

A1 18 175

ARRÊT DU 13 AOÛT 2019

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

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

en la cause

PRO NATURA – LIGUE SUISSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE,
recourante, représentée par Pro Natura Valais,

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et **ADMINISTRATION COMMUNALE DE A_____**, autre autorité

(aménagement du territoire ; espace réservé aux eaux)

recours de droit administratif contre la décision du 11 avril 2018

Faits

A. Par avis inséré au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx du xxx (p. xxx), la commune de A_____ a mis à l'enquête publique un projet de détermination de l'espace réservé aux eaux superficielles (ci-après : ERE) concernant l'ensemble des cours d'eau et des plans d'eau de son territoire.

Cette publication a suscité plusieurs oppositions, dont celle de Pro Natura – Ligue suisse pour la protection de la nature (ci-après : Pro Natura), le 30 septembre 2015. Cette association soutenait que la largeur de l'ERE relatif à l'étang Z_____, inférieure à 15 m sur certains tronçons, ne respectait pas la dimension minimale que fixait l'article 41b alinéa 1 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection de eaux (OEaux ; RS 814.201) et qu'une adaptation de cette largeur en fonction de la configuration des constructions avoisinantes (art. 41b al. 3 OEaux) ne se justifiait pas en l'occurrence. Elle critiquait en outre l'absence de délimitation de l'ERE pour l'étang Y_____. Enfin, s'agissant de l'ERE réservé aux cours d'eau, Pro Natura relevait que plusieurs réductions par rapport aux dimensions minimales exigées par l'article 41a alinéa 2 OEaux étaient injustifiées sur des tronçons du canal X_____, de W_____ et du canal V_____.

B. Le dossier a été transmis à l'autorité cantonale en vue du traitement des oppositions et de l'approbation du projet. Les services cantonaux intéressés ont été consultés et ont émis leurs préavis entre les mois de janvier et de mars 2018.

Par décision du 11 avril 2018, le Conseil d'Etat a approuvé les plans déterminant l'ERE ainsi que les prescriptions y relatives, en astreignant la commune de A_____ à tenir compte des préavis délivrés par les services cantonaux consultés et des conditions émises dans ce cadre, que le chapitre 2 de ladite décision rappelait. L'exécutif cantonal a rejeté simultanément les oppositions au projet, dont celle de Pro Natura. Sur ce point, il a relevé, en particulier, que l'ERE autour de l'étang Z_____ avait été adapté au parcellaire et défini en limite des propriétés privées, car ces espaces étaient bâtis. Seuls quelques petits linéaires présentaient en définitive une largeur inférieure à 15 m, mais l'ERE avait été élargi à d'autres endroits non bâtis et aptes à être protégés, afin d'obtenir un bilan quasi équivalent en termes de surfaces. Le Conseil d'Etat a précisé qu'il aurait été inopportun de définir un ERE sur un espace bâti, car le gain environnemental aurait été quasi nul. S'agissant de l'étang Y_____, il a indiqué que la commune avait prévu, dans un dossier distinct, de délimiter

un ERE de 15 m. Enfin, l'exécutif cantonal a considéré que l'ERE des cours d'eau devait être approuvé tel quel, rappelant qu'un élargissement de l'ERE le long des canaux dans des secteurs bâtis (p. ex. routes ou voies de chemin de fer) n'apportait pratiquement rien en termes de gain environnemental.

C. Le 13 septembre 2018, Pro Natura a contesté c'éans cette décision qui lui avait été communiquée le 2 août précédent et qu'elle avait retirée au bureau de poste 8 jours plus tard. Elle a conclu, sous suite de dépens, à l'annulation de ladite décision et au refus de l'approbation du projet de délimitation de l'ERE.

A l'appui de ses conclusions, elle a invoqué une violation de l'article 41*b* OEaux, maintenant que la largeur minimale légale de l'ERE de l'étang Z_____ devait être respectée nonobstant les arguments formulés dans la décision d'approbation. Elle a en outre relevé que cette largeur constituait un minimum et a indiqué qu'elle devait être augmentée, pour le moins à certains endroits, en vertu de l'article 41*b* alinéa 2 OEaux, compte tenu de la valeur de ce plan d'eau comme liaison biologique importante pour l'avifaune.

S'agissant de l'ERE des cours d'eau, Pro Natura a souligné que tout le secteur du B_____ – comprenant le canal X_____, le U_____, la T_____, W_____, le tronçon final du canal V_____, la S_____ et l'étang Z_____ – était situé dans le périmètre de l'objet n° xxx inscrit à l'inventaire fédéral établi en vertu de l'ordonnance fédérale du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale et internationale (OROEM ; RS 922.32) et dans le périmètre de l'objet n° xxx délimité selon la Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar ; RS 0.451.45). Elle a invoqué dans ce cadre une violation de l'article 41*a* alinéas 1 et 4 OEaux, dès lors que la plupart (8 sur 12) des tronçons des cours d'eau situés dans les périmètres protégés précités ne tenaient pas la largeur minimale légale et que l'autorité ne pouvait pas y déroger en effectuant une pesée des intérêts en présence. Une adaptation de l'ERE en raison de la configuration des constructions dans les zones densément bâties (art. 41*a* al. 4 let. a OEaux) ne se justifiait par ailleurs pas, la plupart des tronçons ne se trouvant pas dans un secteur répondant à la définition de « zone densément bâtie » posée par la jurisprudence fédérale. Au demeurant, la délimitation opérée ne tenait pas véritablement compte de la configuration des constructions puisque, pour les 8 tronçons litigieux, elle ne suivait pas le front des constructions existantes.

