

# **BGer 1C\_502/2016 vom 21. Februar 2018**

Bundesgericht, 2018-02-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_502\\_2016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_502_2016)

FR: TF 1C\_502/2016 du 21 février 2018

IT: TF 1C\_502/2016 del 21 febbraio 2018

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours est dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale confirmant l'approbation d'un plan d'affectation communal. 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 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité précédente. Propriétaire de parcelles comprises dans le plan d'affectation litigieux, il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué. Il a ainsi un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification et 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**

Le recourant fait valoir une violation de son droit d'être entendu au motif que la cour cantonale n'a pas véritablement discuté les moyens qu'il avait soulevés, mais s'est contentée de justifier le classement des terrains par le fait qu'ils étaient inscrits aux inventaires fédéraux des sites marécageux ou des marais d'importance nationale.

#### **E. 2.1.1**

Le droit d'être entendu protégé par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2.1 p. 145; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 V 351 consid. 4.2 p. 355). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157; 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 136 I 229 consid. 5.2 p. 236). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. arrêts 1C\_167/2015 du 18 août 2015 consid. 3; 2C\_23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434).

Une violation du droit d'être entendu peut être réparée dans le cadre de la procédure de recours lorsque l'irrégularité n'est pas particulièrement grave et pour autant que la partie concernée ait la possibilité de s'exprimer et de recevoir une décision motivée de la part de l'autorité de recours disposant d'un pouvoir d'examen complet en fait et en droit. Une réparation du vice procédural est également possible lorsque le renvoi à l'autorité inférieure constitue une vaine formalité, provoquant un allongement inutile de la procédure, incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un

délai raisonnable ( ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197; 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204).

### **E. 2.1.2**

Selon l' art. 78 al. 5 Cst. , les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés; il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain; font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles. Cette disposition a été concrétisée dans la loi aux art. 23a ss LPN . Pour les marais d'une beauté particulière et d'importance nationale, l' art. 23a LPN renvoie au régime applicable aux biotopes d'importance nationale ( art. 18a, 18c et 18d LPN ). Pour les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale l'art. 23b en précise la définition et la procédure de délimitation, alors que les art. 23c et 23d LPN précisent le but de la protection ainsi que le régime juridique qui leur est applicable.

A teneur des art. 18a al. 1 et 23b al. 3 LPN, le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, respectivement en étroite collaboration avec les cantons, désigne les marais et sites marécageux d'importance nationale. Sur cette base, le Conseil fédéral a édicté l'OHM, l'OBM et l'ordonnance sur les sites marécageux. Ces ordonnances dressent les inventaires de ces biotopes et sites d'importance nationale dans lesquels sont décrits les objets. Selon les art. 3 de chacune de ces ordonnances, les cantons fixent les limites précises des objets. Pour les marais, ils délimitent des zones-tampon suffisantes du point de vue écologique (art. 3 al. 1 OHM et art. 3 al. 1 OBM).

Le Conseil fédéral dispose d'une importante marge d'appréciation dans la délimitation des sites marécageux; il n'est en effet pas toujours aisé de déterminer si une portion du paysage a encore un lien suffisamment étroit avec la zone humide concernée. Si le Conseil fédéral a trouvé un accord conforme à la loi avec le canton, les autorités et les tribunaux doivent respecter cette délimitation. Cette grande marge d'appréciation ne doit toutefois pas signifier qu'un contrôle effectif par les tribunaux n'est plus possible ( ATF 138 II 281 consid. 5.4 p. 289 s.). Les inventaires fédéraux des sites marécageux ainsi que des marais sont des ordonnances du Conseil fédéral dont les tribunaux peuvent examiner la conformité à la Constitution et à la loi à titre accessoire ( ATF 127 II 184 consid. 5a p. 190). En effet, s'il est certes possible aux particuliers de demander une décision en constatation de l'appartenance d'un bien-fonds à un objet (art. 3 al. 2 OHM; art. 3 al. 3 OBM; art. 3 al. 3 de l'ordonnance sur les sites marécageux), il n'existe en revanche aucune voie de droit à l'encontre des ordonnances elles-mêmes ( art. 82 LTF ), de sorte qu'un contrôle judiciaire doit pouvoir être exercé dans le cadre des actes de planification subséquents à l'établissement des inventaires (arrêt 1C\_515/2012 du 17 septembre 2013 consid. 2, in DEP 2013 p. 707).

### **E. 2.2.1**

La cour cantonale a exposé la jurisprudence en vertu de laquelle le périmètre de l'objet inventorié peut faire l'objet d'un contrôle incident par les tribunaux (arrêt attaqué, consid. 2b). Elle s'est toutefois contentée de se référer au fait que les parcelles du recourant étaient comprises dans le périmètre défini par le Conseil fédéral pour justifier leur inclusion dans le plan d'affectation cantonal. En d'autres termes, elle n'a pas véritablement procédé au contrôle incident que demandait le recourant. En effet, s'agissant de l'inclusion des parcelles nos 1616, 1650, 1656 et 1657, l'arrêt cantonal indique que le secteur se trouve "dans le

périmètre du site marécageux n° 99, circonstance qui justifie en principe à elle seule, de [l']inclure dans le PAC 292A" (arrêt attaqué, consid. 3b). Pour le reste, les juges cantonaux ont examiné la proportionnalité de ce classement, eu égard au degré de protection imposé, ce qui ne répondait pas à la critique du recourant qui faisait valoir que ses terrains ne devraient pas faire partie du site marécageux. Pour la parcelle n° 1467, les juges cantonaux ont également constaté qu'elle "se situe intégralement dans le périmètre du site marécageux n° 99 et à ce titre son inclusion dans le périmètre du PAC 292A est pleinement justifiée" (arrêt attaqué, consid. 4b). Ils ont fait de même pour l'inclusion dans le PAC de la parcelle n° 2034 (arrêt attaqué, consid. 6b), précisant uniquement que le fait que celle-ci ne contienne aucun marais n'est pas déterminant.

En ce qui concerne l'affectation d'une partie de la parcelle n° 1467 en zone agricole protégée III, la cour cantonale l'a justifiée par la nature de bas-marais du bien-fonds voisin, ce que le recourant ne conteste pas. Elle ne s'est en revanche pas prononcée sur les allégations du recourant selon lesquelles cette portion de terrain ne devait pas servir de zone-tampon dès lors qu'elle était située en aval du marais et qu'elle en était séparée par un cours d'eau. En outre, pour répondre au grief du recourant qui contestait que sa parcelle n° 2192 doive être considérée comme un marais, la cour cantonale a indiqué que celle-ci "se situe dans le bas-marais n° 1566 de l'inventaire fédéral", se référant à la teneur de la fiche descriptive de l'inventaire. Elle ne s'est pas prononcée sur la pertinence de l'allégation du recourant qui affirmait que la végétation qu'il fauche sur cette parcelle est de qualité fourragère et non de la végétation de bas-marais.

#### **E. 2.2.2**

Comme cela ressort de la jurisprudence citée ci-dessus, la libre appréciation dont dispose le Conseil fédéral dans l'établissement des inventaires ne signifie pas que cette opération ne puisse jamais être soumise à aucun contrôle judiciaire. Si les autorités administratives cantonales chargées de la délimitation des inventaires sont liées par les ordonnances fédérales et ne peuvent que les mettre en oeuvre dans la mesure que celles-ci le prescrivent, les autorités cantonales judiciaires peuvent, voire doivent lorsque les inventaires sont contestés avec une certaine pertinence, procéder au contrôle matériel des ordonnances. Il ne s'agit ainsi pas uniquement d'examiner si l'autorité cantonale de première instance a respecté la marge de manoeuvre dont elle disposait en vertu des inventaires fédéraux, mais bien de contrôler que, préalablement - même, comme en l'occurrence, plus de vingt ans auparavant - le Conseil fédéral avait établi les inventaires de façon conforme à la LPN et à la Constitution fédérale et sans outrepasser ses compétences. Certes, les tribunaux se livreront à ce contrôle avec toute la retenue qu'il s'impose en vertu de l'importante liberté d'appréciation dont dispose le Conseil fédéral, mais ils s'y livreront - ou, cas échéant, se refuseront à le faire en présence de griefs manifestement mal fondés, auquel cas il leur appartiendra quoi qu'il en soit de le préciser.

Or, en l'espèce, à aucun moment la cour cantonale ne s'est penchée sur le bien-fondé des délimitations des objets des inventaires fédéraux alors qu'il s'agissait de l'essence même des griefs du recourant. Elle n'a pas non plus relevé qu'il aurait été manifeste que les griefs du recourant étaient sans pertinence aucune, au point qu'il ne se justifiait pas de les examiner dans le détail. En effet, la cour cantonale, alors que le recourant critiquait les délimitations des objets des inventaires fédéraux, a répondu que celles-ci étaient justifiées parce qu'elles étaient établies par les inventaires, ce qui constitue en réalité un truisme. Ce faisant, la cour cantonale a éludé les griefs, se refusant au contrôle préjudiciel des inventaires, soit des

ordonnances fédérales les établissant.

