

# BGer 1C 655/2021 vom 2. Juni 2023

Bundesgericht, 2023-06-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_655\\_2021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_655_2021)

FR: TF 1C 655/2021 du 2 juin 2023

IT: TF 1C 655/2021 del 2 giugno 2023

## Regeste

Permis de construire | Aménagement du territoire et droit public des constructions

## Erwägungen

### E. 1

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public des constructions ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que destinataire du refus de permis de construire, la recourante est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle a dès lors qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

A titre de mesures d'instruction, l'intimée D. \_\_\_\_\_ SA demande que l'OFAC soit invité à se déterminer une seconde fois, notamment sur la nécessité de garantir des atterrissages d'urgence dans l'exploitation des hélicoptères. Elle requiert aussi que l'exploitant de l'aéroport se détermine sur ce point. La résolution de cette question n'étant pas utile à l'issue du litige, il n'y a pas lieu de donner suite à cette requête (cf. art. 37 PCF [RS 273], par renvoi de l' art. 55 LTF ).

### E. 3

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'un établissement arbitraire des faits. Parmi les 11 points qu'elle énumère sous ce grief, nombreux sont ceux qui se rapportent en réalité à une appréciation juridique et non à une question d'établissement des faits, de sorte qu'ils seront traités avec le fond du recours.

#### E. 3.1

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), hormis dans les cas visés à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF , et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( ATF 145 V 188 consid. 2). Le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (cf. art. 106 al. 2 LTF ). Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables ( ATF 145 I 26 consid. 1.3).

#### E. 3.2

En l'espèce, la recourante reproche d'abord à la cour cantonale de n'avoir pas tenu compte des échanges entre elle et les autorités de la Ville de Sion lors de l'élaboration du plan de quartier. Cette critique doit être écartée car le Tribunal cantonal s'est expressément référé aux notes de travail des trois séances qui ont eu lieu en 2012 déjà entre la Ville de Sion et le bureau d'architecture mandaté par la recourante ainsi qu'aux différentes études préalables à l'adoption du plan de quartier et aux divers échanges précédant le dépôt de la demande d'autorisation de construire entre la société promotrice du projet et la Ville de Sion en 2014 et 2015 (voir consid. 6.3 de l'arrêt attaqué). Pour le reste, la recourante ne critique pas l'établissement des faits mais s'en prend à leur appréciation juridique. Ce grief sera dès lors traité lors de l'examen de la violation du principe de la bonne foi (infra consid. 6). La recourante critique ensuite les raisons factuelles et juridiques retenues par le Tribunal cantonal pour justifier un réexamen du plan de quartier de 2015. Cet élément n'est toutefois pas susceptible d'avoir une incidence sur l'issue du litige (voir infra consid. 4.3). D'une manière confuse, la recourante semble reprocher encore au Tribunal cantonal d'avoir retenu que des modifications des circonstances d'ordre juridique justifiaient la création de la zone réservée "H.\_\_\_\_\_". Fût-il recevable, ce grief devrait être écarté car il n'a aucune incidence sur l'issue de la présente procédure (voir infra consid. 4.3). La recourante fait aussi grief à la cour cantonale d'avoir établi de manière inexacte "des faits s'agissant du droit aérien". Il s'agit toutefois d'une question de droit et non pas de fait qui sera examinée avec les griefs de fond du recours. La recourante relève encore que le Tribunal cantonal aurait confondu la notion de surfaces de limitation d'obstacles (SLO) avec celle de FATO ( final approach and take-off area ). La FATO est une aire définie au-dessus de laquelle se déroule la phase finale de la manoeuvre d'approche d'un hélicoptère jusqu'à son passage en vol stationnaire ou jusqu'à son atterrissage, et à partir de laquelle commence la manoeuvre de décollage (cf. Annexe 14 à la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale [OACI], volume II, Hélistation, 5 ème édition, juillet 2020, ch. 3.1.1). La SLO est définie à l'art. 2 let. a de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique du 23 novembre 1994 [OSIA; RS 748.131.1] (voir infra consid. 4.2.1 p. 9). Si la cour cantonale a peut-être manqué de précision dans l'utilisation de ces termes spécifiques à l'aéronautique, cet élément n'a toutefois aucune incidence sur l'issue du litige (voir consid. 4). Enfin, les reproches formulés en lien avec la conformité du projet avec le PZS 1981 et l'absence de nouvelles contraintes issues de la modification de la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 (LA; RS 748.0) sont des questions de droit matériel qui seront examinées à ce titre dans les considérants suivants.