Pro Natura a encore allégué que la détermination de l'ERE devait être entièrement revue, car elle ne tenait compte que de la largeur effective des cours d'eau, lesquels étaient fortement endigués. Selon elle, dans cette situation, il convenait d'appliquer un facteur de correction de 1.5 ou de 2.0 sur la largeur mesurée sur le terrain, afin de définir la largeur naturelle du cours d'eau mentionnée à l'article 41a OEaux. En outre, la largeur de l'ERE de la S_____ devait être augmentée en vertu de l'article 41a alinéa 3 OEaux, ce cours d'eau présentant une végétation riveraine riche. Enfin, il convenait de tenir compte du préavis du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (ci-après : SFCP), selon lequel il était indispensable de garantir dans les secteurs de W_____ (*recte* : du canal X_____, CTOV 01, CTOV 02 et CTOV 03) une distance de 3 m depuis le sommet de la rive gauche libre de toute construction nouvelle.

A titre de moyens de preuve, Pro Natura a demandé l'édition du dossier de la cause. Elle a joint à son mémoire plusieurs extraits de cartes des secteurs concernés.

D. Le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause et a proposé de rejeter le recours, le 26 septembre 2018. Il a notamment rappelé qu'il était inopportun et contraire aux buts de la législation sur la protection des eaux de délimiter des ERE sur des espaces bâtis, qui n'avaient pas vocation à être protégés et qui ne permettaient pas d'atteindre un bilan positif du point de vue environnemental. Il a également contesté les arguments de la recourante en lien avec la notion de « zone densément bâtie », au sens de l'article 41a alinéa 4 lettre a OEaux, soulignant que le territoire situé entre le R_____ et le pôle sportif (jusqu'à la fin du tronçon CTOV 05) devait être considéré comme l'hypercentre de la commune au vu de son affectation à diverses zones constructibles favorisant la densification du bâti.

La commune de A_____ a fait en substance la même proposition, le 28 novembre 2018, en s'appuyant sur des arguments développés par les bureaux d'ingénieur et d'urbanisme mandatés pour élaborer le dossier technique de ce projet, dans un rapport du 20 novembre précédent joint à cette réponse.

Ces écritures ont été communiquées à Pro Natura, le 29 novembre 2018, qui a laissé échoir sans l'utiliser le délai pour déposer des remarques complémentaires. L'instruction s'est close à l'échéance dudit délai, le 10 décembre suivant.

Considérant en droit

1.1 Aux termes des articles 80 alinéa 1 lettre a et 44 alinéa 1 lettre b de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6) , a qualité pour recourir toute organisation que la loi y 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). Pro Natura motive sa qualité pour agir céans sur la base de l'article 12 LPN, en lien avec l'existence d'une tâche fédérale, dès lors que la délimitation de l'ERE est imposée par l'article 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20).

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 l'environnement, 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. Pro Natura fait partie des organisations que vise 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 le chiffre 6 de son annexe énumère comme étant autorisée à recourir, en particulier sur la base de l'article 12 LPN.

L'habilitation prévue par cette disposition concerne toutefois exclusivement le recours contre des décisions prises dans l'accomplissement de tâches de la Confédération, au sens des articles 78 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) et 2 LPN (cf. p. ex. ATF 139 II 271 consid. 3 et la réf. cit.). L'article 2 alinéa 1 lettres a à c LPN précise ce qu'il faut notamment entendre par « accomplissement d'une tâche de la Confédération ». Cette disposition ne donne cependant pas de définition de cette notion, le législateur ayant opté pour une énumération de situations où l'accomplissement d'une tâche fédérale est reconnu. Le caractère non exhaustif de cette liste implique que l'autorité qui est confrontée à une situation qui ne correspond à aucune de celles citées à titre d'exemples par la loi, comme c'est le cas en l'espèce, ne peut exclure d'emblée que celle-ci réalise les conditions permettant de reconnaître l'accomplissement d'une tâche fédérale. Les organisations doivent à cet égard alléguer, avec une certaine vraisemblance, que le litige touche effectivement à l'application du droit matériel de la Confédération.

En l'occurrence, la protection des eaux en général est régie par le droit fédéral (art. 76 al. 2 et 3 Cst., LEaux et OEaux). Il y a donc lieu d'admettre que les autorités cantonales ou communales qui prennent des mesures en application de cette législation, tel que la délimitation d'un ERE conformément à l'exigence que pose l'article 36a LEaux, accomplissent une tâche de la Confédération. C'est donc à juste titre que la recourante invoque l'article 12 LPN pour motiver sa qualité pour recourir (arrêt du Tribunal fédéral 1C_494/2015 du 3 novembre 2017 consid. 1.2).

1.2 Le recours a en outre été déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 72, 79a al. 1 let. b, 80 let. b-c LPJA en lien avec les art. 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

1.3 Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 26 septembre 2018 ; la requête de la recourante en ce sens est donc satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. L'affaire concerne l'approbation de plans déterminant l'ERE sur le territoire de la commune de A_____. Pro Natura conteste cette approbation, en soutenant que tant l'ERE de l'étang Z_____ que l'ERE de divers cours d'eau traversant le territoire communal ont été délimités en violation de la loi, singulièrement de la législation fédérale sur la protection des eaux.

3.1 Selon l'article 36a alinéa 1 LEaux, les cantons déterminent, après consultation des milieux concernés, l'espace nécessaire aux eaux superficielles (espace réservé aux eaux) pour garantir leurs fonctions naturelles (let. a), la protection contre les crues (let. b) et leur utilisation (let. c). En application de l'article 36a alinéa 2 LEaux, le Conseil fédéral a réglé les modalités d'application notamment aux articles 41a et 41b OEaux.

3.2 L'article 41a OEaux règle la délimitation de l'espace réservé aux cours d'eau. Son alinéa 2 prévoit que, dans les régions autres que les biotopes et les sites protégés (cités à l'al. 1), la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau mesure au moins :

a. 11 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit est inférieure à 2 ;

b. deux fois et demie la largeur du fond du lit +7 m pour les cours d'eau dont la largeur naturelle du fond du lit mesure entre 2 et 15 m.

Selon l'alinéa 3 de cette disposition, cette largeur doit être augmentée, si nécessaire, afin d'assurer :

- a. la protection contre les crues ;
- b. l'espace requis pour une revitalisation ;
- c. la protection visée dans les objets énumérés à l'alinéa 1, de même que la préservation d'autres intérêts prépondérants de la protection de la nature et du paysage ;
- d. l'utilisation des eaux.

Pour autant que la protection contre les crues soit garantie, la largeur de l'espace réservé aux cours d'eau peut en outre être adaptée à la configuration des constructions dans les zones densément bâties (art. 41a al. 4 let. a OEaux).

3.3 Intitulé « Espace réservé aux étendues d'eau », l'article 41b OEaux prévoit que la largeur de cet ERE mesure au moins 15 m à partir de la rive (al. 1). Cette largeur doit en outre être augmentée, si nécessaire, afin d'assurer la protection contre les crues, l'espace requis pour une revitalisation, la préservation d'intérêts prépondérants de la protection de la nature et du paysage et/ou l'utilisation des eaux (al. 2). Dans les zones densément bâties, la largeur de l'espace réservé aux étendues d'eau peut être adaptée à la configuration des constructions pour autant que la protection contre les crues soit garantie (al. 3).

3.4 Selon la jurisprudence, une exception aux largeurs minimales légales doit pouvoir être accordée là où l'espace réservé aux eaux ne peut pas remplir ses fonctions naturelles, même à long terme. Dans de nombreuses zones fortement urbanisées, l'espace disponible sur les rives des cours d'eau ou des étendues d'eau est si restreint, qu'il se justifie d'adapter l'ERE à la configuration des constructions, car l'espace disponible pour les eaux resterait de toute façon limité (ATF 143 II 77 consid. 2.4 et 140 II 428 consid. 3.4 ; cf. Office fédéral de l'aménagement du territoire [ci-après : ARE], Office fédéral de l'environnement [ci-après : OFEV], en collaboration avec les cantons, Fiche pratique « L'espace réservé aux eaux en territoire urbanisé » du 18 janvier 2013, p 3). L'accent est mis sur les terrains qui jouxtent les cours d'eau et les étendues d'eau et non sur le territoire urbanisé dans son ensemble. Ce régime dérogatoire est uniquement prévu pour les zones densément bâties et tend ainsi à permettre une adaptation de l'ERE (art. 41a al. 4 let. a et 41b al. 3 OEaux), respectivement la délivrance d'une autorisation de construire exceptionnelle (art. 41c al. 1 let. a OEaux). Il s'agit essentiellement des quartiers urbains largement occupés et des centres de villages qui sont traversés par des rivières ou qui bordent des étendues d'eau. Dans de telles zones, la concentration urbaine souhaitable en termes d'aménagement du territoire et l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti devraient être favorisées et les brèches dans le tissu

bâti comblées. En revanche, dans les secteurs périphériques qui jouxtent des cours d'eau ou des étendues d'eau, il n'existe souvent pas d'intérêt prépondérant à une densification du bâti dans l'ERE. Dans ces cas, l'espace minimal nécessaire aux eaux (conformément aux art. 41a al. 2 et 41b al. 1 OEaux) doit en principe être respecté et maintenu libre de toute installation dont l'implantation n'est pas imposée par sa destination (ATF 143 II 77 consid. 2.7 et les arrêts cités).

4.1 Dans un premier grief critiquant la délimitation de l'ERE de l'étang Z_____, la recourante invoque une violation de l'article 41b OEaux. Elle relève que la largeur minimale de 15 m prévue par cette disposition n'est pas partout respectée et soutient que les arguments formulés dans la décision d'approbation pour justifier une adaptation de l'ERE ne sont pas pertinents. Elle signale en outre que cette largeur constitue un minimum et affirme qu'elle doit être augmentée, pour le moins à certains endroits, en vertu de l'article 41b alinéa 2 OEaux, compte tenu de la valeur de ce plan d'eau comme liaison biologique importante pour l'avifaune.

4.2 Dans sa décision d'approbation, le Conseil d'Etat explique que l'ERE du plan d'eau en question a été adapté au parcellaire et placé en limite des propriétés privées, car ces espaces sont bâtis notamment de murets et de barrières et forment des délimitations spatiales claires difficilement franchissables. Il précise que seuls quelques petits linéaires présentent une largeur inférieure à 15 m et que l'ERE a été élargi à d'autres endroits non-bâtis et aptes à être protégés, afin d'obtenir un bilan quasi équivalent en termes de surfaces et meilleur en termes de qualité, attendu que définir un ERE sur un espace bâti ne représente aucun gain environnemental. Les bureaux d'ingénieur et d'urbanisme mandatés pour élaborer le dossier technique du projet font valoir les mêmes arguments, dans le rapport que l'autorité communale a joint à sa réponse du 28 novembre 2018. Ils confirment que l'ERE a été défini dans le souci de rechercher un gain écologique maximisé et rappellent qu'une augmentation de la largeur de l'ERE n'apporterait pas de gain écologique supplémentaire, car elle se superposerait à des jardins entretenus, à des terrasses, voire à des habitations (cf. rapport p. 3 à 6).

4.3 A teneur de l'article 41b alinéa 3 OEaux, une adaptation de la largeur de l'ERE à la configuration des constructions n'est possible que dans les zones densément bâties et sous réserve que la protection contre les crues soit garantie. Ainsi, une adaptation (à la baisse) de la largeur de l'ERE dans un milieu urbanisé suppose, au préalable, que la zone en question puisse être qualifiée de densément bâtie.

En l'occurrence, le caractère densément bâti des parcelles ceinturant l'étang Z_____ ne ressort pas du dossier. L'ERE relatif à cette étendue d'eau a été ponctuellement adapté en l'alignant sur le parcellaire, en raison du bâti existant, mais sans que soit examinée la question de savoir si le secteur en question est densément bâti. L'autorité communale, puis le Conseil d'Etat, ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de délimiter l'ERE en s'en tenant à la largeur minimale légale de 15 m là où celui-ci se superposait à du bâti ou à des jardins aménagés, car cela n'apportait aucun gain écologique. Cette manière de justifier l'adaptation de la largeur de l'ERE ne correspond toutefois ni à ce que prévoit la disposition précitée, ni à l'application de celle-ci faite par le Tribunal fédéral (cf. p. ex. arrêt 1C_67/2018 du 4 mars 2019 consid. 4.3 et la référence aux ATF 143 II 77 et 140 II 428 déjà cités), ni encore aux prescriptions récentes émises en la matière par les autorités fédérales spécialisées (cf. OFEV, ARE, Office fédéral de l'agriculture [ci-après : OFAG], en collaboration avec les cantons, Espace réservé aux eaux : Guide modulaire pour la détermination et l'utilisation de l'espace réservé aux eaux en Suisse, Module 2 - Détermination de l'ERE, juin 2019, p. 13 ss). Dans la mesure où les règles en matière de délimitation de l'ERE sont de droit fédéral, les cantons ne disposent pas de la compétence d'édicter et d'appliquer d'autres dispositions qui permettraient de réduire la largeur de l'ERE. Partant, une adaptation de cette largeur autour de l'étang Z_____, telle que celle approuvée par l'autorité précédente, ne peut être envisagée qu'à condition que le secteur soit densément bâti au sens de l'OEaux, ce qu'il convient de vérifier.

4.3.1 A l'examen du plan « B_____ » approuvé (pièce 1a), la Cour constate que le plan d'eau en question est cerné sur presque tout son pourtour par des constructions. Selon ce plan, une bande de terrain le long de la rive ouest, soit les parcelles n^{os} 3118 à 3122 et n^o 3134, demeure encore libre de constructions, mais en réalité au moins trois de ces biens-fonds ont été construits depuis lors (n^{os} 3119, 3122 et 3134 ; cf. SIT de la commune de A_____ et consultation du site Internet map.search.ch ; v. aussi rapport joint à la réponse du 28 novembre 2018 p. 4, figure 2). Ainsi que l'illustrent les photographies au dossier, les parcelles bâties qui bordent le plan d'eau sont aménagées au moyen de jardins entretenus (pelouses, arbustes) qui comportent pour la plupart diverses petites constructions (barrières, murets, piscine, etc.) ; une route carrossable a en outre été construite le long de la partie sud de l'étang.

4.3.2 Pour juger si une zone est densément bâtie, il est nécessaire de choisir un périmètre de référence suffisamment grand. Il s'agit en général, du moins dans les petites communes, de considérer la totalité du territoire de la commune, tout en se concentrant sur les terrains au bord de l'eau. Ce ne sont donc pas seulement les constructions sur les parcelles qui déterminent si la zone est densément bâtie, mais aussi leur emplacement dans le périmètre de référence prévu. Or, à l'échelle du territoire communal, on ne saurait considérer la zone Z_____ comme un pôle présentant une forte concentration de constructions. Ce secteur destiné à l'habitation est au contraire sis en périphérie du territoire bâti et juxte à l'est des terres agricoles. Il est en outre rangé par le plan d'affectation des zones (PAZ) en zone à bâtir de faible densité (indice : 0.3). Les possibilités de construire qu'offre cette zone et la manière dont elle est actuellement bâtie à proximité des rives ne mettent pas en évidence un intérêt, en termes d'aménagement du territoire, justifiant de déterminer la largeur de l'ERE litigieux en vue de favoriser une densification du tissu construit. Sur le vu de ces indices que retient la jurisprudence (ATF 140 II 428 et 140 II 437 ; v. aussi OFEV, ARE, OFAG, *op. cit.*, Module 1 - Aperçu, p. 5 s.), la Cour ne peut pas considérer que cette zone est densément bâtie au sens de l'OEaux. Elle précise que cette notion doit être interprétée de manière restrictive et distinguée de celle de zone largement bâtie au sens du droit de l'aménagement du territoire (ATF 140 II 428 consid. 7) et que des stabilisations des berges et, plus spécialement, de faibles possibilités de mise en valeur ne suffisent pas pour qualifier la zone de « densément bâtie » (ATF 140 II 437 consid. 5.4).

4.4 A juste titre, la recourante relève qu'au demeurant, l'adaptation de l'ERE en l'alignant purement et simplement sur le parcellaire, comme cela a été fait en l'espèce, n'est pas conforme à la loi, puisque les limites de parcelles – à l'instar de toutes les limites fixées à des buts d'aménagement et des installations provisoires ou équipements non stationnaires – ne s'assimilent pas à la « configuration des constructions » au sens de l'article 41b alinéa 3 OEaux (cf. OFEV, ARE, OFAG, *op. cit.*, Module 2 – Détermination de l'ERE, p. 14).

4.5 Attendu ce qui précède, la Cour ne peut pas confirmer la légalité de l'ERE relatif à cette étendue d'eau, tel que défini par l'autorité communale et approuvé par le Conseil d'Etat. Le secteur ne pouvant pas être considéré comme densément bâti, une adaptation de la largeur minimale légale de l'ERE ne se justifie pas.

5.1 La recourante émet encore une série de griefs similaires à l'encontre de la détermination de l'ERE des cours d'eau de la commune de A_____, soulignant que tout le secteur du B_____ – comprenant le canal X_____, le U_____, la T_____, la W_____, le tronçon final du canal V_____, la S_____ et l'étang Z_____ – est situé dans le périmètre de l'objet n° xxx inscrit à l'inventaire fédéral établi en vertu de l'OROEM et dans le périmètre de l'objet n° xxx délimité selon la Convention de Ramsar. Dans ce cadre, elle invoque d'abord une violation de l'article 41a alinéas 1 et 4 OEaux, dès lors que la plupart (8 sur 12) des tronçons des cours d'eau situés dans les périmètres protégés précités ne tiennent pas la largeur minimale légale.

5.2 La délimitation de l'ERE a été réalisée en identifiant, pour chaque cours d'eau, plusieurs tronçons numérotés et reportés sur les deux plans approuvés correspondant respectivement au secteur « B_____ » et au secteur « C_____ » (pièces n^{os} 1a et 1b). Le rapport technique accompagnant le projet (pièce n° 11) comporte des annexes n^{os} 2 et 3 qui évaluent spécialement la question de savoir quels sont les tronçons de cours d'eau qui traversent des zones densément bâties au sens de l'OEaux et motivent les adaptations de la largeur de l'ERE en deçà du minimum légal que fixe l'article 41a OEaux. Ces adaptations se situent dans le secteur « B_____ ».

Il n'est pas contesté que tous les tronçons de cours d'eau concernés se trouvent dans un périmètre protégé, notamment selon l'OROEM (cf. p. ex. rapport joint à la réponse du 28 novembre 2018 p. 9, figure 4). La largeur minimale légale doit donc être déterminée sur la base de l'article 41a al. 1 OEaux.

5.2.1 S'agissant du canal X_____, le tableau figurant en annexe 3 au rapport technique liste 4 tronçons (CTOV 02, CTOV 03, CTOV 04 et CTOV 05) où l'ERE a été adapté en lien avec une zone densément bâtie. Le tableau figurant en annexe 1 indique le calcul et le bilan de l'ERE.

Le tronçon CTOV 02 (largeur ERE fixée entre 5 et 10 m) traverse le quartier de la gare du B_____ (xxx) et borde le centre de ce village (xxx). Il se situe entre une zone de constructions et d'installations d'intérêt public et la zone village (cf. rapport technique p. 6 et plan « B_____ »). Il s'agit d'un secteur central et présentant une forte concentration de constructions à l'échelle du territoire communal. On peut ainsi considérer que ledit secteur répond aux critères de la zone densément bâtie, ce que la recourante ne conteste d'ailleurs pas véritablement (cf. mémoire de recours p. 7 s.) et qu'a confirmé le Service du développement territorial (ci-après : SDT) dans son préavis

du 16 mars 2018. Une adaptation de la largeur de l'ERE sur ce tronçon est donc conforme à la loi.

Le tronçon CTOV 03 (largeur ERE fixée à 11 m) est relativement court. Il borde les mêmes zones selon le PAZ, ainsi qu'une zone d'habitation de moyenne densité (cf. rapport technique p. 6 et plan « B_____ »). Le tableau figurant en annexe 3 audit rapport précise qu'une école se trouve en rive droite et que la rive gauche est notamment occupée par le village du B_____ et de l'habitat collectif. Un projet de densification (xxx) est en outre prévu dans ce secteur. La recourante relève que ce tronçon est quelque peu distant du centre du village et qu'il comporte des espaces verts. Elle soutient que la justification pour une adaptation de l'ERE est en l'état insuffisante et qu'elle doit faire l'objet d'un examen plus poussé. A l'instar du SDT (cf. préavis du 16 mars 2018), la Cour ne partage pas ce point de vue. En effet, le secteur en question est à qualifier de central, à l'instar du précédent dont il constitue le prolongement. Les zones concernées sont destinées à être densifiées et les espaces verts actuels (surtout en rive gauche) constituent des îlots isolés au sein d'un milieu qui doit être considéré comme densément bâti. Partant, une adaptation de la largeur de l'ERE sur le tronçon CTOV 03 est légalement justifiée.

Le tronçon CTOV 04 (largeur ERE fixée à 17 m) s'étend jusqu'à l'extrémité de la zone de forte densité, qu'il borde des deux côtés. Il traverse également une zone mixte (cf. rapport technique p. 6 et plan « B_____ »), occupée en rive gauche par un xxx et par des habitations collectives récemment érigées en rive droite selon un plan de quartier (entre xxx, la route de D_____ et la route du E_____ ; cf. consultation du SIT de la commune de A_____ et du site Internet map.search.ch, tableau en annexe 3 au rapport technique). Selon la recourante, la situation périphérique de ce secteur, à l'écart du centre du village, ne permet pas de le qualifier de densément bâti. De l'avis de la Cour, cet argument est insuffisant. En effet, si le secteur en question ne se situe pas à proximité immédiate du centre historique du village du B_____, il concerne en revanche des zones que l'autorité locale a clairement dévolues à la densification des constructions. Le bâti déjà existant, tant en zone de forte densité qu'en zone mixte, démontre cette intention. On peut donc considérer que ce secteur, voué pour sa plus grande partie à la densification et traversé par une voie d'accès très importante à l'échelle communale (route de D_____), est lui aussi densément bâti au sens de l'OEaux (dans le même sens, cf. préavis du SDT du 16 mars 2018). Il convient en outre d'observer que la largeur de l'ERE, fixée pour ce tronçon à 17 m, serait conforme au

minimum légal si tout B_____ ne se trouvait pas dans un périmètre protégé selon l'OROEM.

