



Arrêt T.F. 2.10.2013

Décision annulée en ce qu'elle porte sur la zone résidentielle

Extrait du procès-verbal des séances du Conseil d'Etat

23 des Ziettes

Vu la requête du 27 octobre 2010 de la commune municipale de Mollens, sollicitant l'homologation d'une modification partielle de son plan d'affectation des zones (PAZ) ainsi que d'un croquis et d'un cahier des charges à annexer au règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) pour la zone à aménager « Les Ziettes » (ZI);

Vu les articles 75 et 78 de la Constitution cantonale;

Vu les dispositions de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo) et en particulier l'article 146 lettre a;

Vu les dispositions de la législation fédérale et cantonale sur, notamment, l'aménagement du territoire, la protection de la nature et du paysage, la forêt, les cours d'eau et la protection de l'environnement;

Vu, quant aux frais, l'article 88 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA);

Vu l'avis de mise à l'enquête publique concernant la modification susmentionnée, inséré dans le Bulletin officiel n° 43 du 23 octobre 2009;

Vu l'opposition formulée suite à cette publication et son rejet par le conseil municipal de Mollens;

Vu la décision de l'assemblée primaire de Mollens du 18 janvier 2010 approuvant la modification du PAZ et du RCCZ telle que mise à l'enquête le 23 octobre 2009;

Vu le dépôt public de ce plan et de ce règlement pendant 30 jours, rendu public par insertion dans le Bulletin officiel n° 5 du 5 février 2010;

Vu le recours adressé au Conseil d'Etat contre la décision précitée de l'assemblée primaire de Mollens,

Vu la correspondance du 15 décembre 2010 du Service du développement territorial (SDT);

Vu le courrier du 25 janvier 2011 de la commune de Mollens;

Vu le préavis du 16 février 2011 du Service administratif et juridique du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (SAJTEE);

Vu le préavis du 2 mars 2011 du Service des forêts et du paysage (SFP);

Vu le préavis du 4 mars 2011 du Service des routes et des cours d'eau (SRCE);

Vu le préavis du 8 mars 2011 du Service de l'agriculture (SAGr);

Vu le préavis du 4 avril 2011 du Service de la protection de l'environnement (SPE);

Vu le préavis du 26 avril 2011 du Service des bâtiments, monuments et archéologie (SBMA);

Vu le préavis et rapport de synthèse du 16 mai 2011 du Service du développement territorial (SDT);

Vu la détermination du 21 juin 2011 de la municipalité de Mollens et la note complémentaire de l'aménagiste;

Vu la prise de position du 22 août 2011 du SDT;

Vu la détermination du 16 septembre 2011 de la municipalité de Mollens;

Vu la lettre du 18 novembre 2011 du Service des affaires intérieures et communales (SAIC) au SFP;

Vu la détermination du 20 décembre 2011 du SFP;

Attendu que le recours maintenu fera l'objet d'une décision séparée;

Sur la proposition du Département des finances, des institutions et de la santé,

le Conseil d'Etat

décide

d'homologuer la modification partielle du plan d'affectation des zones (PAZ) ainsi que le croquis et le cahier des charges à annexer au règlement communal des constructions et des zones (RC CZ) pour la zone à aménager « Les Ziettes », avec les modifications et conditions suivantes :

A. Modifications

Cahier des charges « ZI »

Page 2, titre « Affectation de base », 3^{ème} paragraphe
(nouveau)

« Les terrains qui ne seront pas construits ou en voie d'être construits (dépôt d'un dossier d'autorisation de construire) dans un délai de 5 ans dès l'homologation de cette modification partielle du PAZ et du RC CZ seront définitivement affectés en zone agricole. »

B. Conditions

1. Le PGEE de la commune de Mollens devra être finalisé dans les meilleurs délais.
2. Les conditions posées par le SPE dans son préavis du 4 avril 2011 en ce qui concerne la protection des eaux souterraines, les matériaux d'excavation ainsi que l'évacuation des eaux pluviales et des eaux non polluées devront être respectées lors de la construction.
3. L'auteur du projet de construction devra maintenir ou adapter à ses frais les ouvrages agricoles construits dans le cadre du remaniement parcellaire de Venthône (voies d'accès, réseaux de drainage et d'irrigation à ciel ouvert ou enterrés, etc.).
4. Les cartes de dangers hydrologiques définitives, une fois établies, devront être mises à l'enquête et, dès leur adoption, seront intégrées à titre indicatif dans le PAZ.
5. L'espace réservé aux eaux, selon le préavis du SRCE du 4 mars 2011, devra ultérieurement faire l'objet d'un article spécifique du RCCZ.

Séance du

21 MARS 2012

Emoluments Fr. 200.--
Timbre santé Fr. 7.--

Pour copie conforme,
Le Chancelier d'Etat



Distribution 5 extr. DFIS
 1 extr. SPE
 1 extr. SAJTEE
 1 extr. SBMA
 1 extr. SFP
 1 extr. SRCE
 1 extr. SAgr
 1 extr. IF

TOLLENS
LES ZIETTES - ARRÊT DU TF
Extension z2b

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, gavrant 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'éclater 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 bâtrir 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 bâtrir 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

jouxe en réalité pas directement et ne partage aucune limite parcellaire avec ce hameau - lui-même déjà complètement 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 larrêt 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 étudiées. 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 également 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 bâtrir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâties (let. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipées dans ce laps de temps (let. b). La notion de zone à bâtrir 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 besondere 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 bâtrir 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 bâtrir. 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 bâtrir 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 théaurisation 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 théaurisées 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 bâtrir 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



TRIBUNAL CANTONAL
KANTONSGERICHT

CANTON DU VALAIS

KANTON WALLIS

A1 12 96

ARRÊT DU 21 SEPTEMBRE 2012

CHANCELLERIE D'ÉTAT	
Reçu le	27 SEP. 2012
Transmis à	DHS
Enreg. N°	C-06196
Copie à	CHE

La Cour de droit public

Composition : MM. les juges Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, assistés du greffier Ferdinand Vanay,

statuant sur

le recours de droit administratif formé le 15 mai 2012 par le **WWF Suisse**, de siège social à Zurich, représenté par Me Raphaël Dallèves, avocat à Sion,

contre

la décision du **Conseil d'Etat** du 21 mars 2012, publiée au Bulletin officiel le 6 avril 2012, homologuant les modifications partielles du plan d'affectation des zones et du règlement communal des constructions et des zones de la commune de Mollens (zone à aménager et cahier des charges du secteur « Les Ziettes »),

et la décision du **Conseil d'Etat** du même jour, communiquée le 5 avril 2012, rejetant le recours administratif du WWF Suisse dans cette affaire qui l'oppose à la **commune de Mollens** et à **Liliane Edith BERCLAZ-FLUECKIGER**, représentée par Me Robert Wuest, avocat à Sierre.

Vu le dossier d'où ressortent les faits suivants

- A. Situé à quelque 500 m en aval du village de Mollens, 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 (ci-après : PAZ) de la commune de Mollens, approuvée en Conseil d'Etat le 7 juin 2000, l'affectait à la zone à bâtrir 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. 41 ss du règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), adopté en assemblée primaire le 26 mars 1999 et approuvé en Conseil d'Etat les 7 juin 2000 et 20 juin 2002.

- B. Par publication au Bulletin officiel (B. O.) n° 43 du 23 octobre 2009, la commune de Mollens mit à l'enquête un projet de modifications partielles du PAZ et du RCCZ concernant le secteur des Ziettes. Cette réglementation prévoyait d'attribuer à la zone résidentielle R3 la partie sud de ce secteur, tandis que la partie nord était affectée à la zone agricole. Cette solution avait pour objectif d'augmenter l'offre en logement pour les résidents à l'année tout en privilégiant une certaine densification des constructions. La zone devait être aménagée selon un cahier des charges topique annexé au RCCZ.

Cette publication suscita l'opposition de la Fondation WWF Suisse (ci-après : le WWF), le 17 novembre 2009, qui contesta en particulier la nécessité de créer une nouvelle zone à bâtrir dans ce secteur. Le Conseil communal rejeta cette opposition, le 21 décembre suivant. Le 18 janvier 2010, l'assemblée primaire de Mollens adopta les modifications précitées, décision qui fut publiée au B. O. n° 5 du 5 février 2010.

- C. Le 8 mars 2010, le WWF déféra au Conseil d'Etat à la fois la décision du Conseil communal du 21 décembre 2009 et celle prise par l'assemblée primaire, le 18 janvier suivant. Invoquant une violation de l'art. 15 de la loi fédérale du 22 juin

1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), il contesta la création de cette nouvelle zone constructible, dont le besoin n'était nullement démontré, dans un secteur au surplus non bâti, éloigné du village de Mollens et qui présentait une certaine valeur environnementale.

La commune de Mollens transmet le projet de modifications partielles du PAZ et du RCCZ à l'organe chargé d'instruire les dossiers d'homologation pour le Conseil d'Etat (ci-après : le SAIC), le 27 octobre 2010. Le même jour, elle proposa de rejeter le recours du WWF. Elle affirma que les besoins en zone à bâti avaient été soigneusement étudiés, s'appuyant sur un rapport établi par un bureau spécialisé, le 20 mai 2010. Le choix du secteur des Ziettes était en outre justifié, en particulier compte tenu de sa vocation résidentielle reconnue de longue date, de l'équipement existant et de la proximité avec le quartier de Conzor et la route cantonale.

Propriétaire des terrains concernés par la modification du PAZ, Liliane Edith Berclaz-Flueckiger déposa ses observations, le 21 décembre 2010.

Consulté par le SAIC dans le cadre de la procédure d'homologation, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) proposa notamment, le 11 mai 2011, de ne pas approuver l'affectation du secteur des Ziettes en zone résidentielle R3. Il indiqua, d'une part, que la localisation de cette zone à bâti était peu adéquate, vu son éloignement du village, sa complémentarité discutable avec le quartier de Conzor et la proximité de zones protégées et forestières. D'autre part, il releva que le besoin d'ouvrir une nouvelle zone constructible n'était pas démontré, le coefficient d'agrandissement de la commune, à 1,52, signifiant que l'offre en zone à bâti était théoriquement suffisante pour les quinze prochaines années. A le suivre, le projet contrevainait donc en particulier aux art. 1, 3 et 15 LAT. Les autres services cantonaux sollicités émirent des préavis positifs sous conditions.

Le 21 juin 2011, la commune de Mollens rappela avoir consenti par le passé à des investissements lourds afin d'équiper le secteur et exposa que la réserve de capacité en zone à bâti sur son territoire était dans les faits insuffisante, compte tenu de la thésaurisation des terrains obtenus par héritage. Elle déposa une détermination complémentaire de son aménagiste, dont les motifs conduisirent le SDT à revoir sa position. Le 22 août 2011, celui-ci proposa d'homologuer le projet de

modifications partielles du PAZ et du RCCZ de Mollens, à la condition que les terrains non bâtis ou en voie de l'être dans un délai de cinq ans soient définitivement affectés en zone agricole.

- D. Le 21 mars 2012, le Conseil d'Etat rejeta le recours, dans la mesure où il était recevable. A la forme, il estima que le WWF n'avait pas qualité pour recourir sur la base des dispositions invoquées, en particulier l'art. 12 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), car, en décidant de modifier son PAZ dans le secteur des Ziettes, la commune de Mollens n'avait pas accompli une tâche fédérale ni mis en péril un site naturel digne de protection. Le Conseil d'Etat entra tout de même en matière sur le fond et considéra que la création d'une nouvelle zone de résidence R3 dans ce secteur répondait à un besoin établi et constituait un choix objectivement justifié qui, de surcroît, permettait de préserver les caractéristiques naturelles du site.

Le même jour, le Conseil d'Etat approuva sous conditions le projet de modifications partielles du PAZ et du RCCZ de Mollens, 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. Cette décision fut publiée au B. O. n° 14 du 6 avril 2012.

- E. Le 15 mai 2012, le WWF conclut céans, sous suite de dépens, à l'annulation de la décision du 21 mars 2012 rejetant son recours, qui lui avait été communiquée le 5 avril 2012, et à l'annulation de la décision d'homologation du même jour, dans la mesure où elle approuvait la création d'une zone résidentielle R3 dans le secteur des Ziettes. Invoquant en particulier les art. 12 LPN, 34 LAT et 82 let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110), il exposa à nouveau les raisons pour lesquelles il était légitimé à contester la planification en cause. Sur le fond, le recourant soutint que la création de la nouvelle zone à bâtir ne remplissait pas les réquisits de l'art. 15 LAT, portait atteinte au paysage et contrevenait aux principes régissant l'aménagement du territoire. Il argua que la situation du secteur des Ziettes, qui était éloigné du village de Mollens et entouré de zones non constructibles présentant des intérêts paysagers et forestiers, excluait d'y ouvrir une

nouvelle zone à bâtir. Il ajouta que le besoin d'une telle zone supplémentaire sur territoire de la commune de Mollens n'était absolument pas démontré. A le suivre, de très confortables réserves de terrains constructibles existaient au contraire dans l'ensemble des zones à bâtir communales. Au surplus, d'autres solutions n'avaient pas été étudiées, comme la densification des zones constructibles existantes et l'adoption de mesures permettant de lutter contre le phénomène de thésaurisation du sol. Enfin, le Conseil d'Etat n'avait pas tenu compte des résultats de la votation du 11 mars 2012 au sujet de l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires », qui allait largement diminuer les besoins de terrains constructibles sur la commune de Mollens, où le maximum de 20 % applicable à de telles résidences, selon le nouvel art. 75b de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), était déjà dépassé. A titre de moyens de preuve, le WWF requit l'édition du dossier complet de la cause et proposa une inspection des lieux.

Le 13 juin 2012, le Conseil d'Etat proposa principalement de déclarer le recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter.

Le même jour, la commune de Mollens proposa de confirmer les deux décisions attaquées, contestant la qualité pour recourir du WWF ainsi que les motifs de fond que celui-ci invoquait. Elle rappela les raisons qui motivaient le choix de créer une zone constructible destinée à de la résidence principale dans le secteur des Ziettes, à savoir la proximité du quartier de Conzor, l'existence de cinq habitations de l'autre côté de la route des Ziettes, la présence d'une desserte en transports publics, la vocation résidentielle reconnue de longue date et l'équipement complet déjà réalisé. Elle ajouta que cette nouvelle zone était nécessaire et répondait à une demande très forte en résidences principales que les conséquences de la votation du 11 mars 2012 ne permettraient pas d'endiguer, le facteur de réserve en terrains à bâtir demeurant très bas. Quant aux possibilités de densification, elles ne pouvaient être réalisées sans autre et leurs effets restaient marginaux.

Le 20 juin suivant, dame Berclaz-Flueckiger proposa, sous suite de dépens, principalement de déclarer le recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter. A titre de moyens de preuve, elle requit en particulier l'interrogatoire des parties, ainsi qu'une inspection des lieux.

CONSIDÉRANT EN DROIT

1. La loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1) ouvre la voie du recours de droit administratif céans tant contre la décision du Conseil d'Etat qui statue sur un recours contre la décision du Conseil communal sur l'opposition (art. 37 al. 4 in fine LcAT) que contre la décision d'homologation (art. 38 al. 3 LcAT). Ces procédures sont connexes, de sorte que le sort réservé au recours ouvert selon l'art. 37 LcAT a les mêmes incidences, pour les questions traitées, sur la décision d'homologation dont la force obligatoire est conditionnée par l'issue du recours relatif au sort de l'opposition (cf. ACDP A1 11 28 du 1^{er} juin 2011, consid. 1a). En l'espèce, le WWF conteste céans, en un même acte et sur la base des mêmes arguments, à la fois la décision rejetant son recours administratif et celle approuvant les modifications partielles du PAZ de Mollens. Sans remettre en question l'affectation agricole prévue dans le secteur nord des Ziettes, il s'oppose à la création d'une zone de résidence R3 dans la partie sud.

2. a) A qualité pour recourir toute organisation que la loi autorise (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6), sans qu'elle ait alors à se prévaloir d'un intérêt digne de protection à obtenir la réforme ou l'annulation de la décision critiquée (art. 44 al. 1 let. a LPJA). En l'espèce, le WWF fonde sa qualité pour agir céans sur les art. 12 LPN, 34 LAT et 82 let. a LTF. Il fait partie des organisations habilitées à recourir en particulier sur la base de l'art. 12 LPN (cf. art. 1 de l'ordonnance 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 et ch. 3 de son annexe).

b) L'art. 12 al. 1 let. b LPN reconnaît aux organisations à but non lucratif actives au niveau national et 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, le droit de recourir contre des décisions prises par les autorités cantonales ou fédérales, dans le cadre desquelles les intérêts de la protection

de la nature et du paysage doivent être sauvegardés. L'habilitation prévue par cette disposition 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 (v. notamment arrêt du Tribunal fédéral 1C_196/2010 du 16 février 2010, consid. 1.2 et les références ; RVJ 2004 p. 17, consid. 1b).

L'aménagement du territoire en tant que tel n'est pas une tâche fédérale, mais un domaine de compétence cantonale autonome, quand bien même un processus d'aménagement agit forcément sur la nature et le paysage du secteur concerné. Les organisations de protection de l'environnement, telles que le WWF, n'ont donc en principe pas qualité pour agir contre les plans d'affectation. Toutefois, selon la jurisprudence, l'application des art. 24 ss LAT relève de l'exécution d'une tâche fédérale lorsqu'il est prétendu qu'une décision fondée sur ces dispositions ne tient pas compte des impératifs de la protection de la nature et du paysage et viole l'art. 78 al. 2 Cst. et la LPN. Dans cette mesure, lesdites organisations ont qualité pour attaquer une telle décision. Elles ont aussi qualité pour agir contre un plan d'affectation au motif que l'adoption de celui-ci constitue un moyen d'échapper aux art. 24 ss LAT (cf. H. Aemisegger/ S. Haag, Commentaire LAT, n°s 68 et 69 ad art. 33 et les réf. cit., en particulier sous note n° 175 ; v. aussi, dans une affaire valaisanne, arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2008 du 9 mars 2009).

- c) En l'occurrence, le litige porte sur la création d'une zone de résidence R3 dans le secteur sud des Ziettes. Cette mesure d'aménagement du territoire votée par l'assemblée primaire de Mollens et approuvée en Conseil d'Etat vise à ouvrir une nouvelle zone constructible là où la planification en vigueur ne prévoyait rien de tel. En effet, s'il est exact que le secteur des Ziettes avait été par le passé affecté à la zone à bâtir, ce classement n'a jamais été concrétisé par la réalisation de constructions, de sorte que le périmètre se trouvait en zone d'affectation différée depuis 2005. Or, l'art. 42 al. 1 RCCZ soumet l'approbation de tout projet de construction dans cette zone aux conditions de l'art. 24 LAT, ce qui montre que celle-ci doit être assimilée aux espaces en principe inconstructibles. Partant, conformément à la jurisprudence précitée, le WWF est légitimé à contester la planification litigieuse, en soutenant que celle-ci constitue un moyen d'échapper à l'art. 24 LAT.

- d) Il convient d'entrer en matière sur le recours, celui-ci remplissant les autres exigences de forme prescrites par la loi (cf. art. 72, 78 let. a, 79a let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).
3. Le Conseil d'Etat a déposé céans le dossier de la cause, comprenant les pièces relatives à la procédure d'homologation et celles qui concernent le recours administratif interjeté par le WWF. La requête de celui-ci en ce sens est donc satisfaite. Le recours peut en outre être jugé sans l'inspection des lieux que proposent le WWF et la propriétaire des parcelles concernées. Le dossier déposé par le Conseil d'Etat comporte en effet divers plans à l'échelle qui permettent de se représenter la configuration des lieux, de sorte que la Cour s'estime suffisamment renseignée sans avoir à donner suite à cette offre de preuves (art. 17 LPJA, applicable par renvoi des art. 56 al. 1 et 80 al. 1 let. d LPJA). Il en va de même pour l'interrogatoire des parties, que dame Berclaz-Flueckiger propose sans indiquer quels faits décisifs et contestés cette mesure permettrait d'établir. Les parties ont au surplus eu tout loisir de formuler céans par écrit leurs arguments.
4. L'affaire porte sur la création d'une zone à bâtir aux Ziettes. A suivre le recourant, celle-ci ne remplirait pas les réquisits de l'art. 15 LAT, porterait atteinte au paysage et contreviendrait aux principes de l'aménagement du territoire, ce que nient les autorités précédentes comme la propriétaire des parcelles concernées.
5. a) Aux termes de l'art. 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâties (a), ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (b). Il découle de ce principe fondamental qu'il ne faut pas classer en zone à bâtir des biens-fonds peu ou pas construits, dès lors que le périmètre comprenant des terrains largement bâties suffit aux besoins probables des quinze prochaines années.
- b) La notion de terrain largement bâti, au sens de l'art. 15 let. a LAT, doit être interprétée restrictivement (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n° 318 s., avec les renvois jurisprudentiels

de la note 797). Il faut entendre par là les espaces où se sont développées de manière organique des constructions qui, en raison de leur destination, trouvent normalement place dans une zone à bâtir ; l'existence de quelques constructions ne suffit pas pour créer autour d'elles une zone à bâtir. Autrement dit, ce n'est pas la présence de quelques bâtiments qui est déterminante, mais celle d'un ensemble formant un noyau, l'équipement à lui seul ne suffisant pas à qualifier des terrains de « déjà largement bâtis » (ATF 132 II 218 consid. 4.1 p. 223 et les autres références citées in arrêt du Tribunal fédéral 1C_361/2011 du 28 juin 2012, consid. 5.2). A cet égard, il est manifeste que le secteur sud des Ziettes ne fait pas partie d'un périmètre largement bâti. Les plans au dossier montrent que cet espace est principalement entouré de parcelles qui ne sont pas construites et dont l'affectation est agricole.

- c) Les zones à bâtir comprennent aussi les terrains propres à la construction qui seront probablement nécessaires à cet usage dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (art. 15 let. b LAT). Cette prévision des besoins en terrains constructibles s'établit selon des méthodes scientifiques, parmi lesquelles la méthode des tendances est la plus souvent recommandée. Elle consiste à comparer les réserves existantes à l'utilisation des terrains à bâtir pratiquée pendant les dix à quinze années précédentes, en admettant, par extrapolation et avec des facteurs de pondération et de correction, que le développement pour les quinze prochaines années se déroulera de la même façon (A. Flückiger/S. Grodecki, Commentaire LAT, n° 103 ad art. 15 LAT; P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., n° 327).

Selon les informations figurant dans le rapport sur la réserve de capacité des zones à bâtir, les surfaces vouées à l'habitat totalisaient, en 2010, 46 ha dans le secteur du village de Mollens (hors station d'Aminona), parmi lesquels 19,8 ha sont occupés par des résidences principales (43 %), 8,9 ha par des résidences secondaires (19 %) et 17,5 ha sont encore libres de constructions (38 %). En 1995, celles-ci représentaient 51 % des surfaces constructibles destinées à l'habitation ; la part des terrains construits a ainsi passablement augmenté en quinze ans, majoritairement au profit des résidences principales qui passaient de 60 à 69 % des surfaces bâties. La population résidente a augmenté environ de 50 % durant cette période (env. 615 à 920 hab.). En partant

de ces indications, le rapport conclut que les zones à bâtrir encore disponibles permettent, en théorie, d'accueillir 450 résidents supplémentaires, soit une augmentation de la population d'environ 50 %. Il relève toutefois qu'en pratique, le marché des terrains en zone à bâtrir n'est pas fluide du tout et observe une nette tendance à la thésaurisation des biens-fonds obtenus par héritage.

Ces données peinent à établir objectivement le besoin en surfaces constructibles supplémentaires. Pour s'en convaincre, il suffit de relever qu'en 2010, les terrains à bâtrir libres de construction représentaient une surface de 17,5 ha, soit une réserve correspondant à plus du tiers des zones ouvertes à la construction. Même si la collectivité connaît depuis plusieurs années une augmentation notable de sa population résidente, cette proportion de biens-fonds non bâties doit être qualifiée d'importante. L'examen des plans au dossier montre que ceux-ci existent pratiquement dans tous les secteurs ouverts à la construction d'habitations, avec une réserve plus conséquente dans le quartier de Voirambeys. Jusqu'à récemment, l'état du parcellaire n'y favorisait pas la disponibilité des terrains. La commune a cependant œuvré à remédier à cette situation en opérant un remaniement parcellaire, ce qui devrait permettre le développement de ce secteur et la mise sur le marché de parcelles constructibles. Il faut aussi mentionner que, par le passé, le secteur des Ziettes a été ouvert à la construction sans que cette possibilité ait été utilisée, ce qui ne contribue pas à justifier le besoin en terrains constructibles dont se prévaut aujourd'hui la commune de Mollens. Le phénomène de thésaurisation de biens-fonds non bâties par leurs propriétaires, sur lequel l'autorité locale s'appuie en particulier pour justifier la planification contestée, ne doit pas être pris en considération dans le calcul de la capacité d'accueil des zones à bâtrir et l'estimation de leur caractère convenablement dimensionné pour les quinze années à venir. Procéder autrement irait à l'encontre du principe de concentration et de l'art. 15 LAT et laisserait la maîtrise de la planification des zones à bâtrir aux propriétaires fonciers au détriment de la commune (cf. A. Flückiger/S. Grodecki, op. cit., n° 115 ad art. 15 LAT et la jurisprudence citée sous note 228). Cet argument, au demeurant non-étayé, ne peut ainsi être retenu pour motiver la création de surfaces constructibles supplémentaires à Mollens, comme ne peut l'être, non plus, celui de rentabiliser les investissements d'équipement consentis dans le secteur des Ziettes (cf. ATF 117 Ia 434 consid. 3g).

p. 439, cité dans une affaire valaisanne in arrêt du Tribunal fédéral 1C_311/2010 du 7 octobre 2010, consid. 7). On peut enfin signaler, à l'instar du recourant, que les effets de la votation du 11 mars 2012 au sujet de l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » vont réduire notablement les demandes pour ce genre de construction. Même si l'impact de ce vote devait demeurer marginal pour la problématique ici discutée, il n'en demeure pas moins que davantage de terrains constructibles seront laissés pour les besoins de résidences principales.

- d) En résumé, la Cour observe, sur la base des pièces au dossier, que le besoin invoqué par la commune de Mollens pour ouvrir de nouveaux biens-fonds à la construction n'est pas objectivement établi. Les réserves théoriques disponibles sont suffisantes au regard de l'art. 15 let. b LAT et les obstacles pratiques invoqués ne constituent pas, sous l'angle de cette disposition, des arguments dont la Cour peut tenir compte. Le remaniement parcellaire récemment opéré dans le secteur de Voirambeys devrait au surplus favoriser la mise sur le marché de terrains constructibles. Dans ces conditions, ouvrir une nouvelle zone à bâtir dans le secteur des Ziettes, limitée à une durée de cinq ans, est une mesure qui apparaît prématurée et qui contrevient au droit fédéral de l'aménagement du territoire.
 - e) L'absence de besoin objectivement établi au sens de l'art. 15 let. b LAT conduit la Cour à invalider la planification contestée. Il est partant superflu d'examiner les griefs du recourant qui critiquent la localisation de ce projet.
6. a) Attendu ce qui précède, le recours est admis et les deux décisions attaquées, en tant qu'elles concernent la zone de résidence R3 des Ziettes, sont annulées (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).
- b) Les frais de procédure sont remis (art. 89 al. 1 et 4 LPJA). La commune de Mollens versera des dépens au recourant, qui a requis une indemnité (art. 91 al. 1 LPJA). Ceux-ci sont arrêtés à 2'400 fr. pour les deux instances de recours (art. 4, 27 al. 1, 37 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). La partie Berclaz-Flückiger n'a pas droit aux dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs,

1. admet le recours et annule 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 ;
2. remet les frais et refuse les dépens à la partie Berclaz-Flückiger ;
3. dit que la commune de Mollens versera 2'400 fr. au recourant pour ses dépens ;
4. communique le présent arrêt à Me Raphaël Dallèves, avocat à Sion, pour le recourant, à Me Robert Wuest, avocat à Sierre, pour Liliane Edith Berclaz-Flueckiger, à la commune de Mollens, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Cet arrêt peut faire l'objet d'un recours, dans les trente jours dès sa notification, auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14. Il est au surplus renvoyé au système des voies de droit de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF) qui réglemente aussi le mémoire de recours et ses annexes (art. 42 LTF).

Sion, le 21 septembre 2012.

LE GREFFIER

F. Vanay

LE PRESIDENT

J.-P. Zufferey



Expédié sous pli recommandé le 26 septembre 2012 à

- Me Raphaël Dallèves, Passage Raphy-Dallèves, 1951 Sion, pour le WWF Suisse
- Me Robert Wuest, Place de la Gare 7, 3960 Sierre, pour Liliane Edith Berclaz-Flueckiger
- Administration communale, 3974 Mollens
- Conseil d'Etat du Valais, Palais du Gouvernement, 1951 Sion