

BGer 1C_409/2022 vom 11. Juni 2024

Bundesgericht, 2024-06-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_409_2022

FR: TF 1C_409/2022 du 11 juin 2024

IT: TF 1C_409/2022 del 11 giugno 2024

Erwägungen

E. 1

Les deux recours ont trait à la même procédure. Ils sont dirigés contre le même arrêt cantonal. Il se justifie par conséquent de joindre les causes 1C_409/2022 et 1C_436/2022, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer à leur sujet dans un seul arrêt (cf. art. 71 LTF et 24 PCF [RS 273]; ATF 142 II 293 consid. 1.2).

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1; arrêt 1C_369/2020 du 29 décembre 2020 consid. 1).

E. 2.1

Dirigés contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), les recours sont en principe recevables comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 2.2

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) bénéficie de la qualité pour recourir en application de l' art. 89 al. 2 LTF en relation avec l'art. 48 al. 4 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) (cf. arrêt 1C_494/2016 du 26 novembre 2018 consid. 1, non publié in ATF 145 II 18).

E. 2.3

Le WWF et Pro Natura (entités suisses) sont reconnus comme organisations d'importance nationale vouées à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage (art. 12 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1

er juillet 1966 [LPN; RS 451] en relation avec l'art. 1 de l'ordonnance fédérale 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 les ch. 3 et 6 de son annexe). À ce titre, ces organisations bénéficient en principe de la qualité pour agir par la voie du recours en matière de droit public, dans la mesure où elles allèguent et rendent vraisemblable que la décision litigieuse relève de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération et qu'elle est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la nature et du paysage (art. 89 al. 2 let . d LTF en relation avec les dispositions des lois spéciales; cf. ATF 123 II 5 consid. 2c; 115 Ib 508 consid. 5a/bb; arrêts 1C_96/2022 du 18 mars 2024 consid. 3.5; 1C_472/2019 du 15 décembre 2020 consid. 1.5); savoir ce qu'il en est réellement relève en revanche du fond (cf. ATF 123 II 5 consid. 2c; 116 Ib 203 consid. 3a; arrêts 1C_96/2022 du 18 mars 2024 consid. 3.5 et les arrêts cités; 1C_649/2012 du 22

mai 2013 consid. 2, non publié in ATF 139 II 271).

Il en va en l'occurrence spécialement ainsi s'agissant des griefs en lien avec la protection de valeurs naturelles, singulièrement des biotopes, dont la présence sur certains sites du plan est alléguée, ou encore des critiques en lien avec l'interdiction des petites zones à bâtir isolées, moyens relevant de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération que le WWF et Pro Natura (entités suisses) sont recevables à invoquer (cf. ATF 139 II 271 consid. 10.2 et les arrêts cités). Par ailleurs, dans la mesure où le surdimensionnement de la zone à bâtir est discuté par les différents intervenants, notamment sous l'angle de la non-prise en compte des réserves internes, et que les recourantes allèguent que la zone constructible consacrée par le plan litigieux demeurerait surdimensionnée, leur qualité pour recourir découle également de l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), dont l'application en lien avec le surdimensionnement et l'attribution de nouveaux territoires à la zone à bâtir procède aussi d'une tâche de la Confédération (cf. ATF 142 II 509 consid. 2.5; voir également arrêt 1C_632/2018 du 16 avril 2020 consid. 1.2.2, non publié in ATF 146 II 289). La question de savoir si la qualité pour recourir doit également être reconnue aux sections cantonales du WWF et de Pro Natura peut ainsi demeurer indécise.

E. 2.4

Les recours répondent au surplus aux autres conditions de recevabilité, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

E. 3

A titre de mesure d'instruction, les organisations recourantes sollicitent l'interpellation de l'ARE et de l'OFEV. Cette requête est satisfaite, les offices fédéraux s'étant déterminés par actes respectifs des 12 octobre 2022 et 17 février 2023.

E. 4

Selon les recourantes, la zone à bâtir consacrée par la planification litigieuse aurait été déterminée sans prendre en considération les réserves internes, en violation de l' art. 15 al. 3 et 4 let. b LAT . Invoquant les art. 15 al. 2 LAT et 5a OAT, elles estiment par ailleurs que les projections démographiques auraient été surévaluées non seulement sur le plan cantonal, mais surtout au niveau communal.

E. 4.1.1

A teneur de l' art. 15 LAT , les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1); les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). Selon l' art. 30a al. 1 let. a OAT et les directives techniques sur les zones à bâtir édictées par le DETEC en 2014 (ci-après: DZB; cf. art. 30a al. 3 OAT), le calcul de la capacité d'accueil - pour l'évaluation de la taille des zones à bâtir d'un canton dans son ensemble - s'effectue en tenant compte de la surface de la zone à bâtir par habitant et par équivalent plein-temps (EPT) selon des valeurs comparatives cantonales ou alors en fonction de la valeur réelle de la commune concernée, si celle-ci est plus basse (DZB, p. 5 s.; cf. FRANZISKA WASER, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l' art. 15 al. 2 LAT , 2018, n. 274 et n. 294).

E. 4.1.2

Comme l'a souligné la cour cantonale, le plan directeur cantonal valaisan (ci-après: PDC) prévoit une méthode de calcul analogue approuvée par le Conseil fédéral le 1

er mai 2019 (cf. décision du Conseil fédéral du 1

er mai 2019, FF 2019 p. 3294 ss). Une densité médiane est déterminée pour chaque type d'espace du Concept cantonal de développement territorial (CCDT); est aussi définie la densité réelle de chaque commune (surface construite moyenne utilisée par un habitant ou un emploi). La densité de référence correspond à la valeur la moins élevée (densité la plus forte) entre la valeur médiane et la valeur réelle; cette densité de référence permet de calculer les besoins théoriques en surfaces de zones à bâtir pour les 15 prochaines années (2030) (cf. Aide de travail du SDT - Options de développement, dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat [ci-après: Aide de travail], mai 2019, Annexe 1, p. 23 et 26). Lorsque la densité réelle est inférieure à la densité médiane, il convient de la faire évoluer, en procédant à une densification, de façon à la faire correspondre à la densité de référence, ce en mobilisant les réserves internes (cf. WASER, op. cit., n. 294 s.; JACQUES DUBEY, La dimension totale des zones à bâtir du canton, in Journées suisses du droit de la construction 2015, p. 284).

E. 4.1.3

La Commune de Fully fait partie de l'espace périurbain, où la densité médiane a été établie à 263 m²/he (habitants/emplois) (PDC, Mesure C1, p. 12). La densité réelle de la commune a, quant à elle, été mesurée à 207 m²/he; la commune présente ainsi une valeur inférieure à la valeur médiane, en d'autres termes, une densité plus élevée. La densité de la commune dépasse également la densité médiane déterminante selon les DZB pour ce type de secteur (type agro-tertiaire, médiane pour la zone d'habitation 338 m²/EPT, 315 m²/EPT pour les zones mixtes et 287 m²/EPT pour les zones centrales; DZB, tableau 1, p. 5; DUBEY, op. cit., p. 283).

La zone à bâtir dévolue à l'habitat de Fully apparaît ainsi plus densément peuplée que ne l'exige le PDC pour l'espace périurbain. Dans ces conditions, les autorités cantonales pouvaient se fonder sur la densité réelle pour établir la capacité de la zone destinée à l'habitation de la Commune de Fully (Cf. Aide de travail, annexe I, p. 26) et non appliquer, comme le soutiennent les recourantes, des densités théoriques souhaitables (en particulier la densité d'un habitant pour 50 m² préconisée par le canton de Vaud, étant d'ailleurs précisé qu'il s'agit d'une surface de plancher [SPd]; cf. DGTL/VD, Fiche d'application - Dimensionnement des zones à bâtir d'habitation et mixtes, février 2019, ch. 3, p. 2; à noter que, hors des centres, la fiche vaudoise fixe la densité minimale à 80 he à l'hectare [ibid.]).

E. 4.1.4

Lorsque la densité réelle est, comme en l'espèce, supérieure à la densité médiane, cela ne signifie pas pour autant que le potentiel de développement vers l'intérieur serait inexistant. Dès lors que la densité réelle constitue une moyenne de toutes les zones d'habitat confondues, il peut s'avérer opportun de densifier certains secteurs, ce qu'il appartient aux autorités de planification d'analyser (cf. Aide de travail, p. 26,

remarque), pour répondre ainsi au but de l' art. 1 al. 2 let . abis LAT, qui exige, de manière générale, la prise de mesures de densification (cf. art. 1 al. 2 let . abis; HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in Commentaire pratique LAT: Planifier

l'affectation, 2016, Remarques préliminaires sur la planification d'affectation, n. 40).

Or, cette problématique n'a en l'occurrence pas été ignorée. Devant le Tribunal cantonal, le SDT a exposé que les zones dévolues à l'habitat passaient de 208,7 ha, selon le PAZ de 1984 en vigueur, à 202,9 ha, selon le plan litigieux homologué le 4 novembre 2020 (cf. déterminations du SDT du 28 septembre 2021, p. 2). Le SDT a expliqué que les zones construites et non construites avaient été définies en générant des périmètres-tampons autour des bâtiments, ce qui correspond à la méthode employée par l'ARE (cf. Aide de travail, p. 30), et en tenant compte d'un tiers des réserves internes, conformément aux DZB (DZB, ch. 3.3, p. 6 s.; Aide de travail, p. 26; DUBEY, op. cit., p. 285; cf. également arrêt 1C_394/2019 du 14 août 2020 consid. 3.1). Par ailleurs, le SDT a exigé, au stade du Conseil d'État, des modifications du plan sur des points susceptibles de compromettre la mobilisation subséquente de réserves internes, dans l'attente d'une analyse approfondie des possibilités de densification (cf. Préavis du SDT du 26 novembre 2018, ch. 2.4, p. 4 ss et ch. 2.5, p. 23 ss; décision du Conseil d'État du 4 novembre 2020; déterminations du Conseil d'État du 12 octobre 2022, p. 3); une telle analyse devra d'ailleurs - et les autorités cantonales s'accordent sur ce point - être réalisée d'ici à 2026 dans le cadre de la révision globale de la planification de Fully imposée par le PDc (cf. PDc, mesure C1, p. 7; rapport d'examen de l'ARE du 2 avril 2019 relatif au PDc, p. 25; déterminations du Conseil d'État du 12 octobre 2022, p. 3). Il s'ensuit que, dans la mesure où il porte sur la question de la mobilisation des réserves internes, le grief doit, à ce stade, être écarté.

E. 4.2.1

En ce qui concerne les critiques en lien avec le prétendu surdimensionnement de la zone dévolue à l'habitation, celles-ci doivent également être rejetées. En effet, à raison de 207 m² par habitant/emploi - densité retenue conformément aux DZB - la zone dévolue à l'habitation de 202,9 ha présente une capacité de 9'802 habitants/emplois. Or, selon les chiffres établis par le SDT et s'agissant de la situation démographique, la commune comptait, en septembre 2021, 9'711 habitants/emplois, équivalant peu ou prou à la capacité de la zone homologuée. C'est dès lors à juste titre que le Tribunal cantonal a nié une situation de surdimensionnement de la zone à bâtir communale, suivant en cela l'appréciation du SDT (cf. déterminations du SDT du 28 septembre 2021, p. 5

i.i ; rapport du SDT, ch. 2.3, p. 3).

E. 4.2.2

Sur ces bases, l'instance précédente a encore calculé les besoins théoriques de la commune. D'après les projections établies par l'Office cantonal de statistique et de péréquation (OCSP), le taux de croissance à l'horizon 2030 pour la sub-région "Fully-Saxon" est de 134% (PDc, Mesure C1, p. 11). Cela représente concrètement une augmentation de 3'302 habitants/emplois (9711x34%); à raison de 207 m²/he, il en résulte un besoin théorique de 68,3 ha (3'302x207/10'000) (cf. également détermination du SDT du 18 septembre 2021, p. 3). Les recourantes contestent cette projection démographique; elles reprochent au PDc de se fonder sur le scénario démographique haut sans justification, alors que l'évolution de la population fuilléraine connaîtrait, selon elles, un tassement. Une telle critique n'est cependant pas pertinente à ce stade. En effet, sur le vu de ce qui précède, cette projection ne paraît en tant que telle pas avoir été appliquée pour déterminer la zone à bâtir homologuée dans le plan litigieux: la zone à bâtir couvre, sans surdimensionnement, les besoins actuels; les réserves de la commune ne répondent en revanche pas aux besoins supposés pour 2030

selon les critères du PDc, ce que confirme le "surplus théorique négatif" de 59,1 ha (09.2021) - ramené à zéro (à ce sujet, voir Aide de travail, p. 27) - dégagé par le SDT (cf. déterminations du SDT du 28 septembre 2021, p. 3).

E. 4.2.3

Compte tenu de ce "surplus théorique négatif" et dès lors qu'il est attendu des communes valaisannes - de Fully en particulier - qu'elles procèdent à la révision globale de leur planification d'affectation d'ici 2026 (cf. PDc, mesure C1, p. 7; rapport d'examen de l'ARE du 2 avril 2019 relatif au PDc, p. 25; déterminations du Conseil d'État du 12 octobre 2022, p. 3), la durée de vie de la planification litigieuse apparaît d'emblée drastiquement restreinte. Or, l'art. 15 al. 1 LAT exige qu'un plan soit propre à répondre aux besoins à 15 ans. Le plan litigieux - homologué en connaissance de sa nécessaire révision d'ici 2026 - apparaît ainsi contraire au principe de la stabilité des plans (cf. art. 21 al. 2 LAT ; THIERRY TANQUEREL, in Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 11 ss ad art. 21 LAT) et doit pour, ce motif, être annulé, quand bien même la zone à bâtir ne présente pas de surdimensionnement. Aussi et en tant qu'il porte sur la violation du principe de la stabilité des plans, le grief doit-il être admis.

Cela étant, il convient de rappeler que la révision du plan a été initiée de longue date, avant l'adoption du PDc, le 8 mars 2018, et procède de la volonté de la commune de mettre en conformité sa planification d'affectation ancienne, datant de 1984. Par ailleurs, la planification litigieuse ménage à première vue une marge d'appréciation suffisante à l'adoption d'une planification globale en tout point conforme au PDc, d'ici 2026, en particulier s'agissant de la question de la mobilisation de toutes les réserves internes (cf. consid. 4.1.4 ci-dessus; PDc, mesure C1, p. 6, au sujet des communes de catégorie A, dont fait partie Fully) et du dimensionnement de la zone à bâtir pour répondre aux besoins à l'horizon 2030 (cf. consid. 4.2.2). Dans ces conditions, le dossier doit être renvoyé à la commune, à qui il appartiendra de décider, avec l'approbation du canton, si elle entend néanmoins mettre immédiatement en vigueur les aspects du plan litigieux non contestés, respectivement jugés matériellement conformes dans le cadre du présent arrêt, étant rappelé que ceux-ci bénéficieront alors du principe de la stabilité des plans, qui découle de celui de la sécurité du droit et restreint les possibilités de revenir à brève échéance sur les choix de planification opérés (cf. TANQUEREL, op. cit., n. 39 ad art. 21 LAT), en particulier dans le cadre de la révision à entreprendre d'ici à 2026.

E. 5

A l'appui de son recours, l'ARE soutient que les secteurs de Tassonières, Chiboz - également discuté par les organisations recourantes -, Jeur brûlée, Buitonne, Eule et Planuit, dont le plan litigieux prévoit le maintien en zone constructible et quelques extensions de celle-ci, se trouveraient isolés du milieu largement bâti de la Commune de Fully. De surcroît, l'accès à certains de ces secteurs ne serait pas garanti durant l'hiver. Peu étendues et isolées, ces zones à bâtir seraient ainsi illégales.

Comme le souligne à juste titre l'office fédéral, que la zone à bâtir de la Commune de Fully soit ou non surdimensionnée demeure sans influence sur la question de la conformité de l'affectation à la zone constructible des différents secteurs précités. En effet, le dimensionnement n'est pas le seul critère déterminant pour délimiter la zone à bâtir, l'ensemble des buts et principes de l'aménagement du territoire devant dans ce cadre être considérés. Il convient dès lors d'examiner si ces portions du territoire affectées en zone à

bâti par le plan litigieux sont conformes à ces exigences, singulièrement si elles répondent au but de concentration de l'habitation, respectivement si elles ne constituent pas de petites zones à bâtir contraires à la loi.

E. 5.1

Le principe de regroupement des constructions (principe de concentration) nécessite que les bâtiments soient en règle générale rassemblés dans un espace déterminé cohérent et clairement séparé du territoire non construit (cf. art. 1 al. 2 let. a bis LAT; ATF 116 Ia 335 consid. 4a; arrêt 1C_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5; cf. aussi ATF 145 II 83 consid. 6.2.1; 141 II 50 consid. 2.5; 136 II 204 consid. 6.2.2). Il s'agit d'éviter le développement de constructions en ordre dispersé, de préserver les espaces agricoles, les paysages et les sites, et d'assurer une utilisation mesurée du sol (ATF 119 Ia 411 consid. 2b). Selon la jurisprudence constante, les petites zones à bâtir isolées situées à l'extérieur des zones constructibles sont un facteur de dispersion des constructions et vont à l'encontre du principe fondamental de concentration. Elles ne sont pas seulement inopportunes, mais également contraires à la loi (ATF 124 II 391 consid. 3a). La pratique tolère des exceptions fondées sur la réalisation d'autres objectifs consacrés par le droit de l'aménagement du territoire: tenir compte d'une structure traditionnelle du milieu bâti (ATF 116 Ia 339 consid. 4b), agrandir de façon mesurée et objectivement justifiée une zone à bâtir (cf. ATF 124 II 391 consid. 3a; arrêt 1C_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5 et les arrêts cités), voire conserver l'habitat rural ou des zones de hameaux pour assurer le maintien de petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir si le plan directeur le prévoit (arrêts 1C_361/2020 du 18 janvier 2021 consid. 4.2 et les arrêts cités; 1C_442/2019 du 17 juin 2020 consid. 2.5; cf. HEINZ AEMISEGGER/SAMUEL KISSLING, in Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, 2016, n. 84 s. ad art. 15 LAT).

E. 5.2

Les villages de Tassonnieres, Chiboz, Jeur brûlée, Buitonne, Eule et Planuit constituent, selon le rapport 47 OAT, les Hauts de Fully. A l'examen des plans spécifiques à ces différents villages reproduits dans le rapport 47 OAT (rapport, p. 47 ss), il apparaît que les hameaux existants sont colloqués en "zone de village des Hauts de Fully"; quant aux parcelles avoisinantes, elles sont classées en "zone d'habitation faible densité des Hauts de Fully", ainsi qu'en "zone extension village", dans le cas d'Eule; il s'agit de zones constructibles destinées à l'habitation (cf. art. 72, 81 et 82 RCCZ). A l'examen du plan d'affectation litigieux et de la cartographie du secteur, il apparaît cependant que ces différents villages se trouvent en altitude (entre environ 690 et 1420 m), isolés du milieu bâti de la Commune de Fully, lequel se trouve dans la vallée du Rhône, le long du canal de Fully. Les art. 81 et 82 RCCZ précisent en outre que l'accès à Chiboz, Planuit et Buitonne n'est pas garanti pendant la période hivernale. Il est ainsi manifeste que ces différents secteurs ne répondent pas au principe de concentration et contreviennent aux critères de l'art. 15 LAT s'agissant de la définition de la zone à bâtir. Les zones constructibles initialement projetées dans les secteurs de Tassonnieres et de Jeur Brûlée, qualifiées de secteurs isolés, n'ont du reste pas été homologuées par le Conseil d'Etat (comparer décision du Conseil d'Etat du 4 novembre 2020, ch. 7, p. 5 s., plans 8 et 9 homologués le 4 novembre 2020, et rapport 47 OAT, plan reproduit en p. 49). Une exception à ce qui précède doit cependant être faite s'agissant d'une partie de la zone "village et hameau des Hauts-de Fully" du secteur Buitonne (en brun sur le plan 06), soit la partie qui constitue le centre du village, que l'ARE ne remet pas en cause; celle-ci abritant une quarantaine d'habitants peut

être tolérée. Au surplus, on cherche en vain dans le rapport 47 OAT une pesée des intérêts justifiant les différents secteurs constructibles prévus dans les Hauts de Fully; le rapport 47 OAT mentionne certes le maintien des villages comme concept d'urbanisation (cf. rapport 47 OAT, let. b, p. 45), sans toutefois exposer les motifs commandant leur éventuelle protection (cf. PDc, mesure A5 zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural) ni la nécessité d'affecter ces secteurs à la zone constructible; pour la commune, ces villages présentent d'ailleurs prioritairement une diversité supplémentaire d'offre de logement avec une plus grande proximité de la nature et avec des atouts indéniables de vue et d'ensoleillement (

ibid. , let. a) ce qui ne saurait, sans autre justification, suffire à contourner le principe de concentration.

E. 5.3

Sur le vu de ce qui précède, le grief doit être admis; la collocation en zone constructible des différents secteurs des Hauts de Fully apparaît contraire au droit, sous réserve du centre du village de Buitonne qui peut être toléré, ce qui conduit à l'annulation de la planification litigieuse. Il appartiendra cependant aux autorités communales, dans l'attente d'une révision générale conforme de la planification en vigueur de 1984, de prendre au besoin, et pour les secteurs concernés, des décisions compatibles avec les considérants qui précèdent.

E. 6

Les organisations recourantes dénoncent encore l'affectation à la zone à bâtir de certaines parcelles situées à l'est de Mazembroz. En réponse au recours, le Conseil d'État explique que pour le secteur Mazembroz, l'homologation du 14 novembre 2020 a rejeté toutes les modifications requises, ce que confirment les considérants de sa décision (cf. décision d'homologation du 14 novembre 2020, ch. 5, p. 4 s.; voir également rapport du SDT, let. E, p. 13 s.). Le Conseil d'État signale en outre avoir informé la commune que le développement de ce secteur devait faire l'objet d'une analyse plus approfondie (cf. déterminations du Conseil d'État du 12 octobre 2022). Les recourantes ne le discutent du reste pas aux termes de leurs observations du 23 mai 2023. Aussi et dès lors que l'homologation pour ce secteur a été refusée, le grief des recourantes ne revêt pas de réelle portée et doit, dans cette mesure, être écarté. Les recourantes évoquent de même des terrains sis à l'ouest de Vers l'Église ou encore d'autres entourant Châtaigner; elles n'exposent cependant pas les motifs pour lesquels ces deux derniers secteurs devraient être exclus de la zone à bâtir, si bien que ce pan de leur grief apparaît d'emblée irrecevable (cf. art. 42 al. 2 LTF).

E. 7

Les recourantes se plaignent d'une prise en considération insuffisante des valeurs naturelles présentes sur le territoire communal, en particulier s'agissant de l'objet VS121 "Grand-Blettay" inscrit à l'IBN, des bassins amortisseurs de crues de l'autoroute A9 et des valeurs naturelles intercalées dans le vignoble. Elles se prévalent en particulier des art. 18 ss LPN ainsi que de l'ordonnance fédérale sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale du 15 juin 2001 (OBat; RS 451.34).

E. 7.1

Selon l' art. 18 LPN , la disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par

d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture (al. 1). Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses (al. 1bis). Le Conseil fédéral désigne les biotopes d'importance nationale. Il en détermine la situation et précise les buts visés par la protection (art. 18a al. 1 LPN).

Adoptée sur la base de cette dernière disposition, l'OBat prévoit que l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale désigne à ses annexes les sites protégés (art. 1 al. 1 OBat). Les objets fixes comprennent le plan d'eau de reproduction et des surfaces naturelles et quasi naturelles attenantes (secteur A) ainsi que d'autres habitats terrestres et corridors de migration des batraciens (secteur B). Les secteurs A et B sont précisés si nécessaire dans la description des objets (art. 2 OBat). Selon l'article 6 OBat, étant donné qu'ils constituent des sites de reproduction appropriés et de qualité pour les batraciens et qu'ils servent de points d'appui garantissant aux espèces de batraciens menacées une survie à long terme et une possibilité d'expansion future, les objets fixes doivent être conservés intacts et la fonctionnalité des objets itinérants doit être préservée (al. 1). La protection vise en particulier à conserver et à valoriser l'objet en tant que site de reproduction de batraciens (al. 2 let. a), les populations de batraciens qui donnent à l'objet sa valeur (let. b), l'objet en tant qu'élément du réseau de biotopes (let. c). En vertu de l' art. 8 al. 2 OBat , les cantons veillent en particulier à ce que les plans et les prescriptions réglant le mode d'utilisation du sol au sens de la LAT soient conformes à l'ordonnance.

E. 7.2

Il ressort de l'arrêt attaqué que l'objet VS121 inscrit à l'IBN se compose d'une zone A, correspondant au plan d'eau, ainsi que d'une zone tampon B, attenante au plan d'eau de reproduction, seule ici discutée. Se référant à la fiche établie par les biologistes F. _____ et G. _____, le Tribunal cantonal a relevé l'étroitesse du site et considéré que le périmètre de la zone tampon était minimal. Néanmoins, compte tenu de la haute valeur des terres agricoles environnantes, constituées de surfaces d'assolement (SDA), la planification telle que projetée constituait un compromis acceptable. La zone de protection de la nature d'importance nationale définie sur les plans d'eau (cf. art. 89 let. a RCCZ) conjuguée à la zone agricole protégée définie entre le plan d'eau et le Rhône (cf. art. 88 RCCZ) offrait une protection suffisante.

E. 7.2.1

Comme l'explique l'OFEV, le secteur B n'est pas délimité sur le plan; on peut néanmoins distinguer les deux parties qui le composent, à savoir une partie du côté sud du canal, entre le plan d'eau et le Rhône, et une autre à l'ouest, entre le chemin du Pompage et le chemin de la Digue des Maretsons (cf. PAZ homologué le 14 novembre 2020; plan 3 - Saxé-Mazembroz; fiche IBN VS121 [disponible sous www.bafu.admin.ch]; carte du secteur accessible via [swisstopo](http://www.swisstopo.ch) [www.map.geo.admin.ch]). Dans le secteur B, au sud du canal, on trouve des surfaces agricoles puis encore plus au sud, à une trentaine de mètres du canal, la digue du Rhône, qui est en partie arborée; cette partie du secteur B est affectée en zone agricole protégée, puis en zone de protection du paysage pour ce qui est de la digue du Rhône. Du côté ouest, le secteur B s'étend entre le canal et la digue des Maretsons; on y

trouve notamment des surfaces agricoles de plaine, colloquées en zone agricole I.

E. 7.2.2

Il est vrai qu'en règle générale, les surfaces de la zone tampon d'un objet inscrit à l'IBN peuvent demeurer en surface agricole; il appartient alors cependant aux cantons et aux communes de prendre en même temps d'autres mesures appropriées pour assurer sa protection (cf. OFEFP, Guide d'application - Inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale [cité: Guide OFEFP], 2002, p. 14; voir également arrêt 1C_663/2020 du 2 novembre 2021 consid. 6, publié in DEP 2023, p. 22). Or, en l'occurrence, selon les informations communiquées par l'OFEV - et comme le soutiennent également les recourantes -, la population d'amphibiens a fortement décliné depuis la mise sous inventaire du secteur; de même, selon l'office fédéral spécialisé, le secteur B renferme vraisemblablement un axe de liaison entre le Rhône, le canal de Fully et le coteau plus au nord; il est en outre possiblement utilisé comme site d'hibernation. Dans ces conditions et dès lors que l'art. 8 al. 2 OBat commande aux cantons de veiller en particulier à ce que les plans et les prescriptions réglant le mode d'utilisation du sol soient conformes aux exigences de l'ordonnance, les autorités cantonales auraient dû prévoir des prescriptions particulières propres à répondre aux objectifs de protection de l'objet VS121, à tout le moins vérifier la nécessité de telles mesures. Pourtant, l'art. 87 RCCZ régissant la zone agricole I ne mentionne pas l'objet IBN ni ne prévoit de restrictions d'exploitation (cf. Guide OFEFP, p. 12 et 23); il en va de même de l'art. 91 RCCZ, relatif à la zone de protection du paysage qui, bien qu'elle couvre une partie du secteur B dans la région de la digue du Rhône, ne mentionne pas non plus l'objet IBN, pas plus qu'il ne prévoit de mesure spécifique pour les amphibiens dans le secteur, contrevenant en cela aux exigences du droit fédéral. Seule la réglementation de la zone agricole protégée prévoit une protection palpable de l'objet IBN en interdisant les produits et engrais chimiques (cf. art. 88 RCCZ), permettant, selon l'OFEV, une revalorisation de l'habitat terrestre des amphibiens (cf.

ibid.). Enfin, pas plus que devant l'instance précédente, il n'y a lieu de suivre les recourantes lorsqu'elles demandent l'extension du périmètre de l'objet IBN, cet aspect excédant l'objet du litige.

E. 7.2.3

Dans ces conditions et en tant qu'elle porte sur le secteur B de l'objet VS121 inscrit à l'IBN, la planification litigieuse ne peut, à ce stade, pas non plus être confirmée et le grief doit, dans cette mesure, être admis. Il appartiendra aux autorités compétentes de réexaminer soigneusement ce secteur et de prévoir une réglementation protectrice conforme au droit fédéral dans le cadre de la révision globale du PAZ, attendue d'ici à 2026. Dans l'intervalle, les autorités cantonales sont tenues de prendre les mesures appropriées selon les circonstances et les buts de protection afin de maintenir le biotope en cause (cf. art. 18 al. 1ter LPN ; arrêt 1C_126/2020 du 15 février 2021 consid. 6.2.3; voir également, THIERRY LARGEY, La protection des biotopes dans la zone à bâtir - Commentaire des arrêts du Tribunal fédéral 1C_126/2020 du 15 février 2021 et 1C_653/2019 du 15 décembre 2020, in DEP 2021 p. 363).

E. 7.3

S'agissant des bassins amortisseurs de crues d'autoroute, qui, à comprendre les recourantes, auraient également dû faire l'objet d'un classement spécifique dans le PAZ, le Tribunal cantonal a estimé, au regard du contexte de protection du "Grand-Blettay" (cf. art. 88, 89,

90 et 91 RCCZ) - à proximité duquel ils se trouvent - qu'il n'apparaissait pas nécessaire d'adapter le plan afin de le faire "concorde avec le classement de l'ancien bac A9 en zone de protection de la nature"; on ne décelait en effet pas la présence d'un tel ouvrage au sein du périmètre de l'IBN". Ainsi et contrairement à ce qu'affirment les recourantes, il n'apparaît pas que la cour cantonale aurait ignoré leur grief ou violé leur droit d'être entendues; leur grief apparaît sur ce point quoi qu'il en soit insuffisamment motivé au regard des exigences de l' art. 106 al. 2 LTF et doit, dans cette mesure, être déclaré irrecevable.

Au surplus et sur le fond, les recourantes se limitent à produire une carte situant les bassins amortisseurs - dont la recevabilité peut demeurer indéterminée (cf. art. 99 al. 1 LTF) -, sans que l'on puisse toutefois en déduire que ces ouvrages, qui ont en premier lieu une fonction technique en lien avec l'autoroute, devraient être classés ou faire l'objet d'une autre mesure particulière dans le PAZ. Il en va de même des valeurs intercalées dans le vignoble, dont se prévalent encore les recourantes. A cet égard, elles se contentent d'avancer leur propre appréciation de la situation et les mesures qui, selon elles, devraient être prises dans le cadre de la planification litigieuse. Le dossier comporte pourtant un rapport établi en avril 2010 par les biologistes F. _____ et G. _____ à l'appui de la planification litigieuse. Ces derniers ont répertorié les valeurs naturelles présentes sur le territoire communal, secteur par secteur, et évalué si l'affectation choisie par le PAZ convenait aux valeurs naturelles ainsi mises en évidence. Les recourantes ne discutent cependant pas ce rapport, sur lequel rien ne commande ainsi de revenir - sous réserve du secteur IBN discuté ci-dessus -, ce d'autant moins que l'OFEV n'y trouve, pour sa part, rien à redire.

Dans la mesure où il porte sur les amortisseurs de crues de l'autoroute A9 et les valeurs intercalées dans le vignoble, le grief est écarté.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission des recours. L'arrêt attaqué est annulé, de même que la décision d'homologation du Conseil d'État, et plan litigieux. Le dossier est renvoyé à la commune (cf. art. 107 al. 2 LTF), à qui il appartiendra, avec l'approbation des autorités cantonales compétentes, de décider, compte tenu de l'ancienneté du plan en vigueur - adopté en 1984 -, si elle entend néanmoins mettre immédiatement en vigueur les éléments non contestés, respectivement matériellement conformes de la planification litigieuse, notamment s'agissant de la zone à bâtir non surdimensionnée, sachant que ces éléments tomberont sous le coup du principe de la stabilité des plans et ne pourront sur le principe pas - ou de manière très restrictive -, être remis en cause ou modifiés dans le cadre de la prochaine révision globale du plan communal attendue d'ici à 2026.

La commune n'étant pas astreinte à l'émolument judiciaire et A. _____ et consorts n'intervenant dans la présente procédure que marginalement - leur recours faisant l'objet d'un arrêt séparé rendu ce jour dans la cause connexe 1C_415/2022 -, il est statué sans frais (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Les organisations recourantes, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens (art. 68 al. 2 et 5 LTF); ceux-ci seront répartis à raison de deux tiers à la charge de la commune et d'un tiers à la charge de A. _____ et consorts, qui ont pris des conclusions en rejet du recours du WWF et de Pro Natura (art. 68 al. 1 LTF). L'Office fédéral de l'aménagement du territoire n'y a en revanche pas droit (cf. art. 68 al. 3 LTF).

La cause est au surplus renvoyée au Tribunal cantonal pour nouvelle décision sur les frais et dépens des instances cantonales.

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