Enfin, le tronçon CTOV 05 (largeur ERE fixée à 17 m) traverse une zone de constructions et d'installations d'intérêt public (notamment installations xxx), puis borde sur sa rive gauche une zone mixte (xxx) et sur sa rive droite la zone industrielle dont la plupart des parcelles sont bâties. Ainsi que le relève la recourante, ce secteur est périphérique, dans la mesure où il jouxte au sud des terres agricoles. Malgré le fait que des activités (xxx) s'y développent, on ne peut pas considérer que l'urbanisation existante et celle projetée se caractérisent par une densification particulière à l'échelle de la commune. En particulier, la zone de constructions et d'installations d'intérêt public comporte xxx et de grands espaces dépourvus de constructions sur la rive droite du canal, où une partie de la zone industrielle est également non bâtie (cf. consultation du SIT de la commune de A_____ et du site Internet map.search.ch). Partant, il n'est pas possible de considérer que ce secteur est densément bâti au sens indiqué plus haut, avis partagé par le SDT dans son préavis du 16 mars 2018.

5.2.2 Pour W_____, le tableau figurant en annexe 3 au rapport technique retient une zone densément bâtie autour du tronçon aval (BOU aval ; largeur ERE fixée à 17 m), avant que ce cours d'eau ne rejoigne le canal X_____ (à la limite entre les tronçons CTOV 03 et CTOV 04). Il relève que les deux rives sont vouées à la densification, avec plan de quartier obligatoire pour des logements collectifs. Selon le PAZ, la rive droite est rangée en zone mixte, tandis que la rive gauche est affectée à la zone d'habitation de moyenne densité (cf. rapport technique p. 6). Dans les faits, les deux rives sont occupées par xxx mentionné ci-dessus. Eu égard à la situation assez centrale de ce secteur à l'échelle du bâti de la commune et compte tenu de l'intérêt public à densifier l'habitat à cet endroit, la Cour peut, à l'instar du SDT (cf. préavis du 16 mars 2018), admettre l'existence d'une zone densément bâtie au sens de l'OEaux. Les critiques émises par la recourante à cet égard sont vaines.

5.2.3 Enfin, concernant le canal V_____, le tableau figurant en annexe 3 au rapport technique indique que deux tronçons (CSTO 01 et CSTO 02 aval) se trouvent en zone densément bâtie. La largeur de l'ERE y a été fixée à 32 m.

Le tronçon CSTO 01 borde en rive gauche une zone mixte (xxx et Q_____) et la zone d'habitation de forte densité. En rive droite, ce tronçon jouxte successivement une zone mixte (xxx), une zone d'habitation de moyenne densité (non bâtie), une zone d'habitation de faible densité et une zone de constructions et d'installations d'intérêt

public (partiellement bâtie). Le tableau précité indique notamment qu'un plan de quartier pour des logements collectifs est « en cours » pour la zone d'habitation de moyenne densité. La recourante relève le caractère peu bâti de la rive droite et l'éloignement du village du B_____ pour affirmer que ce secteur n'est pas densément bâti. La Cour partage cette analyse quant à la rive droite, compte tenu du bâti existant (pour l'essentiel des villas individuelles) qui n'est pas spécialement dense à proximité de la rive et des objectifs de densification limitée des différentes zones du PAZ. En revanche, sur la rive gauche, la Q_____ se distingue par une forte concentration de constructions à proximité immédiate du canal V_____ et la zone d'habitation de forte densité par un intérêt à densifier le bâti, ce qui permet d'admettre que cette rive est fortement utilisée est densément bâtie au sens de l'OEaux. Au surplus, jusqu'au pont de la route de D_____, soit sur les deux tiers de ce tronçon, le canal est utilisé pour xxx et ses rives servent des deux côtés comme xxx. Une adaptation de l'ERE en rive gauche sur ce tronçon peut donc se justifier, mais pas en rive droite.

Tel n'est pas non plus le cas pour le tronçon CSTO 02 aval. En effet, ce tronçon se situe entre la zone d'habitation Z_____ et la zone industrielle, secteurs dont on a vu qu'ils ne pouvaient pas être considérés comme densément bâtis (cf. *supra* consid. 4.3.2 et 5.2.1 dernier par.). Une partie de ce tronçon borde en outre la zone agricole.

5.2.4 Attendu ce qui précède, les critiques de la recourante sont fondées en tant qu'elles contestent le caractère densément bâti des secteurs que traversent les tronçons CTOV 05 (canal X_____), CSTO 01 en rive droite (canal V_____) et CSTO 02 aval (canal V_____), où la délimitation de l'ERE doit être revue, puisqu'elle ne peut pas faire l'objet d'une adaptation au sens de l'article 41a alinéa 4 lettre a OEaux.

5.3 La recourante soutient aussi que, même en admettant que certains tronçons se trouvent dans des zones densément bâties au sens de l'OEaux, l'adaptation de la largeur de l'ERE approuvée par l'autorité précédente n'a pas été définie conformément à ce qu'exige l'article 41a alinéa 4 lettre a OEaux, soit en fonction de la configuration des constructions. Il est exact que ladite adaptation a été opérée de manière linéaire sur chaque tronçon, sans égard pour la configuration des constructions, laquelle peut être sensiblement différente d'une rive à l'autre, d'une zone à l'autre selon le PAZ, voire d'une parcelle à l'autre. A titre d'exemple, le tronçon CSTO 01 (canal V_____) présente des rives très différentes en termes de configuration des constructions, la Q_____ et la zone d'habitation de forte densité se caractérisant par des constructions relativement proches de la rive gauche, tandis qu'en rive droite, les maisons individuelles existant en zone d'habitation de faible densité sont plus éloignées et qu'on ignore par

ailleurs où doivent être implantées les habitations prévues par le PQ en zone d'habitation de moyenne densité.

Dès lors que l'adaptation de l'ERE au sens de la disposition précitée n'est autorisée qu'en fonction de la configuration des constructions, la délimitation de cet ERE de manière linéaire sur un tronçon qui ne présente pas une certaine uniformité en termes de bâti n'apparaît pas conforme à la loi. A noter que l'ERE doit former un couloir dont le lit du cours d'eau n'occupe pas nécessairement le centre. L'autorité dispose donc d'une certaine marge pour fixer l'ERE et peut le configurer de manière symétrique ou asymétrique. Le législateur a donné cette latitude d'action précisément pour permettre de tenir compte de la configuration et du contexte local aux abords du cours d'eau, ainsi que de la typologie du cours d'eau. Par ailleurs, comme les installations en place bénéficient de la garantie de la situation acquise, elles peuvent se trouver dans l'ERE. En outre, si un côté est densément bâti et que l'ERE est adapté à la configuration des constructions, l'autre côté doit respecter au moins la largeur conforme à un espace réservé aux eaux symétrique (cf. OFEV, ARE, OFAG, *op. cit.*, Module 2 – Détermination de l'ERE, p. 4).

Les critiques de la recourante sur ce point sont bien fondées. Il reviendra à l'autorité communale de déterminer, le cas échéant après étude complémentaire, pour chaque tronçon où une adaptation de la largeur de l'ERE est admissible, une délimitation précise et concrète de l'ERE en fonction de la configuration des constructions.

5.4 Pro Natura affirme encore que la détermination de l'ERE doit être entièrement revue, car elle ne tient compte que de la largeur effective des cours d'eau, lesquels sont fortement endigués. Selon elle, dans cette situation, il convient d'appliquer un facteur de correction de 1.5 ou de 2.0 sur la largeur mesurée sur le terrain, afin de définir la largeur naturelle du cours d'eau mentionnée à l'article 41a OEaux.

Le rapport que la commune a joint à sa réponse du 28 novembre 2018 présente une analyse géohistorique de l'évolution du réseau hydrographique sur le territoire communal. Il en ressort que le canal V_____ et le canal X_____ sont d'origine artificielle et que, même après quelques aménagements, W_____ et la S_____ ont conservé leur tracé historique. Selon l'autorité communale, ces divers cours d'eau ne sont donc pas naturels, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer un facteur de correction.

5.4.1 La largeur naturelle du fond du lit est la largeur naturelle moyenne du fond du lit d'un cours d'eau dans un tronçon donné. Le fond du lit est la zone qui est en général mobilisée par débit morphogène (crue moyenne de retour de 2 à 5 ans) et donc dépourvue de plantes supérieures aquatiques ou terrestres. Les cours d'eau aménagés ou approfondis ne disposent généralement pas d'une largeur de lit naturelle. Le fond de leur lit est plus étroit et offre une variabilité de largeur faible, limitée ou inexistante. Il existe plusieurs méthodes pour calculer la largeur naturelle du fond du lit. Le choix de la méthode dépend de la situation concrète. Dans l'idéal, plusieurs méthodes sont combinées de façon complémentaire et, dans le même temps, vérifiées quant à leur plausibilité. Celle consistant à appliquer un facteur de correction n'est qu'une des méthodes parmi d'autres (cf. OFEV, ARE, OFAG, *op. cit.*, Module 1 – Aperçu, p. 14 et Module 2 – Détermination de l'ERE, p. 5 s.).

5.4.2 La Cour relève que sont considérés comme artificiels les cours d'eau et les étendues d'eau s'ils ont été créés pour desservir des besoins sectoriels, souvent non hydrauliques (agricoles, industriels, énergétiques, etc.). Ils comprennent, par exemple, les canaux pour les liaisons par bateau, la production d'énergie (canal d'amenée et canal de fuite des centrales hydroélectriques), l'industrie (canaux d'adduction et d'évacuation), l'irrigation et le drainage (canaux de drainage des améliorations foncières, canaux d'irrigation et bisses), les déversoirs de crues et les lacs de retenue dans les Alpes. Bien qu'artificiels, ces cours d'eau font partie du régime hydrique d'une région, mais ne disposent pas (ou seulement rarement) d'un propre bassin versant naturel, bien qu'étant alimentés par les cours d'eau naturels (cf. OFEV, ARE, OFAG, *op. cit.*, Module 1 – Aperçu, p. 14).

La Cour partage le point de vue de l'autorité communale, selon lequel la largeur du fond du lit d'un cours d'eau artificiel peut être prise en compte telle quelle pour calculer l'ERE, sans aucun facteur de correction. En effet, dans la mesure où ces canaux ont été créés par la main de l'homme, ils n'ont pas de largeur de lit naturelle. En conséquence, les critiques de la recourante quant à la largeur du fond du lit sont manifestement dépourvues de tout fondement en tant qu'elles portent sur le canal V_____ et, à tout le moins, sur les tronçons CTOV 04 et CTOV 05 du canal X_____, tronçons qui ont été creusés en détournant le cours d'eau dont le lit naturel s'éloignait à cet endroit en direction de la plaine (cf. cartes historiques figurant dans le rapport joint à la réponse du 28 novembre 2018 p. 15 s.). Pour le reste, la Cour souligne que la détermination de la largeur naturelle du fond du lit d'un cours d'eau ne repose pas sur

une méthode unique, mais procède d'une analyse spécialisée combinant plusieurs méthodes qu'il convient de pondérer. Or, les critiques générales de la recourante ne permettent pas d'admettre qu'une telle analyse n'a pas été effectuée pour chaque cours d'eau. Les explications détaillées figurant dans le rapport joint à la réponse du 28 novembre 2018 (cf. p. 17 s.) et tablant sur la typologie des différents cours d'eau et leur régime hydrologique démontrent le contraire. Partant, ce grief est à rejeter.

5.5 La recourante allègue en outre que la largeur de l'ERE de la S_____ doit être augmentée en vertu de l'article 41a alinéa 3 OEaux, ce cours d'eau présentant une végétation riveraine riche. A la suivre, cette augmentation du périmètre de l'ERE serait nécessaire à la protection de ce biotope et à une renaturation.

Dans sa réponse au recours, l'autorité communale indique que cet aspect de protection a déjà été pris en compte, le projet de nouveau plan de zone affectant le secteur que traverse ce cours d'eau en zone agricole protégée. De l'avis de la Cour, cette affectation (qui n'est au demeurant pas en force et dont on ignore les prescriptions topiques) ne rend pas *de facto* inutile une augmentation de la largeur de l'ERE au sens de l'article 41a alinéa 3 OEaux. Pour autant, la Cour observe que l'argumentation sommaire de la recourante se borne à solliciter une telle augmentation, sans démontrer en quoi l'ERE telle que délimitée ne comporterait pas l'espace requis pour une revitalisation (art. 41a al. 3 let. b OEaux) ou serait insuffisante pour préserver d'autres intérêts prépondérants de la protection de la nature et du paysage (art. 41a al. 3 let. c OEaux). Elle rappelle qu'une augmentation de l'ERE au sens de cette disposition suppose qu'elle soit indispensable (« si nécessaire »), ce qui n'est nullement démontré *in casu*. Partant, ce grief est à écarter comme non motivé (art. 80 al. 1 let. c et 48 LPJA).

5.6 Enfin, la recourante se réfère au préavis du SFCP du 26 février 2018, selon lequel il est indispensable de garantir une distance de 3 m depuis le sommet de la rive gauche des tronçons CTOV 01, CTOV 02 et CTOV 03 (canal X_____) libre de toute construction nouvelle, afin de permettre l'accès au torrent en toute circonstance. Elle explique que l'ERE a précisément pour effet d'empêcher le développement de constructions dans son périmètre et s'étonne que le Conseil d'Etat n'en a pas tenu compte.

Le long des tronçons CTOV 01 (partie enterrée passant sous xxx et débouchant dans le R_____) et CTOV 02, la rive gauche est bâtie de constructions contiguës qui ne sont séparées du sommet de cette rive que par des espaces goudronnés servant d'accès. Mis à part des terrasses à l'usage des établissements publics, on discerne mal quels constructions ou aménagements pourraient être érigés dans cet espace. La rive

gauche du tronçon CTOV 03 compte en revanche quelques parcelles ne comportant que de petites constructions, à proximité du bâtiment regroupant xxx et xxx. Il semble toutefois qu'un projet de xxx soit prévu sur ces biens-fonds. L'autorité communale a en outre précisé que l'entretien des berges se faisait depuis la rive droite, où l'accès était garanti depuis le domaine public, et qu'en conséquence, une extension de l'ERE en rive gauche ne se justifiait pas (cf. rapport joint à la réponse du 28 novembre 2018 p. 19).

Quoi qu'il en soit, dans son préavis, le SFCP ne propose pas une modification de l'ERE pour les motifs qu'il évoque ; il demande uniquement qu'une éventuelle demande d'aménagement ou de construction dans une distance de 3 m depuis le sommet de la berge fasse l'objet d'une analyse détaillée. Une augmentation de la largeur de l'ERE à cet endroit ne s'impose dès lors pas forcément. Il reviendra en définitive à l'autorité communale d'en décider, attendu que dans ces secteurs considérés comme densément bâtis, l'adaptation de la largeur de l'ERE devra être modifiée conformément à la configuration des constructions (cf. *supra*, consid. 5.3).

6.1 Attendu ce qui précède, le recours est admis et la décision d'approbation des plans déterminant l'ERE de la commune de A_____ est annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). L'affaire est renvoyée à la commune pour qu'elle procède, ou fasse procéder dans le sens de ce qu'on vient de dire, à une nouvelle détermination de l'ERE qui soit conforme aux prescriptions de droit fédéral.

6.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 4 LPJA).

6.3 La commune de A_____ devra verser des dépens à Pro Natura, qui a pris une conclusion en ce sens et obtient gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA).

Le montant de ces dépens est fixé à 1100 fr. (débours inclus). Ce montant tient compte du travail effectué par le juriste agissant pour Pro Natura, qui a consisté principalement en la rédaction d'un mémoire de recours de 11 pages (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est admis et la décision d'approbation des plans déterminant l'ERE de la commune de A_____ est annulée. L'affaire est renvoyée à la commune pour qu'elle procède, ou fasse procéder, à une nouvelle détermination de l'ERE qui soit conforme aux prescriptions de droit fédéral.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. La commune de A_____ versera 1100 fr. à Pro Natura pour ses dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Pro Natura, à la commune de A_____, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 13 août 2019.