

BGer 1C 98/2018 vom 7. März 2019

Bundesgericht, 2019-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_98_2018

FR: TF 1C 98/2018 du 7 mars 2019

IT: TF 1C 98/2018 del 7 marzo 2019

Regeste

Modification du plan d'affectation des zones, création d'une zone de protection de la nature | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La société recourante a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal; elle a un intérêt particulier à la modification de la décision attaquée qui a pour effet de rendre inconstructible la parcelle dont elle est propriétaire. Elle a ainsi qualité pour recourir au sens de l'art. 89 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans un premier grief, la recourante se plaint d'établissement arbitraire des faits. Elle reproche à la cour cantonale d'avoir méconnu l'existence de l'autorisation accordée en 2006 afin de valoriser le terrain dans la perspective d'une vente; elle aurait aussi omis de mentionner la division de parcelles opérée en 2011 après des contacts avec les autorités ainsi que la vente effectuée au prix du terrain à bâtir, avec délivrance d'une attestation de zone à bâtir. Certains éléments ressortant du rapport d'expertise (proximité des zones d'habitation et de commerces, ampleur des travaux de remblayage, éléments paysagers peu nombreux et non entretenus, présence de diverses atteintes au paysage, dégradation du milieu naturel, biotope humide presque à sec, faible intérêt du point de vue de la faune) ne figurent pas non plus dans l'arrêt attaqué.

E. 2.1

Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire (ATF 136 II 304 consid. 2.4 p. 313 s.), et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 137 III 226 consid. 4.2 p. 233 s.). Une décision n'est arbitraire que si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a procédé à des déductions insoutenables (ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358).

E. 2.2

Il est vrai que l'arrêt attaqué ne rappelle pas dans le détail l'ensemble des démarches entreprises par la recourante pour mettre en valeur sa parcelle. L'autorisation de remblayage est toutefois mentionnée (consid. B.a, B.c), de même que le préjudice résultant du fait que la vente n'a pas pu être menée à terme en raison de la création d'une zone réservée, suivie de la planification litigieuse (consid. 4.3). Les caractéristiques et l'emplacement du secteur sont eux aussi mentionnés puisque les instances précédentes se réfèrent à de nombreuses reprises à l'existence d'une zone située entre deux pôles de Sion et Ardon-Vétroz-Conthey (consid B.b, B.c, 4.3.2). Il est aussi clairement relevé que le site est relativement dégradé s'agissant tant du paysage que du biotope. Comme on verra ci-dessous, la mesure d'aménagement contestée est motivée non par l'état actuel du site, mais par les possibilités futures qu'il offre. Les éléments dont se prévaut la recourante sur ce point sont donc sans pertinence. En définitive, l'ensemble des éléments mentionnés par la recourante a été à tout le moins évoqué, et celle-ci est libre de reprendre dans le présent recours les éléments de fait qui seraient plus favorables à sa thèse et qui n'auraient pas été expressément écartés dans l'arrêt attaqué, pour autant qu'ils se révèlent pertinents. Le grief doit être rejeté.

E. 3

Invoquant les art. 17 al. 1 let . d LAT et 18b LPN, la recourante relève que le site ne correspond pas à la définition du biotope posée par la jurisprudence, comme cela ressort de l'expertise du 30 mars 2015. Il ne présenterait pas non plus de valeur paysagère susceptible d'en faire un site naturel au sens de l' art. 3 al. 2 let . d LAT. La doctrine admet la reconstitution d'éléments détériorés du patrimoine, mais uniquement pour les objets d'importance nationale au sens de l' art. 6 LPN , ou ceux qui sont mentionnés à l' art. 18 al. 1bis LPN , ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La recourante relève que le biotope d'origine a disparu depuis plusieurs années alors même que le réseau écologique cantonal de 2005 l'avait identifié comme objet à protéger. La dégradation du site, sa géographie rendant impossible une connexion entre biotopes ainsi que la présence de la route cantonale à fort trafic, empêcheraient toute reconstitution.

