

A1 22 19

## ARRÊT DU 29 NOVEMBRE 2022

### Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Bastien Riand, greffier *ad hoc*,

#### en la cause

**U** \_\_\_\_\_ et **V** \_\_\_\_\_, **W** \_\_\_\_\_ et **X** \_\_\_\_\_, **Y** \_\_\_\_\_, et **Z** \_\_\_\_\_, recourants

#### contre

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, 1951 Sion, autorité attaquée, et **ADMINISTRATION COMMUNALE D'AYENT**, 1966 Ayent, autre autorité

(Aménagement du territoire)

recours de droit administratif contre la décision du 24 novembre 2021

## Faits

**A.a** Par avis inséré au Bulletin officiel (ci-après : B.O.) du 9 mars 2018, la commune d'Ayent a mis à l'enquête publique une modification partielle de son plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et de son règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ) s'agissant de la zone de dépôt de matériaux à Utignou en vue d'agrandir la décharge communale, laquelle atteindra ces prochaines années la limite de stockage prévue dans sa configuration actuelle. Afin que le projet d'agrandissement par rehaussement et extension puisse être réalisé, une adaptation du PAZ et RCCZ de la commune ainsi qu'une demande d'autorisation de défrichement étaient requises.

**A.b** La décharge de type A d'Utignou est exploitée depuis les années 2000. En 2013, elle a obtenu le renouvellement de l'autorisation d'exploiter avec un volume de stockage supplémentaire de 35'000 m<sup>3</sup>. Selon le rapport d'étude au sens de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1) accompagnant le dossier de modification du PAZ et du RCCZ, les prévisions de remplissage au rythme actuel ont nécessité qu'un complément de capacité soit étudié pour anticiper les besoins des quinze prochaines années. Il est également indiqué que huit sites et quatre variantes ont été étudiées par le bureau A \_\_\_\_\_ SA de 2012 à 2016, en vue d'accroître les possibilités de stockage. Dans cette optique, la variante de rehaussement et d'extension à l'Est de l'actuelle zone de dépôt a été retenue comme la plus favorable.

Le rapport explicatif met en exergue le fait que la commune d'Ayent entendait disposer d'une zone de dépôt des matériaux qui lui permettrait de continuer à recevoir les matériaux d'excavation propres, générés par les chantiers de construction avoisinants, au moment où la capacité de l'actuelle décharge aurait été atteinte. Puisque le rythme de réception moyen des matériaux était de l'ordre des 5000 m<sup>3</sup>/an, une extension de 100'000 m<sup>3</sup> devrait permettre de planifier une capacité d'accueil pour les 20 prochaines années. Par ailleurs, le projet d'extension s'est inscrit dans la politique cantonale de gestion des déchets.

La planification de la gestion des déchets de chantier au niveau régional et cantonal, dans le respect d'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (OLED ; RS 814.600), a nécessité une coordination entre les autorités. Les communes voisines d'Arbaz et Grimisuat se sont dites favorables à disposer d'une infrastructure économique de proximité soutenant le développement rationnel et durable

de leur territoire. La baisse « potentielle » des apports de matériaux liée aux nouvelles dispositions légales visant à favoriser le recyclage serait ainsi compensée par les apports en provenance de ces autres communes ; le besoin planifié à long terme pour un volume de 100'000 m<sup>3</sup> ne varierait donc pas.

Selon le rapport explicatif, le projet est resté conforme aux principes de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) et aux dispositions du plan directeur cantonal, ainsi qu'au RCCZ. Concernant ledit plan, le Service de l'Environnement (ci-après : SEN) a indiqué qu'il gagnait à être clarifié par l'ajout d'un nouvel article 51 bis spécifique à ce type de décharge. En outre, une procédure de modification partielle du PAZ au sens des art. 34 ss de la loi d'application du 23 janvier 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT ; RS/VS 701.1) était nécessaire dans la mesure où le projet conservait un impact temporaire sur les possibilités d'exploitation agricole des surfaces touchées durant la période de dépôt des matériaux. Il est mis en évidence qu'à terme, ces surfaces seraient remises en état conformément à l'art. 51 du RCCZ et rendues à l'agriculture. Une notice d'impact sur l'environnement a également été jointe au rapport, ainsi qu'une demande de défrichement portant sur une surface de 4067 m<sup>2</sup>.

La zone de dépôt et matériaux concernée par l'agrandissement est sise aux coordonnées centrales 2597730 / 1126930 et classée en degré de sensibilité (ci-après : DS) IV au bruit. Les parcelles concernées sont vierges de construction. Le projet a prévu un développement de l'extension en trois phases : 1) rehaussement de la décharge actuelle (45'975 m<sup>3</sup> sur 8339 m<sup>2</sup>) ; 2) extension vers l'est (53'003 m<sup>3</sup> sur 9301 m<sup>2</sup>) ; 3) remise en état des lieux pour un retour en zone agricole et forestière. Il est précisé que l'accumulation des dépôts resterait confinée dans les limites des hauteurs de la forêt avoisinante.

L'impact sur la production agricole et la zone forestière conserverait son caractère mesuré et progressif eu égard au fait qu'au fur et à mesure des remplissages, les surfaces seraient rendues progressivement à la forêt et, au terme de l'exploitation, à l'agriculture. La commune a soutenu avoir engagé des démarches pour acquérir les parcelles qui ne lui appartenaient pas encore (parcelles n° xx1, xx2, xx3, xx4, xx5 et xx6) et avoir obtenu l'accord de tous les propriétaires.

**A.c** Le 30 novembre 2016, une séance préliminaire auprès des services cantonaux a permis d'affiner les contours du projet. Le 12 octobre 2017, une demande d'avis de principe avant la mise à l'enquête publique a été déposée. Lors de sa séance du 15 février 2018, le projet de demande de modification partielle du PAZ et du RCCZ a été adopté par le conseil communal d'Ayent.

La modification partielle du PAZ et du RCCZ ainsi que la demande d'autorisation de défricher ont simultanément été insérées par avis au B.O. n° 10 du 9 mars 2018. Plusieurs oppositions ont été formées auprès de l'administration communale d'Ayent, à savoir celles de Y \_\_\_\_\_, B \_\_\_\_\_ et C \_\_\_\_\_ (propriétaires de la parcelle n° xx7), D \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_ (propriétaires de la parcelle n° xx8), Z \_\_\_\_\_ (propriétaire de la parcelle n° xx9), W \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_ (propriétaires de la parcelle n° xx10, seul objet utilisé comme logement principal), F \_\_\_\_\_ et G \_\_\_\_\_ (propriétaires de la parcelle n° xx11), U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ (propriétaires des parcelles n° xx12, xx13 et xx14) et H \_\_\_\_\_ et I \_\_\_\_\_ (propriétaires de la parcelle n° xx15) (ci-après : U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co). Ces propriétaires avaient préalablement été invités à une séance de présentation du projet, laquelle s'était tenue le 9 mars 2018. Une séance de conciliation a ensuite été organisée avec tous les opposants de manière individuelle en date du 20 août 2018. Aucune d'entre elles n'a abouti. Par courrier du 15 septembre 2018, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont confirmé maintenir leurs oppositions et ont demandé à ce qu'un procès-verbal de la séance de conciliation leur soit remis. Le 29 septembre 2018, la commune d'Ayent a répondu que les art. 34 ss LAT n'imposaient pas la tenue de procès-verbaux pour ce genre de séance, bien que ces derniers avaient effectivement été dressés par le bureau A \_\_\_\_\_ SA.

**B.** En séance du 30 août 2018, le conseil communal d'Ayent a adopté le projet de demande de modification partielle du PAZ et du RCCZ sans modification par rapport à la mise à l'enquête publique. Il a toutefois décidé d'adopter des mesures contraignantes d'atténuation des nuisances allant dans le sens de U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co. Dans un premier temps, il a été jugé opportun de renforcer le cordon boisé le long de la route cantonale, lequel aurait pour effet d'impacter positivement le paysage, la flore, la faune et le bruit. Ensuite, il a été décidé d'appliquer l'art. 20 al. 3 du règlement communal de police à la décharge d'Utignou, lequel interdit l'utilisation de tout appareil bruyant du 15 décembre au premier dimanche après Pâques et dès le 2<sup>ème</sup> lundi de juillet, mais au plus tard le 10 juillet, jusqu'au 20 août. Enfin, il a également été prévu d'aménager une

installation de nettoyage des roues des camions à la sortie de la décharge afin de réduire les salissures et les émissions de poussière sur la route communale d'accès.

Le 25 septembre 2018, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co se sont adressés spontanément au conseil général de la commune d'Ayent afin de lui faire part de leurs doléances avant qu'il ne se prononce sur le projet lors de sa séance du 11 octobre (2018).

Lors de sa séance du 11 octobre 2018, le conseil général a approuvé le projet d'extension de la décharge d'Utignou, y compris les mesures d'atténuation. Ladite décision a été affichée au pilier public à une date inconnue, ainsi que sur le site internet de la commune. Par avis inséré au B.O. n° 9 du 1<sup>er</sup> mars 2019, la commune d'Ayent a informé la population que la modification partielle du PAZ et du RCCZ pour l'extension de la décharge d'Utignou avaient été adoptées par le conseil général.

**C.** Le 29 mars 2019, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont déposé un recours de droit administratif auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision rendue par le conseil communal d'Ayent le 30 août 2018 et de celle rendue par le conseil général le 11 octobre 2018. Ils ont préalablement invoqué une violation du droit d'être entendu, puis, dans un second grief formel, une violation de l'art. 9 de la loi du 9 octobre 2008 sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA ; RS/VS 170.2). Sur le fond, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont exposé que le projet violerait les exigences légales en matière d'aménagement du territoire et celles en matière de la protection de l'environnement, respectivement l'art. 11 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01). Enfin, concernant le défrichement, ils ont soutenu que l'intérêt public du projet n'avait pas été démontré et que les nuisances excessives présentaient un intérêt prépondérant contraire à celui du projet en lien avec l'art. 5 al. 2 de la loi fédérale sur les forêts (LFo ; RS 921.0). En guise de conclusions, il a été requis principalement du Conseil d'Etat qu'il renvoie le dossier au conseil municipal d'Ayent pour prise de décision formelle sur les oppositions, subsidiairement qu'il annule la décision du 30 août 2018. U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont également pris des conclusions tendant à l'annulation, subsidiairement la suspension, de la décision du 11 octobre 2018 du conseil général d'Ayent.

Le 18 juillet 2019, la commune d'Ayent s'est déterminée sur le recours du 29 mars 2019 et a remis une analyse technique détaillée reprenant point par point les griefs précités. Il a notamment été mis en exergue le fait que la procédure avait été respectée et que les parties intéressées avaient pu faire valoir leurs droits. Selon la commune, en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT et de l'art. 3 al. 1 LcAT, la pesée des intérêts de l'aménagement local serait de la compétence du conseil général en matière d'affectation du sol. Qui plus est, elle a relevé que tous les services spécialisés de l'Etat avaient préavisé favorablement le projet.

Le 4 octobre 2019, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co se sont déterminés sur l'écriture du 18 juillet 2019, reprenant pour l'essentiel les griefs soulevés le 29 mars 2019. Les conclusions figurant dans celui-ci ont été intégralement maintenues.

Le 15 janvier 2020, le Service du développement territorial (ci-après : SDT) a rédigé un rapport de synthèse recommandant au Conseil d'Etat d'approuver la modification du PAZ et du RCCZ. Il a notamment exposé que la clause du besoin de la modification partielle du PAZ et du RCCZ avait été apportée et que le bien-fondé de la localisation de la décharge était avéré, se fondant notamment sur les préavis des différents services cantonaux spécialisés. Le SDT a également rappelé avoir formulé un préavis positif concernant le défrichement en date du 14 décembre 2019.

Par courrier séparé également daté du 15 janvier 2020, le SDT s'est déterminé sur le recours du 29 mars 2019 concluant à son rejet.

Le 27 février 2020, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont indiqué que E \_\_\_\_\_ et D \_\_\_\_\_, G \_\_\_\_\_ et F \_\_\_\_\_ ainsi que I \_\_\_\_\_ et H \_\_\_\_\_ avaient renoncé à continuer la procédure de recours. Au surplus, ils ont contesté le préavis du SDT et ont maintenu leurs conclusions.

**D.a** Par décision globale du 24 novembre 2021, le Conseil d'Etat a homologué les modifications du PAZ et du RCCZ (moyennant certaines adaptations du nouvel art. 51 al. 5). Intégrant les décisions partielles correspondantes, il a simultanément décidé que le défrichement sollicité par la commune d'Ayent portant sur une surface de 4067 m<sup>2</sup> à Utignou devait être autorisé dès que la décision globale d'homologation de modification partielle du PAZ et du RCCZ serait entrée en force. S'agissant de la compensation, il a été décidé que la commune d'Ayent devrait reboiser sur place une surface de 4067 m<sup>2</sup>, soit 9132 m<sup>2</sup> au total en tenant compte de la compensation du défrichement temporaire autorisé le 16 avril 2004. L'unique opposition suscitée concernant le défrichement, soit celle de U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_, a ainsi été rejetée. Malgré les griefs des

opposants, il a été décidé que le site d'Utignou s'inscrivait dans la stratégie cantonale en matière de traitement des déchets et répondait à un intérêt public indéniable. Qui plus est, le Conseil d'Etat, sur proposition du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (ci-après : DMTE), a retenu que l'intérêt public devait primer sur l'intérêt à la conservation de la forêt au sens de l'art. 5 al. 2 LFo tel que l'avait déjà exposé l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV). Par ailleurs, il a relevé que le défrichement était soumis à des mesures compensatoires jugées comme suffisantes et appropriées, autant bien s'agissant de la conservation de la forêt que de la protection de la nature et du paysage. Finalement, le DMTE a indiqué derechef que toutes les instances consultées avaient émis un préavis favorable.

**D.b** Par décision séparée portée le 24 novembre 2021 également, le Conseil d'Etat a rejeté le recours du 29 mars 2019. Tout en rappelant les principes de la procédure de modification des PAZ et RCCZ (art. 34 ss LcAT), l'autorité intimée a jugé que les art. 35 et 36 LcAT n'avaient pas été violés puisque le conseil communal s'était effectivement prononcé, sans l'exprimer explicitement, sur les différentes oppositions notamment en adoptant deux mesures pour aller dans le sens des opposants. S'agissant de la problématique liée à l'absence de notification, le Conseil d'Etat a relevé que l'avis paru au B.O. le 1<sup>er</sup> mars 2019 avait ouvert la possibilité de recours au sens de l'art. 37 LcAT et que U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co avaient usé de ce moyen de droit à bon escient, ne subissant dès lors aucun inconvénient de l'absence de notification. Concernant le prétendu défaut de motivation, le Conseil d'Etat a reconnu que la décision du conseil communal sur les oppositions n'était pas motivée, mais que ce vice avait été réparé en cours de procédure de recours et que le dossier complet d'homologation avait pu être consulté. Ensuite, il a été jugé qu'une violation de l'art. 9 LIPDA ne saurait être admise dans la mesure où la tenue de la séance du conseil général avait été affichée au pilier public et sur le site internet de la commune, d'autant plus que U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co s'étaient spontanément adressés au conseil général en date du 25 septembre 2018, citant spécifiquement la tenue séance du 11 octobre 2018. Au niveau matériel, l'autorité intimée, se fondant notamment sur le rapport du SDT et sur les préavis positifs des différents services étatiques spécialisés, a estimé que le site d'Utignou avait été choisi à bon escient parmi les huit autres sites et quatre variantes. Au demeurant, le projet ne saurait être qualifié de « nouvelle décharge ». S'agissant du grief d'une prétendue violation des exigences légales en matière de protection de l'environnement, le Conseil d'Etat s'est basé sur le rapport du SEN pour juger que les exigences légales des art. 25 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et 7 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la

protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) avaient été respectées. Par ailleurs, il a été décidé que le principe de prévention ancré à l'art. 11 LPE était satisfait même sans les mesures proposées dans l'avenant de janvier 2019. Enfin, concernant la qualité de l'air, le Conseil d'Etat s'est référé aux quatre mesures édictées dans la Notice d'impact sur l'environnement (ci-après : NIE), lesquelles avaient été jugées comme suffisantes pour éviter les émissions de poussières et pour maintenir propre la route communale d'accès.

**E.** Par mémoire du 19 janvier 2022, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co, sans être assistés d'un avocat, ont déposé un recours de droit administratif à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat et ont conclu au renvoi de l'affaire à l'autorité intimée pour complément du dossier. Dans des premières considérations d'ordre général, ils ont invoqué une absence de coordination entre les communes d'Ayent, d'Arbaz et de Grimisuat puisque parmi les huit sites ayant été analysés pour mener à bien le projet de décharge régionale, tous se situent dans la commune d'Ayent. De ce fait, ils ont invoqué une violation de l'art. 20 LcAT, indiquant qu'il n'avait pas été procédé à une pesée des intérêts concrète. En outre, la capacité résiduelle de la décharge d'Utignou serait d'environ 30'000 m<sup>3</sup>, correspondant plus ou moins à la couverture des besoins de dépôts des trois communes susmentionnées pour les six prochaines années. Reprenant ces constatations dans le cadre d'un grief formel, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont exposé que l'analyse situationnelle était lacunaire et arbitraire, ne reposant pas sur des critères concrets. Dans un grief suivant, il a été répété qu'au vu de l'ampleur de l'extension projetée (100'000 m<sup>3</sup>), il fallait considérer qu'il s'agissait en réalité d'une nouvelle décharge. U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont subséquemment relevé que le conseil communal avait violé l'art. 29 al. 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/VS 172.6) en ne leur notifiant pas sa décision. Au demeurant, il se serait également rendu coupable d'une violation de leur droit d'être entendu au sens des art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), 19 et 25 LPJA. U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co se sont encore plaints d'un manque de transparence de l'autorité suite au refus de cette dernière de leur transmettre le procès-verbal de la séance de conciliation du 20 août 2018. Enfin, il a été requis de la Cour de céans qu'elle condamne la commune d'Ayent à leur payer le montant de 11'500 fr. à titre de dépens sur la base du principe de responsabilité causale, eu égard au fait qu'ils « auraient sans autre été en mesure de se passer des services d'un avocat » s'ils avaient eu en mains le procès-verbal de la séance de conciliation et celui de la séance du conseil communal du 30 août 2018.

Le 8 février 2022, la commune d'Ayent s'est déterminée sur ledit recours, indiquant dans un premier temps que le volume actuellement disponible sur le site ne pourrait assurer que les besoins d'une année. Elle a également exposé que les remarques liées à la localisation et au processus administratif avaient été abondamment traitées par le Conseil d'Etat et qu'il n'y avait pas lieu d'y revenir. Enfin, s'agissant des frais engagés par U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co, elle a relevé que le dossier du dépôt public contenait toutes les pièces légalement requises et qu'il leur était dès lors tout à fait loisible d'agir sans mandater un avocat.

Le 16 février 2022, le Conseil d'Etat a renoncé à se déterminer sur le recours de U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co, proposant toutefois son rejet.

Le 2 mars 2022, U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co ont indiqué à la Cour de céans avoir consulté le dossier en date du 22 février 2022 et avoir constaté l'avenant au rapport technique et à la NIE, lequel avait été établi par le bureau A \_\_\_\_\_ SA en janvier 2019.

L'instruction s'est close le 3 mars 2022 par la communication au Conseil d'Etat et à la commune d'Ayent des ultimes remarques déposées le 2 mars 2022 par U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co.

### **Considérant en droit**

1. Il appert des parcelles listées au consid. 2 de la décision attaquée que le recours émane de propriétaires concernés par le secteur où la nouvelle planification a été homologuée par le Conseil d'Etat. A ce titre, les intéressés disposent de la qualité pour recourir. Ils ont pour le reste régulièrement procédé, de sorte que leurs recours est recevable (art. 72, 80 al. 1 let. a et b, 44 al. 1 let. a et 46 LPJA ; art. 38 al. 3 LcAT).

2. Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants estiment que le conseil communal n'avait pas formellement statué sur leurs oppositions respectives. Au surplus, ils exposent qu'il avait l'obligation de leur notifier sa décision en vertu de l'art. 29 al. 1 LPJA. Ils ont plus généralement invoqué une violation de leur droit d'être entendu.

**2.1.1** Aux termes de l'art. 35 LcAT, la procédure d'opposition comprend une séance de conciliation (al. 1). Le conseil municipal tranche les oppositions, pour autant qu'elles n'aient pas un caractère de droit privé ou qu'elles ne concluent pas à l'octroi d'une indemnité (al. 2). Il adapte si nécessaire les plans d'affectation des zones et les règlements avant la convocation de l'assemblée primaire (al. 3). Le règlement ainsi que le dossier des oppositions accompagnés du préavis du conseil municipal sont soumis à l'assemblée primaire (art. 36 al. 1 LcAT). Cette dernière délibère et décide de l'adaptation des plans d'affectation des zones et des règlements (art. 36. al. 2 LcAT), lesquels sont déposés publiquement pendant 30 jours et portés à la connaissance du public par insertion dans le B.O. et par affichage au pilier public (art. 36 al. 3 LcAT). Les décisions du conseil municipal et de l'assemblée primaire peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat (art. 37 al. 1 LcAT). Ont qualité pour recourir les personnes qui maintiennent leur opposition et celles touchées par les modifications éventuelles apportées par l'assemblée primaire au plan d'affectation de zones et aux règlements et qui possèdent un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées. Le recours doit être exercé dans les trente jours dès la publication des décisions de l'assemblée primaire (art. 37 al. 3 LcAT).

**2.1.2** En l'espèce, il ressort du dossier que les séances de conciliation en lien avec les diverses oppositions, lesquelles n'ont pas abouti, se sont déroulées le 20 août 2018. Après lecture du procès-verbal du 30 août 2018 du conseil communal, ce dernier a manifestement fait un pas vers les opposants en adoptant plusieurs mesures d'atténuation des nuisances, à savoir le renforcement du cordon boisé le long de la route cantonale et la mise en application à la décharge d'Utignou de l'art. 30 al. 3 du règlement de police. Il apparaît dès lors que l'autorité communale a simplement écarté les autres arguments des opposants (« le CC prend connaissance des oppositions et des procès-verbaux des séances de conciliation »), sans toutefois que l'on puisse lui reprocher de ne pas avoir tranché les oppositions au sens de l'art. 35 al. 2 LcAT, ce d'autant plus que le procès-verbal précité en fait expressément mention (« l'art. 35 au chiffre 2 précise que le CC tranche les oppositions »).

La Cour de céans estime donc que le conseil communal a statué sur les diverses oppositions conformément à l'art. 35 al. 2 LcAT. Mal fondée, la critique doit ainsi être écartée.

**2.2.1** Aux termes de l'art. 29 al. 1 LPJA, l'autorité notifie sa décision à chaque partie par écrit. Même lorsque la décision est notifiée sous forme de lettre, elle doit être désignée comme telle. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 31 LPJA).

La garantie du droit d'être entendu est ancrée à l'art. 29 al. 2 Cst, principe repris à l'art. 19 al. 1 LPJA. Plus spécifiquement, le droit des parties à consulter le dossier de l'affaire administrative en cause est fixé à l'art. 25 LPJA.

La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé. Ce principe ressort du droit d'être entendu et implique le droit pour les parties de recevoir les décisions les concernant afin de pouvoir, le cas échéant, exercer leurs droits de recours (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 2015, p. 373). La jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification : elle considère, au contraire, que la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité (ATF 132 II 21 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 18 du 15 septembre 2022 consid. 4.3).

**2.2.2** En l'espèce, comme exposé *supra* (cf. consid. 2.1.2), le conseil communal a tranché les oppositions en séance du 30 août 2018 sans toutefois notifier cette décision aux divers opposants. La décision du conseil général d'adopter la modification partielle du PAZ et du RCCZ, quant à elle, a été rendue notoire par l'avis paru au B.O. n° 9 du 1<sup>er</sup> mars 2019. Cette publication a simultanément ouvert le recours de l'art. 37 al. 1 LcAT, voie de droit ouverte tant à l'encontre de la décision de l'exécutif communal sur les oppositions qu'à l'encontre de celle prise par le conseil général. Il apparaît d'emblée que les recourants n'ont, de fait, subi aucun inconvénient de l'absence de notification de la décision du conseil communal sur les oppositions, ce qui est décisif pour juger des conséquences d'une informalité de ce genre. Ils ne prétendent nullement avoir été induits en erreur ou empêchés d'agir ; ces derniers ont, comme on l'a vu, dûment porté leur cause devant le Conseil d'Etat suite à la publication du 1<sup>er</sup> mars 2019, si bien que leur droit d'être entendu a été respecté.

**2.3** Partant, mal fondé, le grief est rejeté.

**3.** Les recourants, dans un second grief de nature formelle, soutiennent que le conseil communal a refusé de leur transmettre les procès-verbaux des séances de conciliation. Ce faisant, ils semblent à nouveau se prévaloir d'une violation de leur droit d'être entendus.

**3.1** Tel qu'il est garanti par l'article 29 al. 2 Cst, le droit d'être entendu comprend notamment le droit de toute partie de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur leur résultat lorsque ceci est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1).

Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4). Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1). Par ailleurs, le droit d'être entendu n'est pas une fin en soi. Il constitue un moyen d'éviter qu'une procédure judiciaire ne débouche sur un jugement vicié en raison de la violation du droit des parties de participer à la procédure, notamment à l'administration des preuves. Lorsqu'on ne voit pas quelle influence la violation du droit d'être entendu a pu avoir sur la procédure, il n'y a pas lieu d'annuler la décision attaquée (ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1).

**3.2** Au préalable, il sied de relever que les procès-verbaux litigieux ont pour seul but de transcrire les discussions entre les différents intervenants, à savoir la commune d'Ayent et les recourants. Ils ne contiennent ainsi aucun élément dont les derniers cités pourraient se targuer de méconnaître puisqu'ils y avaient tous assisté personnellement. On peine ainsi à discerner quelle influence déterminante ce soi-disant manquement aurait exercé sur la suite de la procédure. Par ailleurs, au considérant 3.2 de sa décision, le Conseil d'Etat a constaté que les recourants ont pu consulter l'intégralité du dossier d'homologation. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas prétendu le contraire dans leur recours de droit administratif, n'alléguant pas non plus avoir subi un préjudice concret ;

ils arguent uniquement que le Conseil communal a refusé de leur transmettre les procès-verbaux des séances de conciliation, suscitant dès lors leur « méfiance » et invoquant au surplus un manque de transparence de l'autorité. Ainsi, puisque les recourants ont eu la possibilité de consulter les procès-verbaux litigieux lors de la procédure devant l'autorité intimée, les conditions à la réparation d'une éventuelle violation du droit d'être entendu devant cette instance sont réunies (cf. *supra*, consid. 3.1). Au demeurant, renvoyer l'affaire pour cette unique raison prolongerait de manière inutile la procédure de manière incompatible avec l'intérêt des recourants à ce que leur cause soit jugée dans un délai raisonnable.

Mal fondé, le grief est rejeté.

**4.** Dans un troisième grief, les recourants invoquent « une absence de coordination régionale entre les communes d'Ayent, Arbaz et Grimisuat » car « seuls huit sites, tous situés sur le territoire de la commune d'Ayent, ont été analysés pour accueillir le projet de décharge intercommunale ». Il s'agirait ainsi d'une violation de l'art. 20 LcAT et l'absence de coordination contreviendrait également à la fiche E.9 « décharge » du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mai 2019.

**4.1.1** La commune d'Ayent a mandaté les bureaux J \_\_\_\_\_ SA, à Sion, et A \_\_\_\_\_ SA, à Grimisuat, pour l'élaboration du dossier tendant à la modification partielle de son PAZ. Il ressort du projet technique que sur huit sites potentiels repérés (cf. rapport d'aménagement selon l'art. 47 OAT, p. 7), quatre variantes d'aménagement de décharge sur le territoire communal (d'Ayent) ont été étudiées, dont deux plus en détail. Le SEN et le Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (ci-après : SFCEP) ont notamment été invités à donner leur avis lors de ce processus. Sur cette base, c'est la variante de rehaussement et d'extension vers l'est de la décharge actuelle d'Utignou qui a été retenue, constituant en réalité celle induisant le plus faible impact environnemental en raison de la concentration des activités au sein et à proximité de l'actuelle décharge. En effet, la surface de défrichement est restreinte, l'impact paysager faible et les possibilités de remises en état intéressantes. L'accessibilité est de surcroît optimale puisque l'emplacement du site est à proximité de la route cantonale d'Anzère.

Les quatre variantes étudiées précitées étaient les suivantes : 1) La variante de rehaussement de la décharge et extension à l'est, soit la variante retenue ; 2) La variante de création d'une nouvelle décharge au secteur de la Combette, respectivement celle qui se profilait comme le premier choix, ayant ensuite été écartée car nécessitant un défrichement important et touchant une zone de protection du paysage contenant des valeurs remarquables ; 3) La variante de création d'une nouvelle décharge à Planquirî, abandonnée à cause de la classification de la zone (zone sensible et zone agricole), de la proximité à certaines habitations et du fait qu'un défrichement était nécessaire ; 4) La variante d'une nouvelle décharge à la déchetterie des Râches, abandonnée eu égard à la présence d'un torrent qu'il nécessitait de dévier ou d'endiguer, outre l'impact à prévoir sur la déchetterie et sur un stand de tir de « ball trap ».

Le projet technique indique enfin que la variante choisie, soit l'agrandissement de la décharge existante, constitue une nécessité pour la commune d'Ayent et répond à un intérêt public certain. Le volume prévu (soit 100'000 m<sup>3</sup>) permettrait également aux entreprises des communes d'Arbaz et Grimisuat de bénéficier d'une décharge autorisée, d'autant plus que les communes précitées ne disposent pas de décharge de type A sur leur territoire.

**4.1.2** Le 11 avril 2017, la commune d'Arbaz a indiqué avoir pris connaissance du projet d'extension de la décharge d'Utignou et avoir pris note que la commune d'Ayent serait favorable à l'ouverture de la décharge aux matériaux provenant d'Arbaz. La commune d'Arbaz a ainsi confirmé être favorable à cette proposition.

Le 27 avril 2017, la commune de Grimisuat s'est également déclarée favorable à une collaboration intercommunale en la matière.

**4.1.3** Le 15 octobre 2019, le SEN s'est déterminé sur le recours de U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_ & Co. Concernant la justification de l'emplacement (cf. chapitre 3.8), il a retenu que la décharge de type A d'Utignou répondait à un besoin régional, planifiée dans une approche intercommunale. Il a en outre exposé qu'il s'agissait de la seule décharge de type A dans cette région, si bien que son extension était la variante limitant le plus les impacts environnementaux. Enfin, il a terminé son argumentaire en soutenant que créer une nouvelle décharge dans la région n'était pas une alternative envisagée dans la planification cantonale. En ce sens, le SEN a préavisé favorablement le projet d'extension de décharge.

**4.1.4** Dans sa détermination du 8 novembre 2019, le SFCEP a indiqué que le besoin de stockage de matériaux dans la région était reconnu et que l'emplacement avait été choisi

sur la base d'une analyse de variantes en collaboration avec son service. Il a de plus exposé que la justification du projet et du défrichement y relatif était détaillée, cohérente et qu'elle reposait notamment sur l'emplacement existant du site et la recherche du plus faible impact environnemental. Notamment pour ces raisons, le SFCEP a préavisé positivement le projet d'extension de décharge.

**4.1.5** Le 15 janvier 2020, le SDT a considéré que la clause du besoin de modification partielle du PAZ et du RCCZ avait été apportée et que le bien-fondé de sa localisation était avéré (cf. chapitre 2). Et pour cause, il a notamment exposé que la réflexion avait été menée à l'échelle intercommunale puisque la capacité de la décharge projetée permettrait également aux besoins des communes voisines d'Arbaz et de Grimisuat qui ne disposent pas d'une décharge de type A sur leurs territoires respectifs, soulignant que les communes précitées avaient par ailleurs été consultées et s'étaient dites favorables au projet. De surcroît, il a jugé que le projet répondait aux objectifs d'aménagement du territoire définis dans le concept cantonal de développement territorial adopté par le Grand Conseil le 11 septembre 2014, notamment à celui d'optimisation des infrastructures d'approvisionnement et d'élimination des déchets. Le SDT a de plus déclaré que le projet répondait également aux principes fixés dans la fiche E.9 « Décharges » du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mai 2019. Enfin, le SDT a constaté que tous les services concernés avaient préavisé favorablement le projet d'extension de la décharge existante.

**4.2** Il ressort des considérations qui précèdent que la commune d'Ayent, constatant que la capacité de stockage de la décharge d'Utignou actuelle atteindrait prochainement sa limite, a fait appel aux bureaux J \_\_\_\_\_ SA et A \_\_\_\_\_ SA pour élaborer un projet tendant à anticiper les besoins pour les quinze à vingt années à venir. Après repérage de huit sites potentiels situés sur commune d'Ayent, dont quatre analysés plus minutieusement, il a été jugé que l'extension de la décharge actuelle était la solution limitant le plus les impacts environnementaux. Les services concernés, notamment le SDT, le SEN et le SFCEP, ont également soutenu cette démarche. Rien ne permet de mettre en doute les constatations opérées par ces services dotés de spécialistes des domaines considérés. Lorsque l'on considère le fait que la décharge d'Utignou est la seule décharge de type A de la région, la Cour de céans est d'avis que la localisation du projet est opportune, ce d'autant plus que le SEN a expressément exposé que la création d'une nouvelle décharge n'était pas une alternative dans la planification cantonale. En définitive, le fait que les huit sites analysés se situent tous sur commune d'Ayent n'est pas relevant dans la mesure où, même s'il avait été pris en considération d'autres sites

sur commune d'Arbaz et Grimisuat, le projet d'extension de la décharge actuelle d'Utignou aurait été adopté par le conseil communal d'Ayent après pesée des intérêts en présence.

Les recourants soutiennent que les communes d'Ayent, Grimisuat et Arbaz auraient violé le principe de coordination défini dans fiche E.9 « Décharges » du plan directeur cantonal approuvé par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mai 2019. A cet égard, le SDT a considéré que le projet répondait aux principes figurant dans ladite fiche, si bien que l'affirmation des recourants, non étayée, ne saurait remettre en cause l'appréciation du service spécialisé. Par ailleurs, les recourants semblent encore prétendre que les communes d'Ayent, Arbaz et Grimisuat auraient dû élaborer un plan directeur intercommunal en vertu de l'art. 20 LcAT. Toutefois, il ressort de l'interprétation littérale du premier alinéa qu'il s'agit d'une simple condition potestative puisque l'aménagement n'est pas susceptible d'avoir des incidences importantes sur le territoire de plusieurs communes (art. 20 al. 2 LcAT *a contrario*), le projet se situant sur la seule commune d'Ayent.

**4.3** Par conséquent, le grief des recourants doit être rejeté.

**5.** Dans un quatrième grief, les recourants exposent que « l'analyse situationnelle du projet a été réalisée arbitrairement puisque les huit variantes de localisation retenues ne reposent sur aucun critère concret permettant une réelle comparaison ».

**5.1** Comme exposé *supra* (cf. consid. 4.1.1 ss), le projet d'extension de la décharge actuelle est la solution limitant au maximum les impacts environnementaux. A nouveau, on ne voit pas dans quelle mesure une grille d'évaluation tenant compte notamment de la provenance des déchets et des volumes probables, comme le soutiennent les recourants, permettrait de remettre en cause le bien-fondé de cette analyse. Il en va de même s'agissant de la proposition des recourants de considérer l'incidence du sens dans lequel les camions se déplacent (bennes vides à la montée et chargées à la descente versus pleines à la montée et vides à la descente, etc.) ; le SEN, dans sa détermination du 15 octobre 2019, s'est suffisamment penché sur les aspects liés à l'environnement (eau, air, déchets, sites pollués, bruit et défrichement) et a jugé que le projet répondait aux prescriptions sur la protection de l'environnement.

Partant, le grief doit être rejeté.

**6.** Dans un cinquième grief, les recourants indiquent qu'au vu de l'ampleur de l'extension projetée (100'000 m<sup>3</sup>), l'on pourrait qualifier le projet de « nouvelle décharge » et non d'une extension de la décharge existante.

**6.1** L'actuelle décharge de type A d'Utignou est exploitée depuis les années 2000. En octobre 2013, la commune d'Ayent a obtenu le renouvellement de l'autorisation d'exploiter la décharge, avec un volume de stockage supplémentaire d'environ 35'000 m<sup>3</sup>. Le nouveau projet a prévu un développement de l'extension de la décharge existante en trois phases : 1) rehaussement de la décharge actuelle ; 2) extension vers l'est ; 3) remise en état des lieux pour un retour en zone agricole et forestière.

Sur le vu des considérations émises plus haut, on ne saurait se rallier à l'approche défendue par les recourants. En effet, la décharge de type A est déjà existante et ce depuis de nombreuses années déjà. Le projet vise uniquement à étendre la décharge actuelle afin d'augmenter sa capacité de stockage, laquelle sera atteinte prochainement (cf. projet technique, chapitre 2.2 p. 5). Par ailleurs, les recourants se sont uniquement référés à l'écriture de leur ancien conseil du 27 février 2020 et n'ont nullement motivé leur point de vue. Ils n'exposent de surcroît aucune critique topique à l'argumentation du Conseil d'Etat, si ce n'est que « la réplique du CE ne nous convainc pas vraiment », soit une critique appellatoire largement en-deçà des exigences de motivation (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 20 152 du 12 avril 2021 consid. 1.2).

Par conséquent, la critique, à supposer recevable, est rejetée.

**7.** Enfin, dans un dernier grief, les recourants estiment qu'il revient à la commune d'Ayent d'assumer les dépens de 11'500 fr. en vertu du principe de la responsabilité causale. En définitive, ils se seraient vus contraints de faire appel aux services d'un avocat suite au refus de la commune de leur transmettre les procès-verbaux des séances de conciliation et à l'absence de notification personnelle du procès-verbal de la séance du conseil communal du 30 août 2018.

**7.1** Au préalable, tel que vu plus haut (cf. *supra*, consid. 2.2.2 et 3.2), les recourants ne peuvent valablement établir avoir subi un quelconque dommage lié à l'absence de transmission et notification des procès-verbaux des séances de conciliation et du procès-verbal de la séance du 30 août 2018 puisqu'une éventuelle violation de leur droit d'être entendu aurait été de toute manière été réparée en cours de procédure devant l'autorité intimée. En tout état de cause, hormis le fait que les recourants n'aient pas allégué et encore moins prouvé l'existence des conditions à remplir pour établir une quelconque responsabilité de la commune d'Ayent, une éventuelle action fondée sur la loi du 10 mai 1978 sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents

(RS/VS 170.1) relèverait de la compétence du juge civil (cf. art. 19 al. 1), non de la Cour de céans.

Mal fondé, le grief des recourants doit être rejeté.

**8.1** En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**8.2** Les recourants, qui succombent, supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1'500 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, à l'instar de la commune d'Ayent (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*), qui n'avait au demeurant pris aucune conclusion dans ce sens.

#### **Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais, par 1'500 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 U \_\_\_\_\_ et V \_\_\_\_\_, à Sion, à W \_\_\_\_\_ et X \_\_\_\_\_, à Anzère, à Y \_\_\_\_\_, à Ayent, à Z \_\_\_\_\_, à Vollèges, à la commune d'Ayent, à Ayent, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial, à Berne.

Sion, le 29 novembre 2022