En résumé, la cour cantonale n'a pas pris position sur les griefs du recourant sans pour autant exposer en quoi il ne se justifiait pas de le faire, de sorte qu'elle a violé le droit d'être entendu de celui-ci.

Il n'est pas possible pour le Tribunal fédéral de remédier à cette violation, les griefs concernant pour l'essentiel des éléments factuels, en dépit de déterminations relativement étayées des autorités administratives cantonales à ce sujet. Il appartient à la cour cantonale de les examiner pour la première fois et de déterminer si les parcelles litigieuses ont à juste titre été intégrées dans les objets inventoriés.

### **E. 3**

Le recourant se plaint également d'une violation de son droit d'être entendu en raison du refus de la cour cantonale de procéder à une inspection locale. Il fait valoir que celle-ci était nécessaire pour délimiter certaines de ses parcelles et la zone qui doit être considérée en nature de marais.

#### **E. 3.1**

Tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion ( ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et les réf. citées).

#### **E. 3.2**

En l'occurrence, le recourant souhaitait faire constater des éléments qui, selon lui, ne peuvent être appréhendés sur dossier. Il appartiendra à la cour cantonale de déterminer si, pour répondre aux griefs précités (consid. 2.2.2 ci-dessus), une inspection locale, cas échéant assortie de l'audition de spécialistes, s'impose ou si la teneur du dossier est suffisante pour statuer.

### **E. 4**

La violation du droit d'être entendu du recourant justifie l'annulation de l'arrêt attaqué et le renvoi de la cause à la cour cantonale. Cela étant, par économie de procédure, il convient d'examiner le grief du recourant relatif à la teneur de la réglementation du PAC, question indépendante du sort des parcelles en cause. Le recourant fait en effet valoir que l'art. 7 al. 2 let. b du règlement du PAC (RPAC), qui fixe le régime applicable au site marécageux, serait contraire aux art. 78 al. 5 Cst. et 23d LPN.

#### **E. 4.1**

L' art. 78 al. 5 Cst. prévoit que, dans les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national, il est interdit d'aménager des installations ou d'en modifier le terrain; font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles. Selon l' art. 23d al. 1 LPN , l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles, dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux.

Les marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'un intérêt national bénéficient en vertu de la Constitution d'une protection absolue dans le sens d'une interdiction de toute modification, sous réserve de l'exception prévue à l' art. 75 al. 5 Cst.

in fine ( ATF 138 II 281 consid. 6.2 p. 295; 117 Ib 243 consid. 3b p. 247 ainsi que les réf. citées dans ces arrêts). La jurisprudence et la doctrine considèrent que le législateur, en recourant aux termes "dans la mesure où ils ne portent pas atteinte" dans l' art. 23d LPN , est allé à la limite de la constitutionnalité, l' art. 78 al. 5 Cst. limitant les aménagements à ceux qui

servent à la protection de l'objet ou à son exploitation agricole ( ATF 138 II 281 consid. 6.2 p. 295; 124 II 19 consid. 5c p. 27; 123 II 248 ; BERNHARD WALDMANN, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, 1997, pp. 283 s., PETER KELLER, Commentaire LPN, 1997, n. 4

ad

art. 23d LPN ). De manière générale, il convient donc de donner une interprétation restrictive aux aménagements permis par l' art. 23d LPN , qui sera ainsi aussi proche que possible de l'esprit de l' art. 78 al. 5 Cst. ( ATF 138 II 281 consid. 6.3 p. 297; 138 II 23 consid. 3.3. p. 28).

#### **E. 4.2.1**

Le RPAC prévoit notamment ce qui suit:

Art. 7 Protection du paysage

-.  
2

Toute exploitation, construction ou modification du sol respecte les principes suivants:

-.  
b.

éviter la banalisation ou la fermeture du paysage pouvant résulter d'une surexploitation ou, inversement, d'une déprise agricole;

c. assurer l'intégration paysagère des bâtiments, des infrastructures et des installations touristiques.

Le recourant considère que l'art. 7 al. 2 let. b et c RPAC est contraire aux art. 23d LPN et 78 al. 5 Cst. Le droit cantonal outrepasserait le droit fédéral en imposant d'"éviter la banalisation ou la fermeture du paysage pouvant résulter d'une surexploitation ou, inversement, d'une déprise agricole" et d'"assurer l'intégration paysagère des bâtiments, des infrastructures et des installations touristiques", le droit fédéral n'imposant que l'absence d'"atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux". Le recourant considère qu'éviter la banalisation ou la fermeture du paysage par une déprise agricole permettrait aux autorités d'imposer une exploitation à un propriétaire, ce qui irait trop loin. On peut se demander si tel est véritablement le sens de l'art. 7 al. 2 RPAC ou si cette disposition fixe uniquement les conditions à respecter dans le cadre de l'exploitation, la construction ou la modification du sol. Cette question d'interprétation du droit cantonal peut demeurer indécise dès lors qu'au contraire de ce que soutient le recourant, le droit fédéral ne proscriit pas cette situation. Ni l' art. 78 al. 5 Cst. ni l' art. 23d LPN n'empêchent d'imposer aux propriétaires un comportement actif pour préserver la valeur des sites inventoriés. L' art. 4 al. 1 let. d de l'ordonnance sur les sites marécageux prévoit même expressément que l'exploitation

durable et typique des marais et des sites marécageux sera encouragée afin qu'elle puisse être maintenue dans la mesure du possible. Une telle disposition va dans le sens d'une participation active des exploitants à la conservation des sites et ne ferme en rien la porte à ce qu'il puisse leur être imposé d'exploiter ou d'exploiter d'une certaine manière.

Il en va de même de l' art. 7 al. 2 let . c RPAC qui prévoit que toute exploitation, construction ou modification du sol doit se faire en assurant l'intégration paysagère des bâtiments, des infrastructures et des installations touristiques. Cette formulation n'est certes pas complètement équivalente à l' art. 23d al. 1 LPN , qui prescrit que l'aménagement et l'exploitation des sites marécageux sont admissibles dans la mesure où ils ne portent pas atteinte aux éléments caractéristiques des sites marécageux. Il est toutefois manifeste que si les bâtiments ou autres infrastructures nécessaires à l'exploitation, la construction ou la modification du sol ne sont pas intégrés au paysage, ils porteront atteinte aux éléments caractéristiques du site. En outre, la disposition du règlement cantonal s'inscrit parfaitement dans le cadre posé par le droit fédéral, précisé par l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance sur les sites marécageux, qui prévoit notamment ce qui suit: le paysage sera protégé contre les modifications qui portent atteinte à la beauté du site marécageux ou à son importance nationale (let. a); les éléments et les structures caractéristiques des sites marécageux seront sauvegardés, notamment les éléments géomorphologiques, les biotopes, les éléments culturels ainsi que les constructions et les structures traditionnelles de l'habitat (let. b).

L'art. 7 al. 2 RPAC n'est donc pas contraire au droit fédéral.

#### **E. 4.2.2**

Le recourant se plaint ensuite de la non-conformité des art. 9 al. 1 let. b et 10 RPAC au droit fédéral. Il n'avait pas fait valoir un tel grief devant la cour cantonale, si bien que celle-ci n'a pas examiné cette question. Dès lors que le recourant se plaint d'une violation du droit fédéral, le Tribunal fédéral devrait entrer en matière sur le grief, indépendamment du fait qu'il n'avait pas été soulevé en instance cantonale ( ATF 142 I 155 consid. 4.4.6 p. 158). En l'occurrence, un telexamen se heurterait toutefois à l' art. 99 al. 2 LTF qui proscrit toute conclusion nouvelle.

En effet, le recourant n'avait pris aucune conclusion devant le Tribunal cantonal en lien avec son grief de non-conformité du règlement cantonal avec le droit fédéral. S'agissant de l'art. 7 al. 2 RPAC, dans la mesure où la cour cantonale est entrée en matière sur le grief, on peut considérer qu'elle a implicitement estimé que le recourant prenait une conclusion en annulation des éléments contestés de cette disposition. Tel n'est pas le cas en revanche des art. 9 et 10 RPAC, non contestés devant l'instance précédente. La conclusion prise par le recourant dans le sens d'une modification des art. 9 et 10 RPAC est ainsi nouvelle, donc irrecevable, de sorte que le Tribunal fédéral n'examinera pas les griefs qui y sont liés.

#### **E. 4.2.3**

En définitive, l'art. 7 RPAC est conforme au règlement cantonal, de sorte que le grief doit être écarté sur ce point; pour le surplus, le grief est irrecevable.

#### **E. 5**

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis et la cause renvoyée à la cour cantonale pour nouvel examen des griefs invoqués en lien avec le sort des parcelles litigieuses. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ( art. 66 al. 4 LTF ). Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, a droit à

des dépens réduits, à la charge du canton de Vaud ( art. 68 al. 1 LTF ).

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