Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 636/2015

Arrêt du 26 mai 2016

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli et Eusebio.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
WWF Suisse, représenté par Me Laurent Schmidt, avocat,
recourant,

contre

Commune de Vollèges, Administration communale, 1941 Vollèges,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, Palais du Gouvernement, 1950 Sion.

Objet
aménagement du territoire, révision partielle d'un plan d'affectation, maintien en zone à bâtir, qualité pour recourir d'une organisation d'importance nationale au sens de l'art. 12 LPN,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 6 novembre 2015.

Faits :

A.
Le Col des Planches est situé à 1'400 m d'altitude sur le territoire de la Commune de Vollèges, au-dessus du village de Vens; la route cantonale qui passe par ce col relie ce dernier village à celui de Chemin-Dessus. Selon le plan d'affectation des zones (ci-après: PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après: RCCZ) - votés par l'assemblée primaire de Vollèges le 30 mars 1998 et approuvés par le Conseil d'Etat du canton du Valais le 10 novembre 1999 - tout le secteur du col est classé en zone de protection du paysage d'importance cantonale, au sens de l'art. 90 RCCZ; à cette zone se superpose une zone touristique mixte - constructible aux conditions des art. 77a et 83 RCCZ - d'une surface d'environ 12'500 m 2. Une zone d'activités sportives destinées aux domaines skiables figure également sur plan; celle-ci n'est toutefois plus exploitée depuis plusieurs années.

B.
Par publication officielle du 21 octobre 2011, la commune a mis à l'enquête publique un projet de modification partielle du PAZ et du RCCZ dans le secteur du Col des Planches. Ce projet prévoit la suppression de la zone sportive et la réduction de l'emprise de la zone touristique à 10'000 m 2, surface distribuée entre la parcelle n°3703, propriété de Christian Constantin, et les terrains n os 3775, 4027 et 51, en mains de la Bourgeoisie de Vollèges et de l'Etat du Valais. Il est également prévu de modifier les art. 77a et 83 RCCZ réglementant cette zone; l'obligation d'établir un plan de quartier est maintenue, mais les constructions futures - soumises à

un cahier des charges (n°6 - secteur Col des Planches) nouvellement établi - devront s'inscrire dans un projet d'ensemble réunissant un restaurant ouvert à l'année, des locaux permettant la promotion de produits du terroir et des constructions d'hôtellerie, d'habitat et de détente en vue d'un tourisme intégré.
Le 10 novembre 2011, le WWF Suisse (ci-après: le WWF) a formé opposition à l'encontre de ce projet; celui-ci critiquait en particulier le développement d'infrastructures hôtelières, d'habitations et d'activités de détente dans un secteur non urbanisé et dépourvu d'équipement adéquat. Par le même acte, le WWF remettait également en cause la délimitation de l'aire forestière telle qu'elle ressortait des plans mis à l'enquête.
Lors de sa séance du 1 er décembre 2011, le Conseil communal de Vollèges a rejeté cette opposition et a adopté le projet de révision partielle du PAZ et du RCCZ; il a par ailleurs soumis l'entier du dossier au Service cantonal des affaires intérieures et communales (ci-après: SAIC) en vue de son approbation par le Conseil d'Etat.
Publiée au Bulletin officiel du canton du Valais du 16 décembre 2011, cette décision a été portée au Conseil d'Etat par le WWF; cette procédure de recours a toutefois été suspendue, le 19 février 2013, jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure de constatation forestière du secteur du col, diligentée en parallèle.
Au terme d'une procédure judiciaire complète et l'admission par la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais d'un recours de droit administratif du WWF, une nouvelle décision de constatation forestière a été rendue; celle-ci a été approuvée par le Conseil d'Etat le 3 septembre 2013, sans susciter d'opposition; les parcelles n os 51 et 3775, incluses dans le périmètre forestier nouvellement défini, ont été soustraites de la zone touristique mixte, ainsi ramenée à une surface d'environ 6'000 m 2, selon le nouveau plan transmis le 4 décembre 2014 par la commune au SAIC.
Après avoir ordonné la reprise de la cause dirigée contre la décision d'approbation du Conseil communal, le Conseil d'Etat a, par arrêt du 29 avril 2015, rejeté le recours du WWF; le même jour, il a approuvé le projet de modification partielle du PAZ et du RCCZ, décision publiée officiellement le 8 mai 2015.
Le 27 mai 2015, le WWF a recouru au Tribunal cantonal contre ces deux dernières décisions. Par arrêt du 6 novembre 2015, la cour cantonale a déclaré le recours irrecevable, jugeant que la fondation recourante n'a pas rendu vraisemblable l'existence d'une tâche de la Confédération susceptible de la légitimer à agir au sens de l'art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature du 1 er juillet 1966 (LPN; RS 451); l'instance précédente a en substance considéré que la modification partielle du PAZ et du RCCZ n'a pas pour effet de créer une nouvelle zone à bâtir éludant les art. 24 ss de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), mais uniquement de préciser le régime applicable à ce secteur, déjà légalisé par le plan de 1999.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le WWF demande au Tribunal fédéral de reconnaître sa qualité pour recourir, d'annuler l'arrêt attaqué et de retourner la cause au Tribunal cantonal pour qu'il statue sur le fond. La fondation recourante sollicite également l'effet suspensif.
Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat ont renoncé à se déterminer. La Commune de Vollèges conclut au rejet du recours. Invité à se prononcer, l'Office fédéral du développement territorial ARE a également renoncé à s'exprimer.
Par ordonnance du 18 janvier 2016, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.
Dirigé contre un arrêt d'irrecevabilité rendu en dernière instance cantonale dans le cadre d'une contestation portant au fond sur la révision partielle d'un plan d'affectation des zones et de son règlement, le recours est recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF.
La fondation recourante peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à se voir reconnaître la légitimation active (cf. ATF 129 II 297 consid. 2.3 p. 301; 124 II 124 consid. 1b p. 126). Elle a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur la question de la recevabilité du recours au niveau cantonal.

2.
Le WWF allègue que la révision partielle du plan d'affectation violerait l'art. 15 LAT; cette disposition, qui

règle le dimensionnement des zones à bâtir selon des critères précis, serait une tâche fédérale concrète au sens de l'art. 2 LPN. La fondation recourante considère au surplus que le plan litigieux éluderait les art. 24 ss LAT par la création d'une petite zone constructible. L'un et l'autre de ces éléments justifieraient que sa qualité pour recourir lui soit reconnue à l'échelon cantonal.

2.1. Selon la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA/VS; RS/VS 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 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).

2.2. En l'espèce, le Tribunal cantonal a considéré que la mesure de planification litigieuse a pour objectif principal de préciser les buts de la zone constructible du Col des Planches, par l'élaboration d'un cahier des charges

et la révision de deux dispositions règlementaires; elle n'aménage toutefois pas de nouvelle zone constructible, mais induit au contraire une réduction de l'emprise de la zone touristique mixte existante par la création, en limite sud, d'un secteur inconstructible dédié à la protection du site naturel; la zone constructible a par ailleurs encore été réduite par la décision de constatation forestière du 3 septembre 2014, ne laissant subsister qu'environ 6'000 m2 en zone touristique. La cour cantonale a par ailleurs souligné que, dans sa version révisée, l'art. 77a RCCZ interdit l'affectation des constructions en bureaux et limite les activités commerciales et artisanales à celles qui sont en lien direct avec la définition et les objectifs de la zone. Même si le projet prévoit une augmentation de la hauteur des constructions d'un mètre (8,5 m au lieu 7,5 m), il ne modifie en revanche pas la densité autorisée et impose des constructions juxtaposées. Forte de ces éléments, la cour cantonale a jugé qu'il n'était
pas possible d'admettre que la mesure de planification crée une nouvelle zone à bâtir susceptible de contourner les art. 24 ss LAT; elle a ainsi nié l'existence d'une tâche fédérale et, par voie de conséquence, la qualité pour agir du WWF.

2.3. Le WWF conteste ce point de vue. Selon lui, au regard du temps écoulé depuis l'adoption du PAZ, en 1998, et son homologation en 1999, la révision partielle entreprise d'office par la commune s'inscrit dans le cadre de l'art. 21 LAT; il estime que cette révision violerait les principes d'aménagement du territoire en maintenant en zone constructible un secteur isolé du tissus bâti et ne répondant de surcroît pas au besoin en terrains constructibles au sens de l'art. 15 LAT; à l'appui de son grief, le WWF rappelle qu'aucune construction ne s'est implantée dans cette zone, depuis 1999, et que celle-ci n'a pas non plus été équipée, dans ce laps de temps. A suivre le WWF, en ne retirant pas le secteur du Col des Planches de sa zone à bâtir, la commune aurait, en réalité, crée une nouvelle petite zone constructible contraire aux art. 24 ss LAT.

2.3.1. L'art. 21 al. 2 LAT impose à l'autorité chargée de la planification d'adapter les plans d'affectation en cas de modification des circonstances: la zone à bâtir se définit en effet selon une perspective à quinze ans (cf. art. 15 let. b LAT; ATF 131 II 728 consid. 2.6 p. 734; voir également THIERRY TANQUEREL, Commentaire LAT, 2010, n. 13 ad art. 21 LAT), au-delà de laquelle un réexamen est nécessaire (arrêt 1C 508/2014 du 30 juillet 2015 consid. 2.2); il s'ensuit également que, plus le plan est ancien, plus la stabilité dont il jouit en vertu de l'art. 21 al. 1 LAT est affaiblie (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 414 p. 184; ATF 120 Ia 227 consid. 2c p. 233; arrêts 1C 172/2010 du 9 février 2011 consid. 5.1 et les arrêts cités; 1P.293/1994 du 20 décembre 1994 consid. 3c, publié in ZBl 1996 p. 39). Il en va de même lorsque le degré de réalisation du plan d'affectation est faible, voire inexistant (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 414 p. 185; ATF 116 Ib 185 consid. 4b p. 188).

2.3.2. En l'espèce, il ressort des faits que la révision partielle du PAZ, adopté en 1998 et approuvé en 1999, a été mise à l'enquête publique le 21 octobre 2011; dans cet intervalle, comme en atteste le rapport d'étude selon l'art. 47 OAT (ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000; RS 700.1), établi en août 2011 (ci-après: rapport OAT), le secteur constructible du Col des Planches n'a été ni bâti - sous réserve du restaurant abandonné - ni même équipé (le restaurant existait déjà lors de l'homologation du PAZ en 1999; cf. préavis du SAIC du 25 juin 2012); les circonstances se sont par ailleurs également modifiées sous l'angle forestier, point qui a d'ailleurs fait l'objet d'une procédure en constatation, ayant notamment ramené la surface de la zone constructible initiale (12'875 m2) à un peu plus de 6'000 m2. Au vu de ces éléments, la stabilité dont jouit encore le PAZ initial, quant au secteur du Col des Planches, apparaît caduque et la validité matérielle du plan douteuse, en particulier au regard de la clause du besoin prévue par l'art. 15 al. 1 LAT (besoins à quinze ans). Dans ce cas de figure particulier, même si, formellement, la révision partielle du PAZ maintient le caractère constructible du secteur
considéré, elle doit, d'un point de vue matériel, être assimilée à une nouvelle planification, respectivement à la création d'une nouvelle zone à bâtir, laquelle doit répondre à un besoin avéré en terrains à bâtir, conformément à l'art. 15 al. 1 LAT (cf. arrêt 1C 549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 5.1.2 et les arrêts cités, également consid. 5.2, publié in RDAF 2014 I p. 30), et ne pas éluder les art. 24 ss LAT par la création d'une petite zone à bâtir inadmissible (cf. arrêts 1C 549/2012 précité consid. 4.3 in fine; 1C 225/2008 du 9 mars 2009 consid. 4.1 et les arrêts cités, publié in RDAF 2011 I p. 563). Exclure de manière automatique, comme l'a fait le Tribunal cantonal, qu'une révision partielle puisse contourner ces dispositions pour peu que celle-ci n'aménage pas for-

mellement une nouvelle zone à bâtir, mais précise le régime d'un secteur existant, pourrait conduire à raviver une planification obsolète, dont la stabilité serait, par hypothèse, émoussée par l'effet combiné de l'écoulement du temps et du défaut de mise en oeuvre; dans cette configuration particulière, approuver la solution du Tribunal cantonal engendrerait le risque qu'une situation matériellement critiquable retrouve une forme de légitimité par le truchement
d'une révision récente: la présomption de stabilité du plan ne pourrait alors que difficilement, voire pas être remise en cause (cf. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit, n. 414 p. 184; arrêt 1C 172/2010 du 9 février 2011 consid. 5.1), au détriment des objectifs cardinaux poursuivis par la LAT.

2.4. Dans ces conditions, la cour cantonale ne pouvait pas nier la qualité pour agir du WWF du fait que la révision du PAZ n'entraîne pas formellement la création d'une nouvelle zone à bâtir; il convient dès lors d'examiner si, au degré de la vraisemblance, le secteur constructible envisagé au Col des planches touche à l'application du droit matériel de la Confédération, respectivement s'il élude les art. 24 ss LAT.
A cet égard, il ressort du rapport OAT que le site du Col des Planches est caractérisé par une "urbanisation" quasi inexistante, exception faite des bâtiments de l'ancien restaurant et de deux chalets situés de surcroît hors du périmètre concerné, en zone agricole; il apparaît également que le secteur accuse un "déficit en matière d'équipement". La zone litigieuse se trouve en outre éloignée d'environ 1 km, à vol d'oiseau, du village de Vens, situé quelques 300 m en contre-bas, à une altitude de 1'111 m, et à environ 2 km de celui de Chemin-Dessus; de surcroît, à l'examen des cartes reproduites dans la Notice d'impact sur l'environnement du 25 juillet 2011, l'on constate que le col n'est relié au tissus bâti que forment ces villages que par une sinueuse route de montagne. Le secteur touristique projeté est, par ailleurs, situé dans une zone de protection de la nature cantonale. Au vu de ces considérations, la conformité matérielle du secteur constructible du Col des Planches est sujette à caution, et il n'apparaît pas invraisemblable que celui-ci réponde à la définition de petite zone à bâtir isolée inadmissible déduite des art. 24 ss LAT par la jurisprudence, ce qui suffit à fonder la qualité pour recourir du WWF.

2.5. Le recours doit partant être admis sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'art. 15 LAT définit une tâche fédérale (cf. arrêt 1C 549/2012 du 2 octobre 2013 consid. 4.4), comme le soutient la fondation recourante.

3.
Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. L'arrêt attaqué est par conséquent annulé et la cause renvoyée au Tribunal cantonal afin qu'il statue sur les arguments de fond développés dans le recours cantonal. Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF). La fondation recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de l'Etat du Valais (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal cantonal du canton du Valais pour nouvelle décision.

2.
Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.
Une indemnité de dépens de 2'000 fr. est allouée au recourant, à la charge de l'Etat du Valais.

4.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à la Commune de Vollèges, 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 26 mai 2016

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

Le Président : Fonjallaz

Le Greffier : Alvarez