

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 98/2018

Arrêt du 7 mars 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Kneubühler.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure
A. _____ SA,
représentée par Me Philippe Pont, avocat,
recourante,

contre

Commune de Sion,
Conseil d'Etat du canton du Valais.

Objet
Modification du plan d'affectation des zones, création d'une zone de protection de la nature

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 19 janvier 2018
(A1 17 82).

Faits :

A.
La société A. _____ SA (ci-après: la société) est propriétaire de la parcelle n° 11061, d'une surface de 38'821 m² et colloquée en zone mixte 3 différée (dont 18'762 m² en zone de forêt) selon le plan d'affectation des zones de la ville de Sion (PAZ) approuvé en 1989. La parcelle se trouve dans le secteur Corbassières, limité au nord par la colline du Mont d'Orge et la route cantonale T9 et au sud par la crête des Maladaires, entre les agglomérations de Conthey et de la ville de Sion. En 2006, la société a reçu une autorisation de remblayer une partie de sa parcelle. Le remblayage a été effectué en 2009. Le 2 février 2011, la société a fait instrumenter un acte de division de la parcelle. Au mois de mars 2011, une zone réservée a été instituée; elle a été prolongée pour trois ans fin 2012.

Le 24 avril 2015, la commune de Sion a mis à l'enquête une révision du PAZ portant notamment sur la création d'une "zone protection nature de Corbassières" régie par un nouvel art. 72bis du règlement communal de constructions et des zones (RCCZ), ainsi libellé:

Art. 72bis zone protection nature de Corbassières

a) Définition - destination

La zone de protection de la nature de Corbassières comprend les terrains qui présentent un grand intérêt pour les valeurs naturelles conformément à la LcPN article 10. Ils se caractérisent par:

- leur valeur historique, scientifique et pédagogique,
- la diversité et la rareté des espèces et des milieux,
- leur situation stratégique au coeur d'un réseau biologique plus large et dont certains objets ont une valeur nationale,
- leurs qualités et particularités topographiques.

Le but de la zone consiste à préserver le biotope existant, à le développer en vue de restituer ses valeurs originelles, naturelles et patrimoniales ainsi qu'à permettre le délassement des habitants en milieu naturel.

b) Mesures d'aménagement

Un plan d'aménagement détaillé est obligatoire pour ce site. Il peut être initié par les autorités communales.

Dans le cadre du PAD, les mesures d'aménagement seront prises afin de préserver, renforcer et restituer les milieux humides et les cultures extensives. Au minimum, les mesures suivantes seront prises:

Les milieux humides

- redéfinition de la topographie du site,
- extension des milieux humides.

Les cultures extensives

- reconstituer les cultures comme espace tampon avec la zone à bâtir.

c) Le degré de sensibilité au bruit

Le degré de sensibilité au bruit est de III (DS III) selon l'art. 43 de l'OPB.

Le projet comporte un rapport de conformité ainsi qu'une expertise nature-paysage datée du mois de mars 2015 (ci-après, le rapport et l'expertise).

La société a formé opposition à ce projet, faisant notamment valoir qu'elle avait reçu en 2006 l'autorisation de remblayer une partie de sa parcelle en vue d'y édifier des constructions. Le déclassement de sa parcelle, cinq ans plus tard, ne reposerait pas sur un intérêt public suffisant, les éléments naturels dignes de protection ayant tous disparu. Par décision du 22 mars 2016, le Conseil général de Sion a écarté l'opposition et adopté les modifications du PAZ.

B.

Par décision du 8 mars 2017, le Conseil d'Etat du canton du Valais a rejeté le recours formé par la société et approuvé les modifications du PAZ et du RCCZ en se fondant sur les préavis des services cantonaux des forêts et du paysage (SFP) du 5 septembre 2016 et du développement territorial (SDT) du 21 septembre 2016. En dépit de l'autorisation accordée en 2006, le PAZ de 1989 était ancien et nécessitait une adaptation au projet d'agglomération. Les dispositions sur la protection de la nature permettaient la revitalisation d'un biotope même si celui-ci avait pratiquement disparu, en restaurant notamment d'anciennes zones humides.

Par arrêt du 19 janvier 2018, la Cour de droit public a rejeté le recours formé par la société. Le Conseil d'Etat n'avait pas indument restreint son pouvoir d'examen. L'art. 17 LAT permettait aussi la reconstitution d'éléments de patrimoine détériorés, voire disparus. La valeur intrinsèque du site était confirmée par les expertises et préavis exprimés. Le PAZ de 1989 était ancien et il se justifiait de revoir l'affectation des terrains; l'ensoleillement était faible et la capacité portante du sol limitée. Très peu de constructions avaient été réalisées. Il s'agissait du dernier site non bâti entre la ville de Sion et Conthey. L'autorisation de remblayer accordée en 2006 n'impliquait aucune assurance quant au maintien de la planification.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ SA demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal, la décision d'homologation du Conseil d'Etat et la décision du Conseil général du 22 mars 2016, la parcelle n° 11061 étant maintenue dans son affectation actuelle. Elle demande l'effet suspensif, qui a été refusé par ordonnance du 20 mars 2018.

La cour cantonale a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat et la ville de Sion concluent au rejet du recours. Invité à présenter des observations, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) se prononce dans le sens du rejet du recours. Dans ses dernières observations, la recourante persiste dans ses conclusions.

Considérant en droit :

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.

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.

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).

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.

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 dégradés 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.

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.

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.

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.

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).

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.

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.

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).

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.

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.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Commune de Sion, au Conseil d'Etat du canton du Valais, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 7 mars 2019

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz