

A1 19 41

ARRÊT DU 24 FÉVRIER 2020

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner, juge ; Frédéric Fellay, juge suppléant,

en la cause

WWF Suisse, WWF Valais, représentées par Maître M _____,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, COMMUNE, autre autorité, et les tiers concernés ci-après :

1. B _____,
2. C + D _____,
3. E _____,
4. F _____,
5. G _____,
6. H _____,
7. I _____,
8. J _____,
9. K _____,
10. L _____,
11. N _____, par O _____,

12. P_____ ,
13. Q_____ ,
14. R_____ ,
15. S_____ , par T_____ ,
16. U_____ + V_____ ,
17. W_____ , par X_____ ,
18. Y_____ ,
19. Z_____ ,
20. AA_____ ,
21. BB_____ ,
22. CC_____ ,
23. DD_____ ,
24. EE_____ ,
25. FF_____ , par GG_____ ,
26. GG_____ ,
27. HH_____ ,
28. II_____ , représentée par Maître JJ_____ ,
29. KK_____ ,
30. LL_____ ,
31. MM_____ , représentée par NN_____ ,
32. OO_____ , représenté par NN_____ ,
33. PP_____ ,
34. QQ_____ ,

(aménagement du territoire, révision totale du PAZ et du RCCZ de l'ancienne commune de RR_____)

recours de droit administratif contre la décision du 13 décembre 2018

Faits

A. Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2012, l'ancienne commune de RR_____, qui a fusionné avec la commune de A_____ avec effet au xxx 2017, a mis à l'enquête publique la révision globale de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) et de son plan d'affectation des zones (PAZ) adoptés par l'assemblée primaire le 13 juillet 1973 et approuvés par le Conseil d'Etat le 14 août 1974 et le 24 septembre 1980, ainsi que plusieurs plans d'aménagements détaillés (PAD). L'objectif principal de cette démarche était de rendre le PAZ conforme au droit (cf. p. 1 et 5 du rapport selon art. 47 OAT, version du 15 janvier 2014). Une enquête complémentaire est intervenue le 27 septembre 2013 (B.O. n°xxx) à la suite de modifications apportées aux documents publiés en 2012.

Le WWF Suisse et sa section valaisanne (ci-après : le WWF) ont formé opposition dans des écritures du 4 juin 2012 puis 31 octobre 2013 critiquant en substance le caractère largement surdimensionné de la zone à bâtir projetée.

Le 7 novembre 2013, le conseil municipal de RR_____ a rejeté l'opposition du WWF et a soumis le dossier à l'assemblée primaire. Le 29 novembre 2013, celle-ci a adopté le RCCZ et le PAZ, ainsi que les PAD. Cette décision a été rendue notoire par avis inséré au B.O. n° xxx du xxx 2013.

B.a Le 6 janvier 2014, le WWF a déféré les décisions de l'exécutif et de l'assemblée primaire de RR_____ auprès du Conseil d'Etat. Il a conclu à l'annulation pure et simple de ces prononcés compte tenu des modifications fondamentales qu'impliquait une mise en conformité du RCCZ et du PAZ.

Le 14 janvier 2014, la municipalité de RR_____ a transmis le dossier au Conseil d'Etat en vue de son homologation.

Dans son préavis de synthèse du 29 septembre 2016 (dossier du CE, p. 109), le Service du développement territorial (SDT) a préalablement signalé que le PAZ actuel n'était pas conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Il a ensuite relevé que la densité des zones à bâtir dévolues à l'habitat du projet de PAZ adopté par l'assemblée primaire, soit 1089 m²/he (habitants/emplois), était largement supérieure à la médiane de référence des communes catégorisées dans l'espace coteaux et vallées latérales du Concept cantonal de Développement

territorial (CCDT), qui était de 441 m²/he. Les zones à bâtir dévolues à l'habitat du PAZ proposé étaient surdimensionnées par rapport aux besoins à 15 ans, le surplus théorique s'élevant à 22 ha. Il y avait donc lieu de les réduire en concentrant le développement des constructions en continuité des noyaux formés par les villages historiques de SS_____, TT_____ (d'en Bas, du Milieu et d'en Haut) et de RR_____, à proximité des services existants. En outre, il s'agissait de stopper l'étalement des constructions et le mitage du territoire sur les hauts de la commune, principalement destinés à accueillir des résidences secondaires alors que leur construction n'était plus autorisée aujourd'hui. Pour atteindre ce but, le SDT a proposé au Conseil d'Etat de refuser l'homologation de différents secteurs (cf. son plan du 29 septembre 2016, dossier du CE, p. 100). Il a précisé que, si elles étaient toutes suivies, ses propositions allaient ramener le surplus théorique à 1.2 ha. Cet excédent lui apparaissait acceptable dans la mesure où les surfaces non construites se concentraient à proximité des noyaux formés par les villages de SS_____, TT_____, et de RR_____. Leur développement n'aggraverait donc pas le degré de mitage du territoire. La densité de la zone à bâtir passerait à 651 m²/he. Selon le SDT, la densité réelle allait encore se rapprocher de la densité médiane de référence de 441 m²/he en utilisant le potentiel de développement vers l'intérieur. En outre, dans le cadre d'une approche qualitative prenant en compte la forte proportion de résidence secondaire (70% environ) et les possibilités effectives de densification qui en découlaient, une densité réelle légèrement supérieure à la densité médiane était tolérable.

