

ARRÊT DU 31 AOÛT 2020

**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

R _____, **S** _____, **T** _____, **U** _____, **V** _____, **W** _____,
X _____, **Y** _____, **Z** _____, recourants, représentés par
Maître M _____

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, 1950 Sion, autorité attaquée, et
COMMUNE DE A _____, autre autorité, représentée par Maître N _____

(aménagement du territoire ; modification partielle du PAZ et du PAD du domaine
skiable de B _____ SA – piste de liaison « C _____ – D _____ »)

recours de droit administratif contre la décision d'homologation du 6 février 2013

Faits

A. Le territoire de la commune de A _____ est régi par un plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et un règlement communal de construction (ci-après : RCC) votés en conseil général, le 23 octobre 2000, et approuvés en Conseil d'Etat, le 25 juin 2003. Sur les hauts de la station de E _____, les surfaces sont pour l'essentiel rangées en zone agricole 2 (art. 112 RCC) et en zone destinée à la pratique des activités sportives pour le domaine skiable (art. 120a RCC), quand elles ne font pas partie de l'aire forestière.

Le domaine skiable de B _____ SA s'étend sur les territoires de quatre communes, dont celle de A _____, et fait l'objet d'un plan d'aménagement détaillé (ci-après : PAD). Dans le cadre de sa restructuration et conformément aux principes fixés dans le plan directeur cantonal, B _____ SA a réalisé une planification globale de son domaine skiable pour la période 2005-2020. Cette planification nécessitait une modification partielle des PAZ des quatre communes concernées.

B. Le 19 octobre 2007, ces collectivités, dont celle de A _____, ont fait publier au Bulletin officiel (B. O.) n° xxx (p. xxx) un projet de modifications partielles de leurs PAZ, de leurs règlements communaux des constructions et des zones, ainsi que du PAD du domaine skiable de B _____ SA. Deux demandes d'autorisation de défrichement liées à cette planification ont également été mises à l'enquête à cette occasion.

Ce projet a suscité plusieurs oppositions émanant de particuliers et du WWF Suisse. A la suite de séances de conciliation, il a été légèrement modifié. Les conseils communaux des collectivités concernées ont écarté les oppositions qui ont été maintenues, décisions communiquées le 1^{er} octobre 2008.

Le 17 avril 2009, les communes concernées ont fait paraître au B. O. n° xxx (p. xxx s.) les décisions que leur pouvoir législatif respectif avaient prises entre les mois de décembre 2008 et de février 2009 d'adopter les modifications partielles précitées ; ont été également mis à l'enquête à cette occasion un nouveau dossier de défrichement ainsi qu'une demande y relative concernant le secteur « D _____ – C _____ » et modifiant l'une des requêtes publiées en 2007.

A la suite de cette publication, seul le WWF Suisse a déposé un recours administratif au Conseil d'Etat contre ces décisions, le 16 mai 2009.

C. Le 7 août suivant, les communes ont remis à l'exécutif cantonal une requête d'homologation pour les modifications partielles précitées de leurs PAZ, de leurs règlements et du PAD.

Le Service des affaires intérieures et communales (ci-après : SAIC), organe d'instruction du Conseil d'Etat, a dès lors consulté les services cantonaux appelés à rendre leurs préavis. Dans le cadre de cette procédure, une séance réunissant des représentants de la commune de A _____, de B _____ SA et des divers services cantonaux impliqués s'est tenue, le 3 août 2010, à l'issue de laquelle il a été décidé de modifier le projet de planification globale dans le secteur « D _____ – C _____ ». Ledit secteur a alors fait l'objet d'une procédure de planification distincte, amorcée par la publication d'un avis au B. O. n° xxx du xxx 2011 (p. xxx). Le contentieux qui en a résulté est tranché ce jour dans l'affaire A1 20 70, après avoir donné lieu à une première procédure de recours jusque devant le Tribunal fédéral. Il concerne notamment la planification d'un télémix permettant aux skieurs de rallier C _____ depuis D _____, à proximité du terrain de golf.

Pour ce qui a trait à la planification globale du domaine skiable de B _____ SA, à l'exception du secteur susmentionné, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) a rendu un premier préavis de synthèse favorable, le 16 février 2011, tout en émettant diverses remarques qui impliquaient de modifier et de compléter le dossier d'homologation. Le 1^{er} mars 2012, le SDT a proposé au SAIC de faire approuver la planification en question par le Conseil d'Etat, sous certaines réserves et conditions.

D. Le 7 septembre 2012, le Département des finances, des institutions et de la santé, actuellement le Département de la sécurité, des institutions et du sport (ci-après : DSIS), a publié au B. O. n° xxx (p. xxx) un avis informatif concernant les modifications apportées aux PAZ et aux règlements des communes concernées, dont celle de A _____, ainsi qu'au PAD du domaine skiable de B _____ SA dans le cadre de la procédure d'homologation en cours.

Le 6 février 2013, le Conseil d'Etat a approuvé le projet de planification globale du domaine skiable de B _____ SA, à savoir les modifications partielles des PAZ et des règlements des communes impliquées, ainsi que celles touchant le PAD de ce domaine skiable. Par même décision, il a autorisé le défrichement sollicité pour la réalisation de la piste de liaison « C _____ - D _____ » et qui portait sur une surface de 3 853 m². Ce prononcé a fait l'objet d'un avis publié au B. O. n° xxx du xxx 2013 (p. xxx).

E. Le 18 mars 2013, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____, Y _____ et Z _____ ont conclu céans, sous suite de dépens, à l'annulation de cette décision en ce qu'elle concernait le défrichement et la création de la piste « C _____ - D _____ ». Ils ont requis la transmission du dossier de défrichement à l'Office fédéral des transports (ci-après : OFT), chargé de statuer sur l'octroi de la concession et l'approbation des plans du télémix et, subsidiairement, le traitement des questions relatives à la création de ladite piste d'accès dans le cadre de la procédure de planification parallèle ouverte pour le secteur « D _____ – C _____ ». Les susnommés ont d'abord justifié leur qualité pour agir en indiquant être tous propriétaires de parcelles sises à proximité de la station de départ du télémix projeté, installation de remontée mécanique dont ils avaient contesté la construction auprès de l'OFT. A la forme, ils ont invoqué une violation de leur droit d'être entendus, arguant que l'accès à l'intégralité du dossier leur avait été refusé. Sur le fond, ils ont soutenu que la planification de la piste de ski précitée devait être intégrée à la procédure distincte relative au secteur « D _____ – C _____ », puisque l'existence de ce tracé était justifiée par la réalisation du télémix projeté dans ce secteur et objet de ladite procédure ; cette solution s'imposait pour des raisons de coordination. De même, le défrichement induit par la création de cette piste devait être approuvé par l'OFT. Enfin, les intéressés ont invoqué la violation de l'article 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) ainsi que des dispositions topiques de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et de l'ordonnance fédérale sur 19 octobre 1968 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011). A titre de moyens de preuve, ils ont sollicité le dépôt du dossier de la cause, ainsi que l'audition d'un juriste du SAIC. Ils ont joint à leur mémoire en particulier une lettre de l'OFT du 18 janvier 2013, dans laquelle celui-ci confirmait être compétent pour statuer, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans du télémix, sur les défrichements liés à la réalisation de cette installation et à la piste d'accès indispensable à son exploitation et demandait que le défrichement et les servitudes liés à ce projet soient traités matériellement dans le PAZ / PAD et qu'une réserve concernant la compétence fédérale en matière d'autorisation y soit intégrée.

Le 27 mars 2013, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé déclarer le recours irrecevable, précisant que les intéressés n'étaient jamais intervenus dans le cadre de la procédure d'homologation et de défrichement, que ce soit au stade de la publication du projet en 2007 ou au stade de l'avis informatif du 7 septembre 2012.

Sur la base de ce même constat, la commune de A _____, seule des quatre collectivités à intervenir, a proposé de déclarer le recours irrecevable, subsidiairement de le rejeter pour autant que recevable, le 3 mai 2013. Elle a en outre relevé que la piste de liaison critiquée, pour laquelle un défrichement portant sur une surface de 3 853 m² avait été autorisé, devait être distinguée de la piste d'accès au télémix projeté, laquelle reliait la station de départ de cette installation de remontée mécanique depuis F _____ (sommet du télésiège G _____) et pour laquelle un défrichement de 4 393 m² devait être approuvé par l'OFT. Elle s'est demandée si les opposants n'avaient pas confondu les deux tracés.

Le 8 mai 2013, ceux-ci ont précisé qu'ils contestaient l'aménagement de toute la partie inférieure de la piste de liaison « C _____ - D _____ », c'est-à-dire depuis H _____, ainsi que tout défrichement nécessaire à la création de cette piste. Ils ne s'opposaient en revanche pas à l'entrée en force de la décision d'homologation pour les autres points de la planification globale. Dès lors, à la demande de la commune de A _____ et d'entente avec les opposants, la Cour de droit public a, le 17 mai 2013, levé l'effet suspensif du recours A1 13 233 dans toute la mesure acceptée par ceux-ci.

Le 25 juin suivant, la procédure a été suspendue à la demande des parties qui avaient engagé des pourparlers.

Sur requête de la commune de A _____ et d'entente avec les opposants, la Cour de droit public a levé l'effet suspensif du recours A1 13 233 pour le secteur I _____, le 18 octobre 2013.

Le 14 avril 2014, les parties ont indiqué s'être accordées, d'entente avec B _____ SA, sur une modification du tracé de la partie inférieure de la piste de liaison « C _____ – D _____ ». Elles ont déposé une convention datée du 23 décembre 2013 formalisant cet accord, ainsi qu'un plan montrant la variante proposée (en rose) et le tracé homologué (en orange) contre lequel les opposants indiquaient maintenir leur recours. Trois jours plus tard, la Cour de droit public a indiqué qu'elle levait l'effet suspensif du recours A1 13 xxx pour tout le domaine skiable du secteur de E _____, à l'exception du tracé inférieur de la piste « C _____ – D _____ ».

A la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_515/2014 rendu le 22 juin 2016, qui admettait partiellement le recours formé dans l'affaire de la planification du télémix et renvoyait le dossier pour compléments d'instruction, les parties ont été invitées à se déterminer à nouveau.

Le 14 décembre 2016, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____, Y _____ et Z _____ ont indiqué qu'ils attendaient que la modification du tracé de la piste « C _____ – D _____ », que mentionnait la convention du 23 décembre 2013, soit homologuée, avant de retirer leur recours.

Le lendemain, le juge chargé de l'instruction a pris acte de ces indications et confirmé que l'instruction de la cause était suspendue.

La décision d'homologation du Conseil d'Etat relative à la planification du télémix a été rendue, le 4 mars 2020. Elle a fait l'objet d'un recours de droit administratif céans, le 20 avril suivant (A1 20 70).

Considérant en droit

1.1 Aux termes de l'article 44 alinéa 1 lettre a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), applicable à la procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'article 80 alinéa 1 lettre a LPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En revanche n'a pas qualité pour recourir celui qui a négligé d'agir devant une instance inférieure alors qu'il en avait la possibilité (al. 2).

En matière d'aménagement du territoire, l'article 34 de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1) règle la procédure d'enquête publique précédant l'adoption ou la modification d'un PAZ et/ou d'un règlement communal des constructions. Il prévoit que les règlements et les plans d'affectation des zones sont déposés publiquement pendant 30 jours. La mise à l'enquête est portée à la connaissance du public par insertion dans le B. O. et par affichage au pilier communal (al. 1). Ont qualité pour former opposition les personnes touchées par les mesures d'aménagement et qui possèdent un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (al. 2). Les oppositions dûment motivées doivent être adressées par écrit au conseil municipal dans les 30 jours dès la publication dans le B. O. Celui qui n'a pas formé opposition dans les délais ne peut plus faire valoir ses droits dans la procédure, sauf si des modifications éventuelles sont apportées ultérieurement au plan d'affectation des zones et aux règlements. Mention en est faite dans la publication (al. 3).

1.2 En l'occurrence, il est constant que les recourants n'ont pas formé opposition à la suite de la publication au B. O. du xxx 2007, qui faisait mention du projet de modifications partielles des PAZ des quatre communes concernées (dont celle de A _____), de leurs règlements communaux des constructions et des zones, ainsi que du PAD du domaine skiable de B _____ SA. Dite publication indiquait également la mise à l'enquête de deux demandes d'autorisation de défrichement, dont celle liée à la création du télémix et de la piste de ski « C _____ – D _____ ». Les recourants ne sont pas non plus intervenus à la suite de l'avis informatif que le DSIS a fait paraître au B. O. du xxx 2012.

En vertu des articles 44 alinéa 2 LPJA et 34 alinéa 3 LcAT, les recourants sont forclos. On devait en effet attendre de leur part qu'ils déposent une opposition et fassent valoir leurs arguments dans le délai ouvert par la publication du projet de modifications partielles au B. O. du xxx 2007. S'ils s'estimaient touchés par les modifications décidées en cours de procédure et parues au B. O. du xxx 2012, ils devaient également faire valoir leurs observations dans le délai ouvert par cette publication. Dès lors qu'ils se sont abstenus de faire opposition ou de déposer des observations, les recourants n'ont pas qualité pour agir céans contre la décision d'homologation rendue le 6 février 2013.

2.1 Attendu ce qui précède, le recours est irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Ce résultat s'impose sans qu'il ne soit nécessaire de donner suite à l'offre de preuve des recourants relative à l'audition d'un juriste du SAIC.

2.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA) ; ceux-ci n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

2.3 Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est irrecevable.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de R _____, de S _____, de T _____, de U _____, de V _____, de W _____, de X _____, de Y _____ et de Z _____, solidairement entre eux. Ils n'ont pas droit à des dépens.
3. Le présent arrêt est communiqué à Maître M _____, pour les recourants, à Maître N _____, pour la commune de A _____, à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), à Berne, à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), à Berne, à l'Office fédéral des transports (OFT), à Berne et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 31 août 2020.