

A1 21 157

ARRÊT DU 14 JUIN 2022

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

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

en la cause

X _____, **Y** _____, recourants, tous deux représentés par Maître Jean-Claude Mathey, avocat, 1002 Lausanne

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE**
A _____, autre autorité

(révision partielle du PAZ et du RCCZ ; zone agricole protégée)

recours de droit administratif contre les décisions du 16 juin 2021

Faits

A. X _____ est notamment propriétaire des parcelles n^{os} xx1 (3556 m²) et xx1 (92'138 m²) de la commune de A _____, toutes deux classées en zone agricole selon le plan d'affectation des zones (PAZ) approuvé par le Conseil d'Etat le 16 août 1995 et partiellement modifié depuis lors. Ces terrains sont exploités par son frère, Y _____, qui possède lui-même un terrain immédiatement voisin colloqué dans la même zone (n^o xx3).

B. Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n^o xxx du xxx 2015, la municipalité de A _____ a mis à l'enquête publique une révision partielle de son PAZ et de son règlement des constructions et des zones (RCCZ). Il était entre autres prévu de délimiter une zone agricole protégée sur la portion médiane du n^o xx1. Plus au sud, une zone agricole protégée était définie sur B _____, à cheval entre les parcelles n^{os} xx1 et xx1 (cf. plan 03 « Colline » d'août 2015 [pièce 887 du dossier du CE]).

Le 1^{er} octobre 2015, X _____ et Y _____ ont formé opposition en critiquant le PAZ révisé sur de nombreux points. Ils ont en particulier contesté la nouvelle zone agricole protégée prévue sur le n^o xx1, ceci en excipant de courriers dans lesquels la commune et le canton leur avaient, le 6 janvier 2010, respectivement le 23 février 2011, assuré que les compensations écologiques liées au projet de contournement de C _____ (route xxx) ne concerneraient pas ce terrain.

Des modifications ont été apportées au projet mis à l'enquête lors du traitement des oppositions. La zone agricole protégée initialement prévue sur la parcelle n^o xx1 a été supprimée, comme le souhaitaient les opposants. La note complémentaire de novembre 2016 au rapport selon l'art. 47 OAT (dossier du CE, pièce 484) indique à ce propos que la zone envisagée à cet endroit était liée à une bassière aujourd'hui comblée et que les valeurs existantes ne justifient plus de mise sous protection (p. 2 de la note). En revanche, la zone agricole protégée définie sur le site « D _____ (cf. la fiche descriptive n^o 5 figurant dans le rapport d'octobre 2016 du biologiste Raymond Delarze concernant les valeurs naturelles et paysagères, intégré au rapport selon l'art. 47 OAT [dossier du CE, pièce 483]), a été étendue au sud, sur l'entier de la portion ouest du n^o xx1. La note expliquait que cette extension conférait une cohérence territoriale à la zone en question.

A l'issue de ses délibérations du 27 novembre 2016, l'assemblée primaire de A _____ a approuvé les modifications partielles du PAZ et du RCCZ et, ce faisant,

entériné les deux changements susdécrits. Cette décision a été rendue notoire par avis inséré au B.O. n° xxx du xxx 2016.

C. Le 30 janvier 2017, X _____ et Y _____ ont interjeté recours au Conseil d'Etat contre cette décision en concluant notamment à ce que la parcelle n° xx1 soit maintenue en zone agricole ordinaire. Le classement de ce terrain inventorié comme surface d'assolement (SDA) en zone agricole protégée allait les priver d'un revenu essentiel. Ce changement n'était en outre pas admissible en l'absence de compensation des surfaces qui ne pourraient plus être exploitées à l'avenir. Les recourants ont également critiqué certaines mesures d'aménagement listées dans les fiches descriptives du rapport Delarze.

Dans sa réponse du 29 mars 2017, la municipalité de A _____ a argué du fait que la parcelle n° xx1 faisait partie d'une entité territoriale homogène « correspondant à la zone de protection du paysage d'importance cantonale, englobant la colline de A _____ jusqu'au talus sous la route cantonale, jusqu'à la zone agricole protégée (sous la déchetterie communale) et la forêt placée en zone de protection de la nature d'importance cantonale ».

Les recourants ont contesté cette appréciation dans leur détermination du 1^{er} juin 2017.

Lors du traitement de la demande d'homologation, le Service des forêts, cours d'eau et paysage (SFCEP) a notamment exigé de modifier l'affectation de la source de B _____ et du cordon boisé jusqu'à la colline de A _____ (cf. p. 3 de son préavis du 23 juin 2017 [dossier du CE, p. 160]). Ces surfaces, jusqu'ici classées à titre indicatif en zone de protection du paysage (ZPP) d'importance cantonale (cf. extrait du PAZ actuel en p. 3 et 4 du dossier du CE) dans le prolongement de la colline précitée, devaient être placées en zone de protection de la nature (ZPN) d'importance cantonale. La colline de A _____ restait pour sa part en ZPP. Les plans ont été adaptés dans ce sens.

Le 10 janvier 2020, le Service du développement territorial (SDT) a proposé de rejeter le recours en se référant aux préavis délivrés par le Service de l'agriculture (SCA) et le Service des forêts, cours d'eau et paysage (SFCEP). Ce dernier avait relevé que l'affectation en zone agricole protégée ou en ZPN impliquait certaines adaptations quant au type d'entretien, mais qu'un tel classement n'était pas incompatible avec les surfaces agricoles utiles (SAU). Quant au SCA, il avait indiqué que les contributions perçues ne changeraient pas. Pour le reste, le SDT a reconnu le bien-fondé de cette modification et de sa localisation, en relevant que les zones agricoles protégées n'étaient, sur le

principe, pas incompatibles avec les SDA. D'éventuelles compensations seraient exigées dans le cadre de futurs projets d'exécution si ceux-ci devaient comporter des mesures incompatibles avec les SDA.

Les recourants ont réitéré leurs arguments, le 19 février 2020, puis ont émis d'ultimes observations, le 19 avril 2021.

Le 16 juin 2021, le Conseil d'Etat a, moyennant certains amendements étrangers au litige, homologué les modifications du PAZ et du RCCZ et ainsi approuvé le classement du n° xx1 en zone agricole protégée au sens de l'article 87 RCCZ. Cette décision a été rendue notoire par avis inséré au B.O. n° xxx du xxx 2021.

Par décision séparée du 16 juin également, communiquée le 21 suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de X _____ et de Y _____ en se référant aux préavis des services cantonaux. Ceux-ci avaient confirmé que le n° xx1 faisait partie d'une entité territoriale homogène, que la modification ne changerait en rien les contributions perçues et qu'elle n'était pas incompatible avec les SDA. Cette affectation impliquait, certes, certaines adaptations quant au type d'entretien, mais ne rendait pas le terrain inexploitable. Les critiques des recourants visant les fiches descriptives du rapport Delarze n'influaient pas la légalité du projet adopté par le législatif communal. En effet, la décision d'homologation avait précisé que l'annexe 5 du RCCZ, qui reprenait ces fiches, ne figurait qu'à titre indicatif dans le règlement.

D. Le 21 juillet 2021, X _____ et Y _____ ont recouru céans en concluant à la réforme de la décision du Conseil d'Etat dans le sens d'un maintien de la parcelle n° xx1 en zone agricole ordinaire. Pour l'essentiel et en substance, ils soutiennent que ce changement d'affectation n'est pas justifié. Le terrain ne faisait pas partie de l'entité territoriale évoquée par les autorités précédentes et il n'avait pas été démontré qu'il revêtait des propriétés particulières. Si les contributions demeureraient inchangées aux dires du SCA, celles-ci n'allaient cependant pas compenser les pertes de rendement induites par la limitation des possibilités de culture. Enfin, ils signalent qu'une zone S2 de protection des eaux concernait la quasi-totalité de la parcelle n° xx3 et que cela conduisait à perdre 2.5 ha de surfaces exploitables de manière intensive. Il était dès lors disproportionné de les contraindre, en sus, à devoir adapter les modalités d'entretien de la parcelle n° xx1. A titre de moyen de preuve, les recourants proposent d'inspecter les lieux.

Le 8 septembre 2021, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours en déposant son dossier.

La commune de A _____ ne s'est pas déterminée

L'instruction s'est close le 28 septembre 2021, les recourants n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires.

Considérant en droit

1.1 Les procédures de recours (art. 37 al. 4 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT [LcAT ; RS/VS 701.1]) et d'approbation (art. 38 al. 2 LcAT) sont connexes. Le sort réservé au recours a les mêmes incidences, pour les questions traitées dans le cadre de celui-ci, sur le prononcé d'homologation. La force obligatoire de cette dernière décision est en corollaire conditionnée, dans la mesure correspondante, par l'issue du recours (ACDP A1 16 89 du 18 novembre 2016 consid. 1.1 et A1 14 162 du 31 octobre 2014 consid. 1). A la lumière de ce qui précède, les conclusions formulées par les recourants doivent être comprises comme étant dirigées tant à l'encontre de la décision d'homologation que celle rendue sur recours par le Conseil d'Etat.

1.2 X _____ est propriétaire de la parcelle n° xx1 nouvellement affectée en zone agricole protégée. Elle dispose à ce titre de la qualité pour recourir et a pour le reste régulièrement procédé, de sorte qu'il convient d'entrer en matière (art. 37 al. 4 et 38 al. 3 LcAT ; art. 72, 78 let. a, 79a let. b, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]). La qualité pour recourir de Y _____, qui procède à ses côtés, peut de ce fait demeurer indécise.

1.3 Les recourants sollicitent une inspection des lieux afin de démontrer que le n° xx1 est « bel et bien séparé de la colline de D _____ et ne fait pas partie d'une entité territoriale homogène ». Cette offre de preuve est rejetée par appréciation anticipée de son utilité (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA ; cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1). Les plans figurant au dossier, en particulier celui au 1:2000 déposé par la commune devant le Conseil d'Etat (dossier du CE, p. 56) et celui au 1:20'000 recensant les valeurs naturelles joint (annexe 2) au rapport Delarze, permettent de localiser la parcelle en question et de la situer valablement dans son environnement, au même titre que les systèmes d'information du territoire (SIT) de la commune et du canton, tous deux

librement accessibles xxx ; <https://sitonline.vs.ch/urbanisation/paz/fr> ; dernière consultation le 3 juin 2022).

2. Dans un premier grief, les recourants font valoir que le n° xx1 ne faisait pas partie d'une entité territoriale homogène. Ce terrain était séparé de la colline de D _____ par la route cantonale et n'appartenait ainsi pas à la ZPP d'importance cantonale. Son classement en zone agricole protégée ne se justifiait donc pas. Ni la commune ni le Conseil d'Etat n'avaient fourni d'explications objectives sur ce changement. Il n'avait pas été démontré que la parcelle en question présentait une qualité particulière au sens de l'article 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) ou qu'elle possédait un cachet au sens de l'article 17 LAT.

2.1 Les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT) et notamment dans leurs tâches de planification. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. L'autorité de planification doit en effet se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101]) et de la loi (art. 1 et 3 LAT). Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.1.2).

A la zone d'affectation de base qu'est la zone agricole (art. 16 LAT) peuvent se superposer d'autres zones servant à organiser le territoire non-constructible, notamment la zone à protéger au sens de l'article 17 LAT (Alexander Ruch/Rudolf Muggli *in* : Commentaire pratique LAT, Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n. 11 *ad* art. 16 LAT). Selon l'article 32 alinéa 1 LcAT, les communes peuvent créer des zones agricoles protégées. Ces zones comprennent les terres agricoles qu'il y a lieu de préserver pour leur qualité particulière (art. 16 LAT) ou leur cachet (art. 17 LAT). Cette définition est reprise à l'article 87 RCCZ.

Selon la fiche A1.1 (« Zones agricoles ») du plan directeur cantonal (PDc) approuvé par la Confédération le 1^{er} mai 2019, la zone agricole protégée est à attribuer aux surfaces agricoles qu'il y a lieu de préserver pour leur qualité, leur cachet particulier ou les structures traditionnelles existantes. Cette zone concerne, en particulier, des paysages ruraux traditionnels importants (p.ex. cultures en terrasses, culture de safran, bocages). Le but principal demeure cependant l'agriculture et est à distinguer des zones de protection (nature et paysage, eaux souterraines), dont le but tient essentiellement dans

la protection visée, avec toutes les mesures d'entretien et les contraintes légales que cela implique. La superposition de ces deux types de zones est cependant possible dans la grande majorité des cas. Dans ce sens, le fiche A.1 demande, au titre du principe de coordination n° 3, de préserver la qualité du paysage ainsi que la biodiversité du sol et de ses fonctions écologiques par des pratiques agricoles adaptées et une affectation agricole adéquate.

La délimitation spatiale de la zone à protéger dépend de la nature et de la valeur de l'objet à protéger, voire des exigences minimales du droit fédéral en la matière. L'autorité de planification jouit en principe d'un pouvoir d'appréciation important tant qu'elle peut se prévaloir d'un intérêt public à inclure des terrains en zone à protéger (Eloi Jeannerat/Pierre Moor *in*: Commentaire pratique LAT, Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 77 *ad art.* 17 LAT et la référence à l'arrêt du Tribunal fédéral 1P.173/2004 du 2 septembre 2004 consid. 2).

2.2 En l'espèce, la route cantonale sépare effectivement la parcelle n° xx1 du versant montagneux de D _____, qui figure en ZPN d'importance cantonale tant dans le PAZ de 1995 (cf. pièce 23 du dossier du TC) que le nouveau PAZ (cf. plan 03 « Colline » revêtu du sceau d'homologation [pièce 470 du dossier du CE]). L'on ne voit cependant pas que les autorités précédentes aient prétendu que le n° xx1 se trouvait du côté opposé de cet axe et appartenait à cette ZPN. En ce sens, la critique des recourants tombe à faux.

En réalité, en parlant d'une entité homogène, la commune de A _____ s'est d'abord référée à la ZPP d'importance cantonale indiquée dans le PAZ de 1995, zone qui enserrait la colline de A _____ et qui s'étendait jusqu'au talus sous la route cantonale, en intégrant le n° xx1. Elle a ensuite pris en considération le fait que cette parcelle se situe dans le prolongement direct de la zone agricole protégée correspondant à l'objet « D _____ ». Selon la fiche descriptive n° 5, ce site comporte des prés maigres humides drainés par un réseau de rigoles et parsemés de bouleaux, avec au centre du site un bosquet marécageux soumis au régime forestier. La parcelle n° xx1 appartient elle-même à l'objet « Source de B _____ » (fiche descriptive n° 9). Ce site est décrit comme suit : « petit cours d'eau de plaine peu modifié, forêt humide, prairie humide, petit étang. Cour amont dégradé ». Le rapport relève que ce site constitue l'un des nœuds du réseau écologique et en a ainsi proposé le classement en zone agricole protégée. La carte des valeurs naturelles qui l'accompagne identifie sur le n° xx1 non seulement l'emprise du cours d'eau, mais également le solde de la parcelle en tant que « forêts feuillues, prés de coteau ». La portion sud-est du n° xx1 figure d'ailleurs en aire

forestière, aire qui se prolonge en direction de la colline de A _____. Tout le secteur a été rangé en ZPN d'importance cantonale conformément à la demande de l'organe cantonal spécialisé. L'on peut encore relever que l'objet « Source de B _____ » touche au site « F _____ », qui a été lui aussi affecté en zone agricole protégée afin de permettre le développement d'une végétation riveraine naturelle et de renforcer la fonction de liaison biologique du tronçon. Sur cet arrière-plan, il apparaît que le n° xx1 fait effectivement partie d'une entité territoriale homogène. La présence de la route cantonale, sud, ne change rien à ce constat.

2.3 Eu égard aux qualités scientifiquement documentées de la parcelle n° xx1 ainsi que du rapport géographique que ce terrain entretient avec les sites de valeurs directement voisins, le choix de la commune de A _____ de le classer en zone agricole protégée procède d'une application non critiquable des articles 16, 17 LAT et 32 LcAT et de la fiche A.1 du PDC.

3.1 En second lieu, les recourants soutiennent en substance que le changement d'affectation du n° xx1 serait inexigible d'eux. Les possibilités réduites de culture en zone agricole protégée allaient induire une perte de rendement que les contributions qu'ils allaient continuer à percevoir ne pourraient cependant compenser. Ils allèguent en outre que la zone de protection S2 définie sur la parcelle n° xx3 entraînait une réduction de l'activité agricole, de sorte qu'il était disproportionné de leur imposer, en sus, « certaines adaptations quant au type d'entretien » sur le n° xx1.

3.2 Ces critiques ne sont aucunement étayées. Les recourants ne fournissent aucune indication quant à la structure de leur exploitation et l'importance que revêt le n° xx1 dans ce contexte. Ils s'abstiennent également de détailler les incidences concrètes des limitations liées à la zone de protection des sources sur la parcelle n° xx3, dont le sort est étranger au litige. Quoi qu'il en soit, la délimitation d'une zone agricole protégée sur le n° xx1 résulte ici d'une application correcte de la loi, comme on l'a vu. Il s'ensuit que les restrictions d'exploitation fixées à l'article 87 RCCZ, norme que les recourants n'évoquent pas et qu'ils ne critiquent donc aucunement, sont justifiées par un intérêt public qui l'emporte sur leurs intérêts pécuniaires. L'on peut au demeurant remarquer que la parcelle n° xx1 est de taille réduite (3556 m²) comparativement à d'autres parcelles exploitées par les recourants (le n° xx1 approche les 10 ha), qu'elle se situe partiellement en aire forestière, comme déjà relevé, et que la présence du cours d'eau, avec son ERE (en l'occurrence provisoire), restreignent déjà les possibilités d'utilisation de ce terrain, ceci indépendamment du classement en zone agricole protégée.

4.1 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

4.2 Succombant, les recourants supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives [LTar ; RS/VS 173.8]. Ils n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Jean-Claude Mathey, avocat à Lausanne, pour les recourants, à la commune de A _____, au Conseil d'Etat, à Sion, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne.

Sion, le 14 juin 2022