### **E. 3.3**

Par conséquent, le grief d'établissement arbitraire des faits doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

### **E. 4**

Se prévalant d'une violation du principe de la légalité, la recourante évoque pêle-mêle différents griefs qui se recoupent parfois. Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir appliqué le PZS mis à l'enquête en 2019 (et non encore adopté) à la place du PZS de 1981 en vigueur au moment du refus de l'autorisation de construire en décembre 2017. Elle lui fait aussi grief d'avoir pris en compte la zone réservée "H.\_\_\_\_\_" du 10 janvier 2020 et d'avoir procédé à un contrôle préjudiciel incident du plan de quartier "F.\_\_\_\_\_". Elle se plaint d'une violation de l'interdiction de la rétroactivité du droit, du principe de la stabilité des plans et de la force dérogatoire du droit fédéral.

#### **E. 4.1**

L'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué. Font exception à cette règle, les cas dans lesquels une application immédiate du nouveau droit répond à un intérêt public prépondérant. Cette pratique s'est formée sur une analogie avec les dispositions du Titre final du CC, dont l'art. 1 prévoit en principe la non-rétroactivité des lois et l'art. 2 prévoit que les règles établies dans l'intérêt de l'ordre public et des mœurs sont applicables dès leur entrée en vigueur à tous les faits pour lesquels la loi n'a pas prévu d'exception ( ATF 141 II 393 consid. 2.4 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral a ainsi notamment admis que les dispositions de la nouvelle loi sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), relevant d'une tâche nationale urgente, devaient prévenir aussi rapidement que possible une aggravation des pollutions, ce qui justifiait leur application aux recours pendants lors de son entrée en vigueur ( ATF 99 Ib 150 consid. 1 et 99 Ia 113 consid. 9). Le Tribunal fédéral a aussi admis l'application immédiate de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) à une cause pendante devant un tribunal cantonal lors de son entrée en vigueur. Précision était donnée que l'applicabilité de la loi ne devrait être déniée qu'en cas de violation du principe de l'interdiction de l'arbitraire dans le cas concret ( ATF 112 Ib 39 consid. 1c). L'applicabilité immédiate de nouvelles prescriptions du droit de l'environnement ou de la protection des eaux a ainsi été régulièrement rappelée par la jurisprudence, qui a admis le procédé même lorsque les procédures de première instance ou de recours avaient subi des retards considérables qui n'étaient pas imputables au requérant ( ATF 141 II 393 consid. 2.4 et les arrêts cités). En revanche, de nouvelles règles, en matière de protection des eaux ou de protection de l'environnement, relatives à l'imputation des frais ne relevant pas de l'intérêt de l'ordre public au sens de l'art. 2 du Titre final du CC, ne devaient pas être appliquées pour la première fois en procédure de recours contre des décisions antérieures à leur entrée en vigueur ( ATF 141 II 393 consid. 2.4 et les arrêts cités). Les critères pour déterminer si une application immédiate du nouveau droit s'impose sont les suivants. Par analogie avec les règles du Titre final du CC, il faut que la nouvelle règle réponde à un intérêt public majeur, dont l'application ne souffre aucun délai. Il convient ensuite de tenir compte du pouvoir d'examen de l'instance de recours auprès de laquelle la cause est pendante: un pouvoir d'examen complet en légalité peut déjà suffire à une application immédiate du nouveau droit ( ATF 141 II 393 consid. 2.4).

#### **E. 4.2**

En l'occurrence, tant le Conseil d'Etat (art. 61 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA/VS; RS/VS 172.6]) que le Tribunal cantonal (art. 79 LPJA/VS) disposent d'un plein pouvoir d'examen, ce qui permet en principe une application immédiate du nouveau droit. Il reste donc à examiner si le nouveau droit s'impose car il répond à un intérêt public majeur dont l'application ne souffre aucun délai.

##### **E. 4.2.1**

La sécurité de la navigation aérienne au sein d'un aéroport représente un intérêt public qui est ancré dans plusieurs dispositions légales. De façon générale, le concessionnaire autorisé à exploiter l'aéroport a l'obligation de mettre à la disposition des usagers une infrastructure répondant aux impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle ( art. 36a LA ). Les aérodromes sont aménagés, organisés et gérés de façon que l'exploitation soit ordonnée et que la sécurité des personnes et des biens soit toujours assurée lors des opérations de préparation des aéronefs, lors des opérations d'embarquement, de débarquement, de

chargement et de déchargement, lors de la circulation des aéronefs ou des véhicules au sol, lors des décollages et des atterrissages ainsi que lors des approches et des départs ( art. 3 al. 1 OSIA ). De manière plus précise, le Conseil fédéral peut prescrire que des bâtiments ou autres obstacles ne peuvent être élevés dans un rayon déterminé autour d'aéroports ou d'installations de navigation aérienne ou à une distance déterminée de routes aériennes que s'ils ne compromettent pas la sécurité de l'aviation ( zones de sécurité ) ( art. 42 al. 1 LA ). Une zone de sécurité doit être établie pour chaque aéroport ( art. 71 al. 1 OSIA ). L'exploitant de l'aérodrome doit aussi établir le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles ( art. 62 al. 1 LA ). Les surfaces de limitation d'obstacles (SLO) sont les surfaces qui délimitent, en direction du sol, l'espace aérien qui doit normalement être dépourvu d'obstacles pour que la sécurité de l'aviation soit assurée ( art. 2 let . 1 OSIA). L'exploitant de l'aérodrome réexamine périodiquement le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles ( art. 62 al. 5 OSIA ). Les SLO font actuellement l'objet d'une mise à jour par l'aéroport de Sion notamment car la géométrie et les pentes des SLO pour hélistation ont évolué (voir annexe 14 à la Convention OACI, volume II, Hélistation, 5ème édition, juillet 2020). La zone de sécurité doit être représentée dans un plan de zone indiquant les restrictions de la propriété en surface et en hauteur ainsi que leur nature ( art. 72 al. 1 OSIA ). Les zones de sécurité sont établies au moins sur la base des surfaces protégées figurant dans le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles ( art. 72 al. 2 OSIA ). L' art. 43 al. 1 LA prévoit que le plan des zones de sécurité est déposé dans les communes par l'exploitant de l'aéroport s'il est établi en faveur d'un aéroport sis en Suisse, d'une installation de navigation aérienne ou d'une route aérienne; il est mis à l'enquête publique et le délai d'opposition est de 30 jours. À compter du dépôt, aucune décision touchant un bien-fonds soumis à restriction qui serait en opposition avec le plan ne doit plus être prise sans l'autorisation du déposant.

#### **E. 4.2.2**

En l'espèce, le projet litigieux se situe dans le couloir d'approche et de décollage menant à l'hélistation "sud-est" de l'aéroport de Sion. Il a un impact sur les opérations des hélicoptères car il se trouve à proximité immédiate de la FATO ( final approach and take off area ; aire d'approche finale et de décollage), lieu principal d'activité des hélicoptères à Sion. Une grande partie des missions de sauvetage effectuées notamment par D. \_\_\_\_\_ SA sur l'ensemble du canton part de cette base. Pour l'aéroport de Sion, le plan de la zone de sécurité en vigueur date de 1981 et a été modifié en 2009. En mai 2019, un nouveau plan de la zone de sécurité (PZS) pour cet aéroport a été mis à l'enquête publique; la publication précisait qu'"à compter du dépôt aucune décision touchant aux biens-fonds soumis à restriction qui serait en opposition avec le plan ne doit plus être prise sans l'autorisation du déposant", conformément à ce qu'impose l' art. 43 al. 1 LA . Dans la version du PZS mise à l'enquête publique en 2019, des surfaces de limitation d'obstacles (SLO) spécifiques aux opérations d'hélicoptères dans le secteur sud-est ont été établies. Il n'est pas contesté que le projet litigieux sur la parcelle n° 15166 percerait la SLO. Le projet litigieux a ainsi pour conséquence une diminution sensible de la sécurité lors de l'atterrissage et du décollage des hélicoptères dans la partie sud-est de l'aéroport. Il s'agit d'un intérêt public majeur dont l'application ne souffre aucun délai. D'ailleurs, l'OFAC, le 29 septembre 2016, avait déjà précisé que conformément à l' art. 62 OSIA les SLO faisaient l'objet d'une mise à jour par l'aéroport de Sion, notamment par le fait que la géométrie et les pentes des surfaces de limitation d'obstacles pour hélistation avaient évolué et que les exigences pour les opérateurs d'hélicoptères avaient aussi été modifiées au niveau européen: il avait alors fixé 11 charges à l'autorisation de construire dont la charge n° 5 imposant que "le requérant

prendra contact avec l'exploitant de l'aéroport de Sion afin d'évaluer les impacts opérationnels induits par la nouvelle présence de ces deux bâtiments". Or il ne ressort du dossier aucune prise de contact avec l'exploitant de l'aéroport; aucun accord n'a été donné par celui-ci. Le projet litigieux n'est par conséquent conforme ni aux exigences posées en 2016 par l'OFAC, ni aux exigences formulées lors de la mise à l'enquête publique du PZS en 2019, ni à l' art. 43 al. 1 LA . Dans ces conditions, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée. Quoi qu'en dise la recourante, le fait qu'une décision d'adoption du PZS mis à l'enquête en 2019 n'a pas encore été rendue ne saurait signifier que la procédure a été abandonnée tacitement.

#### **E. 4.3**

Il s'ensuit que c'est à bon droit que la cour cantonale a confirmé le refus d'octroi d'autorisation de construire pour le projet litigieux. Le permis de construire en question devant être refusé faute d'accord de l'exploitant de l'aéroport, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments de la recourante en lien avec la violation du droit d'être entendu (devant le Conseil d'Etat), la zone réservée "H. \_\_\_\_\_" du 10 janvier 2020 et le contrôle préjudiciel incident du plan de quartier "F. \_\_\_\_\_" de 2015. Il n'est pas non plus utile de traiter la question de savoir si le projet litigieux est conforme à la zone au sens de l'art. 97bis RCCZ et si la liberté économique de la recourante a été violée. Ces éléments n'ont plus aucune incidence sur le sort du litige.

#### **E. 5**

La recourante se plaint aussi d'une violation de la garantie de la propriété et du principe constitutionnel de la proportionnalité. Ces griefs portent cependant sur l'impact du PZS mis à l'enquête en 2019 sur ses droits de propriété: ils relèvent ainsi de la procédure d'adoption du PZS et ne font pas l'objet du présent litige. La recourante a d'ailleurs fait opposition au PZS et a pu faire valoir ses arguments dans cette procédure qui est en cours. C'est également dans ce cadre que la recourante - qui dénonce le fait que la procédure d'adoption du PZS mis à l'enquête en 2019 n'est toujours pas terminée - pourrait se plaindre d'un éventuel déni de justice. Ces griefs doivent donc être déclarés irrecevables.

#### **E. 6**

La recourante soutient encore qu'en participant activement aux travaux préparatoires et en adoptant le plan de quartier, la Ville de Sion lui aurait donné très clairement les assurances qu'une autorisation de construire lui serait délivrée. Elle se plaint d'une violation du principe de la bonne foi de l'administration.

##### **E. 6.1**

Le principe de la protection de la bonne foi découlant de l' art. 9 Cst. protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après une décision, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. En vertu de ce principe, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur ( ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 et les références citées). Pour qu'une personne puisse se prévaloir de la protection de sa bonne foi, il faut que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour

(d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée ( ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 et les références citées).

#### **E. 6.2**

En l'occurrence, les conditions d'application du droit à la protection de la bonne foi ne sont pas réalisées. En effet, la recourante ne peut pas déduire de l'implication du Conseil municipal dans l'élaboration et l'adoption d'un plan de quartier une assurance quant à l'octroi d'une autorisation de construire, ce d'autant moins qu'une des conditions posées par l'OFAC à cet octroi n'est pas remplie. Par ailleurs, la cour cantonale a exposé en détail en quoi les conditions pour une protection des attentes de l'administré n'étaient pas remplies (voir arrêt cantonal consid. 6.3 p. 21 et 22). Elle a notamment relevé que lors des échanges précédant le dépôt de la demande d'autorisation de construire entre la société promotrice du projet et la commune de Sion en 2014 et 2015 plusieurs options de bâtiments sur les parcelles concernées avaient été présentées. Le grief de violation de la bonne foi doit par conséquent être écarté.

#### **E. 7**

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe ( art. 66 al. 1 LTF ). Celle-ci versera aussi une indemnité de dépens aux intimés qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un avocat ( art. 68 al. 1 et 2 LTF ).

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