

VS_GERICHTE A1 15 59 vom 30. September 2016

VS Kantonsgericht, 2016-09-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 15 59](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_15_59)

FR: VS_GERICHTE A1 15 59 du 30 septembre 2016

IT: VS_GERICHTE A1 15 59 del 30 settembre 2016

Regeste

A1 15 59 A1 15 60 ARRÊT DU 30 SEPTEMBRE 2016 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier. en les causes PRO NATURA - LIGUE SUISSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE, WWF SUISSE, MOUNTAIN WILDERNESS SUISSE, et FONDATION SUISSE POUR LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, recourants, tous représentés par M_____ et CLUB ALPIN SUISSE contre CONSEI

Erwägungen

E. 13

et 31 de son annexe habilent à recourir, en particulier sur la base des articles 55 LPE et 12 LPN. 1.2.2 L'article 55 LPE permet aux organisations à but non lucratif, actives au niveau national et qui se vouent à la protection de l'environnement, de recourir contre les décisions des autorités cantonales ou fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations soumises aux dispositions sur l'étude d'impact sur l'environnement (ci-après : EIE ; art. 10a LPE). Dans la mesure où le projet prévoit des modifications de terrain supérieures à 2000 m² pour des installations de sports d'hiver (cf. RIE p. 2 et 5), il est soumis à une étude d'impact sur l'environnement (cf. art. 1 de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1988 relative à l'EIE – OEIE ; RS 814.011 ; ch. 60.3 de l'annexe à l'OEIE, dans sa version en vigueur au 1er janvier 2008). 1.2.3 Cela étant, les organisations recourantes ont qualité pour recourir et formuler, à l'encontre du PAD « P_____ » et de la modification partielle du RCCZ y afférente, tout grief relatif à la protection de l'environnement. Il est, dès lors, superflu d'examiner si leur qualité pour agir peut être également admise à l'aune des conditions fixées par l'article 12 alinéa 1 lettre b LPN. 1.3 Les recours remplissent les autres exigences de forme posées par la loi (cf. art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA) ; la jonction des causes A1 15 59 et A1 15 60 sollicitée par la commune de N_____ est admise, les conditions prévues à l'article 11b alinéa 1 LPJA étant remplies. 2.1 Les recourants sollicitent céans l'administration de plusieurs moyens de preuve. Prévu par la loi (art. 17 al. 2 LPJA, applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA), le droit de faire administrer des preuves est une composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Il n'est cependant pas absolu, la prise en considération de moyens de preuve supposant que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle

arrive à la conclusion que ces

- 11 - preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1, 130 II 425 consid. 2.1 et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b). 2.2 Le Conseil d'Etat a déposé dans le dossier de la cause ; la requête des recourants en ce sens est donc satisfaite. Celui-ci comporte tous les documents nécessaires à la résolution du cas, raison pour laquelle la Cour peut renoncer à une vision locale, moyen de preuve dont la mise en œuvre apparaît superflue. Pour les mêmes motifs, l'édition de la convention internationale établie en 1994 entre les ministres S _____, E _____ et suisse en charge de l'environnement n'est pas un moyen qu'il est nécessaire d'administrer. 3.1 Dans un premier grief formel, les recourants reprochent au Conseil d'Etat de ne pas leur avoir notifié sa décision d'homologation, alors qu'ils avaient été parties à la procédure y relative, et de s'être borné à publier cette décision au B. O. n° xxx du xxx 2015. Ils invoquent, à ce sujet, la violation de l'exigence de notification personnelle qui ressort des articles 29 alinéa 1 et 30 alinéa 2 LPJA. Les recourants n'ont toutefois aucun intérêt à l'examen de ce grief car, quoi qu'il en soit, cette prétendue irrégularité ne les a aucunement empêchés de recourir contre ladite décision d'homologation en connaissance de cause et de faire valoir, dans leur mémoire, tout grief à l'encontre de ce prononcé. 3.2 Toujours au plan formel, les recourants estiment que la procédure a méconnu leur droit d'être entendus, puisqu'ils n'ont pas pu se prononcer sur les modifications notables dont l'article 60 RCCZ et le règlement du PAD ont fait l'objet à la suite de la consultation des divers services cantonaux, alors même que la commune a été invitée à le faire. Ce grief tombe manifestement à faux, puisque l'organe d'instruction a transmis aux recourants, le 3 juin 2014, le préavis de synthèse du SDT et leur a octroyé un délai pour se déterminer à ce sujet, ce qu'ils ont été en mesure de faire, le 23 juillet suivant. Au demeurant, en exigeant de bénéficier des mêmes prérogatives procédurales que la collectivité publique concernée, les recourants perdent de vue que celle-ci est à la base du projet de planification litigieux, qu'elle a transmis aux autorités cantonales en vue de son approbation. Pour cette raison, il est d'usage que le conseil communal soit informé, au préalable, d'éventuelles modifications touchant le projet de planification ; le cas échéant, l'exécutif communal pourrait être amené à formuler d'autres propositions compte tenu des modifications imposées par les autorités cantonales. La situation juridique des recourants n'est pas comparable, dès lors que la LcAT n'impose aucune-

- 12 - ment que leur soient communiquées les modifications envisagées au stade de l'homologation (cf. spéc. art. 38 LcAT) et qu'ils ne peuvent, en particulier, s'appuyer sur aucun droit de proposition que la loi leur réserverait quant au contenu de la planification litigieuse. C'est la raison pour laquelle, devant le Conseil d'Etat, ne leur sont généralement communiqués pour détermination que les avis prenant position formellement sur les motifs et conclusions de leur recours administratif et le préavis de synthèse du SDT, les autres pièces du dossier d'homologation pouvant quant à elles être consultées sur demande. Cette manière de faire ne porte pas atteinte à leur droit d'être entendus. Au surplus et en tout état de cause, comme cela a déjà été dit, ce procédé n'a nullement empêché les recourants de recourir dans et de formuler tout grief qu'ils estiment pertinent à l'encontre du PAD « P _____ » et de l'article 60 RCCZ tels qu'approuvés par le Conseil d'Etat. Partant, ce grief doit être écarté. 3.3 Les recourants ajoutent que les modifications substantielles intervenues au cours de la procédure d'homologation cantonale exigeaient que le projet soit

remis à l'enquête publique et que l'assemblée primaire communale se prononce à nouveau, conformément à l'article 36 alinéa 2 LcAT. Ce grief formel doit lui aussi être écarté, pour autant que recevable. En effet, la LcAT n'impose nullement un renvoi du dossier devant le législatif communal en pareilles circonstances. La Cour a d'ailleurs déjà eu l'occasion de juger que l'admissibilité de ce genre de modifications subséquentes dépend uniquement de leur adéquation avec la législation pertinente, de l'accord de l'autorité requérante et du résultat de l'enquête publique sur ces modifications, formalité qui permet, à certaines conditions, de guérir d'éventuelles insuffisances d'une première requête d'approbation (cf. ACDP A1 10 72 du 1er décembre 2010 consid. 2). Or, toutes ces exigences sont réalisées en l'état et rendent superflue une reprise de la procédure au niveau communal. Au surplus, les recourants ne sont pas les représentants de tiers (exploitants agricoles du secteur, citoyens de N_____) dont les intérêts auraient pu éventuellement être touchés par lesdites modifications et dont aucun ne s'est manifesté à la suite de la publication au B. O. n° xxx du xxx 2015. Il est donc inutile de s'attarder sur les griefs se rapportant à ces intérêts de tiers.

3.4 Les recourants remettent aussi formellement en cause le mode d'élaboration et le contenu de la fiche de coordination xxx1 du plan directeur cantonal intitulée « Nouveau domaine skiable N_____ – A_____ », fiche approuvée en 2013 par la Confédération et à laquelle les recourants n'accordent, au vu des déficiences qu'ils relèvent, aucune portée juridique décisive.

- 13 - En vigueur depuis le 1er juillet 2007, l'article 10 alinéa 2 LAT dit que les cantons règlent la manière dont notamment les organisations de protection de l'environnement, de la nature ou du paysage ayant qualité pour recourir au sens de l'article 55 LPE et de l'article 12 LPN sont appelées à coopérer à l'élaboration des plans directeurs. Cette exigence a été transposée dans le droit cantonal en vigueur depuis le 1er janvier 2015, l'article 7 alinéa 1 LcAT prévoyant depuis lors que l'avant-projet du plan directeur cantonal est soumis à la consultation des organisations ayant qualité pour recourir au sens de l'article 10 alinéa 2 LAT ; elle vaut aussi en cas de modification ou de révision du plan directeur cantonal (art. 9 al. 1 LcAT). Au moment de l'adoption de la fiche de coordination xxx1, la prescription de l'article 10 alinéa 2 LAT n'avait pas encore été transposée dans la LcAT. Il n'y a pas lieu de rechercher si le défaut de consultation des organisations recourantes dans le cadre de l'élaboration de cette fiche a violé le droit fédéral. En effet, quoi qu'il en soit, les critiques que celles-ci auraient souhaité émettre dans le cadre de cette consultation ont pu être formulées dans les procédures de recours lancées devant le Conseil d'Etat, puis céans, à l'encontre de la planification du domaine skiable qui fait exclusivement l'objet de cette fiche de coordination. La Cour ne saurait, dès lors, retenir que le procédé a préterité les droits procéduraux des organisations recourantes, étant encore précisé que, dans la mesure utile à l'examen des griefs que celles-ci invoquent, le présent arrêt ne se contentera pas de renvoyer au contenu de la fiche de coordination xxx1 sans apprécier la portée et la pertinence de son contenu (cf. infra consid. 6).

4.1 Sur le fond, les recourants critiquent d'abord la délimitation du périmètre du PAD « P_____ », soutenant qu'elle est contraire aux principes de l'aménagement du territoire figurant aux articles 1, 2, 3 et 14 LAT, en particulier l'utilisation rationnelle du sol et le développement harmonieux du pays. Ils pointent le surdimensionnement de cette planification qui couvre plus de 750 hectares, alors que le secteur traversé par les installations de ski n'avoisinait que 87 hectares. De leur point de vue, cette délimitation est dépourvue de justification, dès lors que la majeure partie des surfaces englobées n'est pas concernée par l'article 60 RCCZ (zone d'activités sportives, récréatives et d'accueil) réglementant le domaine skiable. L'autorité précédente

ne répond pas spécifiquement à cet argument dans ses déterminations du 15 avril 2015 ; ses décisions du 11 février précédent ne comportent pas non plus d'explications à ce sujet. Quant à la commune de N_____, elle relève, dans sa réponse du 6 mai 2015, que le règlement du PAD contient des dispositions qui concer-

- 14 - nent l'ensemble du périmètre, lequel comprend également des secteurs de protection de l'environnement qui forment un tout avec ceux liés à la pratique du ski. 4.2 Les critiques des organisations recourantes sur ce point sont à rejeter. Celles-ci voudraient réduire le PAD « P_____ » au secteur traversé par les pistes de ski et les installations de remontées mécaniques. Cette planification ne vise cependant pas à régler exclusivement le régime prévalant dans cette zone dédiée aux activités sportives, récréatives et d'accueil que régit l'article 60 RCCZ. Elle prévoit également d'autres secteurs (notamment un secteur de refuge de la faune, un secteur de protection de la nature, un secteur de protection du paysage et un secteur inculte), où cette disposition ne s'applique manifestement pas et où valent les prescriptions ad hoc du règlement du PAD. Il ne faut pas voir ce PAD comme un plan dédié uniquement au domaine skiable. Cette manière de planifier n'est pas contraire aux principes de l'aménagement du territoire ; en particulier, on ne voit pas en quoi elle contreviendrait au principe d'utilisation rationnelle du sol, attendu que chaque secteur fait l'objet d'une délimitation propre en fonction des caractéristiques du terrain et est soumis à des prescriptions spécifiques. L'article 60 RCCZ n'a pas vocation à s'appliquer dans l'ensemble du périmètre, mais uniquement dans un secteur qui est bien défini. 5.1 Les recourants relèvent, ensuite, que le projet implique la création, sur le territoire E_____, de plusieurs aménagements et installations ayant un impact sur la nature et sur l'environnement (parties d'installations à câble, station d'arrivée de l'un des télé-sièges, tronçons de piste, terrassements, etc.). Sur cet arrière-plan, ils mettent en avant la nécessité d'une coordination internationale, conformément à l'article 2 de la Convention alpine, coordination qu'aucune pièce récente au dossier ne permettrait d'attester de manière probante, lacune que démontrerait d'ailleurs le fait que le projet contesté n'a nullement été mis en consultation auprès des autorités et de la population locale côté E_____. 5.2 Avec raison, les recourants s'abstiennent de motiver ce grief en invoquant ce qu'ils considèrent comme une violation de la Convention d'Espoo. En effet, comme l'a relevé l'autorité précédente, le public des zones frontalières susceptibles d'être touchées par un projet générant un impact transfrontière sur l'environnement dispose, en principe, d'une possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation dudit impact qui est limitée aux « activités proposées » (cf. art. 2 ch. 2 et 6 Convention d'Espoo), soit celles qui sont mentionnées à l'appendice I de ladite Convention et où ne figurent pas les installations liées à l'aménagement d'un domaine skiable (dans le même sens, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_242/2014 du 1er juillet 2015 consid. 3.1). La E_____ et la Suisse n'ont en outre

- 15 - pas utilisé la possibilité (art. 2 ch. 5 Convention d'Espoo) de soumettre ce type d'installations au même régime que celles listées dans l'appendice I. 5.3 Les recourants invoquent en revanche une violation des obligations générales qui ressortent de l'article 2 de la Convention alpine. Cette disposition impose aux Parties contractantes d'assurer « une politique globale de préservation et de protection des Alpes », dans le respect des principes de précaution, du pollueur-payeur et de coopération, en prenant en considération de façon équitable les intérêts de tous les Etats alpins, de leurs régions alpines ainsi que de la Communauté économique européenne tout en utilisant avec discernement les ressources et

en les exploitant de façon durable (art. 2 ch. 1). Les Parties contractantes doivent prendre « des mesures appropriées » pour atteindre cet objectif (art. 2 ch. 2), notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire (développement sain et harmonieux ; let. b), de la protection de la nature et de l'entretien des paysages (protection et garantie de développement durable ; let. f), des forêts de montagne (préservation ; let. h) et du tourisme et des loisirs (harmoniser les activités touristiques et de loisir avec les exigences écologiques et sociales, tout en limitant les activités préjudiciables à l'environnement ; let. i). Chaque domaine a fait l'objet d'un protocole d'accord topique visant à mettre en application les exigences spécifiques y relatives. En Suisse, après plusieurs années de délibération, le Conseil national s'est cependant définitivement opposé, le 29 septembre 2010, à une ratification de ces protocoles d'application (cf. Bulletin officiel du Parlement BO 2010 n° 1580 au sujet de l'objet 01.083-1). Seul le texte de la Convention alpine lie donc les autorités suisses et son article 2, sur lequel s'appuient les recourants, ne revêt pas un caractère d'applicabilité directe (« self-executing », sur cette notion, cf. p. ex. ATF 140 II 185 consid. 4.2 et la jurisprudence citée), en raison de la nature de son contenu qui est largement programmatique, ce que l'élaboration des protocoles d'application confirme par ailleurs. C'est, partant, en vain que les recourants invoquent cette disposition de droit international pour motiver leur argument lié à une violation de l'obligation de coordonner le projet sur le territoire E_____.

5.4 Au-delà des conventions internationales, les recourants s'inquiètent de l'absence de coordination transfrontalière, dans la mesure où les infrastructures projetées sur le sol E_____ nécessiteront des permis spécifiques émanant des autorités E_____, après consultation de la population locale. Ils constatent que le dossier et la commune demeurent muets quant à l'existence de démarches concrètes officiellement menées en ce sens auprès desdites autorités et ils insistent sur la nécessité de coordonner les

- 16 - procédures, dès lors qu'un refus de ces permis contraindrait à modifier considérablement le projet. La décision homologuant le PAD « P_____ » réserve expressément l'obtention des autorisations de construire nécessaires notamment pour les pistes de ski et les installations de remontées mécaniques. Concrètement, cela signifie que cette homologation ne vaut que pour autant que ces autorisations soient délivrées. Les recourants ne démentent pas les affirmations de la commune (cf. réponse du 6 mai 2015 p. 10), selon laquelle le projet litigieux est connu et suivi tant par les autorités E_____, par le biais de l'initiative de coopération transfrontalière U_____, que par T_____, société exploitant le domaine skiable existant. Ils ne démontrent pas non plus que, matériellement, le PAD « P_____ » a été élaboré sans aucune considération pour les infrastructures du domaine skiable E_____. L'examen de cette planification révèle, au contraire, que le tracé des pistes et le positionnement des installations de remontées mécaniques projetés ont été pensés de manière à constituer un prolongement cohérent des infrastructures existantes côté E_____. Cela étant, il est exact que la question des autorisations de construire à délivrer par les autorités E_____, notamment pour la station d'arrivée du télésiège du K_____, n'a, à teneur des pièces au dossier, pas encore fait l'objet de discussions. Cette question devra logiquement être examinée dans le cadre de la procédure de concession/ approbation des plans des installations à câbles (ci-après : PAP), laquelle n'a à ce jour pas été introduite auprès de l'OFT (au sujet des questions de coordination sur territoire suisse, v. aussi infra consid. 7).

6.1 Les organisations recourantes contestent aussi la justification du projet de domaine skiable litigieux. Dans son préavis du 21 mai 2014 (p. 2), le SDT a analysé la justification de la

clause du besoin et de la localisation dudit projet. Sur la base du rapport d'étude selon l'article 47 OAT, il relève notamment ce qui suit : Pour rappel, la Confédération a approuvé la fiche xxx1 « Nouveau domaine skiable N_____ – A_____ » du plan directeur cantonal le 15 mai 2013. Ainsi, comme mentionné dans la fiche précitée, « ce projet de nouveau domaine skiable, dont l'aptitude naturelle est démontrée, est en concordance avec le concept touristique du Programme de développement de la Région de V_____ qui le classe au chapitre des « Actions et projets prioritaires ». Il vise notamment à freiner la perte de substance économique et démographique des communes de N_____ et de W_____. D'ailleurs, les différentes analyses socio-économiques effectuées dans le cadre de ce projet et en particulier le rapport économique détaillé sur la région concernée élaboré par l'Association suisse pour le service aux régions et aux communes (SEREC) à la demande des autorités fédérales, prouvent que le projet répond à un besoin prépondérant pour l'économie de la région ».

- 17 - Par ailleurs, l'afflux croissant de skieurs en provenance du domaine skiable E_____ provoque des conflits d'utilisation qui obligent les autorités à prendre des mesures de planification et d'organisation. Dans ce contexte, l'aménagement d'un nouveau domaine skiable, par le biais d'un PAD, permettra de canaliser le flux de skieurs hors-piste qui dévalent le versant suisse du P_____, tout en s'assurant de la connexion avec le versant E_____ du domaine skiable. Il convient également de relever que le requérant a restreint considérablement le périmètre réservé à l'activité sportive hivernale pour tenir compte des griefs formulés dans les dossiers précédents. Finalement, selon le Service du développement économique, il ressort que ce projet touristique s'inscrit dans un développement économique cohérent de la commune de N_____. Dès lors, du point de vue de l'aménagement du territoire, nous pouvons considérer que la clause du besoin de ce PAD et de cette modification du RCCZ est justifiée et que le bien-fondé de leur localisation est avéré. A l'instar du SDT, le Conseil d'Etat s'est référé au contenu de la fiche de coordination xxx1 du plan directeur cantonal pour écarter les critiques visant la justification du projet (cf. décision attaquée consid. 9). 6.2 Les recourants ne se montrent pas convaincus par cette analyse, maintenant que le projet n'emporte aucune justification économique ou sociale crédible. Ils critiquent sur ce point la motivation de l'autorité précédente qui s'appuie, à leur avis vainement, sur le contenu discutabile et obsolète de la fiche de coordination xxx1 tout en s'abstenant de répondre aux griefs topiques qu'ils avaient formulés à ce sujet, à savoir l'incapacité du projet à développer un tissu économique attractif, à générer des emplois stables et rémunérateurs, à désengorger la vallée de W_____ et à bénéficier d'un enneigement naturel. Ils soulignent aussi l'absence de toute retombée financière pour la commune, par ailleurs déjà bénéficiaire de redevances hydrauliques confortables. Enfin, ils tiennent pour extravagante la justification avancée par les autorités précédentes, à savoir la nécessité de canaliser le ski hors-piste sur le versant suisse du P_____. 6.3 Le rapport économique du SEREC, auquel la fiche de coordination xxx1 se réfère notamment, a été établi en 1998. En admettant que ce document apporte une justification économique et sociale concrète au projet de domaine skiable de l'époque, l'analyse et les conclusions ainsi formulées au sujet des retombées attendues pour les collectivités locales, notamment celles de N_____ et de W_____, ont perdu leur acuité du fait de l'écoulement du temps. En effet, ce rapport s'appuie sur des données économiques, démographiques et touristiques datant des années 1990, dont on ne saurait présumer qu'elles sont demeurées les mêmes, plus de vingt ans plus tard.

- 18 - De plus, le projet de domaine skiable a été notablement modifié dans sa version mise à l'enquête en 2008 : les conclusions du rapport économique du SEREC se rapportant aux effets prévisibles du projet de domaine skiable élaboré en 1994 ne peuvent donc être utilisées telles quelles afin de justifier le nouveau projet. On relèvera, en particulier, que le projet de 1994 sur lequel tablait ce rapport d'analyse incluait trois installations de remontées mécaniques, dont un téléphérique partant de C _____ qui permettait d'accéder au domaine skiable directement depuis le territoire helvétique. Dix ans plus tard, ce projet n'ayant pas pu voir le jour, les exploitants du domaine skiable ont décidé de construire une télécabine sur le territoire E _____, à proximité de la frontière, permettant de rejoindre les pistes depuis D _____. Dès lors, il ne faisait plus guère de sens de prévoir un téléphérique à C _____, si bien que le projet d'extension côté suisse, dans sa version de 2008, a été notablement réduit, l'accès au domaine skiable se faisant exclusivement par les stations E _____ de D _____ et du J _____ (fiche de coordination xxx1 p. 4 point f). Ce remaniement du projet fait que les justifications avancées par le passé, notamment dans le rapport économique du SEREC, ne sont plus fiables. Les infrastructures du domaine skiable E _____ ont notablement évolué depuis les années 1990, avec la construction du télésiège de A _____ et surtout, en 2004, de la télécabine de D _____, laquelle permet désormais l'accès aux pistes de ski directement depuis ce côté de la vallée, données que ne prennent pas en considération les analyses faites dans le cadre du projet de domaine skiable de 1994. 6.4 Elaboré sur la base de données disponibles en 2008, le RIE comporte en revanche sous point 5.6 (p. 9 ss) des éléments de justification du projet qui tiennent compte des modifications intervenues entre-temps. Il réaffirme en particulier le besoin pour les communes de N _____ et de W _____ de diversifier leurs activités et d'assurer des revenus provenant d'autres secteurs économiques que celui lié aux forces hydrauliques. Il fait état de données démographiques actualisées, atteste la volonté des collectivités locales de rendre leurs villages plus attractifs tant pour la population locale que pour les touristes et relève que la fréquentation estivale constitue l'essentiel du mouvement touristique, d'où la recherche de solutions permettant d'attirer les touristes durant la saison d'hiver et d'assurer ainsi la pérennité des infrastructures hôtelières et para- hôtelières existantes. Le RIE indique aussi que la création des installations de ski projetées permettra à la commune de N _____ de percevoir des redevances liées à leur exploitation et générera une dizaine d'emplois directs durant la saison d'hiver. Il souligne, enfin, que celles-ci permettront d'équilibrer la fréquentation du domaine skiable et de proposer une offre de ski intéressante et garantie au départ de

- 19 - D _____ quelles que soient les conditions météorologiques, signalant que le télésiège E _____ de A _____, qui assure la liaison avec le versant sud-ouest du domaine et dont la ligne est particulièrement exposée au vent et au givre, ne peut pas toujours être exploité. L'objectif de renforcement du tourisme en période hivernale sur le territoire des communes de W _____ et de N _____ peine à convaincre. En effet, la création des deux installations de remontées mécaniques et des quatre pistes projetées ne garantit pas une augmentation de la fréquentation touristique dans ces deux villages durant la période d'exploitation. Ces infrastructures de ski seront éloignées desdits villages et ne seront accessibles qu'en passant d'abord par la télécabine existante de D _____. On voit difficilement pourquoi cette extension du domaine skiable profiterait nécessairement à l'hôtellerie et à la parahôtellerie de ces collectivités, plutôt qu'à celles, plus proches, de E _____ voisine. Ni le RIE ni une autre pièce au dossier ne développent d'explication logique à ce sujet. De même, rien n'indique que les quelques emplois saisonniers créés

permettraient de dynamiser efficacement la démographie de W_____ et de N_____. En outre, les redevances liées à l'exploitation des nouvelles installations n'ont pas fait l'objet de données chiffrées, même évaluées approximativement, qui permettraient de mesurer leur impact sur les finances de la commune de N_____. Ces justifications apparaissent ainsi insuffisantes, en l'état, pour motiver le projet litigieux. Seules demeurent, en définitive, les explications qui concernent l'équilibrage de la fréquentation du domaine skiable et les avantages procurés par les nouvelles installations en tant que liaison vers le versant sud-ouest du domaine, lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser le télésiège de A_____. 6.5 Selon les autorités précédentes, l'extension du domaine skiable à cet endroit se justifie également aux fins d'encadrer un secteur d'ores et déjà largement utilisé par les skieurs hors-piste. En effet, le versant suisse de la montagne présente une attractivité certaine, dans la mesure où les remontées mécaniques du domaine E_____ amènent les skieurs jusque sur la crête de ce massif, où les adeptes du ski hors-piste peuvent alors aisément basculer côté helvétique ; cette activité est d'ailleurs encouragée par les acteurs du tourisme local (cf. p. ex. http://www.X_____.net, consulté le 20 septembre 2016). Néanmoins, comme le relèvent les organisations recourantes, la logique visant à canaliser le ski hors-piste en étendant le périmètre d'un domaine skiable paraît en soi très discutable, car elle pourrait conduire à terme à des extensions en chaîne, ce qui serait contraire au principe d'utilisation rationnelle et mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1 et art. 3 LAT ; plan directeur cantonal, fiche de

- 20 - coordination D.6/2) et ne résoudrait pas le problème à sa source, attendu que les adeptes du ski hors-piste iront chercher plus loin et ailleurs les sensations qu'ils ne peuvent trouver sur le domaine balisé. On comprend que les autorités locales et les sociétés de remontées mécaniques cherchent à tirer parti de ce constat selon lequel, de fait, le versant suisse est déjà en partie parcouru par des skieurs. Mais il reste que si l'objectif à atteindre est de protéger la faune et de lutter à cette fin contre le ski hors-piste, les pièces au dossier ne permettent pas de comprendre pourquoi, dans le cas particulier, il serait plus judicieux de créer un nouvel espace balisé autorisé à la pratique du ski et de nouvelles remontées mécaniques, plutôt que de prendre des mesures pour interdire le ski hors-piste sur le versant suisse, à défaut pour en limiter au maximum les effets indésirables. Dans son avis sommaire du 7 novembre 2012, l'OFEV ne s'est d'ailleurs pas montré très convaincu par cette justification, évoquant une « nécessité relative ». 6.6 Au vu de ce qui précède, la Cour ne peut pas retenir que la clause du besoin est remplie du point de vue de l'aménagement du territoire. En l'état, les pièces au dossier sont insuffisantes pour établir que le projet litigieux répond à un besoin sous l'angle économique et qu'il constitue une solution d'investissement cohérente et apte à freiner la perte de substance économique et démographique des communes de N_____ et de W_____. Les arguments qui ont trait à l'équilibrage de la fréquentation du domaine skiable existant et à la liaison vers le versant sud-ouest doivent, le cas échéant, être confirmés et étayés, tout comme ceux qui concernent l'encadrement du ski hors-piste. Le dossier devra ainsi être complété quant à la justification du projet du point de vue de l'aménagement du territoire, qui est en l'état lacunaire. 7.1 Les recourants invoquent également la violation, à plusieurs degrés, du principe de coordination ancré à l'article 25a LAT. Cette disposition énonce des principes en matière de coordination « lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités » (al. 1). Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisations soient mises simultanément à l'enquête publique (al. 2

let. b) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (al. 2 let. d) ; ces décisions ne doivent pas être contradictoires (al. 3). 7.2 Compte tenu de l'intervention de différentes autorités, communales, cantonales et fédérales, qui se prononcent sur des questions étroitement liées, il est nécessaire d'harmoniser la durée et le contenu des procédures afin de permettre in fine une évaluation globale et intégrale de la compatibilité du projet avec la protection de l'environnement et

- 21 - du paysage (cf. OFEV/OFT, Environnement et aménagement du territoire dans les projets d'installations à câbles, Q_____ 2013, p. 20 s.). Cette coordination matérielle peut se faire en menant parallèlement les deux procédures et en réservant, dans le plan d'affectation, la décision fédérale d'approbation (cf. idem, fig. 1 p. 12). Lorsque la procédure d'aménagement s'achève avant la fin de la procédure d'approbation fédérale, cela comporte le risque qu'une modification du projet soit exigée par l'OFT, qui impose une nouvelle adaptation des plans. Il est donc en principe préférable que la procédure d'aménagement du territoire se déroule parallèlement à la PAP, afin notamment d'éviter des décisions contradictoires ou, au contraire, des conflits négatifs impliquant que certains points ne soient en définitive pas traités (cf. idem p. 27 ; v. aussi arrêt du Tribunal fédéral 1C_515/2014 du 22 juin 2016 consid. 3.6). 7.3 Dans l'affaire en procès, les recourants soutiennent que la procédure de planification a été menée sans aucune coordination formelle ou matérielle avec celle devant aboutir, à terme, à l'approbation des deux installations de remontées mécaniques projetées. Il est exact que le PAD « P_____ » et la modification du RCCZ y relative ont été élaborés et approuvés sans que n'ait été introduite auprès de l'OFT, en parallèle, la PAP, ainsi que les demandes de défrichement qui y sont liées et qui doivent être soumises à l'examen de l'OFEV. Il ressort des pièces au dossier que la problématique posée par cette affaire sous l'angle de la coordination a fait, depuis 2009, l'objet de plusieurs échanges de vue et discussions entre les autorités cantonales et fédérales. Le 20 mars 2013, l'OFT, l'OFEV et l'ARE écrivaient dans une position commune :

Les procédures cantonale et fédérale doivent tendre à des décisions harmonisées quant au fond, ce qui implique un déroulement quasi parallèle des différentes procédures pour aboutir si possible en même temps à un résultat coordonné matériellement et formellement. D'où l'importance des échanges des prises de position complètes de toutes les instances concernées tout au long des différents processus à suivre simultanément. Ce processus de coordination entre les procédures fédérale et cantonale exige un dialogue permanent entre les deux autorités directrices compétentes (OFT et office cantonal compétent) devant garantir une évaluation globale de tous les intérêts en présence la plus coordonnée possible. [...]

En résumé, les différentes procédures tant fédérale que cantonale doivent être coordonnées au plus tôt, et être engagées autant que possible parallèlement. Dans son rapport d'examen du 25 avril 2013 relatif à la fiche de coordination xxx1, l'ARE notait en particulier que :

Lorsqu'un projet de remontées mécaniques est lié à un projet d'aménagement de pistes et que tous deux requièrent un défrichement, les procédures fédérales et cantonales doivent être coordonnées. [...] Il est essentiel qu'une coordination matérielle et sur le fond soit assurée entre ces deux procédures. Par

- 22 - ailleurs, les surfaces de défrichement indiquées en relation avec les installations de remontées mécaniques correspondent aux défrichements définitifs requis, alors que ces installations nécessiteront également des défrichements temporaires. L'OFEV, instance fédérale concernée par les procédures de défrichement liées à ce projet de domaine skiable, se prononcera sur les défrichements définitifs et temporaires prévus dans le cadre de la procédure d'approbation des plans dès qu'il aura reçu le dossier correspondant. Le 3 juillet 2013, le SDT releva que :

Suite aux dernières séances de coordination entre le Canton du Valais et le DETEC (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) concernant les procédures d'homologation de plans d'affectation (PAZ ou PAD) dans le cadre d'un domaine skiable et des décisions spéciales y relatives, il a été décidé, compte tenu de l'évolution jurisprudentielle et doctrinale actuelle, que les défrichements nécessaires pour les éléments du projet qui sont soumis à autorisation de construire cantonale (pistes, enneigement) ou à approbation fédérale de plans (télésièges) seront formellement autorisés dans le cadre des procédures d'autorisation de construire spécifiques. Par conséquent, l'entrée en force de l'homologation du PAD « P _____ », dans lequel figurera la forêt, pourra avoir lieu uniquement sous réserve de l'octroi et de l'entrée en force des autorisations de construire et de défrichements. De même, l'entrée en force de ces autorisations sera subordonnée à celle du PAD. Cette approche a été confirmée par les services cantonaux consultés, en particulier par le SFP et le SPE dans leurs déterminations respectives des 23 août 2013 et 24 janvier 2014 : aucun défrichement n'avait à être autorisé dans le cadre de l'approbation du PAD « P _____ », les décisions y relatives devant être prises dans les procédures subséquentes d'autorisation de construire pour les pistes de ski et leurs annexes (cantonal) et d'approbation de plans d'installations à câbles (fédéral) ; dès lors la coordination nécessaire à ce stade avait été assurée. 7.4 La réserve émise par l'autorité précédente quant à l'approbation du PAD – dont l'entrée en force est suspendue à l'obtention des autorisations de construire nécessaires pour les pistes de ski, les installations d'enneigement et autres installations de compétence cantonale, ainsi qu'à l'approbation des plans des remontées mécaniques projetées et à l'obtention des autorisations spéciales y relatives, notamment en matière de défrichement – assure le respect du principe de coordination du point de vue formel. Les autorités précédentes ont fait le choix de ne pas mener en parallèle la procédure cantonale de planification et la PAP, de rang fédéral, qui n'a à ce jour pas été introduite auprès de l'OFT. Ce choix induit des risques au niveau de la coordination matérielle, dès lors que le contenu de la planification a été élaboré par la commune, puis approuvé au niveau cantonal, sans que le dossier n'ait pu faire l'objet d'un premier pronostic de l'OFT, au sujet des résultats auxquels la PAP devrait aboutir. On peut dès lors s'interro-

- 23 - ger sur la compatibilité matérielle du PAD « P _____ » avec les résultats de la PAP et sur le respect des prescriptions de coordination qui visent à limiter le risque de décisions contradictoires et à éviter que la planification en force ne doive être adaptée à la suite des résultats de la procédure fédérale. Dans son avis sommaire du 7 novembre 2012 relatif au défrichement lié à la procédure de planification cantonale, l'OFEV aversait que « pour que les conditions de l'aménagement du territoire soient remplies, la procédure directrice fédérale de concession/approbation des plans (PAP) pour les installations de remontées mécaniques (y compris la demande de défrichement) doit avoir été ouverte afin de permettre une coordination matérielle avec la procédure cantonale du PAD et RCCZ »

(cf. avis OFEV p. 3). L'examen préalable des demandes déposées dans ce cadre auprès des autorités fédérales permettrait ainsi de s'assurer que le projet ne comporte pas d'écueil majeur sur le plan des installations de remontées mécaniques et d'avoir une vue d'ensemble aussi précise que possible des impacts sur la nature et le paysage du projet de domaine skiable litigieux. Dans sa réponse du 6 mai 2015 (p. 12), la commune de N_____ se réfère, certes, aux anciennes concessions fédérales délivrées. Celles-ci avaient toutefois trait à un projet de domaine skiable et d'installations de remontées mécaniques datant des années 1990 et dont la mise en œuvre n'a pas pu être concrétisée à la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 1A.113/2002 du 14 mars 2003. Comme déjà dit, le projet de 2008 est sensiblement différent et nécessite l'introduction d'une PAP ad hoc auprès de l'OFT, ce qui ressort d'ailleurs expressément de la fiche de coordination xxx1 (p. 2). La référence aux anciennes procédures fédérales n'apparaît ainsi pas pertinente pour juger du respect des prescriptions de coordination sous l'angle matériel. La Cour laissera indéterminée cette question, dès lors que l'affaire doit de toute façon être renvoyée à l'autorité précédente pour compléments quant à la justification du projet. Les autorités communales et cantonales sont néanmoins rendues attentives à cette problématique et vivement invitées à examiner l'opportunité, respectivement la nécessité, de coordonner leurs actions avec l'OFT et l'OFEV. 8.1 Compte tenu des lacunes du dossier d'homologation, l'affaire doit être renvoyée au Conseil d'Etat, à charge pour lui de faire compléter ledit dossier ou de le retourner à l'autorité communale pour reprise de la procédure d'aménagement du territoire. Dans un cas comme dans l'autre et pour autant que l'autorité communale persiste dans son projet de PAD en vue de l'extension du domaine skiable dans le secteur du P_____, dite autorité prendra soin de justifier son projet d'aménagement sur la base d'un dossier complet et de données actualisées.

- 24 - 8.2 Attendu que le dossier doit être renvoyé en précédente instance pour, le cas échéant, être complété, la Cour estime qu'il est superflu de traiter, à ce stade, les autres arguments invoqués par les recourants, qui ont trait aux défrichements, à la pesée des intérêts en jeu et aux mesures de compensation projetées, points qui sont susceptibles de connaître des modifications en fonction des compléments apportés au dossier. 9.1 Les recours sont admis et les décisions du Conseil d'Etat sont annulées (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA) ; l'affaire est renvoyée à cette autorité, conformément au considérant 8.1 ci-dessus. 9.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA). 9.3 Les recourants obtiennent gain de cause et sollicitent des dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Selon l'article 4 alinéa 1 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), les dépens comprennent, d'une part, l'indemnité à la partie pouvant y prétendre et, d'autre part, ses frais de conseil juridique. Ils couvrent, en principe, les frais indispensables occasionnés par le litige. En l'occurrence, aucune des associations recourantes ne s'est adjointe les services d'un avocat, Pro Natura, le WWF, Mountain Wilderness Suisse et la FP ayant agi conjointement par le biais du chargé d'affaires de Pro Natura, M_____, tandis que le CAS est intervenu céans sans être formellement représenté, son mémoire de recours comportant cependant une motivation et des conclusions identiques à celles du mémoire des autres recourants. En conséquence, elles ne peuvent pas prétendre au remboursement de frais de conseil juridique, mais uniquement à des indemnités de partie couvrant leurs débours, à la charge de la commune de N_____. Celle due à Pro Natura, au WWF, à Mountain Wilderness Suisse et à la FP est arrêtée de manière globale à 500 fr. pour les deux instances (art. 4 al. 1 et 2 LTar) ; le CAS a quant à lui droit à une indemnité de 200 francs.

Prononce

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