une éventuelle utilisation future à des fins industrielles.

-

La zone de captage des eaux industrielles de A.\_\_\_\_\_ située sur la zone industrielle de Cressier. Bien que située hors du périmètre du PS Marais aux Chevaux, cette zone est importante pour ce plan spécial, car située le long de la voie privée de chemin de fer permettant le transport de produits pétrolier par chemin de fer " (Plan spécial "Marais aux Chevaux" et plan d'alignement - Rapport sur l'aménagement au sens de l' art. 47 OAT et rapport d'impact sur l'environnement (ci-après "rapport 47 OAT", p. 85).

Le rapport indique simplement, s'agissant de la protection des eaux, qu'une affectation idoine est prévue pour la parcelle n° 2845. Il ne dit rien d'éventuelles incidences des nouvelles autres affectations sur les captages recensés (rapport 47 OAT p. 86).

Alors que les périmètres des zones de protection S2 et S3 du captage communal de la parcelle n° 2845 sont reproduits dans le PAL adopté en 2014, le rapport 47 OAT y relatif n'évoque quant à lui que l'existence de la zone S1 correspondant à la surface de la parcelle n° 2845 (Modification partielle du plan d'aménagement local, secteur "Marais aux Chevaux" - rapport sur l'aménagement, p. 11). On ignore ainsi si, et cas échéant de quelle façon, le planificateur a intégré l'existence des zones S2 et S3 dans le processus d'élaboration du PAL. En dépit des prescriptions du droit fédéral, vu l'affectation en zone artisanale et commerciale adoptée à cette occasion, il apparaît en réalité douteux que le caractère en principe non-constructible de la zone S2 ait été pris en considération pour ce captage. Cette question est étrangère au présent litige mais permet de constater qu'il n'est pas possible de transposer au captage de la recourante d'éventuelles considérations qui auraient prévalu pour les zones de protection des eaux délimitées autour du captage communal du même secteur.

En définitive, il apparaît que ni dans le cadre de la modification du PAL, ni dans le cadre de la présente procédure, l'incidence des nouvelles affectations sur la protection des eaux n'a été examinée de façon approfondie.

#### **E. 3.2.4**

La commune conteste que les zones de protection à définir autour du captage de la recourante concernent le plan spécial litigieux. Or cela n'est pas manifeste et il s'agit précisément d'un élément à examiner de près - ce qui n'a jusqu'à présent pas été fait en l'espèce - dans la procédure de planification, en l'absence de décision préalable définissant ces zones de protection.

Selon les prescriptions de l'annexe 4 ch. 123 et 124 OEaux - et sans préjuger de la procédure de délimitation des zones à effectuer -, il est vraisemblable que les périmètres de la zone de protection S2 puis S3 (ou Sh et Sm selon la nature de l'aquifère) soient au minimum de respectivement 100 puis 200 m autour du captage, voire plus. Les périmètres des zones de protection S2 et S3 du captage communal de la parcelle n° 2845, reproduites sur le PAL adopté en 2014, semblent à vue d'oeil être de cet ordre-là. Pour le captage litigieux, de telles dimensions empiètent vraisemblablement sur le secteur le plus proche, soit la parcelle n° 3761 affectée à la zone d'activités industrielles et artisanales (ZAIA), sise en bordure de périmètre du plan spécial et en limite du territoire communal, distante de moins de 100 mètres de la parcelle de la recourante, qui serait alors concernée par les zones de protection des eaux.

Le rapport hydrogéologique de 1990 souligne en outre que, si la dynamique de la nappe souterraine dans la zone du captage de la recourante est moins connue que celle de la parcelle n° 2845 de Cornaux, en l'Etat des connaissances, il n'est pas possible d'exclure le site litigieux du bassin versant du captage de la recourante. S'inspirant de la démarche, des hypothèses et calculs effectués pour le captage communal voisin, le rapport parvient ainsi à la conclusion que le temps de parcours théorique des eaux justifierait le classement du site en zone de protection S3 (au sens toutefois de l'ordonnance du 28 septembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer [OPEL; RO 1981 1644], remplacée par l'ordonnance du 1er juillet 1998 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer [OPEL; RO 1998 2019], elle-même abrogée en 2006 [RO 2006 4291], son objet étant à cette occasion intégré à l'OEaux).

### **E. 3.2.5**

A teneur de l'art. 18 du règlement du plan spécial, la zone d'activités industrielles et artisanales est destinée à l'accueil d'activités du secteur secondaire relevant des domaines d'activités stratégiques, d'autres activités pouvant être autorisées sous réserve de l'accord du Département (al. 1); les activités de services aux entreprises présentes dans la zone ou aux employés sont tolérées (al. 2). Ces activités stratégiques recouvrent notamment l'industrie des machines (machines-outils, machines, équipements industriels et appareils de mesure), l'industrie des dispositifs médicaux, l'industrie pharmaceutique, électronique et microélectronique, l'informatique et les télécommunications, les énergies renouvelables (solaire thermique et photovoltaïque, géothermie et micro-turbinage), l'industrie agroalimentaire, les services stratégiques aux entreprises (centre de R&D, centres de décision et de management internationaux, la recherche d'information et prospective, le marketing & communication ou les services financiers) (rapport 47 OAT p. 38-39). L'exercice de certaines de ces activités peut impliquer un risque d'infiltration de substances indésirables dans la nappe phréatique, si bien que - alors même qu'elles seraient conformes à l'affectation de la zone - ces activités peuvent entrer en conflit avec la protection des eaux.

Certes, le rapport hydrogéologique de 1990 précise que le temps de parcours théorique de l'eau souterraine - 35 jours - laisse une durée suffisamment importante pour intervenir efficacement sur le site en cas d'infiltration de substances polluantes dans le sol (Etude d'impact hydrogéologie du 1er mai 1990, p. 10). Il se prononce par ailleurs sur le type d'exploitation industrielle qu'il serait envisageable d'implanter en zone de protection S3 ainsi que sur les mesures complémentaires à adopter, mais cela, à la lumière de l'OPEL en vigueur il y a trente ans et qui a depuis été remplacée (cf.

supra consid. 3.2.4

in fine ). Ces considérations ne peuvent par conséquent être reprises telles quelles aujourd'hui. Il en va de même de l'appréciation consignée dans un bref "rapport géologique-géotechnique" établi le 27 juin 1990 dans le cadre du même projet, à teneur de laquelle l'altération des eaux souterraines peut être évitée par la prise des précautions appropriées lors de la construction du site.

En outre, il est avéré que "la présence de la nappe phréatique implique un risque d'inondation par remontée" (rapport 47 OAT p. 86). Ainsi qu'on le voit sur les cartes des dangers et d'intensité des remontées de nappes sur 100 ans et 300 ans, cette problématique concerne précisément la parcelle n° 3761 affectée à la ZAIA (rapport 47 OAT, p. 104 ss) dont on a vu ci-dessus qu'elle pouvait potentiellement être concernée par les zones de protection des eaux à définir. Il s'impose donc de déterminer avec plus de précision si une affectation en zone industrielle - et cas échéant dans quel (s) secteur (s) - est véritablement compatible avec les mesures de protection des eaux souterraines qui s'imposent.

### **E. 3.2.6**

Il n'est pas nécessairement question de bloquer toute une planification spéciale jusqu'à ce que les lacunes dans l'exécution de la législation sur la protection des eaux - dues tant à la collectivité publique qu'à la détentrice du captage - soient comblées. Cela étant, en tenant compte des indications de l'annexe 4 OEaux et en s'inspirant des éléments établis par le rapport de 1990, le planificateur doit adopter des affectations conciliables avec la réalité hydrogéologique des lieux, ou à défaut réserver le sort d'une partie des surfaces du plan spécial jusqu'à droit connu sur les zones de protection des eaux à délimiter. En définitive, l'adoption d'une zone industrielle et artisanale sans égard aux incidences de ce type d'activités sur la nappe souterraine, dans un secteur dont la vraisemblance du classement en zone de protection de troisième cercle est haute, s'inscrit en porte-à-faux avec les art. 25a LAT et l'annexe 4 OEaux et ne peut par conséquent pas être confirmée.

### **E. 4**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis, l'arrêt cantonal annulé et le dossier renvoyé à la cour cantonale pour qu'elle procède aux compléments d'investigations nécessaires à la détermination de l'affectation admissible des terrains composant le bassin versant du captage litigieux, cas échéant retourne le dossier aux autorités inférieures à cette fin.

Conformément aux observations consignées ci-avant, le Tribunal fédéral rappelle encore une fois qu'en application du droit fédéral, les études hydrogéologiques destinées à la détermination des zones de protection incombent à la détentrice du captage, le canton pouvant cas échéant l'astreindre à y procéder.

### **E. 5**

La recourante, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge du canton de Neuchâtel ( art. 68 al. 1 LTF ). Le présent arrêt est rendu sans frais ( art. 66 al. 3 LTF ).

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