Par écriture séparée du 29 septembre 2016, le SDT s'est déterminé sur le recours du WWF. Il a estimé que les griefs de la fondation en lien avec le surdimensionnement de la zone à bâtir étaient justifiés. Ceux-ci deviendraient toutefois sans objet si les conditions de son préavis de synthèse, qui demandait le refus de classement en zone à bâtir de plusieurs secteurs, dont ceux mis en cause par le WWF, étaient suivies.

Le 29 novembre 2016, la commune de RR_____ a indiqué souscrire à certaines des propositions du SDT. En revanche, plusieurs secteurs, relevant à son sens d'une « priorité 1 », devaient être impérativement maintenus. Ces secteurs portent les chiffres 3.1, 4.1, 5.1, 6.1, 6.2 et 7.1 et figurent en rouge sur un plan annexé à la prise de position communale (dossier du CE, p. 132).

Le 9 mars 2017, le Service des affaires intérieures et communales (SAIC) chargé d'instruire la demande d'homologation a informé la commune de A_____ – la fusion étant effective depuis 1^{er} janvier 2017 – de l'intention du Conseil d'Etat d'approuver le

PAZ selon le préavis du SDT, en rangeant cependant en zone à bâtir les secteurs relevant d'une priorité 1 selon l'ancienne commune de RR_____.

En séance du 6 avril 2017, la municipalité de A_____ a décidé de souscrire à cette proposition et a confirmé la demande d'homologation du PAZ.

Dans son rapport de synthèse complémentaire du 9 octobre 2017, le SDT a maintenu la position exposée le 29 septembre 2016, ceci pour l'ensemble des secteurs concernés.

Par avis paru au B.O. n° xx du xxx 2018, le Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) a informé les propriétaires intéressés que, dans le cadre de la procédure d'homologation, il était envisagé d'apporter de substantielles modifications à la décision prise par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de RR_____ le 29 novembre 2013. Il a ouvert un délai de 30 jours durant lequel les documents en cause, ainsi qu'un plan conçu afin d'explicitier lesdites modifications, pouvaient être consultés et des observations être déposées.

Plusieurs propriétaires se sont manifestés à la suite de cette publication.

Le 23 juillet 2018, le WWF a fait valoir que les modifications envisagées allaient dans le bon sens. Elles n'étaient cependant pas suffisantes puisqu'elles ne suivaient pas intégralement les recommandations émises par le SDT. Pour le WWF, l'ensemble des secteurs mis en évidence par cet organe spécialisé devaient être rangés en zone réservée. Le WWF a également critiqué la zone artisanale et commerciale projetée au lieu-dit « Les UU_____ ». Selon lui, il n'était pas justifié d'ouvrir en périphérie des villages, au milieu de la zone agricole, plate de surcroît et non desservie par les transports publics, une petite zone artisanale et commerciale. Le territoire de RR_____ faisait désormais partie de la commune de A_____, qui devait mettre à disposition de sa population des zones artisanales adéquates selon une vision globale et coordonnée.

Le WWF a réitéré cette position dans son écriture du 14 septembre 2018.

B.b Par décision du 13 décembre 2018 publiée au B.O. n° xx du xxx 2018 et communiquée à l'ensemble des personnes ayant émis des observations dans le cadre de l'avis informatif, le Conseil d'Etat du canton du Valais a homologué le PAZ et le RCCZ adoptés par l'assemblée primaire de l'ancienne commune de RR_____, avec les modifications visées dans l'avis informatif.

Le même jour, le Conseil d'Etat a séparément admis le recours du WWF dans la mesure des modifications contenues dans sa décision d'homologation. Il l'a rejeté au surplus. Les modifications apportées au stade de l'approbation cantonale avaient drastiquement réduit la zone à bâtir du territoire de l'ancienne commune de RR_____, en la faisant passer de 53.5 ha (selon la décision de l'assemblée primaire du 29 novembre 2013), à quelques 24 à 25 ha. De l'avis de l'exécutif cantonal, cette solution intermédiaire était adéquate et raisonnable, car elle permettait de concilier les impératifs en matière d'aménagement du territoire et le contexte juridique et politique singulier du cas. Sur ce point, le Conseil d'Etat a rappelé que le projet de révision avait été adopté par l'assemblée primaire antérieurement à la révision de la LAT et qu'il était en cours depuis plus d'une décennie, puisque l'ancienne commune de RR_____ avait obtenu l'accord cantonal de principe en date du 7 janvier 2009. Sous un angle politique, la fusion avec la municipalité de A_____ au xxx 2017 avait eu divers effets. Elle avait soustrait le territoire de l'ancienne commune de RR_____ à la législation visant la limitation des résidences secondaires et faussait le calcul du besoin théorique pour les quinze prochaines années, puisqu'il tenait compte uniquement du territoire de l'ancienne commune. A l'inverse de ce que prétendait le WWF, ce contexte extrêmement singulier justifiait amplement de tenir compte de la priorité 1 établie par l'ancienne municipalité de RR_____. La conservation des secteurs y relatifs en zone à bâtir, soit un peu plus de 3 hectares, constituait une concession dérisoire par rapport aux surfaces qui avaient été classées en zone d'affectation différée et au refus d'homologation de la zone de Mayens de VV_____. Le Conseil d'Etat a signalé qu'il reviendra à la commune de A_____ de procéder à une nouvelle analyse de la zone à bâtir en fonction de son périmètre d'urbanisation (PU). Le Conseil d'Etat a finalement relevé que le SDT n'avait jamais remis en cause la zone artisanale prévue dans le secteur des UU_____. Il s'agissait là encore d'un projet de l'ancienne commune de RR_____ qui avait été repris par la municipalité de A_____.

C. Le WWF a recouru céans le 4 février 2019 en concluant principalement à la réforme de la décision attaquée en ce sens que (1) le PAZ est modifié de manière ce que tous les secteurs numérotés 1 à 7 et délimités en rouge sur le plan annexé à la détermination du 29 septembre 2016 du SDT sont classés en zone non constructible (zone agricole, subsidiairement zone d'affectation différée), respectivement maintenus en zone non constructible ; (2) la zone artisanale au lieu-dit « Les UU_____ » est supprimée, les terrains correspondants demeurant en zone agricole ; (3) le RCCZ est modifié conformément aux exigences figurant en page 17 du préavis précité du SDT et des

déterminations des 20 octobre 2016 et 25 septembre 2017 du service administratif et juridique. A titre subsidiaire, le WWF conclut à l'annulation pure et simple de la décision attaquée et des décisions communales des 5 et 29 novembre 2013. La recourante soutient que la proposition du SDT laissant un surplus de 1.2 ha constituait, sous l'angle quantitatif du dimensionnement, un minimum. Il n'était pas question d'aller plus loin. Or, le Conseil d'Etat avait rajouté 3 ha de zone à bâtir sans fournir d'argument convaincant sous l'angle de l'article 15 LAT. Le WWF persiste également à contester l'ouverture d'une zone artisanale et commerciale des UU_____ pour les motifs vainement invoqués devant l'autorité de recours administratif.

Le 27 février 2019, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il renonçait à se déterminer sur le recours, dont il a simplement proposé le rejet. Le même jour, la Ville de A_____ a conclu au rejet du recours, en insistant sur les nombreux échanges de vues intervenus dans le cadre de la procédure d'homologation. Le Conseil d'Etat avait accepté de maintenir en zone à bâtir les parcelles relevant d'une priorité 1 aux termes d'une pesée d'intérêts. La Ville de A_____ se ralliait dès lors à cette position. Quant à la zone artisanale litigieuse, elle avait été voulue par l'ancienne commune de RR_____ et acceptée par le Conseil d'Etat. En tout état de cause, la localisation de cette zone allait être réexaminée dans le cadre de la révision globale du plan des zones des communes fusionnées.

Le recours du WWF a été transmis aux différents propriétaires des parcelles dont le classement en zone à bâtir est contesté pour réponse. Certains d'entre eux se sont déterminés (Z_____, le 22 avril 2019 ; Y_____, le 25 avril 2019 ; MM_____ et OO_____, le 2 mai 2019 ; LL_____, le 3 mai 2019 ; C_____ et D_____, le 5 mai 2019 ; II_____, le 19 juin 2019).

Le WWF a maintenu ses conclusions le 19 juillet 2019 en signalant que le taux de résidences secondaires de la commune de A_____ n'était pas loin de la limite de 20 %.

L'instruction s'est close le 22 juillet 2019.

Considérant en droit

1. Personne ne conteste la qualité pour recourir du WWF Suisse dans la présente affaire (art. 80 al. 1 let. a, 44 al. 1 let. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6, art. 12 al. 1 let. b et al. 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 – LPN ; RS 451). A juste titre. L'on peut sur ce point renvoyer aux motifs et références (notamment ATF 142 II 509 cons. 2) pertinents de la décision attaquée (consid. 1). Le recours étant régulièrement formé, il y a lieu d'entrer en matière (art. 38 al. 4 LcAT ; art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. Le recours peut être tranché sans l'inspection des lieux que propose le WWF, étant entendu que le dossier déposé par le Conseil d'Etat comporte différents plans permettant notamment de situer la zone artisanale et commerciale litigieuse. Cette offre de preuves sera rejetée par appréciation anticipée de son utilité (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3. Le WWF reproche au Conseil d'Etat de s'être écarté de la proposition du SDT, alors que celle-ci admettait déjà un surplus de 1.2 ha. En substance, il soutient que le classement en zone à bâtir des secteurs relevant, selon la commune de RR_____, d'une priorité 1, soit quelque 3 ha, ne se justifie pas sous l'angle de l'article 15 LAT.

3.1 L'autorité d'homologation doit notamment vérifier le correct dimensionnement des zones à bâtir. Des zones surdimensionnées sont non seulement inappropriées, mais aussi illégales (art. 15 al. 1 et 2 LAT ; ATF 140 II 25 consid. 4.3). Confronté à une zone à bâtir trop vaste, le Conseil d'Etat est tenu de la réduire (arrêts du Tribunal fédéral 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4.2 et 10, 1P.115/2003 du 11 juillet 2003 consid. 4.4 et 1A.37/1999 – 1P.133/1999 du 17 août 1999 consid. 5b, 5d et 8b publié *in* : Pra 2000 8 p. 32, concernant trois affaires valaisannes).

Les zones à bâtir doivent être définies de manière à correspondre aux besoins des quinze années suivantes (art. 15 al. 1 LAT). Ce critère n'est pas le seul permettant de délimiter les zones à bâtir. Comme toute mesure d'aménagement du territoire, cette délimitation est soumise à une pesée globale et une coordination de tous les aspects et intérêts importants liés au territoire (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling *in* : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 56 *ad* art. 15 LAT). Il s'agit notamment de prendre en compte les buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), ainsi que les dispositions du plan directeur

cantonal (PDC) et celles sur les zones à bâtir (*ibidem*). Le principe de concentration joue un rôle important lors de la délimitation des zones à bâtir. Il exige que l'urbanisation soit concentrée sur des zones rattachées entre elles, clairement délimitées du territoire environnant non constructible et réduites au strict nécessaire (*ibidem*, n° 84 *ad art.* 15 LAT).

3.2 Le Conseil d'Etat argue d'une solution « intermédiaire » qu'elle juge « adéquate et raisonnable » dans la mesure où elle permettrait de concilier les impératifs en matière d'aménagement du territoire et le contexte juridique et politique singulier du cas. Les arguments qu'avance l'autorité précédente à ce propos ne résistent cependant pas à l'examen.

3.2.1 D'abord, au vu des chiffres en cause (*infra* let. B.a), l'autorité précédente a sans nul doute procédé à une réduction « drastique » de la zone à bâtir du PAZ adopté le 29 novembre 2013 par l'assemblée primaire. Elle a toutefois maintenu en zone à bâtir les secteurs relevant d'une priorité 1 que le SDT avait, au vu de son analyse du besoin du 29 septembre 2016 confirmée le 9 octobre 2017, recommandé de ranger en zone d'affectation différée. Le Conseil d'Etat estime que cette concession de quelque 3 ha est « dérisoire » par rapport aux secteurs mis en zone d'affectation différée. Ainsi que le relève le WWF, cet argument n'est juridiquement pas pertinent. L'autorité cantonale d'homologation a pour tâche de contrôler la légalité des plans. Elle doit en particulier s'assurer que ceux-ci respectent les exigences de l'article 15 LAT, lesquelles ne sauraient être revues à la baisse sous prétexte que le PAZ dont l'approbation est requise prévoit des zones à bâtir nettement surdimensionnées et nécessite d'importantes mesures de réductions.

3.2.2 En deuxième lieu, il importe peu de savoir que le projet de révision a été adopté par l'assemblée primaire antérieurement à la révision de la LAT ou que le processus est en cours depuis plus d'une décennie. L'obligation de redimensionnement, qui figure explicitement dans la LAT révisée (art. 15 al. 2 LAT), répond à des buts et principes fondamentaux de l'aménagement du territoire. En cela, l'application de cette norme par l'autorité d'homologation s'impose quand bien même le PAZ en cause avait été adopté avant que n'entre en vigueur la nouvelle du 15 juin 2012. De toute manière, le Tribunal fédéral a, dans sa jurisprudence rendue en application de l'ancien article 15 LAT, constamment exigé la réduction des zones à bâtir trop grandes et jugé que des mesures allant dans ce sens revêtent un intérêt public important (p. ex. ATF 116 Ia 328 consid. 4b, 102 Ia 430 consid. 4b).

3.2.3 L'argument tiré de la fusion de communes ne permet pas non plus de justifier l'homologation des secteurs litigieux. Il y a certainement lieu d'admettre qu'une fusion de communes puisse influencer la stratégie de développement des territoires des entités concernées et qu'une réflexion à ce sujet devra être menée par la municipalité de A_____ pour être ensuite transposée dans ses instruments de planification et de construction. Les règles régissant la fusion d'espèce (cf. art. 7 de la loi sur la fusion des communes municipales et bourgeoises de A_____ et de RR_____ du 9 mars 2016 ; RS/VS 175.101) en tiennent d'ailleurs compte puisqu'elles prévoient que le PAZ et le RCCZ des anciennes entités restent en vigueur pour une durée transitoire à l'échéance de laquelle ils devront être uniformisés. Reste que le dossier à l'examen, qui se rapporte à une procédure de révision spécifique au PAZ de RR_____, ne renferme aucune analyse liée à la fusion. En particulier, ni la commune de A_____, ni le Conseil d'Etat n'ont présenté un calcul du besoin infirmant celui établi par le SDT et permettant d'admettre que le classement supplémentaire de 3 ha de terrains en zone à bâtir respecte les conditions de l'article 15 LAT. L'argument tiré du fait que le territoire de RR_____ ne tombe, ensuite de la fusion, plus sous le coup de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires – LRS ; RS 702), ne peut non plus être retenu du moment que les conséquences en découlant, dans le contexte du dimensionnement de la zone à bâtir, n'ont aucunement été étudiées. Sur ce point, il importe de constater que l'ancienne commune de RR_____ n'avait aucunement motivé sa demande de maintien en zone à bâtir des secteurs selon elle prioritaires au regard de cette problématique (cf. sa détermination du 22 novembre 2016, dossier du CE, p. 128). De surcroît, les secteurs en priorité 1 contestés par le WWF appartiennent à la zone H30 dont le but est, aux termes de l'article 27 RCCZ, « d'augmenter les possibilités d'habitation destinées aux résidences principales dans les environs des villages ». L'argument en lien avec la possibilité retrouvée d'ériger des résidences secondaires n'apparaît, de ce fait, guère pertinent. Enfin, le Conseil d'Etat l'affirme lui-même : la commune de A_____ devra procéder à une nouvelle analyse de la zone à bâtir en fonction du PU sur l'ensemble de son territoire (p. 6, 1^{er} § *in fine* de la décision sur recours attaquée). L'exécutif cantonal ne peut, en toute logique, se prévaloir d'une analyse qui n'a pas eu lieu pour justifier sa décision d'homologuer une zone à bâtir dépassant significativement les besoins en terrain constructible tels qu'ils ressortent du dossier.

Cela étant, l'on peut concevoir que les autorités précédentes, en particulier la commune fusionnée, entendent mener à chef un processus de révision entamé bien avant la fusion, ce d'autant plus qu'il ressort de la décision attaquée (p. 3 *in fine*) qu'il s'agit, en

réalité, de l'adoption d'un premier plan « devant se conformer aux exigences du droit fédéral ». En l'état des choses, il n'est cependant pas possible de tenir compte de la fusion autrement qu'en classant en zone d'affectation différée les surfaces ne répondant pas aux besoins probables qui sont, en l'occurrence, ceux qu'a identifiés le SDT. Cette solution, que le Conseil d'Etat a utilisée pour tous les autres secteurs, tient valablement compte de la possibilité que certains terrains soient mis en zone à bâtir – ou alors en zone agricole, compte tenu du PU qu'aura délimité l'autorité communale –, dans le cadre d'un réexamen ultérieur du PAZ (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, *op. cit.*, n° 64 ad art. 15 LAT).

3.2.4 Les quelques éléments avancés par le Conseil d'Etat dans sa décision ou par les propriétaires concernés, dans leurs déterminations céans, pour justifier l'intégration de certains secteurs jugés prioritaires par l'ancienne commune de RR_____, ne peuvent pas être retenus.

Le prononcé attaqué note que le secteur de WW_____ (priorité 4.1) se situe à proximité immédiate du village, souligne que son périmètre a été rétréci et qu'un plan d'aménagement spécial en assure un développement par étapes. Les constatations du SDT (cf. p. 4 ch. 4 de son préavis du 29 septembre 2016) selon lesquelles cette zone constitue une surface ouverte importante, pour l'essentiel non bâtie, en partie boisée et partiellement exploitée par l'agriculture n'en demeurent pas moins valables. Elles résistent aux remarques de Z_____ (propriétaire du n° xx1), qui prétend à tort être entourées de construction, et à celles de MM_____ et OO_____ (n° xx2, copropriété des prénommés, et n° xx3_____, propriété exclusive MM_____), qui insistent sur le fait que le n° xx2_____ jouxte des parcelles construites sans préciser que ce terrain a également de nombreuses limites communes avec plusieurs biens-fonds non bâtis (n°s xx4_____, xx5_____, xx6_____, xx7_____) ou inconstructibles, car sis dans une aire forestière (n°s xx8_____, xx9_____, xx10_). Quant au n° xx3_____, il abrite une construction que MM_____ dit être sa résidence principale ; celle-ci est toutefois entourée de parcelles non construites au cœur de la zone à aménager des WW_____. Les époux C_____ + D_____ évoquent leur intention de construire un garage et deux places de parc sur le n° xx11, également dans le secteur des WW_____. Il s'agit d'un intérêt financier devant céder à l'intérêt public auquel répond une mesure tendant à dimensionner les zones à bâtir d'un plan d'affectation conformément aux exigences du droit fédéral (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 2.1 et les références et arrêt

1P.115/2003 précité consid. 4.3 ; Eloi Jeannerat/Pierre Moor, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, n° 43 *ad art.* 14 LAT).

Le Conseil d'Etat a relevé que l'ancienne commune de RR_____ entendait garantir la continuité du village en rangeant en zone à bâtir le secteur de XX_____ (priorité 3.1) : cette volonté ne suffit pas à pallier l'absence de besoins en terrains constructibles. L'on observera, au demeurant, que les terrains concernés sont non bâtis et que, bien que géographiquement proches du village de RR_____, ils n'en restent pas moins situés en périphérie puisqu'ils jouxtent la zone agricole. Le constat qui précède vaut pour le secteur la TT_____ d'en haut (LA) soumis au cahier des charges « Les XX_____ » (priorités 6.1.et 6.2).

Enfin, ni la décision d'homologation ni celle sur recours du WWF n'avancent de circonstances justifiant concrètement une mise en zone à bâtir du solde des secteurs de priorité 1 (5.1 et 7.1). Il_____, propriétaire de la parcelle n° xx12, dans le secteur 5.1, souligne que les surfaces rangées en priorité 1 ne présentent pas toutes les mêmes caractéristiques. Elle fait valoir que son terrain est en bordure de routes et situé dans un secteur passablement bâti. Le SDT (cf. p. 4 ch. 4 de son préavis du 29 septembre 2016) avait toutefois constaté que cette parcelle et sa voisine à l'est (n° xx13) constituaient un espace ouvert, exploitable par l'agriculture, ce que Il_____ ne conteste pas. L'on ne saurait dès lors considérer qu'un classement en zone à bâtir de la parcelle n° xx12 s'imposerait sous l'angle de l'article 15 LAT. Selon la jurisprudence, même des parcelles équipées ou comportant déjà des constructions peuvent – ou au besoin doivent – être affectées à une zone de non bâtir (ATF 113 la 362 consid. 2b, 105 la 233 consid. 3c/aa). Dans le contexte de la délimitation d'un PAZ conforme à la LAT sur un territoire très largement mité comme l'est celui de RR_____, il doit en aller ainsi de surfaces se prêtant de fait à une affectation agricole dans un secteur comportant des terrains d'emblée rangés par l'ancienne commune de RR_____ en zone agricole (cf. la bande s'étendant en direction du nord-ouest depuis la TT_____ du Milieu) ou que le Conseil d'Etat a classés en zone d'affectation différée (cf. p. ex. n°s xx14, xx15 faisant face au n° xx12, au-delà de la route). Les époux MM_____ et OO_____ possèdent encore la parcelle n° xx16 dans le secteur 7.1 qui devrait, selon eux, demeurer constructible au vu « contexte singulier » lié à la fusion et parce que l'ancienne commune de RR_____, en faisant usage de son « large pouvoir d'autonomie », l'avait classé dans la priorité 1. Les communes valaisannes disposent, il est vrai, d'une large autonomie en matière d'aménagement du territoire (RVJ 2001 p. 51 consid. 4a et les références). Leurs prérogatives doivent cependant être exercées dans les limites

légales, en particulier celles de l'article 15 LAT, qui impose de réduire les zones à bâtir dévolues à l'habitat trop vaste du PAZ litigieux. Les arguments avancés par le SDT pour justifier une mise en zone d'affectation différée du secteur 7.1 sont pour le reste convaincants. Ce service a souligné qu'aux termes du cahier des charges de la zone à aménager y relative, le centre de ce secteur n'était pas accessible et que la structure du parcellaire ne permettait pas une mise en valeur adéquate des terrains. L'on ajoutera que les surfaces que le SDT proposait de ranger en zone d'affectation différée sont clairement périphériques et vierges de construction. Dans ces conditions, l'on ne saurait considérer, comme LL_____, propriétaire du n° xx17 dans le secteur 7.1, qu'il soit « impératif de maintenir cette zone à bâtir pour un développement harmonieux et respectueux du plan d'affectation du village de la TT_____ à RR_____ ».

3.3 Les considérants qui précèdent conduisent à admettre le grief du WWF tiré d'un dimensionnement illégal (art. 15 LAT) du PAZ litigieux en lien avec les secteurs de priorité 1 laissés constructibles par le Conseil d'Etat, contrairement au préavis du SDT.

3.4 Il sied finalement de préciser à Y_____, qui estime pouvoir prétendre à une compensation financière, qu'il ne revient pas au Tribunal de se prononcer à ce propos. Le droit à une indemnité et, le cas échéant, la fixation de celle-ci doivent être tranchés par une commission d'estimation dans le cadre de la procédure prévue à cet effet, ainsi que le prévoit l'article 63 de la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (LEx/VS ; RS/VS 710.1).

4. Le WWF met également en cause la zone artisanale et commerciale (à aménager) des UU_____, qui se destine aux activités économiques de type artisanal et commercial, « pour des entreprises favorisant le développement économique de la commune » (cf. art. 33 RCCZ). Selon lui, il ne se justifierait pas d'ouvrir une pareille zone en périphérie des villages, au milieu de la zone agricole, plate de surcroît et non desservie par les transports publics. En outre, compte tenu de la fusion, il revenait à la commune de A_____ de mettre à disposition de sa population des zones artisanales adéquates selon une vision globale et coordonnée.

4.1 Les différentes utilisations du sol au sein de la zone à bâtir doivent remplir les conditions de l'article 15 LAT, en particulier pour ce qui concerne le besoin prévisible pour les quinze prochaines années. Les buts et principes de la LAT doivent être par ailleurs respectés (cf. Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, *op. cit.*, n° 18 *ad* art. 15 LAT). La zone à bâtir est destinée à favoriser une urbanisation tendant à une unité économique à l'intérieur d'un espace doté d'une certaine cohérence, de sorte que la création de zones

à bâtir minuscules n'assure pas une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (ACDP P.60/94 du 14 juin 1994 consid. 2b). Il convient de procéder à une pesée des intérêts où ceux de la région doivent aussi être pris en considération. Ceci vaut en particulier pour la détermination des zones artisanales : le développement des constructions dans une commune dépend également de l'offre des terrains à bâtir dans les communes voisines, donc de facteurs régionaux (ATF 117 la 430 consid. 4b). Il importe à cet égard de connaître de manière précise l'étendue des terrains classés en zones artisanales, non seulement sur la commune concernée, mais également sur les communes voisines (arrêt du Tribunal fédéral 1P.179/2004 du 2 septembre 2004 consid. 3.2 et les références citées).

Ces principes se retrouvent dans les fiches, anciennes (A.3/2) et actuelles (C.4), du PDC concernant les zones industrielles et artisanales, respectivement les zones d'activités économiques. Ces fiches demandent de justifier le besoin de créer une telle zone et de mieux utiliser les zones existantes. En particulier, le principe de coordination n° 5 de la fiche C.4 indique qu'il s'agit de « s'assurer que l'extension ou la création de nouvelles zones d'activités se fasse sur la base d'un besoin reconnu et d'une coordination intercommunale, en collaboration avec les Antennes régionales et au travers, si nécessaire, d'un plan directeur intercommunal, en tenant compte des besoins des entreprises, de l'accès au réseau routier, aux transports publics et à la mobilité douce quotidienne, et en appliquant les dispositions de l'article 15 LAT ». Selon la marche à suivre arrêtée par les fiches susmentionnées, les communes doivent ainsi définir la fonction, la localisation et la délimitation de leurs zones d'activités économiques sur la base d'une analyse des besoins et d'une stratégie régionale, ce que le canton doit vérifier dans le cadre de l'examen des plans d'affectation des zones.

4.2 En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que le WWF n'avait apporté aucun argument permettant de s'écarter de la position du SDT, qui n'avait, selon l'exécutif cantonal, jamais remis en cause la zone en question. Il _____, qui possède une parcelle (n° xx19) dans ce secteur, partage ce point de vue en jugeant, par ailleurs, que les griefs du WWF relèvent de l'inopportunité. Le considérant 4.1 montre que tel n'est pas le cas. Ceci précisé, l'on remarquera que les dossiers en mains du Tribunal ne contiennent, en réalité, aucune prise de position du SDT sur le bien-fondé, pourtant contesté, de la zone des UU _____. Quant au rapport selon l'article 47 OAT (version du 15 janvier 2014, p. 21), qui doit notamment démontrer comment le plan directeur cantonal aura été pris en considération (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, *op. cit.*, n° 47 *ad* Remarques préliminaires), il se limite à préciser que la zone litigieuse doit permettre l'implantation

d'entreprises d'importance locale non gênantes afin de maintenir un minimum d'activités sur la commune en signalant que le PAZ actuel ne prévoyait pas de zone de ce genre. Le dossier ne révèle aucune analyse du besoin et aucune vérification de celui-ci permettant au Tribunal d'infirmer les critiques du WWF, que le Conseil d'Etat ni la Ville de A_____ ne cherchent à réfuter. La réponse céans de la Ville de A_____ tend même plutôt à les conforter : cette autorité se retranche derrière une volonté des précédentes autorités tout en annonçant que la localisation de la zone litigieuse fera l'objet d'un nouvel examen dans le cadre de la révision globale des PAZ des communes fusionnées. Sur ce point, l'on ajoutera que la fusion rend la justification d'un besoin effectivement plus nécessaire encore, sans compter que le dossier évoque l'existence d'une zone artisanale sur la commune de YY_____ avec laquelle une coordination était initialement envisagée dans le cahier des charges de la zone à aménager des UU_____, avant d'être supprimée (cf. avenant au rapport selon l'art. 47 OAT du 30 avril 2014, p. 15). Plus généralement, les autorités précédentes n'entreprennent pas de démontrer qu'une pesée d'intérêts, qui ne ressort non plus du dossier, plaiderait pour la création, à cet endroit, d'une zone à bâtir de taille relativement réduite séparée des autres zones constructibles du territoire, et que cette mesure d'aménagement serait en définitive conforme aux buts et aux principes de la LAT et du PDC.

4.3 Dans ces conditions, l'approbation de la zone artisanale et commerciale des UU_____ ne peut pas être confirmée.

5.1 Le recours du WWF doit être admis. En conséquence, la décision du Conseil d'Etat sur recours doit être annulée de même que sa décision d'homologation, s'agissant, d'une part, des secteurs de priorité 1 maintenus constructibles, qui ne peuvent pas être classés en zone à bâtir, et de la zone artisanale et commerciale des UU_____, dont la création ne peut pas être confirmée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 L'issue de la cause commande de remettre les frais de la procédure céans et de la procédure de recours administratif devant le Conseil d'Etat (art. 89 al. 4 LPJA).

5.3 La commune de A_____ versera au WWF, qui l'a requis et qui obtient gain de cause, une indemnité pour ses dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Le montant de ces dépens est fixé à 3000 fr. (TVA incluse) pour les deux instances de recours ; il tient compte du travail effectué par Maître M_____, qui a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours (8 et 6 pages) et de plusieurs déterminations (art. 4, 27, 37 al. 2 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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis. En conséquence, la décision sur recours du 13 décembre 2018 du Conseil d'Etat est annulée, de même que sa décision d'homologation du même jour, en tant que ce prononcé porte, d'une part, sur les secteurs de priorité 1 maintenus constructibles et que le SDT proposait de classer en zone d'affectation différée, et, d'autre part, sur la zone artisanale et commerciale des UU_____.
2. Il n'est pas perçu de frais, ni céans ni en procédure de recours administratif.
3. La commune de A_____ versera une indemnité de dépens de 3000 fr. au WWF pour les deux instances de recours.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M_____, pour le WWF, à la commune de A_____, au Conseil d'Etat, ainsi qu'à l'ensemble des propriétaires, respectivement aux mandataires qu'ils ont le cas échéant désignés, dont la liste figure en pages 1 et 2 de l'arrêt, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial, à Berne.

Sion, le 24 février 2020

Cour de droit public

Le président :

Chr. Joris