E. 3.1

Selon l' art. 78 al. 1 Cst. , la protection de la nature et du patrimoine est en principe du ressort des cantons. La Confédération prend en compte cette protection dans l'accomplissement de ses tâches (al. 2). Elle légifère en outre sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans leur diversité (al. 4). Dans son chapitre 3 (protection de la faune et de la flore du pays), la LPN instaure une protection d'espèces animales et végétales (art. 18), des biotopes d'importance nationale (art. 18a) et cantonale (art. 18b). Selon cette dernière disposition, les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale (al. 1). Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture (al. 2). L' art. 18 al. 1ter LPN prévoit par ailleurs que si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat. Les art. 14 et 15 OPN précisent l'étendue de la protection des biotopes ainsi que les mesures de compensation écologique au sens de l' art. 18b al. 2 LPN . L' art. 15 al. 1 OPN précise en particulier que la compensation écologique a

notamment pour but de relier des biotopes isolés entre eux, ce au besoin en créant de nouveaux biotopes, de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, d'intégrer des éléments naturels dans les zones urbanisées et d'animer le paysage. L'objectif de la compensation est de combattre l'appauvrissement écologique croissant des campagnes en préservant et favorisant la biodiversité et les biotopes qui lui sont nécessaires dans leur structure naturelle, leur interconnexion et leur dynamique. Il s'agit d'une directive générale qui peut viser aussi bien des mesures ponctuelles, comme la planification de surfaces proches de l'état naturel en zone urbaine, que des mesures d'envergure comme une politique régionale de mise en réseau des biotopes. Elle n'est pas liée à une atteinte portée à un biotope particulier, auquel cas ce sont les mesures compensatoires de l' art. 18 al. 1^{er} LPN qui s'appliquent (SIDI-ALI, La protection des biotopes en droit suisse, Lausanne 2008, p. 182). Telle qu'elle est prévue par le législateur, la compensation écologique doit s'entendre comme une prestation compensatoire générale destinée à améliorer le bilan des biotopes naturels dans leur ensemble, en particulier dans les régions qui font l'objet d'une exploitation intensive et présentent ainsi moins de surfaces naturelles que nécessaire pour la survie des espèces indigènes (GERBER, Protection des biotopes et compensation écologique en territoire urbanisé: un besoin urgent et un impératif légal, in Droit de l'environnement dans la pratique 2018-6 p. 499 ss, 507 et note 60). Contrairement à ce que soutient la recourante, l' art. 18b LPN n'a donc pas pour objet de limiter la protection aux biotopes existants; les cantons peuvent d'ailleurs prévoir d'autres objets protégés et aller ainsi plus loin que les exigences du droit fédéral (ATF 133 II 220 consid. 2.3 p. 223). Dans ce sens, la création d'un espace disposant d'une fonction protectrice pour la faune et la flore correspond aux buts premiers de l' art. 18b LPN et des dispositions constitutionnelles qu'il met en oeuvre.

E. 3.2

L' art. 17 LAT permet à l'autorité de planification de prévoir des zones à protéger comprenant les cours d'eaux et leurs rives, les paysages d'une beauté particulière ou d'une grande valeur en tant qu'éléments du patrimoine culturel et les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés (al. 1). Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates. Selon l' art. 18 LAT , le droit cantonal peut encore prévoir d'autres zones d'affectation. La planification apparaît ainsi comme l'instrument privilégié de la protection des espaces naturels et des biotopes (SIDI-ALI, op. cit. p. 204 s.) et, contrairement à ce que soutient la recourante, l'autorité de planification dispose d'un large choix dans l'institution d'une zone de protection. Il peut s'agir non seulement de biotopes existants, y compris les mesures de reconstitution et de remplacement, mais également de la création de toutes pièces d'espaces naturels, de verdure ou de détente. C'est dès lors en vain que la recourante argue d'une violation des art. 17 LAT et 18b LPN, la planification attaquée correspondant parfaitement aux buts et moyens mis en oeuvre par ces dispositions.

