Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 549/2012, 1C 555/2012

Arrêt du 2 octobre 2013

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Aemisegger, Merkli, Eusebio et Chaix.
Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure
1C 549/2012
A._____, représentée par Me Antoine Zen Ruffinen, avocat,
recourante,

1C 555/2012
Commune de Mollens, représentée par sa Municipalité, rue de la Bourgeoisie 5, 3974 Mollens,
recourante,

contre

WWF Suisse, représenté par Me Raphaël Dallèves, avocat,
intimé,

Objet
Modification partielle du plan d'affectation des zones et du règlement des constructions,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 21 septembre 2012.

Faits:

A.
Situé à quelque 500 mètres en aval du village de Mollens (VS), dans le prolongement nord du quartier de Conzor dont il est séparé par la route cantonale VS 45 menant à Sierre, le secteur des Ziettes se présente comme une bande de terrain allongée libre de constructions, délimitée à l'ouest par la route des Ziettes et à l'est par le chemin des Barmettes. Depuis la fin des années 1970, cette zone a été à plusieurs reprises l'objet de planifications qui visaient à la rendre constructible. La dernière révision du plan d'affectation de la commune de Mollens, approuvée en Conseil d'Etat le 7 juin 2000, la classait en zone à bâtir pour une durée de cinq ans. N'ayant pas été bâti dans ce laps de temps, le secteur est tombé en juin 2005 en zone d'affectation différée au sens des art. 42 ss du règlement communal des constructions et des zones du 26 mars 1999 (RCCZ).
En octobre 2009, la commune de Mollens a mis à l'enquête un projet de modifications partielles du plan d'affectation et du RCCZ concernant le secteur des Ziettes. Cette réglementation prévoit d'attribuer la partie sud de ce secteur à la zone résidentielle R3, tandis que la partie nord était affectée à la zone agricole. Cette solution a pour objectif d'augmenter l'offre en logements pour les résidents à l'année tout en privilégiant une certaine densification des constructions. La zone devrait être aménagée selon un cahier des charges topique

annexé au RCCZ. Par opposition du 17 novembre 2009, la Fondation WWF Suisse (le WWF) a en particulier contesté la nécessité de créer une nouvelle zone à bâtir dans ce secteur.

B.
Le Conseil communal a levé l'opposition du WWF le 21 décembre suivant. Le 18 janvier 2010, l'assemblée primaire de Mollens a adopté les modifications précitées. Ces deux décisions ont été déférées au Conseil d'Etat par le WWF et le projet a parallèlement été transmis par la commune à l'organe chargé d'instruire les dossiers d'homologation pour le Conseil d'Etat. Le 21 mars 2012, le Conseil d'Etat a rejeté le recours, dans la mesure où il était recevable, et approuvé sous conditions le projet de modifications partielles du plan d'affectation et du RCCZ, grevant la zone de résidence R3 du secteur des Ziettes d'une durée de validité de cinq ans au terme de laquelle les terrains non construits ou en voie de l'être seraient définitivement affectés à la zone agricole.
Saisie sur recours du WWF, la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais a, par arrêt du 21 septembre 2012, annulé la décision d'homologation du Conseil d'Etat en ce qu'elle porte sur la zone résidentielle R3 des Ziettes ainsi que la décision rejetant le recours administratif du WWF dans cette affaire. En substance, elle a considéré que le besoin invoqué par la commune de Mollens pour ouvrir de nouveaux biens-fonds à la construction n'était pas objectivement établi et que les réserves théoriques en terrains à bâtir disponibles étaient suffisantes.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____, propriétaire des terrains concernés, demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. La commune de Mollens forme également un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral et prend les mêmes conclusions. Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat renoncent à formuler des observations. Le WWF conclut au rejet des recours. Sans prendre formellement une telle conclusion, il évoque subsidiairement, en cas d'admission des recours, le renvoi à la cour cantonale pour examen du caractère propre à la construction des terrains litigieux. Consulté, l'Office fédéral du développement territorial propose le rejet des recours. Les recourantes se sont déterminées sur ces prises de position.

Considérant en droit:

1.
Les deux recours ont trait à la même procédure. Ils sont dirigés contre le même arrêt cantonal. Il se justifie dès lors de joindre les causes 1C 549/2012 et 1C 555/2012, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer à leur sujet dans un seul arrêt (cf. art. 24 PCF applicable par analogie vu le renvoi de l'art. 71 LTF).

