

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**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, autorité attaquée, et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE N\_\_\_\_\_**, autre autorité, représentée par Maître O\_\_\_\_\_

(aménagement du territoire ; PAD « P\_\_\_\_\_ »)

recours de droit administratif contre la décision du 11 février 2015

## Faits

**A.** A plus de 2300 m d'altitude, A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ sont deux montagnes voisines qui dominent, d'une part, les villages de N\_\_\_\_\_ et du C\_\_\_\_\_, en Suisse, et d'autre part, celui de D\_\_\_\_\_, en E\_\_\_\_\_. Elles forment un petit massif montagneux situé entre F\_\_\_\_\_, au sud-est, et G\_\_\_\_\_ - H\_\_\_\_\_, au nord-ouest. Du côté E\_\_\_\_\_, le domaine skiable de I\_\_\_\_\_ - J\_\_\_\_\_ - D\_\_\_\_\_ s'étend sur les flancs de ce massif ; il comprend huit installations de remontées mécaniques et une vingtaine de pistes.

**B.** Par avis inséré au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx 2008 (p. xxx s.), la commune de N\_\_\_\_\_ mit à l'enquête publique une modification partielle de son règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), adopté par l'assemblée primaire le 13 mars 1993 et approuvé par le Conseil d'Etat le 18 janvier 1995, ainsi qu'un projet de plan d'aménagement détaillé (ci-après : PAD) « P\_\_\_\_\_ », lequel prévoyait notamment la création d'un domaine skiable sur le versant suisse de la montagne (quatre pistes, deux télésièges du K\_\_\_\_\_ et de L\_\_\_\_\_), en liaison avec celui qui existait déjà côté E\_\_\_\_\_. Cette publication incluait une demande de défrichement portant sur 20 278 m<sup>2</sup>, pour les besoins du domaine skiable projeté ; elle se référait aussi à un rapport d'impact sur l'environnement (ci-après : RIE) relatif audit domaine skiable.

Dite publication suscita l'opposition conjointe, les 9 et 29 février 2008, de cinq organisations, soit Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature, association de siège à Q\_\_\_\_\_ intervenant en accord avec sa section valaisanne (ci-après : Pro Natura), le WWF Suisse, fondation de siège à R\_\_\_\_\_ intervenant en accord avec sa section valaisanne (ci-après : WWF), le Club Alpin Suisse, association de siège à Q\_\_\_\_\_ (ci-après : CAS), Mountain Wilderness Suisse, association de siège à R\_\_\_\_\_, et la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, de siège à Q\_\_\_\_\_ (ci-après : FP). Pour l'essentiel, ces organisations critiquaient la création d'un domaine skiable dans un espace écologiquement sensible et reconnu d'intérêt exceptionnel en raison de la richesse et de la diversité de sa flore et de sa faune sauvage indigènes. Elles mirent en évidence les exigences élevées de coordination que le projet nécessitait et qui n'étaient pas réalisées, ainsi que son absence de justification économique. Elles se référent, en outre, à un précédent projet de développement portant sur ce secteur et resté inabouti au milieu des années 1990,

dont celui mis à l'enquête plus de dix ans après reprenait les caractéristiques principales.

Après la tenue d'une séance de conciliation qui ne permit pas de rapprocher les points de vue des parties, la commune de N\_\_\_\_\_ répondit à chacun des arguments développés dans l'opposition et les rejeta, le 12 mai 2008. Huit jours plus tard, l'assemblée primaire de N\_\_\_\_\_ vota la modification partielle du RCCZ (modification de l'art. 60 RCCZ), de même que le PAD « P\_\_\_\_\_ » et son règlement. Cette décision fut publiée au B. O. n° xxx du xxx 2008 (p. xxx).

**C.a** Conformément à l'article 37 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1), les cinq organisations précitées saisirent le Conseil d'Etat d'un recours contre cette décision du législatif communal, le 28 juin 2008, concluant en particulier à l'annulation de celle-ci et au refus du défrichement sollicité.

Les organisations invoquèrent plusieurs violations du principe de coordination. Elles relevèrent qu'une partie du projet de domaine skiable devait être réalisée sur le territoire E\_\_\_\_\_ et observèrent que ni les autorités E\_\_\_\_\_ ni la population locale n'avaient pu participer à la procédure, en violation de la convention internationale du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo ; RS 0.814.06) et de la convention du 7 novembre 1991 sur la protection des Alpes (Convention alpine ; RS 0.700.1). Elles ajoutèrent que l'approbation du PAD « P\_\_\_\_\_ » contrevenait aux exigences de coordination prévues à l'article 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), dès lors que la procédure n'avait pas été coordonnée avec celles permettant d'obtenir les autorisations fédérales nécessaires à la construction des deux télésièges projetés (concession, approbation des plans des installations à câbles, défrichement). Les organisations signalèrent aussi que le périmètre sur lequel s'étendait le PAD était affecté, selon le plan d'affectation des zones, à une zone mixte, à la fois agricole et d'activités récréatives et sportives, ce qui créait des contradictions graves en matière d'aménagement du territoire, car les deux affectations étaient en réalité incompatibles, situation que la création du PAD ne résolvait pas. Celui-ci était en outre, de leur point de vue, surdimensionné, dès lors que son périmètre (750 hectares) s'étendait bien au-delà du strict secteur des infrastructures liées au ski (87 hectares au maximum).

Les organisations critiquèrent encore à plusieurs égards le contenu du nouvel article 60 RCCZ et discutèrent aussi des modalités retenues dans le dossier de défrichement, à leur avis contraire à l'article 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ;RS 921.0), dès lors que la surface à déboiser était manifestement sous-estimée. Elles contestèrent en outre la nécessité du défrichement, que l'article 5 alinéa 1 LFo interdisait par principe et dont la justification pour la création d'un nouveau domaine skiable n'était en règle générale pas admise par la jurisprudence. Elles se référèrent, à cet égard, à l'avis que l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV) avait émis en 1996, dans le cadre d'une précédente procédure relative, elle aussi, à la création d'un domaine skiable dans ce secteur. Les organisations soulignèrent encore les impacts de cette planification nouvelle sur la faune, la flore et le paysage, invoquant la violation des articles 18 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), 14 et 20 de l'ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1) et 7 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP ; RS 922.0). Elles critiquèrent les conclusions du RIE qui tempéraient lesdits impacts et jugèrent inefficaces les mesures de protection que ce rapport proposait. Enfin, elles estimèrent que la création de ce nouveau domaine skiable ne pouvait s'appuyer sur aucune justification, en particulier économique et démographique.

Les organisations sollicitèrent l'administration de plusieurs moyens de preuve et joignirent à leur recours notamment un plan du secteur ainsi qu'une documentation sur les corridors faunistiques en Suisse.

**C.b** La commune de N\_\_\_\_\_ proposa de rejeter ce recours, le 26 septembre 2008. Elle assura que les exigences de coordination avaient été respectées, signalant notamment que le précédent projet de domaine skiable n'avait pas été mené à son terme en raison de problèmes de coordination liés au défrichement pour la construction des remontées mécaniques (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1A.113/2002 du 14 mars 2003), difficultés que le nouveau projet avait résolues en prévoyant une coordination au niveau cantonal. Elle releva que la planification litigieuse apportait les précisions exigées pour la création du domaine skiable, que le dossier de défrichement était conforme au droit forestier et que les atteintes portées par le projet aux milieux naturels n'étaient pas aussi importantes que les organisations le mentionnaient, s'appuyant sur les mesures d'atténuation et de protection prévues par le RIE. Enfin, la commune estima que le domaine skiable projeté avait été correctement redimensionné et pensé, afin d'assurer son développement économique et de maîtriser le ski hors-piste.

A la demande de l'organe d'instruction, la commune déposa, le 24 novembre 2008, plusieurs documents émis entre 1993 et 1995, relatifs à la coordination transfrontalière franco-suisse pour le projet de domaine skiable sur le versant suisse.

Le 10 janvier 2009, les organisations maintinrent leurs conclusions, observant en particulier que les pièces déposées par la commune concernaient un projet qui n'était plus d'actualité et qu'elles ne comprenaient aucune décision ou document contraignant. Elles firent de même, le 20 avril suivant, se déterminant sur un préavis du Service de l'aménagement du territoire, actuellement le Service du développement territorial (ci-après : SDT), qui rejetait leurs arguments.

Le 3 juin 2009, la commune de N\_\_\_\_\_ maintint sa position.

**D.** En marge de cette procédure de recours, la commune transmet son dossier aux autorités cantonales, le 26 septembre 2008, en vue de l'homologation du PAD et de la modification partielle du RCCZ par le Conseil d'Etat.

L'organe chargé de l'instruction sollicita les préavis de différents services cantonaux, qui se déterminèrent positivement entre les mois d'octobre 2008 et mars 2009. Toutefois, le traitement matériel du dossier fut par la suite ralenti, dès lors que se posaient des questions de coordination en lien avec les défrichements envisagés et les procédures fédérales de concession et d'approbation de plans pour les deux télésièges projetés. En même temps, la nécessité d'adapter la fiche de coordination xxx2 du plan directeur cantonal, relative au projet de domaine skiable litigieux, fut mise en évidence. La nouvelle fiche de coordination xxx1 fut adoptée par le Conseil d'Etat, le 29 août 2012, et approuvée par la Confédération, le 15 mai 2013, après plusieurs échanges et séances entre les autorités fédérales et cantonales spécialisées (Office fédéral des transports – ci-après : OFT, Office fédéral du développement territorial – ci-après : ARE, OFEV, SDT).

Une nouvelle ronde de consultations des services cantonaux s'ouvrit par la suite. Le projet reçut les préavis positifs, moyennant le respect de conditions et l'ajout de compléments, en particulier :

- du Service de la chasse, de la pêche et de la faune (17 juillet 2013) ;
- du Service du développement économique (30 juillet 2013) ;
- du Service des transports (23 août 2013) ;
- du Service des forêts et du paysage (23 août 2013) ;
- du Service de l'agriculture (27 août 2013) ;

- du Service administratif et juridique du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (10 septembre 2013) ;
- du Service des routes, transports et cours d'eau (11 octobre 2013).

Le 24 janvier 2014, le Service de la protection de l'environnement fit la synthèse des impacts du projet sur l'environnement, conformément aux articles 13 et 17 lettres c et d de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1968 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011), et mentionna toutes les charges et conditions à respecter pour l'homologation du PAD et de la modification partielle du RCCZ.

Le 21 mai 2014, le SDT rappela les conditions et remarques émises par les autres services cantonaux consultés, formula ses propres conditions et remarques et proposa à l'organe d'instruction de faire homologuer la modification partielle du RCCZ et le PAD « P\_\_\_\_\_ » par le Conseil d'Etat.

Les modifications et conditions proposées à l'issue de cette consultation furent communiquées à la commune, qui les accepta, les 11 et 30 septembre 2014.

Les organisations recourantes purent également se déterminer à ce sujet. Le 23 juillet 2014, elles déplorèrent de ne pas avoir été consultées durant le processus d'adoption de la nouvelle fiche xxx1 et critiquèrent le contenu et la portée juridique de celle-ci, puisqu'elle avait été adoptée uniquement pour les besoins du projet. Elles affirmèrent que la justification économique de celui-ci tablait sur des données obsolètes et que les problèmes de coordination qu'elles avaient déjà signalés perduraient.

**E.** Le Conseil d'Etat rejeta le recours, le 11 février 2015, excluant une violation des conventions de droit international, relevant la collaboration existant entre les autorités E\_\_\_\_\_ et suisses depuis de nombreuses années sur ce dossier et considérant que la procédure de planification avait été menée dans le respect de la nouvelle fiche de coordination xxx1 du plan directeur cantonal et des principes de l'aménagement du territoire, en particulier du principe de coordination. Il rappela aussi les prescriptions figurant dans le règlement du PAD « P\_\_\_\_\_ » et qui permettaient de compenser les impacts sur la faune, la flore et le paysage. En outre, il renonça à examiner les griefs qui concernaient l'application de la LFo, cette problématique liée aux demandes de défrichement devant être traitée dans le cadre des procédures fédérales.

Le même jour, le Conseil d'Etat approuva le PAD « P\_\_\_\_\_ », son règlement et la nouvelle version de l'article 60 RCCZ, moyennant certaines modifications. Cette décision d'homologation réservait expressément l'obtention des autorisations de construire nécessaires pour les pistes de ski, les installations d'enneigement et autres installations

de compétence cantonale, ainsi que l'approbation des plans des remontées mécaniques projetées et l'obtention des autorisations spéciales y relatives, notamment en matière de défrichage. Elle fut publiée au B. O. n° 8 du 20 février 2015 (p. 438).

**F.** Le 23 mars 2015, Pro Natura, le WWF, Mountain Wilderness Suisse et la FP conclurent céans, sous suite de dépens, à l'annulation de ces deux décisions du Conseil d'Etat et au refus de l'homologation du PAD « P\_\_\_\_\_ » et de son règlement (recours libellé A1 15 59). Le même jour, le CAS contesta également les décisions susmentionnées et prit les mêmes conclusions, dans un mémoire de recours séparé à la motivation identique (recours libellé A1 15 60).

A la forme, les recourants invoquèrent une violation des articles 29 alinéa 1 et 30 alinéa 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), dès lors que la décision d'homologation ne leur avait jamais été notifiée. Ils signalèrent aussi que leur droit d'être entendus n'avait pas été respecté, puisqu'ils n'avaient pas pu se prononcer sur les modifications notables dont l'article 60 RCCZ et le règlement du PAD avaient fait l'objet à la suite de la consultation des divers services cantonaux, alors même que la commune avait été invitée à le faire. A les suivre, ces modifications substantielles 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.

Sur le fond, les recourants rappelèrent que la zone soumise au PAD avait été mal délimitée, dès lors qu'elle dépassait 750 hectares et que le secteur traversé par les installations de ski avoisinait 87 hectares. Ils en déduisirent un surdimensionnement de cette planification, ce qui était contraire aux principes de l'aménagement du territoire. En outre, ils maintinrent que le projet n'emportait aucune justification économique ou sociale crédible. Ils critiquèrent sur ce point la motivation de l'autorité précédente qui s'appuyait 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, notamment l'incapacité du projet à développer un tissu économique attractif et à générer des emplois stables et rémunérateurs, ainsi que l'absence de retombées financières pour la commune de N\_\_\_\_\_ par ailleurs déjà bénéficiaire de redevances hydrauliques confortables. Les recourants remirent aussi formellement en cause le mode d'élaboration et le contenu de la fiche de coordination xxx1, instrument auquel ils n'accordaient, au vu des déficiences qu'ils relevaient, aucune portée juridique décisive. Ils signalèrent encore que le projet impliquait la création, sur le territoire E\_\_\_\_\_, de divers aménagements et installations ayant un impact sur la nature et sur

l'environnement. Sur cet arrière-plan, ils mirent en avant la nécessité d'une coordination internationale, conformément à la Convention alpine, coordination qu'aucune pièce récente au dossier n'attestait de manière probante. Les recourants maintinrent aussi leurs griefs invoquant la violation à plusieurs degrés du principe de coordination entre les diverses procédures nécessaires à la création du domaine skiable (autorisations pour la construction des remontées mécaniques, défrichements, mesures compensatoires), ainsi que leurs arguments qui contestaient la conformité des défrichements projetés aux articles 4 et 5 LFo. Ils rappelèrent également les atteintes portées par le projet à la nature et au paysage et reprochèrent à l'autorité précédente de n'avoir procédé à aucune pesée d'intérêts permettant de discuter l'admissibilité de ces impacts au regard de la législation protégeant la nature et le paysage. A les suivre, cet examen devait être fait d'emblée et indépendamment de l'existence de mesures de compensation, dont l'adéquation devait être vérifiée dans un second temps, une fois les impacts admis dans leur principe. Enfin, les recourants soutinrent que les mesures compensatoires prévues étaient insuffisantes et difficilement réalisables, pointant au surplus l'absence de toute obligation d'entretien dans le temps et l'existence de graves lacunes en matière de coordination.

A titre de moyens de preuve, ils proposèrent l'édition du dossier par le Conseil d'Etat, une inspection des lieux, ainsi que l'édition d'une convention internationale établie en 1994 entre les ministres S\_\_\_\_\_, E\_\_\_\_\_ et suisse en charge de l'environnement, document auquel se référerait la fiche xxx1 du plan directeur cantonal.

**G.** Le 15 avril 2015, le Conseil d'Etat déposa le dossier de la cause et proposa de rejeter ces deux recours, relevant, en particulier, avoir respecté les exigences de coordination dans sa décision d'homologation.

Le 6 mai suivant, la commune de N\_\_\_\_\_ proposa elle aussi de rejeter ces recours, sollicitant la jonction des causes. Elle rappela l'historique du dossier qui remontait aux années 1980 et discuta tous les arguments formulés par les recourants. En particulier, elle estima que le projet était justifié afin de canaliser le ski hors-piste sur le versant suisse du P\_\_\_\_\_ et que la coordination transfrontalière avait été assurée à satisfaction de droit, T\_\_\_\_\_ et l'association U\_\_\_\_\_ étant étroitement liées à l'élaboration du projet litigieux. Elle ajouta que les exigences de coordination entre les procédures cantonales et fédérales avaient été étudiées conjointement par les autorités intéressées au projet, que l'adoption de cette planification de détail avait respecté lesdites exigences, que les recourants brossaient un tableau catastrophiste des atteintes portées par le projet à la nature et que celles-ci avaient été

dûment évaluées et compensées au moyen de mesures efficaces et adéquates, d'autres atteintes et compensations devant par ailleurs être étudiées et réglées dans les procédures fédérales liées aux installations de remontées mécaniques.

Le 11 juin 2015, Pro Natura, le WWF, Mountain Wilderness Suisse et la FP maintinrent leurs motifs et conclusions.

Cette ultime écriture fut communiquée le lendemain au Conseil d'Etat et à la commune de N\_\_\_\_\_, pour information ; celle-ci renonça à formuler des observations complémentaires, le 15 juillet 2015.

### **Considérant en droit**

**1.1** L'affaire concerne l'approbation d'un plan d'aménagement détaillé, lié à la création de quatre pistes de ski et de deux installations de remontées mécaniques sur le territoire de la commune de N\_\_\_\_\_, ainsi que la modification partielle du RCCZ afférente à cette planification de détail. La procédure qui a été suivie est celle que prévoient les articles 33 ss LcAT. Aux termes de la loi, la voie du recours de droit administratif céans est ouverte tant contre la décision du Conseil d'Etat qui statue sur un recours contre la décision du conseil communal sur l'opposition (art. 37 al. 4 in fine LcAT) que contre la décision d'homologation (art. 38 al. 3 LcAT). Ces procédures sont connexes, de sorte que le sort réservé au recours ouvert selon l'article 37 LcAT a les mêmes incidences, pour les questions traitées, sur la décision d'homologation dont la force obligatoire est conditionnée par l'issue du recours relatif à l'issue de l'opposition (cf. p. ex. ACDP A1 12 96 du 21 septembre 2012 consid. 1).

**1.2** Il faut encore déterminer si les recourants ont qualité pour former des recours de droit administratif céans contre les décisions précitées du Conseil d'Etat. Aux termes des articles 80 alinéa 1 lettre a et 44 alinéa 1 lettre b LPJA a qualité pour recourir toute organisation que la loi autorise, 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 ; art. 37 al. 2 LcAT). Les recourants estiment avoir qualité pour agir céans sur la base des articles 55 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et 12 LPN, ce qu'il convient de vérifier.

**1.2.1** Pro Natura, le WWF, Mountain Wilderness Suisse, la FP et le CAS font partie des organisations que l'article 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 que les chiffres 3, 6, 7, 13 et 31 de son annexe habilite 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 m<sup>2</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 cédans 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

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 ceans 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-

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 céans 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 1<sup>er</sup> 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.

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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-

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 télésièges, 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 ceans 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 1<sup>er</sup> juillet 2015 consid. 3.1). La E\_\_\_\_\_ et la Suisse n'ont en outre

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

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** ».

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.

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 parahôtelières 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

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

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

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

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, enneigeurs) 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-

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 avertissait 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 indécise 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.

**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**

1. Les causes A1 15 59 et A1 15 60 sont jointes.
2. Les recours sont admis et les décisions attaquées annulées.
3. Il n'est pas perçu de frais.

4. La commune de N\_\_\_\_\_ versera une indemnité globale de 500 fr. à Pro Natura, au WWF, à Mountain Wilderness Suisse et à la FP pour leurs dépens.
5. La commune de N\_\_\_\_\_ versera une indemnité de partie de 200 fr. au CAS.
6. Le présent arrêt est communiqué à N\_\_\_\_\_, pour Pro Natura, le WWF, Mountain Wilderness Suisse et la FP, au CAS, à Q\_\_\_\_\_, à Maître O\_\_\_\_\_, pour la commune de N\_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 30 septembre 2016.