E. 4

Dans un second grief, la recourante se plaint d'une violation de l' art. 3 OAT . Elle reproche au Tribunal cantonal de n'avoir pas procédé à une pesée d'intérêts ni appliqué le principe de la proportionnalité. L'arrêt attaqué méconnaîtrait en particulier que le site est fortement altéré, mais aussi qu'une liaison entre la colline de Corbassière et le Mont d'Orge est impossible compte tenu de l'existence de la route à fort trafic. La cour cantonale aurait aussi négligé le fait que la parcelle jouxte des zones industrielles et largement construites et qu'un

remblai de 50'000 m³ a été autorisé et réalisé en 2009.

E. 4.1

Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 Cst.) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Elle doit également prendre en considération les exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large, notamment la loi sur la protection de la nature et des sites (ATF 129 II 63 consid. 3.1 p. 68; 121 II 72 consid. 1d p. 76; 1C_425/2008 du 26 janvier 2009 consid. 3.2). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT). Dans un litige relatif à la modification d'un plan d'affectation, les critiques portant sur l'application des règles d'aménagement du territoire et le résultat de la pesée des intérêts relèvent ainsi du contrôle de la légalité, les intérêts à prendre en compte étant protégés par des normes du droit fédéral ou cantonal, dans le domaine de l'aménagement du territoire proprement dit ou dans d'autres domaines juridiques (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 416). Le Tribunal fédéral examine en principe librement si les mesures d'aménagement du territoire répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 135 I 176 consid. 6.1 p. 182; 132 II 408 consid. 4.3 p. 416 et les arrêts cités).

E. 4.2

Fondé sur l'expertise de janvier 2015, le rapport OAT relève que bien qu'il soit situé en zone à bâtir depuis plus de 20 ans, le secteur s'est très peu construit. Actuellement, les cinq constructions qui s'y trouvent sont deux baraquements militaires et trois constructions artisanales. S'agissant de la parcelle de la recourante, un remblai a été autorisé en 2006. Dans le cadre du projet d'agglomération et de son plan directeur communal, le site de Corbassières a été identifié comme site sensible, ce qui explique le passage en zone réservée prononcé en 2011 et prolongé fin 2012. Historiquement, un biotope humide était mentionné sur la carte Dufour (1884), laquelle fait état d'un lac d'au moins 300 m de longueur. Les sources ont ensuite été captées et la partie est du secteur drainée puis replantée de vignes. En 1991-1992, le marais était entièrement détruit; la partie ouest du site a été remblayée en 2009. Dans le cadre du projet d'agglomération, le maintien d'une césure verte a été voulue entre les zones urbanisées de Sion et d'Ardon-Vétroz-Conthey, comprenant la colline du Mont d'Orge, le domaine des Iles et la crête des Maladaires. Il s'agit de préserver un espace vide afin de contenir l'urbanisation. Le rapport relève que le Mont d'Orge figure à l'inventaire fédéral des paysages (IFP); il figure également, de même que la crête des Maladaires, à l'inventaire fédéral des prairies et pâturages secs. L'inclusion à l'IFP du secteur des crêtes des Maladaires, dans lequel le site de Corbassières serait inclus, a également été proposée par le canton à l'OFEV dans le cadre de la révision de l'ordonnance fédérale concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP, RS 451.11). Ses particularités tiennent notamment à sa situation géographique avec des hivers froids sans soleil et des étés chauds. En janvier 2017 (soit bien après les travaux de terrassement effectués par la recourante), des plantes qualifiées de "rarrissimes" - indépendamment du degré de protection selon le droit fédéral ou cantonal - ont été

recensées (cirse cendré, géranium de Sibérie, cardère lacinié, grande ciguë), de même qu'un stock grainier d'une valeur exceptionnelle mis en évidence lors de sondages réalisés en 1990. Le rapport y voit encore un site propice à la détente aux abords des quartiers d'habitation. Dans cette perspective, la présence de zones construites à proximité ne constitue pas un inconvénient. Telle qu'elle figure dans le rapport et largement reprise dans l'arrêt attaqué, cette motivation expose l'intérêt du site, sans méconnaître que celui-ci est largement altéré mais en relevant le potentiel qu'il représente du point de vue du paysage, de la faune et de la flore, ainsi que comme espace de détente et de loisirs pour les habitants. La planification litigieuse correspond ainsi parfaitement à l'objectif de compensation écologique prévu à l'art. 18 b al. 2 LPN, tel qu'il est concrétisé à l'art. 15 OPN, en particulier lorsqu'il s'agit de relier des biotopes isolés entre eux (en l'occurrence, les sites du Mont d'Orge et des Maladaires), d'intégrer des éléments naturels dans les zones urbanisées et d'animer le paysage. La présence de la route qui sépare le site du Mont d'Orge n'empêche pas toute liaison biologique entre les biotopes concernés; au demeurant, la reconstitution du biotope dans son état d'origine correspond à elle seule à un intérêt public incontestable. Contrairement à ce que soutient la recourante, les modifications apportées au terrain et l'état actuel de celui-ci ont été pris en compte dans le cadre de la pesée d'intérêts et ne constituent pas un obstacle à la réalisation du projet. Les décisions précédentes font clairement ressortir que le site est peu propice à la construction en raison du faible ensoleillement et de l'instabilité du terrain. Quant au préjudice financier découlant d'un classement en zone inconstructible, il relève d'une procédure d'indemnisation qui n'est pas l'objet du litige. La pesée d'intérêts ne prête donc pas le flanc à la critique.

E. 5

La recourante invoque enfin l'art. 21 LAT, la garantie de la propriété et le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.). Elle relève que la planification de 1989 est postérieure à l'entrée en vigueur des art. 18 et 18b LPN, qu'une autorisation de construire lui avait été accordée en 2006 pour lui permettre de remblayer le terrain et que c'est la création de la zone réservée qui l'aurait empêchée de vendre le nouvel état de la parcelle. Aucune circonstance nouvelle ne justifierait la planification contestée, la commune ayant elle-même pris part aux opérations de valorisation. Le projet d'agglomération ainsi que le plan directeur communal, sans force de loi, n'auraient pas été produits, le second étant même dépourvu de base légale.

E. 5.1

Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être factuelle ou juridique (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 p. 44 s. et les références citées). L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. 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 doit être mis en balance avec l'intérêt à l'adoption d'un nouveau régime d'affectation (ATF 132 II 408 consid. 4.2 p. 413; 128 I 190 consid. 4.2 p. 198). Le Tribunal fédéral examine librement cette question, en s'imposant néanmoins, sur ce point également, une

certaine retenue lorsqu'il s'agit de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 132 II 408 consid. 4.3 p. 415; 119 Ia 362 consid. 3a p. 366).

E. 5.2

Le PAZ approuvé par le Conseil d'Etat en 1989 remontait à 26 ans au moment de la mise à l'enquête en avril 2015, et actuellement à près de 30 ans, soit le double de l'horizon de planification prévu à l' art. 15 LAT . A elle seule, cette circonstance justifie une révision de la planification. Il s'y ajoute l'obligation de réduire la zone à bâtir découlant de l' art. 15 al. 2 LAT , qui vise particulièrement les terrains non encore construits et situés comme en l'espèce en marge des zones densément bâties. L'autorisation accordée en 2006 portait sur un simple remblayage et n'a pas été suivie d'une demande d'autorisation de construire. Quant à la participation de la commune au moment de la division de la parcelle, elle s'est apparemment limitée à une constatation de l'état actuel; la recourante ne pouvait en déduire aucune garantie quant au maintien de sa parcelle en zone constructible. Le grief doit lui aussi être écarté.

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément aux art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante qui succombe.

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