2.
Dirigés contre une décision prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire, les recours sont en principe recevables 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 qualité pour former un recours en matière de droit public est régie par l'art. 89 LTF. A teneur de l'alinéa premier de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Conformément à l'art. 89 al. 2 let. c LTF, ont aussi qualité pour recourir les communes qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale (let. c).
A._____ a pris part à la procédure devant le Tribunal cantonal; elle a un intérêt particulier à la modification de la décision attaquée, qui annule le classement en zone à bâtir des parcelles dont elle est propriétaire. Elle a ainsi qualité pour recourir. La commune de Mollens, qui invoque une violation de l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement du territoire, a elle aussi qualité pour agir. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ces domaines relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319 et les références).
Les autres conditions de recevabilité sont réunies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

3.

Dans son recours, la propriétaire des terrains litigieux entend "ajouter" à l'état de fait retenu par le Tribunal cantonal certains éléments, sans toutefois exposer en quoi les faits de l'arrêt attaqué auraient été établis de manière manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, ni en quoi la correction du vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Le Tribunal fédéral ne prend dès lors pas en considération l'exposé des faits de la recourante.

4.
Est litigieuse la question de savoir si le WWF avait qualité pour agir devant le Tribunal cantonal.

4.1. Les recourantes font valoir que le WWF n'avait pas la qualité pour agir devant le Tribunal cantonal. Celui-ci aurait dû rendre un arrêt d'irrecevabilité. Elles critiquent le raisonnement de la cour cantonale, qui a considéré que la création d'une zone de résidence par l'adoption du plan d'affectation litigieux pouvait constituer un moyen d'éluder l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et que, partant, l'objet du litige pouvait toucher à l'exécution d'une tâche fédérale, ce qui conférait au WWF qualité pour agir au sens de l'art. 12 de la loi fédérale du 1 er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451).
Le WWF allègue que le plan d'affectation violerait l'art. 15 LAT. Cette disposition, d'applicabilité directe, qui règle le dimensionnement des zones à bâtir selon des critères précis, serait une tâche fédérale concrète au sens de l'art. 2 LPN. Il considère au surplus, à l'instar de la cour cantonale, que le plan litigieux éluderait l'art. 24 LAT. L'un et l'autre de ces éléments justifient que sa qualité pour recourir lui ait été reconnue sur le plan cantonal.

4.2.
Selon la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA/VS; RSVS 172.6), a qualité pour recourir toute organisation que la loi autorise à recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. b LPJA/VS). En vertu des art. 33 al. 3 let. a LAT et 111 al. 1 LTF, la qualité pour recourir devant les instances cantonales doit être reconnue dans les mêmes limites que pour le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution de cette loi. L'art. 12 al. 1 let. b et al. 2 LPN confère la qualité pour recourir contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales aux organisations actives au niveau national qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts. Le WWF Suisse est reconnu comme une association d'importance nationale qui se voue à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (cf. ch. 3 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans
les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO; RS 814.076]). A ce titre, il a en principe qualité pour agir par la voie du recours en matière de droit public, en tant qu'il allègue que la décision litigieuse est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la nature et du paysage.
L'habilitation prévue par l'art. 12 al. 1 LPN concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les art. 78 al. 2 Cst. et 2 LPN; l'art. 12 LPN est en effet inclus dans le chapitre premier de cette loi, intitulé "Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération" (ATF 138 II 281 consid. 4.4 p. 287; 121 II 190 consid. 2c p. 196; 120 Ib 27 consid. 2c). Le simple fait d'affirmer que le projet litigieux concerne une tâche fédérale ne suffit pas. Encore faut-il que les organisations allèguent, avec une certaine vraisemblance, qu'il touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération. Lorsque l'allégué n'apparaît pas d'emblée entièrement dépourvu de fondement ou que la question soulève une controverse entre les parties, l'autorité saisie ne peut écarter la prétention comme étant manifestement dénuée de sens; elle doit trancher la question préalable en ordonnant au besoin les mesures d'instruction propres à clarifier l'état de fait (ATF 123 II 5 consid. 2c p. 7 s; arrêts 1C 393/2011 du 3 juillet 2012 consid. 5, in DEP 2012 p. 577; 1A.1/2006 du 25 avril 2006 consid. 2.1 et 2.3, in DEP 2006 p.
388 et RDAF 2007 I p. 425) ou trancher la cause au fond (arrêt 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 1.2.2, in DEP 2005 p. 696).

La mesure contestée dans le cas d'espèce ne doit pas nécessairement menacer une surface protégée ou digne de protection (ATF 139 II 271 consid. 11.2 p. 277 s. et les références citées). Tel n'est le cas que lorsque l'existence de la tâche fédérale ne ressortit précisément que du fait d'une atteinte alléguée concrète à des objets directement protégés par la LPN. Dans tous les autres cas dans lesquels les autorités accomplissent une tâche fédérale, le devoir général de ménager la nature et le paysage existe quelle que soit l'importance de l'objet, dans la mesure de ce qu'exige sa protection et celle de ses environs (art. 3 al. 3 LPN).
Selon la jurisprudence, la délivrance d'une autorisation exceptionnelle en vertu des art. 24 ss LAT relève de l'accomplissement d'une tâche fédérale au sens de l'art. 2 let. b LPN, que les organisations d'importance nationale visées par l'art. 12 LPN sont habilitées à contester (arrêts 1C 231/2011 du 16 décembre 2011 consid. 1, non publié in ATF 138 II 23; 1C 382/2010 du 13 avril 2011 consid. 1.2, non publié in ATF 137 II 338; cf. aussi 136 II 214 sur la qualification de tâche fédérale des autorisations 24 ss LAT). De même, elles peuvent faire valoir qu'une mesure de planification éluderait les art. 24 ss LAT (arrêts 1C 393/2011 du 3 juillet 2012 consid. 6.1, in DEP 2012 p. 577; 1A.1/2006 du 25 avril 2006 consid. 2.1, in DEP 2006 p. 388 et RDAF 2007 I p. 425). Tel est notamment le cas lorsque la mesure de planification prévue a pour conséquence la création d'une petite zone à bâtir inadmissible (ATF 124 II 391 consid. 2c p. 394 et les arrêts cités; arrêt 1C 225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1, in RDAF 2011 I p. 563).

4.3. Il ressort de l'état de fait que la zone litigieuse est située à 500 mètres en aval du village. Il s'agit d'une distance mesurée "à vol d'oiseau", qui, vu la pente des terrains situés entre deux, est relativement importante. Le secteur des Ziettes est séparé du village de Mollens par des terrains affectés en zone agricole protégée et en zone de forêt. Un cours d'eau les traverse. Sis à proximité du quartier de Conzor, qui, selon les plans au dossier, est affecté en zone résidentielle, le secteur des Ziettes ne le jouxte en réalité pas directement et ne partage aucune limite parcellaire avec ce hameau - lui-même déjà complétement isolé de toute autre zone constructible. Seul un "point de contact", l'extrémité sud-ouest du secteur des Ziettes et la pointe nord-est du quartier de Conzor, relie les deux zones situées de part et d'autre de la route cantonale. En d'autres termes, aucun terrain des Ziettes n'est contigu à une parcelle constructible. Aucun accès direct n'existe entre le centre de Mollens et le secteur litigieux, la route susmentionnée décrivant un important virage vers le sud avant de rejoindre le village, après plus d'un kilomètre. En définitive, il apparaît que la zone à aménager est non seulement éloignée du
village de Mollens, mais également isolée des secteurs déjà construits ou affectés en zone constructible de la commune.
Selon l'arrêt attaqué, la commune de Mollens est suffisamment pourvue en terrains à bâtir. Cette question demeure certes litigieuse devant le Tribunal fédéral et fait l'objet d'un examen approfondi au considérant suivant. Cela étant, au vu notamment des chiffres non contestés selon lesquels 38 % des surfaces vouées à l'habitat étaient encore libres de constructions, ce qui devrait permettre en théorie d'accueillir 450 résidents supplémentaires (soit un augmentation de la population de 50 %), le Tribunal cantonal pouvait retenir - au stade de l'examen de la qualité pour recourir, limité à la vraisemblance - la possible absence de besoin en nouveaux terrains à bâtir.
En présence de telles circonstances - secteur isolé du tissu bâti et absence de besoin en terrains constructibles -, la création d'une nouvelle zone à bâtir ne serait pas conforme aux exigences du droit fédéral. Elle reviendrait donc à soustraire sans raison une portion de territoire normalement soumis au régime des art. 24 ss LAT. Ces dispositions, qui concrétisent une tâche fédérale, seraient par conséquent éludées. Aussi, les premiers juges étaient-ils fondés à retenir que le WWF avait allégué avec suffisamment de vraisemblance que la mesure pouvait contourner des règles dont l'application ressortit à une tâche fédérale. C'est ainsi à juste titre que la cour cantonale a reconnu au WWF la qualité pour agir.

4.4.
Il n'est ainsi pas nécessaire d'examiner si, comme le prétend le WWF, l'art. 15 LAT définit une tâche fédérale.

5.
Les recourantes se plaignent ensuite d'une violation de la garantie de l'autonomie communale et d'un abus par la cour cantonale de son pouvoir d'appréciation. Elles contestent l'appréciation des premiers juges selon laquelle le besoin en constructions pour les quinze ans à venir ne justifie pas l'affectation en zone à bâtir du secteur litigieux. Selon elles, la mesure de planification respecte le droit fédéral et répond à un besoin en parcelles constructibles que les terrains actuellement disponibles ne suffiraient pas à couvrir. Elles se prévalent égale-

ment du fait que le nouveau règlement d'affectation serait destiné uniquement à la construction de résidences principales.

5.1. L'art. 50 al. 1 Cst. garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, les communes sont autonomes dans un domaine déterminé lorsque le droit cantonal ne le régit pas exhaustivement mais en délègue entièrement ou partiellement la réglementation aux communes, et leur accorde une liberté de décision relativement importante. Le domaine de l'autonomie protégée peut porter sur la compétence d'édicter et d'appliquer des règles communales, ou sur un pouvoir d'appréciation équivalent dans l'application du droit cantonal ou fédéral. Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière (ATF 138 I 242 consid. 5.2 p. 244; 136 I 265 consid. 2.1 p. 269). Elle peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 126 I 133 consid. 2 p. 136). Le Tribunal fédéral examine librement l'application du droit constitutionnel fédéral ou
cantonal; il contrôle sous l'angle de l'arbitraire celle des dispositions législatives ou réglementaires (ATF 138 I 242 consid. 5.2 p. 245; 136 I 265 consid. 2.3 p. 270; 135 I 302 consid. 1.2 p. 305).

5.1.1. Selon l'art. 6 let. c de la loi valaisanne sur les communes (LCom/VS; RSVS 175.1), les communes ont notamment des attributions dans le domaine de l'aménagement local et de la police des constructions. La disposition précise que cette attribution de compétences est faite sous réserve des législations cantonale et fédérale. Selon l'art. 3 al. 1 de la loi valaisanne concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT/VS; RSVS 701.1), l'aménagement du territoire communal incombe aux communes. Ce sont les communes qui établissent les plans d'affectation pour l'ensemble de leur territoire en définissant les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger, ainsi que d'autres zones réservées (art. 11 LcAT/VS). Elles établissent les plans d'affectation spéciaux (art. 12 LcAT/VS) et définissent les possibilités d'utilisation des différentes zones dans un règlement des zones et des constructions (art. 13 LcAT/VS). Conformément à l'art. 26 LAT, l'art. 38 LcAT/VS prévoit que les plans d'affectation et les règlements adoptés par la commune sont transmis avec un rapport explicatif au Conseil d'Etat pour homologation (al. 1); celui-ci les examine du point de vue de la légalité et de la conformité au
plan directeur cantonal (al. 2). En cas d'opposition, l'art. 37 LcAT/VS prévoit une voie de recours au Conseil d'Etat, qui statue avec un plein pouvoir d'examen (al. 1 et 4), puis au Tribunal cantonal dont le pouvoir d'examen se limite à la légalité (al. 4).

5.1.2. L'art. 15 LAT prévoit que les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b). La notion de zone à bâtir est une notion de droit fédéral que les cantons et les communes peuvent préciser, affiner ou compléter; mais ils ne peuvent en aucun cas affaiblir le principe fondamental de la séparation des zones constructibles et non constructibles (ATF 116 Ia 197 consid. 2b p. 201; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 309 p. 141; Flückiger/Grodecki, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, édition juin 2009, n. 5 ad art. 15 LAT; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5e éd. 2008, p. 148; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 10 ad art. 15 LAT).

5.2. La cour cantonale a statué en légalité. Elle a constaté que le classement du secteur litigieux en zone à bâtir n'était fondé sur aucune des conditions de l'art. 15 LAT. Elle a en particulier examiné si les terrains concernés étaient nécessaires à la construction dans les quinze années à venir (art. 15 let. b LAT). Pour y répondre par la négative, elle s'est appuyée sur les données exposées dans le rapport explicatif destiné à l'autorité chargée de l'approbation des plans. L'arrêt attaqué relève ainsi que 38 % des surfaces ouvertes à la construction sont encore inoccupées et que cette réserve permet d'accueillir 450 nouveaux habitants, soit une augmentation de 50 %, ce qui équivaut en l'occurrence à l'augmentation de la population des quinze dernières années (615 à 920 habitants). Se référant toujours au rapport explicatif, l'arrêt attaqué constate également qu'un récent remaniement parcellaire devrait favoriser le développement de secteurs déjà affectés en zone à bâtir. Les juges cantonaux ont

aussi tenu compte des motifs pour lesquels les autorités précédentes ont, en dépit de ces éléments, considéré que la création d'une nouvelle zone à bâtir était nécessaire. Ils ont toutefois constaté que ces motifs n'étaient pas
pertinents dans l'évaluation du besoin au sens de l'art. 15 LAT. Ils ont ainsi écarté l'argument selon lequel la thésaurisation des terrains actuellement affectés en zone constructible bloquerait le développement de la commune. Ce faisant, la cour cantonale n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation, puisque, selon la jurisprudence, les surfaces thésaurisées doivent être prises en considération dans l'évaluation des besoins en zone constructible pour les quinze ans à venir (ATF 118 Ia 151 consid. 4d p. 158; 116 Ia 328 consid. 4c p. 333; arrêt 1P.179/2004 du 2 septembre 2004 consid. 3.3). Les premiers juges ont tenu pour non pertinent le fait que l'équipement existant dans le secteur litigieux devait être rentabilisé. Là non plus, ils n'ont pas versé dans un examen en opportunité, puisque cela découle expressément de la jurisprudence fédérale, citée au demeurant dans l'arrêt attaqué (ATF 117 Ia 434 consid. 3g p. 439; arrêts 1C 507/2012 du 4 mars 2013 consid. 3.2; 1C 246/2012 du 8 octobre 2012 consid. 3.1.1; 1C 311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7). Enfin, contrairement à l'avis des recourantes, les premiers juges n'ont pas méconnu le fait que le secteur était destiné à la construction de résidences principales; il a toutefois
considéré que l'adoption du nouvel art. 75b Cst. aurait pour effet une plus grande disponibilité des terrains déjà constructibles pour les résidences principales, ce qui corroborait l'absence de besoin établi d'une nouvelle zone à bâtir au sens de l'art. 15 let. b LAT.
C'est ainsi sur la base d'une analyse de tous les paramètres du dossier et de tous les arguments soulevés que la cour cantonale s'est détachée de la position des instances précédentes. La divergence d'appréciation ne tient pas à des circonstances locales que les juges cantonaux n'étaient pas à même d'évaluer, mais à l'application de principes développés sur la base du droit fédéral par la jurisprudence fédérale au cas d'espèce. La cour cantonale n'a pas substitué sa propre appréciation à celle de la commune. Elle n'a fait que contrôler la bonne application du droit fédéral. Elle n'a ainsi pas violé l'autonomie communale ni abusé de son pouvoir d'appréciation.

6.
Il résulte de ce qui précède que les recours doivent être rejetés. Les frais de justice sont entièrement mis à la charge de la propriétaire recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas perçu de frais de justice de la commune de Mollens, qui a agi dans l'exercice de ses attributions officielles, sans que son intérêt patrimonial soit en cause (art. 66 al. 4 LTF). L'association intimée, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge des recourantes, solidairement entre elles (art. 68 al. 1, 2 et 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Les causes 1C 549/2012 et 1C 555/2012 sont jointes.

2.
Les recours sont rejetés.

3.
Les frais de justice, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de A._____.

4.
Une indemnité de 3'000 fr. est allouée à la Fondation WWF Suisse, à la charge de A._____ et de la commune de Mollens, solidairement entre elles.

5.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à la Commune de Mollens, au Conseil d'Etat du canton du Valais, au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 2 octobre 2013

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

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali