

A1 13 227

ARRÊT DU 27 JUIN 2014

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

en la cause

WWF SUISSE, recourant, représenté par Maître A_____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE B_____**, autre autorité, représentée par Maître C_____

(modifications partielles du PAZ et du RCCZ de B_____ - surfaces d'assolement)

recours de droit administratif contre la décision du 23 janvier 2013

Faits

A. Le xxx 2009, la commune de B_____ fit publier un avis au Bulletin officiel (ci-après : B. O.) n° xxx, informant qu'elle avait élaboré un avant-projet de révision partielle du règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) et du plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ). Cette publication suscita quelques remarques du WWF Suisse, le xxx 2009. Le 31 mars 2010, la commune transmit cet avant-projet au canton pour examen préalable par les services concernés. Le 27 août 2010, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) rendit un premier préavis de synthèse, ce qui permit à la commune de modifier le projet avant de le mettre à l'enquête publique le xxx 2011 (B. O. n° xxx). Cette publication suscita douze oppositions, dont celle du WWF, le xxx 2011, qui voulait assurer la prise en compte des valeurs naturelles sises sur le territoire communal.

A la suite d'une rencontre de conciliation, le conseil communal de B_____ statua sur cette opposition, le 17 août 2011, acceptant certaines revendications et la rejetant pour le surplus. Le WWF n'a pas recouru contre ce prononcé.

B. Le xxx 2011, le conseil général de B_____ adopta le projet de modification partielle du PAZ et du RCCZ adapté, décision qui fut publiée au B. O. n° xxx du xxx 2011. L'enquête publique qui suivit cette publication suscita trois recours. Le WWF ne s'opposa pas à cette décision.

C. Le 31 janvier 2012, la commune de B_____ adressa le dossier au Conseil d'Etat pour homologation du projet de PAZ et de RCCZ. Dans ce cadre, l'organe chargé d'instruire les dossiers d'homologation pour le Conseil d'Etat (ci-après : SAIC) requit du SDT un préavis de synthèse sur le projet. Au cours de la consultation des services cantonaux intéressés, le projet de PAZ et de RCCZ a encore été modifié à plusieurs reprises afin de tenir compte de certains préavis provisoirement négatifs, notamment ceux du Service de l'agriculture (ci-après : SAgr), du Service des forêts et du paysage (ci-après : SFP) et du Service de la protection de l'environnement (ci-après : SPE). Ces trois organes rendirent par la suite des préavis positifs, respectivement les 20 août, 29 août et 25 octobre 2012, moyennant le respect de certaines conditions. Pour le SAgr, celles-ci concernaient la création de surfaces d'assolement (ci-après : SDA) dans les secteurs du D_____ et du E_____ ; elles étaient les suivantes :

- Pour le secteur du D_____ affecté en zone nature et classé en SDA, aucun aménagement ou modification du sol qui entraverait l'utilisation des terres à des fins agricoles ne doivent être entrepris ;
- Pour le secteur du E_____, les terrains nouvellement affectés en SDA devront correspondre aux critères de qualité des surfaces d'assolement, conformément au document « Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), Aide à la mise en œuvre 2006 » édité par l'Office fédéral du développement territorial.

Le 7 novembre 2012, le SDT rendit un préavis de synthèse positif, sous certaines conditions, et proposa l'homologation du projet. Il constata en particulier que celui-ci touchait des terrains inventoriés dans le plan sectoriel des SDA pour un total de 132 550 m², que la commune proposait de compenser notamment sur l'ex-terrain de motocross du E_____ (zone à aménager ; 34 750 m²) et sur une parcelle en zone de protection de la nature au nord de l'étang du D_____ (12 155 m²). Il remarqua aussi que 13 255 m² de SDA n'avaient pas été compensés en l'état ; il proposa de le faire au moyen de parcelles sises en zones de protection de la nature à aménager, entre le canal et le Rhône, non loin du secteur du E_____.

Neuf jours plus tard, ce préavis fut transmis à la commune par le SAIC, qui proposa à celle-ci de procéder aux diverses modifications encore requises.

D. La commune de B_____ adressa, le 29 novembre 2012, une nouvelle requête d'homologation au Conseil d'Etat, à laquelle étaient notamment jointes les dernières versions des documents utiles : le RCCZ version 2.5 annotée, le RCCZ version 3.4 épurée, le PAZ 1 : 5000 et 1 : 10000, ainsi qu'un plan au 1 : 20000 actualisé faisant le bilan des surfaces d'assolement. Les services concernés furent à nouveau consultés et émirent tous des préavis positifs.

Le xxx 2012, un avis informatif concernant les modifications effectuées à la suite de l'approbation des plans par le conseil général, le xxx 2011, fut publié au B. O. n° xxx. Intéressé à formuler des observations dans le délai ouvert à cet effet, le WWF releva, le 9 janvier 2013, que le solde des SDA perdu lors de l'extension de la zone à bâtir, solde qu'il était prévu de compenser notamment en classant des SDA dans les sites protégés du E_____ et du D_____, ne devait pas toucher la zone de protection de la nature stricto sensu, les SDA pouvant poursuivre des objectifs contraires à ceux de ladite zone de protection. Le 22 janvier suivant, cette détermination fut transmise à la commune qui indiqua que la proposition de compenser les SDA dans les zones de protection de la nature avait été établie d'entente avec le SDT et le SAgr.

E. Le xxx 2013, le Conseil d'Etat approuva, sous certaines réserves, les modifications partielles du PAZ et du RCCZ de B_____ telles qu'adoptées par le conseil général de cette commune le xxx 2011. Cette décision fut publiée au B. O. n° xxx du xxx 2013. Le dossier finalement homologué comprenait un rapport selon l'article 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (ci-après : OAT ; RS 700.1) daté de juillet 2012, une étude nature et paysage actualisée en décembre 2011, le PAZ au 1 : 5000 mis à jour le 24 octobre 2012 ainsi que le PAZ au 1 : 10000 mis à jour le 12 juillet 2012 et, enfin, le RCC dans sa version 2.5 de novembre 2012.

F. Le 7 mars 2013, le WWF conclut céans, sous suite de dépens, principalement à l'annulation de cette décision du xxx 2013, à tout le moins en ce qu'elle modifiait la planification adoptée par le législatif communal le xxx 2011, et subsidiairement à l'annulation des conditions n^{os} 1 et 2 relatives aux secteurs du D_____ et du E_____, ainsi que du PAZ au 1 : 5000, le dossier étant renvoyé au Conseil d'Etat pour approbation d'un nouveau plan conforme au PAZ au 1 : 10000. Justifiant sa qualité pour agir sur la base des articles 12 ss de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), le recourant invoqua, à la forme, des violations de la procédure d'homologation, observant que le Conseil d'Etat ne pouvait pas, comme il l'avait fait, modifier le projet de planification adopté par le législatif communal sans l'aval de celui-ci et sans que les justiciables intéressés ne puissent consulter le dossier et faire valoir leur point de vue. Il releva, ensuite, que le PAZ au 1 : 5000 devait être annulé, car il avait été amputé d'une surface très importante de la zone agricole protégée et ne correspondait pas au PAZ au 1 : 10000. Enfin, il observa que l'emplacement des SDA ne figurait pas sur les plans approuvés, que cette question demeurait ouverte et qu'en tout état de cause, il s'opposait à la superposition de SDA sur des zones de protection de la nature, en raison de leur incompatibilité. A titre de moyens de preuve, le WWF proposa l'édition du dossier complet par le Conseil d'Etat, ainsi que le dépôt par le SFP du projet de décision concernant la protection du site du E_____.

Le Conseil d'Etat déposa son dossier et proposa de rejeter le recours, le 27 mars 2013, estimant que le WWF n'avait pas la qualité de partie dans la procédure d'homologation du moment qu'il s'était abstenu de recourir contre le projet de planification adopté par le législatif communal le xxx 2011.

Le 25 avril 2013, la commune de B_____ proposa de déclarer le recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter ; elle demanda des dépens. A la suivre, le WWF n'avait pas la qualité pour agir au sens de l'article 12 LPN, non seulement parce

que cette disposition ne lui permettait pas de discuter de la planification de surfaces d'assolement, mais aussi parce qu'il n'avait pas participé aux phases antérieures de la procédure. En outre, le Conseil d'Etat était autorisé à modifier le projet au stade de l'homologation, le plan à l'échelle 1 : 5000 était correct, dès lors qu'il ne délimitait que les zones à bâtir, et la réglementation relative aux SDA était respectée, puisque celles-ci avaient été clairement délimitées dans un plan spécifique.

Le WWF répliqua le 3 juin 2013, après avoir consulté le dossier qu'il qualifia de lacunaire sur plusieurs points concernant les SDA, lacunes qui devaient être comblées au moyen de renseignements à fournir par le SDT ou le SAg. Il motiva sa qualité pour recourir et maintint ses conclusions, les complétant formellement en demandant de constater que les zones de protection de la nature du E_____ et du D_____ n'étaient pas simultanément classées en SDA et d'annuler le paragraphe du cahier des charges n° 7 qui prévoyait la mise en place et l'aménagement de SDA dans zone du E_____.

La Commune dupliqua le 4 juillet 2013, maintenant ses conclusions, expliquant que la question des SDA était réglée dans un plan sectoriel spécial qui n'était pas l'objet de la procédure en cause et déposant deux plans des SDA pour les secteurs du E_____ et du D_____.

A la suite d'une requête d'effet suspensif partielle déposée par la commune le même jour et de l'accord du WWF du 19 juillet 2013, la Cour de céans décida, le 21 août suivant, de lever l'effet suspensif du recours, dans toute la mesure acceptée par le recourant.

Le 11 septembre 2013, celui-ci maintint ses conclusions et réitéra sa requête visant à faire compléter le dossier par le SDT. A la demande du juge chargé de l'instruction, ce service déposa les renseignements complémentaires requis, le 28 novembre 2013, au sujet desquels tant la commune de B_____ que le recourant se déterminèrent, respectivement les 9 et 21 janvier 2014. La collectivité déposa encore d'ultimes observations, le 7 février suivant, qui furent communiquées six jours plus tard au recourant et à l'autorité précédente, pour information. L'instruction fut close à cette date.

Considérant en droit

1.1 A qualité pour recourir toute organisation que la loi autorise (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6), sans qu'elle ait alors à se prévaloir d'un intérêt digne de protection à obtenir la réforme ou l'annulation de la décision critiquée (art. 44 al. 1 let. a LPJA). En l'espèce, le WWF fonde sa qualité pour agir sur les articles 12 ss et 18b alinéa 1 LPN (protection des biotopes d'importance régionale et locale), ainsi que sur la législation concernant les surfaces d'assolement. Il fait partie des organisations habilitées à recourir en particulier sur la base de l'article 12 LPN (cf. art. 1 de l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage – ODO ; RS 814.076 et ch. 3 de son annexe).

1.2.1 L'article 12 alinéa 1 lettre b LPN reconnaît aux organisations à but non lucratif actives au niveau national et qui se vouent à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables, le droit de recourir contre des décisions prises par les autorités cantonales ou fédérales, dans le cadre desquelles les intérêts de la protection de la nature et du paysage doivent être sauvegardés. L'habilitation prévue par cette disposition concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération selon les articles 78 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst. féd. ; RS 101) et 2 LPN (cf. notamment ATF 139 II 271 consid. 9 et 10 p. 273 ss et les références).

1.2.2 La protection et l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale, au sens des articles 18 alinéa 1bis et 18b alinéa 1 LPN relève d'une tâche fédérale que la Confédération a attribuée aux cantons en vertu de la large compétence qui lui a été conférée par la Constitution en matière de législation sur la protection de la faune et de la flore. Il s'agit d'un mandat impératif (cf. ATF 139 II 271 consid. 9.2 p. 274 et la référence à l'ATF 133 II 220 consid. 2.2 p. 223). En l'occurrence, l'existence de biotopes d'importance cantonale dans les secteurs du E_____ et du D_____ n'est pas contestée. Dans la mesure où le recourant allègue que la création de SDA est de nature à mettre en danger l'existence et le développement de ces zones protégées, sa qualité pour agir doit manifestement être reconnue (ATF 123 II 5 consid. 2c p. 7 s.). Ceci étant suffisant pour permettre à la Cour d'entrer en matière sur le recours de droit

administratif, il n'est pas utile de trancher la question de savoir si la planification des SDA a pour but de protéger la nature et le paysage et si le WWF peut tirer de cette réglementation un droit spécifique à recourir compatible avec l'article 12 LPN.

1.3.1 Le WWF n'a pas recouru contre le rejet, le 17 août 2011, de l'opposition qu'il avait formulée contre le projet de modifications partielles du PAZ et du RCCZ de B_____, ni contre l'adoption de cette planification par le conseil général de cette commune, le xxx 2011. Celle-ci en déduit que le WWF n'est dès lors pas habilité à contester c'éans la décision du Conseil d'Etat approuvant le PAZ et le RCCZ modifiés.

1.3.2 Intitulé « perte de la qualité pour recourir », l'article 12c LPN prévoit notamment que, si une commune ou une organisation n'a pas participé à une procédure d'opposition prévue par le droit fédéral ou le droit cantonal, elle ne peut plus former de recours (al. 2) ; par ailleurs, si une organisation a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel, ou si ces griefs ont été rejetés définitivement, l'organisation ne peut plus les faire valoir dans une procédure ultérieure (al. 3).

En l'occurrence, le WWF a participé à la procédure d'opposition, de sorte que la sanction que prévoit l'article 12c alinéa 2 LPN ne lui est pas applicable. L'alinéa 3 de cette disposition ne permet pas non plus de dénier sa qualité pour recourir. En effet, on ne pouvait attendre du recourant qu'il formule ses griefs en matière de procédure ou de SDA dans un recours adressé au Conseil d'Etat, dès lors que ces questions ne se sont véritablement posées qu'après l'approbation du projet de modifications partielles du PAZ et du RCCZ par le conseil général de B_____, le xxx 2011, au cours de la procédure de consultation des services cantonaux intéressés et de la suite qu'y a donné l'organe d'instruction du Conseil d'Etat. Admettre la qualité pour recourir du WWF en la cause est en définitive le corollaire logique de l'usage par l'exécutif cantonal de l'avis informatif (cf. B. O. n° xxx du xxx 2012), mode de procéder légal qui implique toutefois des précautions qui découlent du droit d'être entendu des parties à la procédure (art. 56 et 17 ss LPJA), mais aussi d'autres personnes ou organisations qui pourraient être touchées dans leurs droits par les nouveaux éléments de la réglementation modifiée au stade de la consultation cantonale (art. 34 de la loi cantonale d'application de la LAT du 23 janvier 1987 - LcAT ; RS/VS 701.1 et 19 al. 2 LPJA ; cf. ACDP A1 10 72 du 1^{er} décembre 2010 consid. 2b et les références citées).

1.4 La décision d'homologation par le Conseil d'Etat peut faire l'objet d'un recours c'éans (art. 38 al. 3 LcAT). Il convient ainsi d'entrer en matière sur le recours, celui-ci remplissant les autres exigences de forme prescrites par la loi (cf. art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. A la forme, le WWF prétend d'abord que le PAZ et le RCCZ votés par le conseil général de B_____ ont été illégalement modifiés durant la procédure d'homologation par le Conseil d'Etat, à qui le recourant reproche aussi d'avoir usé, le xxx 2012, de l'avis informatif, instrument qu'ignore le droit positif.

2.1 Il est exact que les articles 37 et 38 LcAT ne prévoient pas l'avis informatif dont a fait usage le conseiller d'Etat en charge des approbations de réglementations communales sur les zones et les constructions au sens de l'article 13 LcAT. Ces dispositions n'excluent cependant nullement la manière de procéder utilisée en l'espèce dans une matière où, de façon générale, l'autorité pourrait subordonner le résultat de son contrôle à des conditions (cf. art. 147 al. 2 de la loi du 5 février 2004 sur les communes – LCo ; RS/VS 175.1), d'où suit qu'elle peut demander à l'auteur de l'acte de lui fournir un acte adapté à la condition qu'elle envisageait de lui imposer. Dans le même contexte, l'alinéa 3 de l'article 147 LCo dit que l'autorité de surveillance peut édicter elle-même une disposition recevable lorsque la collectivité n'élabore pas dans un délai raisonnable une norme admissible : il va de soi que la production d'un texte acceptable en cours d'examen, en remplacement d'une norme qui ne pourrait recevoir l'aval de l'autorité d'approbation, est a fortiori admissible. Comme déjà dit, ce mode de procéder implique toutefois des précautions qui découlent du droit d'être entendu (art. 56 et 17 ss LPJA ; art. 34 LcAT et 19 al. 2 LPJA). Régulièrement utilisée par l'autorité d'approbation, cette manière de procéder a toujours été admise céans (cf. ACDP A1 10 72 précité consid. 2b) et par le Tribunal fédéral (cf. arrêts 1C_351/2008 du 25 février 2009 et 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 let. B).

2.2 En l'espèce, on ne saurait dire que le PAZ et le RCCZ approuvés le xxx 2011 par le Conseil général soient irréguliers à la forme : leur validité formelle doit, au contraire, être admise en raison de leur correspondance avec les propositions émises par les organes spécialisés à la suite de l'avant-projet leur ayant été présenté, de leur acceptation par l'autorité communale et de la régularité de la consultation publique organisée à leur sujet. Le WWF erre lorsqu'il voudrait une nouvelle mise à l'enquête du projet de modification. L'admissibilité de la correction dépend, en effet, de son adéquation avec la législation pertinente, de l'accord de l'autorité requérante et du résultat de l'enquête qui permet de guérir les insuffisances d'une première requête d'approbation, tous points réalisés en l'état et qui rendent superflue une reprise de la procédure au niveau communal. Au surplus, la planification et le règlement approuvés en Conseil d'Etat demeurent tout à fait dans le cadre des objets adoptés par le législatif communal de B_____ ; observant que ces documents tiennent compte des objections fondées surgies durant la procédure d'approbation, la Cour rejette ce grief d'ordre formel.

3. Toujours d'un point de vue formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, au motif qu'il n'a pas pu consulter le dossier après son approbation par le Conseil d'Etat.

3.1 Le droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) comprend celui de prendre connaissance du dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. p. ex. ACDP A1 2009 167 du 12 mai 2010, consid. 3, confirmé in arrêt du Tribunal fédéral 1C_321/2010 du 24 mars 2011 consid. 3 et les réf. ; T. Tanquerel, Manuel de droit administratif, n^{os} 1541 ss p. 512 ss). En procédure administrative valaisanne, le droit de consulter le dossier est concrétisé à l'article 25 alinéa 1 LPJA qui prévoit que la partie ou son mandataire a le droit de consulter le dossier de l'affaire administrative en cause au siège de l'autorité ou auprès de l'office que celle-ci désigne pour autant que cet envoi ne provoque pas de charges excessives. Outre les parties, les tiers peuvent consulter le dossier d'une procédure en cours s'ils démontrent un intérêt digne de protection.

3.2 La violation du droit d'être entendu est un vice formel de procédure qui, en principe, doit conduire à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'instance inférieure pour que celle-ci rende une nouvelle décision après avoir réparé le vice de procédure en question. Toutefois, celui-ci peut être guéri devant l'instance de recours, auquel cas la décision querellée n'a pas forcément à être annulée. Cette solution, qui devrait théoriquement rester exceptionnelle, peut être envisagée pour guérir des atteintes peu graves au droit d'être entendu, lorsque la personne concernée a la possibilité de s'exprimer devant une instance qui peut examiner librement tant les faits que la situation juridique. Cette guérison est possible, même lorsqu'il s'agit d'une violation grave du droit d'être entendu, quand le renvoi à l'instance précédente ne constituerait qu'un procédé formaliste oiseux et conduirait ainsi à des retards inutiles, incompatibles avec les intérêts de la partie concernée à un prompt jugement de la cause (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 et les réf. cit. ; v. aussi T. Tanquerel, op. cit., n^{os} 1553 ss p. 516 ss).

3.3 En l'espèce, la question de savoir s'il y a eu violation du droit d'être entendu peut rester ouverte. En effet, si violation il y a eu, il faut considérer que celle-ci a été guérie par la possibilité donnée au recourant de consulter le dossier et de se prononcer sur son contenu en procédure de recours, étant précisé que la Cour de céans dispose d'un pouvoir d'examen équivalent à celui du Conseil d'Etat pour les questions pertinentes à trancher in casu (art. 78 let. a LPJA ; cf. p. ex. ACDP A1 12 333 du 16 mai 2013 consid. 2.2). Dès lors et en tout état de cause, ce grief formel ne saurait justifier l'annulation de

la décision querellée, le renvoi du dossier à l'autorité précédente pour qu'elle répare le vice éventuel pouvant être considéré comme une vaine formalité procédurale.

4. Au fond, le litige porte sur la question de savoir s'il est admissible de considérer comme SDA des terrains rangés en zone de protection de la nature. Le recourant s'attaque à trois périmètres qu'il est proposé d'attribuer aux SDA (cf. plan au 1 : 20000 de novembre 2012 reportant le bilan des SDA, cité supra sous let. D), à savoir l'ancien terrain de motocross du E_____ (parcelles n^{os} xxx1 et xxx2 ; SDA n° 5), une partie de la parcelle n° xxx3 sise au nord de l'étang du D_____ (SDA n° 7), ainsi que les parcelles n^{os} xxx4, xxx5 et xxx6 sises entre le canal et le Rhône, non loin du secteur du E_____ (SDA n° 8).

4.1 Les SDA constituent une partie des terrains propres à l'agriculture ; elles peuvent être définies, d'un point de vue agronomique, comme la partie la plus précieuse des terres cultivables du pays. La nécessité de réserver en suffisance des terres appropriées à l'agriculture a différents ancrages dans la loi. La Constitution fédérale charge ainsi la Confédération d'assurer la productivité de l'agriculture (art. 104 Cst.) et l'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens (art. 102 al. 1 Cst.), principes que reprend en outre l'article 1 de la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr ; RS 910.1). Aux termes de l'article 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700), la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une occupation mesurée du sol (al. 1). Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes pour le pays (al. 2 let. d). Il convient aussi, selon l'article 3 alinéa 2 lettre a LAT, de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement.

Afin d'exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération doit notamment établir des plans sectoriels (art. 13 LAT). C'est dans ce cadre que le plan sectoriel des surfaces d'assolement a été adopté par un arrêté du Conseil fédéral le 8 avril 1992 (FF 1992 II 1616), déterminant la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Cet arrêté a été complété par des mesures d'application contenues dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1). Sur cette base, les cantons sont ainsi chargés de circonscrire les surfaces d'assolement, au cours de l'élaboration de leurs plans directeurs, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à

l'agriculture (art. 28 al. 1 OAT). Ils fixent les surfaces d'assolement par commune, les reportent sur des cartes et les chiffrent ; ils en indiquent l'emplacement exact, l'étendue et la qualité ; ils montrent également celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture (art. 28 al. 2 OAT). A teneur de l'article 30 OAT, les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles ; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet (al. 1). Les cantons s'assurent que leur part de la surface totale minimale d'assolement soit garantie de façon durable ; ils prévoient des zones réservées, au sens de l'article 27 LAT, pour des territoires non équipés situés dans les zones à bâtir, dans la mesure où la part cantonale ne peut être garantie hors des zones à bâtir (al. 2). Ils peuvent aussi à cette fin délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire (al. 3). Enfin, les cantons suivent les modifications qui affectent l'emplacement, l'étendue et la qualité des surfaces d'assolement (al. 4).

4.2 En Valais, le plan directeur cantonal règle la question des SDA dans sa fiche de coordination E.2/2. Celle-ci prévoit plusieurs principes à respecter, notamment celui d'attribuer à la zone agricole les SDA inventoriées dans le plan sectoriel y relatif et qui sont situées à l'extérieur des zones à bâtir légalisées ; il peut être dérogé à ce principe si la nécessité de la nouvelle affectation est prouvée et qu'aucun intérêt prépondérant de l'aménagement du territoire ne s'y oppose (p. 2). La fiche indique encore qu'il faut considérer comme SDA des surfaces de compensation écologique, pour autant que les surfaces concernées restent labourables et qu'elles soient délimitées sur un plan à une échelle adéquate (p. 3). S'agissant de la mise en œuvre, les communes sont notamment chargées d'affecter, dans le cadre de l'adaptation des plans d'affectation de zones, les SDA à la zone agricole ou à une autre zone répondant aux principes énoncés ; le canton doit quant à lui veiller à ce que ce classement soit correctement effectué conformément à l'article 20 OAT (p. 3 s.). En vertu de l'article 9 alinéa 1 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités, d'où suit que les principes et règles qui viennent d'être exposés doivent être respectés ; lorsqu'elle approuve les plans d'affectation et leurs adaptations, l'autorité cantonale doit en outre examiner leur conformité avec le plan directeur cantonal (art. 26 al. 2 LAT).

Le plan cantonal des surfaces d'assolement ne modifie pas l'affectation des terrains qu'il désigne (ATF 120 la 56 consid. 3c p. 60). Cependant, seules les superficies qui répondent de façon durable aux critères qualitatifs posés pour les SDA peuvent être comptées comme telles (ATF 134 II 217 consid. 4.2). Il n'est en principe pas exclu d'envisager une utilisation autre qu'agricole des SDA dans la mesure où des intérêts prépondérants le justifient. Il faut cependant procéder à une pesée de tous les intérêts

en présence et tenir compte de l'obligation du canton de garantir de façon durable sa part de la surface totale minimale d'assolement (ATF 134 II 217 consid. 3.3 et les références citées).

4.3 Selon l'article 26 OAT, les SDA font partie du territoire qui se prête à l'agriculture ; elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables; elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1) ; les surfaces d'assolement sont délimitées en fonction des conditions climatiques, des caractéristiques du sol, ainsi que de la configuration du terrain ; la nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2) ; une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé (al. 3).

Dans un document intitulé « Plan sectoriel des surfaces d'assolement SDA – Aide à la mise en œuvre 2006 » (accessible sur le site Internet www.are.admin.ch > Documentation > Publications > Espace rural, consulté le 13 juin 2014), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a précisé les critères principaux et complémentaires qu'une SDA doit remplir pour être reconnue comme telle (cf. ch. 7.3 p. 15), soit :

- être située dans une zone climatique adéquate ;
- ne pas avoir une pente de plus de 18 % ;
- avoir une profondeur de sol utilisable pour la végétation de 50 cm au moins ;
- avoir une masse volumique apparente effective en dessous des valeurs indicatives ;
- ne pas dépasser les valeurs indicatives de pollution par des substances naturelles ou artificielles ;
- et enfin avoir une superficie d'un seul tenant, d'au moins 1 hectare et une parcelle de forme adéquate.

Toujours selon ce document, les surfaces ou mesures de compensation écologique sont compatibles avec les SDA pour autant qu'elles en respectent les critères de qualité, ne compromettent pas la fertilité des sols et ne mènent pas à une extension de la surface forestière. Certaines mesures de compensation écologique impliquent cependant des atteintes aux sols, qui ne sont pas compatibles avec les SDA, comme par exemple l'élargissement de cours d'eau, l'implantation d'une mare, les marais ou les stations rudérales (ch. 5 p. 10 s.).

4.4 En l'occurrence, le PAZ approuvé range les secteurs du E_____ et du D_____ en zone de protection de la nature C1 et C2 ; quant aux parcelles n^{os} xxx4, xxx5 et xxx6 sises entre le canal et le Rhône, elles se trouvent en zone de protection de la nature à aménager. Les parcelles précitées, ainsi que celles incluses dans le secteur du E_____ font en outre partie de l'espace cours d'eau à aménager, dans le cadre du projet de la troisième correction du Rhône (R3). C'est dire qu'en tant qu'ils ne sont pas affectés à la zone agricole, tous ces terrains ne sont a priori ni destinés ni propres à accueillir des SDA. Il faut toutefois examiner si une exception à cette règle que pose l'article 30 alinéa 1 OAT est admissible dans le cas particulier, notamment compte tenu des critères de qualité SDA et des intérêts en présence.

4.4.1 La parcelle n° xxx3 sise au nord de l'étang du D_____ dispose de plus de 23 000 m² en bordure de l'autoroute A9, dont 12 155 m² sont proposés en SDA (périmètre n° 7 selon le plan de novembre 2012 reportant le bilan des SDA). Cette solution est légale, dès lors que les critères de qualité précités sont remplis. Le périmètre en question est en effet exploité de manière agricole (vergers), de sorte qu'il n'y a pas d'obstacles pratiques à le considérer comme une SDA. L'intérêt à la protection de la nature n'apparaît pas prépondérant dans ce cas particulier, vu l'utilisation actuelle du périmètre proposé, qui ne crée aucun conflit avec la délimitation des SDA proposée. Le SDT a en outre justifié la clause du besoin et de la localisation de l'extension de la zone à bâtir de la commune de B_____, à l'origine des compensations de SDA proposées (cf. ch. 2 du préavis de synthèse du 7 novembre 2012). Partant, en tant qu'elles visent ce secteur du D_____, les critiques du recourant sont à rejeter.

4.4.2 Les parcelles n^{os} xxx1 et xxx2 forment l'ancien terrain de motocross du E_____, sur lequel une surface de 34 750 m² est proposée en SDA (périmètre n° 5). Elles font partie d'un secteur à aménager qui fait l'objet du cahier des charges n° 7 annexé au RCCZ. Des règles impératives figurent dans ce cahier des charges, parmi lesquelles la mise en place et l'aménagement de SDA en compensation de celles touchées par les extensions de zones à bâtir, soit environ 3 hectares. En l'état, le périmètre proposé ne répond certes pas à tous les critères de qualité SDA précités (cf. supra consid. 4.3), mais il devra être aménagé dans ce but, conformément à la prescription qui vient d'être mentionnée. Les zones humides alentours (parcelles n^{os} xxx7 et xxx8 notamment) doivent aussi être protégées et valorisées, selon le cahier des charges. Ces deux objectifs ne sont toutefois pas contradictoires, contrairement à ce que semble affirmer le recourant ; ils pourront être menés de front dans la mesure où ils concernent des parties distinctes du site du E_____. Le cahier des charges prévoit d'ailleurs pour ce secteur l'établissement d'un PAD qui concrétisera les mesures

à prendre. Là encore, il n'y a pas lieu d'admettre que le périmètre de SDA désigné portera atteinte aux objectifs de protection de la nature à poursuivre dans ce secteur.

Sans toutefois border directement le Rhône, les parcelles n^{os} xxx1 et xxx2 se trouvent en outre dans l'espace cours d'eau à aménager, dans le cadre du projet R3. L'article 36a alinéa 3 de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) prévoit notamment que l'espace réservé aux eaux n'est pas considéré comme SDA. Dans une circulaire du 4 mai 2011 adressée notamment aux services cantonaux de l'aménagement du territoire (disponible sur le site www.are.admin.ch > Thèmes > Organisation et aménagement du territoire > Conceptions et plans sectoriels > Plans sectoriels > Surfaces d'assolement, consulté le 13 juin 2014), l'Office fédéral du développement territorial tempère cette exclusion, en précisant que les surfaces d'assolement situées dans l'espace réservé aux eaux peuvent, à titre de potentiel, continuer à figurer dans le contingent, tout en acquérant un statut particulier. En l'état, on ne sait pas quels seront les impacts concrets et définitifs du projet R3 dans ce secteur qui, sous cet angle, reste à aménager. Ces incertitudes conduisent à identifier un risque de conflit potentiel entre ce périmètre de SDA et l'espace cours d'eau à aménager ; la prudence et la volonté de privilégier des solutions durables en matière de SDA devraient donc en principe conduire à désigner de telles surfaces en dehors dudit espace. Une solution différente n'est cependant pas exclue en l'espèce, surtout dans le cadre particulier du projet cantonal de protection contre les crues du Rhône, qui nécessitera un réexamen global de la situation des SDA et des compensations possibles à l'échelle cantonale et pourrait entraîner, le cas échéant, une demande de modification du plan sectoriel des SDA. Du moment que la commune de B_____ et les autorités cantonales spécialisées (SDT et SAgr) se sont entendues pour attribuer certaines SDA dans l'espace cours d'eau à aménager et que les solutions globales liées au projet R3 n'ont pas encore été arrêtées, la Cour ne voit en l'état pas de motifs objectifs qui lui permettraient de substituer une autre solution à celle concertée adoptée par ces autorités, laquelle peut certes apparaître provisoire, mais demeure légale eu égard au contexte particulier dans lequel elle intervient. Au surplus, pratiquement tout le secteur de plaine non attribué à la zone à bâtir est déjà classé en SDA, de sorte qu'il ne semble guère exister d'alternatives à la solution proposée.

Il s'ensuit que ce périmètre de SDA n° 5 dans le secteur du E_____ doit être confirmé et les griefs que le recourant formule sur ce point rejetés.

4.4.3 Le périmètre de SDA n° 8 se trouve sur les parcelles n^{os} xxx4, xxx5 et xxx6 sises entre le canal et le Rhône, non loin du secteur du E_____ . Tout comme le

périmètre de SDA n° 5 qui lui est voisin, le n° 8 concerne des friches résultant de l'exploitation du secteur qui, en l'état, ne répondent pas à tous les critères de qualité SDA et qui se trouvent également dans l'espace cours d'eau à aménager. Rien n'indique que ce périmètre ne puisse pas être aménagé pour répondre auxdits critères, ce à quoi la commune de B_____ s'est engagée. Pour le reste, il peut être renvoyé à ce qui vient d'être dit pour le périmètre de SDA n° 5, d'où suit que les critiques du recourant doivent être aussi écartées en ce qu'elles portent sur ce périmètre de SDA n° 8.

5.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté et la décision du Conseil d'Etat confirmée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

5.3 Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 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), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

5.4 La commune de B_____ sollicite des dépens. Néanmoins, selon l'article 91 alinéa 3 LPJA, aucune indemnité pour les frais de procédure n'est allouée, en règle générale, aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause. En l'espèce, la Cour de céans doit s'en tenir à cette règle, la commune n'indiquant aucun motif justifiant d'y déroger (ACDP A1 13 329 du 15 novembre 2013 consid. 2.3).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge du WWF.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent jugement est communiqué à Maître A_____, pour le recourant, à Maître C_____, pour la commune de B_____ et au Conseil d'Etat.

Sion, le 27 juin 2014