

A1 16 89

**ARRÊT DU 18 NOVEMBRE 2016**

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

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

**en la cause**

**U**\_\_\_\_\_, **V**\_\_\_\_\_, **SA**, **W**\_\_\_\_\_ **et X**\_\_\_\_\_, **Y**\_\_\_\_\_ **et Z**\_\_\_\_\_,  
recourants, tous représentés par Maître **M**\_\_\_\_\_

**contre**

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

(aménagement du territoire)

recours de droit administratif contre la décision du 17 février 2016

## Faits

**A.a** Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2014, la municipalité de N\_\_\_\_\_ mit à l'enquête publique une modification de son plan d'affectation des zones (PAZ) et de son règlement des constructions et des zones (RCCZ). Le projet consiste à ranger le secteur de l'ancienne gravière de A\_\_\_\_\_, actuellement classé en zone d'affectation différée (art. 105 RCCZ), en zone d'exploitation et de dépôts des matériaux, régie par un nouvel article 100<sup>bis</sup> RCCZ prévoyant ce qui suit :

- a. Le site de A\_\_\_\_\_ comprend des terrains affectés au dépôt de matériaux autorisés dans une décharge contrôlée pour matériaux d'excavation propre (DCMEP). Seuls des matériaux d'excavation propres et des déblais de découverte et de percement non pollués au sens de l'OTD pourront y être définitivement stockés.
- b. La DCMEP est soumise à une autorisation de construire ainsi qu'à une autorisation d'exploiter à délivrer par l'autorité compétente.
- c. Le remblayage du site et son réaménagement se feront conformément aux plans déposés dans le cadre de l'autorisation de construire.
- d. Le degré de sensibilité au bruit selon LPE/OPB est DS III.

Le rapport du 21 août 2014 selon l'article 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1 ; ci-après : rapport 47 OAT) signale que le site de A\_\_\_\_\_ se situe à un kilomètre environ du centre du village de N\_\_\_\_\_, au pied des parois verticales du B\_\_\_\_\_ et en bordure de vignes, cultivées au sud et à l'est. Il précise que l'exploitation de la gravière avait cessé en 1998, laissant une empreinte paysagère que l'ouverture d'une décharge vise à atténuer. Un volume total d'environ 425 000 m<sup>3</sup> de matériaux d'excavation propres doit permettre le réaménagement de ce secteur qu'il est prévu d'affecter, à terme et à la faveur d'une modification ultérieure du PAZ, en zone de protection de la nature. La décharge projetée à A\_\_\_\_\_ compte au nombre des sites DCMEP répertoriés dans la fiche H.2/4 du Plan directeur cantonal (PDC) « Décharges pour matériaux d'excavation propre et matériaux inertes », approuvée le 28 février 2014.

La modification du PAZ et du RCCZ a fait l'objet d'une notice d'impact sur l'environnement (NIE) également datée du 21 août 2014.

**A.b** La publication du 10 octobre 2014 suscita, entre autres oppositions, celles de U\_\_\_\_\_, de V\_\_\_\_\_ SA, de W\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_, de Y\_\_\_\_\_ et

Z\_\_\_\_\_. Le Conseil municipal traita les oppositions en séance du 2 décembre 2014, après avoir aménagé une séance de conciliation le 26 novembre 2014.

Le 9 décembre 2014, l'assemblée primaire de N\_\_\_\_\_ adopta les modifications du PAZ et du RCCZ telles que mises à l'enquête publique, décision qu'un avis paru au B.O. n° xxx du xxx 2015 rendit notoire.

**B.** Le 9 février 2015, U\_\_\_\_\_, V\_\_\_\_\_ SA, W\_\_\_\_\_ et X\_\_\_\_\_, Y\_\_\_\_\_ et Z\_\_\_\_\_ (U\_\_\_\_\_ et consorts) recoururent conjointement auprès du Conseil d'Etat suite à cette publication, en concluant à ce qu'il soit constaté l'absence de décision formelle rendue par l'exécutif local sur leurs oppositions, en violation de l'article 35 alinéa 2 de la loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1). Cette omission devait, selon eux, conduire à l'annulation de la décision de l'assemblée primaire. Les recourants arguaient également d'une violation de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair ; RS 814.318.142.1) et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41).

Le 17 février 2016, après consultation des services cantonaux spécialisés, le Conseil d'Etat approuva la modification adoptée par le législatif de N\_\_\_\_\_, prononcé publié au B.O. n° xxx du xxx 2016. Par décision séparée du 17 février 2016, communiquée le 24 février 2016, il rejeta le recours administratif des prénommés.

**C.** Le 22 mars 2016, U\_\_\_\_\_ et consorts portèrent leur cause céans en concluant à l'annulation du prononcé du Conseil d'Etat, sous suite de frais et de dépens. A l'appui de leurs conclusions, ils réitérèrent leur critique tirée de l'absence d'une décision formelle rendue par la municipalité sur leurs oppositions et arguent, dans ce contexte, d'une violation de leur droit d'être entendus. Les recourants maintiennent également leurs griefs en matière de protection de l'air et de protection contre le bruit. Dans un moyen soulevé pour la première fois à ce stade de la procédure, ils dénoncent aussi une violation de l'ordonnance sur l'élimination des déchets du 4 décembre 2015 (OLED ; RS 814.600), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 20 avril 2016.

La commune de N\_\_\_\_\_ conclut également au rejet du recours, le 26 avril 2016. L'instruction s'est close le 27 avril 2016 par la communication de ces deux réponses aux recourants, ceux-ci ayant, le 9 mai 2016, indiqué renoncer à se déterminer.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

### **Considérant en droit**

**1.1** Alors que les articles 37 alinéa 4 et 38 alinéa 3 LcAT permettent d'entreprendre céans tant la décision statuant sur un recours contre les décisions du Conseil communal sur opposition et de l'assemblée primaire (35 al. 2 et 37 al. 1 LcAT) que celle d'approbation du Conseil d'Etat (art. 38 al. 3 LcAT), U\_\_\_\_\_ et consort ne s'en prennent qu'au premier de ces deux prononcés. Ces procédures sont pourtant connexes : le sort réservé au recours qu'ouvre l'article 37 alinéa 4 LcAT a les mêmes incidences, pour les questions traitées, sur la décision d'approbation, dont la force obligatoire est conditionnée par l'issue dudit recours (ACDP A1 14 162 du 31 octobre 2014 consid. 1 et A1 11 14 du 8 avril 2011 consid. 1c). Le présent arrêt examinera, dès lors, les griefs adressés à l'approbation cantonale des modifications du RCCZ et du PAZ nonobstant l'absence de référence à ce prononcé dans l'intitulé ou dans les conclusions du mémoire du 22 mars 2016.

**1.2** X\_\_\_\_\_ et Y\_\_\_\_\_ sont respectivement locataire du n° xxx1 et copropriétaire du n° xxx2. Ces terrains sont tous deux sis à proximité directe du périmètre concerné par la modification (cf. rapport 47 OAT, annexe 2), de sorte qu'ils ont qualité pour recourir (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6). Il n'est dès lors pas nécessaire de vérifier si les autres consorts sont, de par leur situation, également légitimés à agir. Le recours étant régulièrement formé au surplus, il convient d'entrer en matière (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA).

**2.** Invoquant une violation des articles 35 et 36 LcAT, les recourants critiquent l'absence d'une décision formelle notifiée par le conseil municipal relativement à leurs oppositions, en faisant valoir qu'il s'agit pourtant d'un prononcé susceptible de recours. Ils signalent également que, lors de sa séance du 2 décembre 2014, l'exécutif local s'était borné à préavis favorablement le rejet de leurs oppositions, lesquelles avaient été uniquement levées le 9 suivant par l'assemblée primaire. Ce faisant, le législatif communal avait, de leur point de vue, outrepassé ses compétences.

**2.1** La procédure de modification partielle des plans d'affectation de zones et des règlements de construction est régie par les articles 34 ss LcAT (cf. art. 33 al. 5 LcAT).

Les modifications sont déposées publiquement pendant vingt jours et portées à la connaissance du public par insertion dans le B.O. et par affichage au pilier public communal (art. 34 al. 1 et 4 LcAT). La procédure d'opposition comprend une séance de conciliation (art. 35 al. 1 LcAT). Le conseil municipal tranche les éventuelles oppositions (art. 35 al. 2 LcAT) et adapte si nécessaire les plans d'affectation des zones et les règlements avant la convocation à l'assemblée primaire (art. 35 al. 3 LcAT). 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).

**2.2** Le Conseil d'Etat a écarté les différents griefs des recourants en rappelant, par référence à la jurisprudence publiée à la RVJ 2012 p. 33 ss (consid. 4.2), que seuls le PAZ et le règlement soumis et acceptés par l'assemblée primaire sont déterminants d'un point de vue de l'aménagement du territoire. Il est vrai qu'en la matière, l'organe législatif communal statue de manière souveraine (art. 36 al. 2 LcAT ; cf. ég. art. 17 al. 1 let. a de la loi sur les communes du 5 février 2004 - LCo ; RS/VS 175.1). L'autorité précédente en déduit que le « conseil municipal n'a aucune compétence décisionnelle dans l'adoption des PAZ et des règlements » ; citant l'article 37 alinéa 1 LcAT, elle explique qu' « une seule voie de recours existe, à savoir celle ouverte à l'encontre de la décision de l'assemblée primaire approuvant le projet ». Cette opinion ne peut pas être suivie. Elle procède, en effet, d'une lecture sélective de l'article 37 alinéa 1 LcAT, qui prévoit expressément que « les décisions du conseil municipal et de l'assemblée primaire peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat », ce recours étant à exercer dans les trente jours dès la publication des décisions de l'assemblée primaire (art. 37 al. 3 LcAT). Par ailleurs, l'article 35 alinéa 2 LcAT prévoit clairement que, dans le cadre de la procédure des articles 34 ss LcAT, il incombe à l'exécutif local de trancher les oppositions déposées suite à la mise à l'enquête du projet de modification

(art. 34 al. 1 LcAT). Ce faisant, le conseil municipal rend bel et bien une décision (au sens de l'article 5 alinéa 1 LPJA). Celle-ci doit, à ce titre, obéir aux règles de l'article 29 LPJA, à savoir être en principe notifiée par écrit à chaque partie, contenir une motivation en fait et en droit, être datée et signée et mentionner les voies de droit et les délais de recours (cf. Bianchi, La révision du plan d'affectation communal, thèse, Lausanne 1990, p. 269 et 279 s ; cf. ég. RVJ 1985 p. 65 consid. 2b et 2c dans une affaire appliquant l'ancienne ordonnance du Conseil d'Etat du 7 février 1980 réglementant provisoirement l'introduction de la LAT, dont le système a été repris pour l'essentiel dans la LcAT, cf. BSGC session de novembre 1985 p. 175 ad art. 29 à 33 et p. 217).

**2.3** Ces précisions apportées, il convient d'examiner la situation d'espèce.

**2.3.1** Le dossier du Conseil d'Etat renferme l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 9 décembre 2014 relatif au « traitement des oppositions ». Il y est indiqué que « le Conseil préavise favorablement le rejet des oppositions pour la prochaine assemblée primaire ». La teneur de l'article 36 alinéa 1 LcAT, qui dispose que « le règlement ainsi que le dossier des oppositions accompagnés du préavis du conseil municipal sont soumis à l'assemblée primaire », conjugué au pouvoir qu'a cette dernière de décider, au final, de la modification que lui soumet l'exécutif, peuvent expliquer l'usage, par le rédacteur du procès-verbal concerné, du verbe « préaviser ». Reste qu'au-delà de cette controverse lexicale, le conseil municipal s'est effectivement prononcé, ainsi qu'il lui incombait légalement, sur les oppositions. Il ne saurait dès lors encourir le reproche de ne pas avoir « tranché » ces oppositions - la problématique liée à l'absence de notification de sa décision étant réservée. Pour le reste, conformément à l'article 36 alinéa 1 LcAT évoqué ci-devant, l'assemblée primaire a délibéré et adopté la modification, sur le vu du dossier des oppositions et de la position de l'exécutif à ce sujet. Ce faisant, elle a valablement exercé, sans les excéder, ses attributions en matière d'aménagement du territoire.

**2.3.2** Il est constant que la décision de l'assemblée primaire d'adopter la modification a été rendue notoire par l'avis paru au B.O. n° xxx du xxx 2015. Cette publication a simultanément ouvert le recours de l'article 37 alinéa 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 l'assemblée primaire. Or, du moment que U\_\_\_\_\_ et consorts ont, de manière constante, usé de ce moyen de droit, ils ne peuvent prétendre avoir été privés d'une voie de recours. Leur critique part de la prémisse erronée selon

laquelle la décision du conseil municipal sur leurs oppositions aurait pu faire l'objet d'un recours distinct, ce qui n'est pas le cas.

**2.3.3** Cela étant, 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. L'article 29 LPJA prévoit en effet, conformément à un principe général du droit administratif, qu'une notification irrégulière ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties. Dans ce sens, 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). A cet effet, il faut examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice, en s'en tenant aux règles de la bonne foi, qui imposent une limite à l'invocation d'un vice de forme (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_255/2016 du 14 octobre 2016 consid. 4.4 et 1C\_448/2012 du 16 avril 2013 consid. 3.1). Or, les intéressés ne prétendent nullement que l'absence de notification de la décision sur opposition les aurait 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 9 janvier 2015.

**2.4** Au vu de ce qui précède, le grief de violation des articles 35 et 36 LcAT, inopérant, doit être écarté.

**3.** U\_\_\_\_\_ et consorts arguent ensuite d'une violation de leur droit d'être entendus (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst ; RS 101). Sur ce point, ils déplorent n'avoir « pas pu connaître la motivation du conseil communal de N\_\_\_\_\_ » et réclament, en conséquence, l'annulation des décisions d'approbation et de rejet de leur recours administratif par le Conseil d'Etat.

**3.1** De manière générale, il est de jurisprudence qu'une violation du droit d'être entendu commise en instance inférieure peut être, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, réparée lorsque l'intéressé a eu la faculté de se faire entendre en instance supérieure par une autorité disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Une telle réparation peut aussi se justifier en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi de la cause en instance inférieure constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 ; s'agissant d'un vice en matière de motivation et sa guérison : cf. arrêt du Tribunal

fédéral 1C\_342/2015 du 9 décembre 2015 consid. 3.1 ; ATF 125 I 209 consid. 9a ; Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, p. 355 s. ; Kneubühler, Die Begründungspflicht, Berne/Stuttgart/ Vienne 1998, p. 214).

**3.2** En l'occurrence, la commune de N\_\_\_\_\_ a, dans sa réponse du 23 avril 2015 au recours administratif du 9 février 2014, indiqué pourquoi, de son point de vue, les griefs soulevés par les recourants n'étaient pas de nature à remettre en cause la modification en procès. Cette réponse motivée a été dûment portée à la connaissance de U\_\_\_\_\_ et consorts, qui ont eu la possibilité de se déterminer à ce sujet et qui ont répliqué le 26 juin 2015. Il n'apparaît donc pas que les recourants seraient restés dans l'ignorance des motifs pour lesquels la municipalité rejette leurs oppositions. La procédure de recours administratif aura permis de remédier au vice dénoncé, étant entendu que le Conseil d'Etat statue avec un plein pouvoir d'examen (cf. art. 47 LPJA et art. 33 al. 3 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT ; RS 700). Une annulation des décisions d'homologation et de rejet du recours administratif prises le 17 février 2016, avec pour corollaire le renvoi de l'affaire à la commune de N\_\_\_\_\_, n'entre partant pas en ligne de compte. Cette issue constituerait une vaine formalité et aboutirait, en l'occurrence, à un allongement inutile de la procédure, régulièrement menée pour le reste. A cet égard, les recourants ne prétendent pas que l'absence de notification de la décision sur opposition affecterait la validité même de l'adoption décidée par le législatif communal. Il ressort en effet du procès-verbal de la séance du 9 décembre 2014 que le projet de modification a été dûment présenté à l'assemblée primaire - à laquelle plusieurs des recourants ont d'ailleurs participé - et que celle-ci a été informée des oppositions émises à son encontre ainsi que de la position de l'exécutif au sujet de ces oppositions avant de statuer.

Partant, le moyen tiré de l'article 29 alinéa 2 Cst. est à rejeter.

**4.** Les recourants arguent ensuite d'une violation de l'OPair et de l'OPB.

**4.1** Le chapitre de leur mémoire consacré à ce moyen (p. 6 ss) renferme, pour partie, des considérations générales portant sur la stabilité des plans et les conditions de leur adaptation, l'étendue et le pouvoir de contrôle de l'autorité d'approbation, la nécessité de veiller à ce que l'aménagement du territoire forme « un tout cohérent » ou encore l'obligation faite aux autorités communales, cantonales et fédérales de se coordonner « afin d'éviter des entraves réciproques ». Cet exposé ne s'accompagne cependant

d'aucune argumentation visant à démontrer que la modification approuvée en Conseil d'Etat éluderait les règles et principes évoqués pêle-mêle par les recourants.

**4.2** Au deuxième paragraphe de la page huit de leur recours, U\_\_\_\_\_ et consorts prétendent que le rejet de leurs griefs en matière de protection de l'air et contre le bruit serait le fruit d'une méprise commise par le Conseil d'Etat. Ils font à cet égard valoir que cette autorité aurait fondé son raisonnement « sur la phase d'homologation alors qu'en l'espèce, le litige se situ[ait] au niveau de l'adoption d'une modification partielle d'un PAZ et d'un RCCZ ». Or, « l'adoption [étant] la phase de la procédure qui précède l'homologation », « leurs griefs [...] d[evaient] être admis puisqu'il y a[vait] une violation de deux ordonnances de rang fédéral, soit l'OPair et l'OPB ». Ils évoquent, à l'issue de leur argumentation (p. 9), une violation du principe de coordination.

**4.2.1** Le Tribunal peine à saisir à quelles phases différenciées font allusion les recourants : le Conseil d'Etat a, en effet, statué simultanément, mais par décisions séparées, comme autorité d'approbation (art. 26 al. 1 LAT et 38 al. 1 LcAT) et comme autorité de recours (art. 33 al. 2 LAT et 37 al. 1 LcAT). Dans son prononcé sur recours administratif, l'autorité précédente a motivé le rejet des griefs en matière de protection de l'air et contre le bruit en expliquant « qu'au stade de l'homologation d'une modification du PAZ et d'un RCCZ, seule est examinée la légalité et la conformité au plan directeur cantonal conformément à l'article 38 alinéa 2 LcAT, soit en particulier la conformité du projet aux dispositions de la LAT et à ses dispositions d'exécution (fédérales et cantonales), principalement à l'article 47 OAT ». A suivre le Conseil d'Etat, « toutes les autres considérations, notamment l'applicabilité de la directive Air Chantiers par l'OFEV, de l'annexe 1 OPair ou du respect des valeurs limites fixées dans l'OPB ont trait essentiellement à la procédure d'autorisation de construire et l'exploitation de la décharge et n'ont en revanche pas à être tranchées [...] » (consid. 2.2 de la décision sur recours).

**4.2.2** Cette opinion peut, telle qu'énoncée, prêter à discussion. Elle doit être précisée en rappelant, d'abord, que l'approbation d'un plan d'affectation postule un examen de sa légalité non seulement par rapport à la LAT, mais également par rapport à la législation fédérale spéciale, notamment en matière environnementale (cf. art. 47 OAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_515/2014 du 22 juin 2016 consid. 4.1 ; ATF 114 Ia 124 consid. 3c/cf : Ruch, Commentaire LAT, n° 27 ad art. 26 LAT ; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2000, n° 441). L'autorité de planification ne peut se soustraire à l'obligation de vérifier la conformité d'un plan d'affectation aux exigences du droit de l'environnement sous prétexte que les

possibilités de construire offertes sont vastes et définies abstraitement. Cet examen revêt d'autant plus d'importance que le plan d'affectation ne peut, en principe, pas être remis en cause ultérieurement sur les points qui ont été adoptés définitivement, à l'occasion d'une procédure d'autorisation de construire relative à un projet concret. Cependant, l'étendue de cet examen varie selon le degré de précision du plan. Lorsque l'adoption du plan d'affectation a lieu en vue d'un projet précis et détaillé qui doit être mis à l'enquête ultérieurement, l'autorité doit contrôler à ce stade si celui-ci peut être réalisé de manière conforme aux exigences de la législation fédérale sur la protection de l'environnement ; dans les autres cas, elle doit être convaincue que le projet peut se faire conformément à ces exigences moyennant, le cas échéant, des aménagements à définir dans la procédure d'autorisation de construire (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_582/2014 du 25 février 2016 consid. 3.1 ; Muggli, Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, Cahier de l'environnement n° 179, OFEFP 2005, ch. 6.3.4, p. 48 ; Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, thèse Zurich 2002, p. 136).

**4.2.3** Est ici litigieuse une modification du PAZ et du RCCZ de la commune de N\_\_\_\_\_ consistant à créer une zone d'exploitation et de dépôt de matériaux au sens de l'article 26 LcAT. La décharge qui y projetée n'est pas soumise à étude d'impact dès lors que son volume (425 000 m<sup>3</sup>, rapport 47 OAT p. 2) est inférieur à 500 000 m<sup>3</sup> (cf. ch. 40.4 de l'annexe 1 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 - OEIE ; RS 814.011). Compte tenu de son ampleur et des effets qu'elle est susceptible de déployer sur l'organisation du territoire, cette installation, dont la zone d'apport devrait s'étendre au canton du Valais (cf. préavis du Service de la protection de l'environnement - SPE du 25 août 2015 p. 5), reste soumise à une obligation spéciale de planifier (art. 2 al. 1 LAT ; ATF 129 II 63 consid. 2.1 ; Moor, Commentaire LAT, n° 84 ad 14 LAT). Pour satisfaire à cette obligation, il est envisageable de procéder par l'adoption d'un plan d'affectation spécial ou bien, comme en l'espèce et conformément à la marche à suivre figurant dans la fiche H.2/4, par la création d'une zone adéquate dans le plan général d'affectation (arrêt du Tribunal fédéral 1A.185/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.4 et les références ; Marti, Planungspflicht für grössere Vorhaben ausserhalb der Bauzonen - begleitende Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBI 2005 p. 364). L'adoption d'une zone de dépôt de matériaux dans la réglementation de base du plan général d'affectation ne peut cependant avoir pour effet de dispenser un projet soumis à obligation de planifier qui n'aurait pas fait l'objet d'une étude complète dans le cadre de la procédure d'adoption de la zone (Brandt/ Moor, Commentaire LAT, n<sup>os</sup> 49 et 52 ad art. 18 LAT).

Autrement dit, les questions topiques relevant de la protection de l'environnement doivent être traitées lors de l'élaboration du plan et non seulement à l'occasion du dépôt d'une demande d'autorisation de construire (ATF 123 II 88 consid. 2d).

**4.2.4** La modification à l'examen a fait l'objet d'une NIE circonstanciée décrivant la situation actuelle du site et son voisinage (ch. 4.1), au niveau géologique (ch. 4.2), hydrologique et hydrogéologique (ch. 4.3), floristique (ch. 4.4), faunistique (ch. 4.5), évaluant la valeur du site (ch. 4.6), rappelant son statut sous l'angle des sites pollués (ch. 4.7), signalant sa situation au regard des dangers naturels (ch. 4.8) et des conditions climatiques (ch. 4.9). La notice comporte ensuite une description du projet (ch. 5) et l'étude de ses différents impacts, en matière de déchets, déchets spéciaux (ch. 6.1), de protection des sols (ch. 6.2), de protection des eaux souterraines (ch. 6.3), de protection de eaux de surfaces (ch. 6.4), de protection du paysage (ch. 6.5), de protection de la nature (ch. 6.6), de conservation de la forêt (ch. 6.7), de bruit et de vibration (ch. 6.8), de protection de l'air (ch. 6.9), de dangers naturels (ch. 6.10). Des mesures de compensation sont proposées au chiffre 7. Un bilan global (ch. 8) conclut au fait que les mesures présentées dans le rapport permettent d'assurer le respect des exigences en matière de protection de l'environnement. Le dossier, explicité par le rapport 47 OAT et riche de la NIE, a été examiné par différents services cantonaux, notamment celui de la chasse, de la pêche et de la faune (SCPF), celui des forêts et du paysage (SFP), celui de l'agriculture (SCA), celui des routes, transports et cours d'eau (SRTCE), celui de la protection de l'environnement du 25 août 2015 (SPE). Ces préavis, tous positifs, ont été recueillis par le Service du développement territorial (SDT), qui a établi un rapport de synthèse le 1<sup>er</sup> septembre 2015 à l'attention de l'autorité d'approbation, en proposant à cette dernière d'homologuer la modification adoptée par l'assemblée primaire dès lors que la clause du besoin était justifiée et que le bien-fondé de la localisation choisie était avéré. Sur cet arrière-plan, force est de constater qu'une pesée globale des intérêts en présence a été valablement opérée dans le cadre de la modification du PAZ et du RCCZ en procès, avec une évaluation de ses différents impacts, notamment environnementaux. Les recourants ne le contestent d'ailleurs pas foncièrement, mais se limitent à invoquer des critiques spécifiques en matière de protection de l'air et contre le bruit, qui seront examinées dans le détail ci-après. Cela étant, les propos tenus par le Conseil d'Etat au considérant 2.2 de sa décision sur recours parlant, en substance, d'un examen circonscrit aux dispositions relevant de l'aménagement du territoire, contredisent l'analyse que cette autorité a, par l'intermédiaire des différents services cantonaux et sur la base du rapport 47 OAT et de la NIE, en réalité effectuée.

**4.3.1** Sous l'angle du bruit, les recourants reprochent au rapport 47 OAT de ne pas déterminer si les valeurs limites sont respectées le long de l'unique route d'accès à la gravière traversant le vignoble de N\_\_\_\_\_. Ils expliquent que la circulation de quelque 68 000 camions au total, une soixantaine par jour, allait provoquer « une nuisance incommode, même nuisible à l'ensemble des propriétaires, locataires et exploitants viticoles bordant cet unique accès, lors des travaux effectués dans les vignes mais également et surtout lors de l'accueil de la clientèle au sein du vignoble où se trouve une table de pierre couverte d'une vigne travaillée en treille, au lieu-dit 'C\_\_\_\_\_', attenant au secteur 'A\_\_\_\_\_' ». Il y avait donc clairement une violation de l'OPB et le rapport 47 OAT devait être complété. Les recourants redoutent également un dérangement de la faune.

**4.3.2** Cette critique est déjà mal fondée dès lors que le rapport 47 OAT (cf. son ch. 7) renvoie à la NIE s'agissant de l'analyse des impacts sur l'environnement. Les recourants omettent ainsi de considérer que les conséquences du projet en matière de bruit ont été évaluées au chiffre 6.8 de la NIE, qui aborde, notamment, la problématique liée au trafic des camions qu'ils invoquent (cf. p. 29 s. et annexe 9 ; cf. ég. tableau en p. 19 donnant l'indication du nombre d'années nécessaires au remplissage de la gravière en fonction du nombre moyen de camions par jour - 20 pour 17 années d'exploitation, 40 pour 8.5 années d'exploitation, 60 pour 5.7 années d'exploitation). Ensuite, et contrairement à ce que soutiennent les recourants, le SPE s'est expressément prononcé sur le grief de violation de l'OPB. Dans son préavis du 25 août 2015, cet organe a confirmé que la modification du PAZ respectait les exigences de cette ordonnance. Dans le détail, il a expliqué que la remise en état de l'ancienne gravière et, particulièrement, l'exploitation d'une décharge contrôlée étaient à considérer comme la mise en place d'une nouvelle installation fixe au sens de la législation environnementale. Le projet devait respecter, notamment, l'article 7 alinéa 1 et 9 lettre a OPB. Or, le SPE a indiqué n'avoir constaté aucune violation de ces dispositions légales dès lors que les valeurs limites d'exposition étaient uniquement applicables dans les zones à bâtir non encore construites où, conformément au droit sur l'aménagement du territoire et des constructions, pourront être érigés des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit (art. 39 OPB). Ainsi, le long de la route d'accès évoquée par les recourants, aucune valeur limite n'était applicable attendu qu'il ne s'agissait pas d'une zone à bâtir dans laquelle des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit pourront être érigés. Au vu de l'analyse du SPE, nullement remise en cause par les recourants, le grief de violation de l'OPB qu'avancent ces derniers doit être rejeté, ce d'autant plus que, selon le service, la circulation moyenne par jour engendrée par l'exploitation de la

décharge sur 20 ans respecte en toute hypothèse les valeurs de planification. Enfin, s'agissant des impacts sur la faune, ceux-ci ont été dûment évalués au chiffre 6.6 de la NIE à la lecture duquel il convient de renvoyer les intéressés, qui s'abstiennent de toute critique étayée à ce propos.

**4.4.1** En matière de protection de l'air, U\_\_\_\_\_ et consorts reprochent au rapport 47 OAT de se baser sur la Directive Air Chantiers (DAC) éditée par l'Office fédéral de l'environnement - OFEV, cette directive ne s'appliquant pas aux sites de prélèvement de matériaux tels que gravières. L'annexe 1 de l'OPair devait trouver application et, selon les recourants, « les valeurs limites imposées selon cette annexe sont, selon toute vraisemblance, dépassées ». A l'appui de cette assertion, ils excipent des nuisances engendrées par le va-et-vient de plus de 68 000 camions sur 20 ans et par l'exploitation de la décharge en elle-même. U\_\_\_\_\_ et consorts estiment, à cet égard, que la fermeture envisagée de la décharge juste avant et pendant les vendanges (environ 30 jours en septembre et en octobre, dates à fixer selon la maturité du raisin) n'était, à elle seule, pas suffisante pour assurer le respect des valeurs limites topiques. Les recourants arguent également du dégagement de poussières, nuisibles pour l'homme, les animaux et la vigne, « notamment sur la qualité de la récolte et l'activité même de l'agriculteur tout au long de l'année, lorsqu'il doit s'occuper de ses vignes et promouvoir ses produits à sa clientèle ». Ils signalent que ce problème ne pouvait être combattu par aspersion de la poussière dans la mesure où l'eau d'irrigation, qui appartient aux vigneron, était en accès simple sur le site, mais coupée en période froide, soit durant plusieurs mois par année. Ils reprochent également au préavis de ne pas se prononcer sur la violation de l'OPair.

**4.4.2** La problématique liée à la protection de l'air fait l'objet du chapitre 6.9 de la NIE. Les auteurs de l'étude préconisent d'appliquer une série de mesures spécifiques en plus de celles correspondant à la bonne pratique des chantiers (cf. ch. 6.9.2 ; cf. ég. ch. 4.9 sur la situation existante). Ces mesures sont celles de niveau B de la Directive Air Chantiers (DAC, OFEV, 2009) concrétisant les dispositions de portée générale de l'annexe 2 OPair pendant la phase de remplissage de la carrière. La NIE relève que l'extraction des matériaux de la gravière avait provoqué d'importantes émissions de poussières depuis cette dernière et le long des routes d'accès, avec un effet négatif sur la vigne, notamment sur la qualité de la récolte. Aussi, une fermeture de la décharge juste avant et pendant les vendanges, à des dates à déterminer en fonction de la maturité du raisin, est proposée.

Contrairement à ce qu'allèguent les recourants, le SPE n'a pas omis de procéder à la compatibilité de la mise en zone décharge du site de A\_\_\_\_\_ aux exigences de l'OPair. Son préavis aborde expressément la question. Il signale, notamment, que les mesures de protection de l'air applicables à l'exploitation de la DCMEP incluent la limitation sur les installations fixes telles que carrières, gravières et installations similaires, différentes de celles de la DAC, cette directive s'appliquant, selon le SPE, aux seuls ouvrages réalisés dans le cadre du projet, à savoir l'aménagement de pistes de chantier et la construction de deux digues de protection au pied et en bordure sud de la décharge. Nonobstant cette divergence d'approche avec les auteurs de la NIE, le SPE a considéré que le projet de remplissage de l'ancienne gravière ne comportait pas de violation manifeste et inévitable de l'OPair. Cette opinion de l'organe spécialisé est fondée sur un dossier décrivant de manière circonstanciée l'installation projetée dans la future zone d'exploitation et de dépôt des matériaux ainsi que ses impacts, avec également des précisions quant aux modalités d'exploitation future. Dans ces conditions, le Tribunal ne saurait s'en distancer et adhérer à la thèse non étayée des recourants d'un dépassement des valeurs de l'OPair « selon toute vraisemblance » (cf. p. ex. ATF 121 II 378 consid. 1e/bb ; ACDP A1 12 173 du 22 février 2013 consid 2.3.1 ; Moor/ Poltier, op. cit., p. 280).

**4.4.3** Le SPE demande de mettre en œuvre les prescriptions de la brochure de l'OFEV de 2003 « Information concernant l'OPair n° 14 sur les gravières, carrières et installations similaires », en signalant que les dispositions sur les émissions de poussières doivent cependant répondre à l'état actuel de la technique. Il émet également des indications relativement aux moteurs des machines du domaine hors-route. Son préavis indique que ces éléments devront être pris en compte dans le cadre de la demande d'autorisation de construire et d'aménager (cf. art. 38 ss OLED ; art. 40 de la loi cantonale sur la protection de l'environnement du 18 novembre 2010 - LcPE ; RS/VS 814.1) et que la NIE devra être corrigée dans ce sens. Ce procédé, qui n'est pas remis en cause par les recourants, n'est pas à censurer. D'une part, au vu des informations figurant dans le rapport 47 OAT et la NIE, notamment de la description de la décharge à créer, le SPE a pu émettre une appréciation fiable sur la compatibilité du projet de modification du PAZ et du RCCZ aux normes en matière de protection de l'air. Il n'apparaît donc pas que cet aspect ait été omis dans le cadre de la pesée globale des intérêts en présence, où ceux liés aux intérêts des viticulteurs ont été expressément évoqués (cf. NIE p. 33 et préavis du SAgr). D'autre part, il est de jurisprudence que les aspects qui n'affectent pas le bien-fondé de la localisation elle-même du projet, mais son aménagement détaillé ainsi que ses modalités d'exploitation

(p. ex. charges pour prévenir les immissions de poussière), peuvent être valablement traitées au stade des procédures d'autorisation (d'aménager et d'exploiter ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1A.79/2002 du 25 avril 2003 consid. 3.5). Si ces mesures ne sont pas ordonnées, les recourants pourront, en effet, contester les permis y relatifs et, partant, empêcher ou différer la mise en service de la décharge, de soi conforme à la zone. Enfin, s'agissant de l'eau d'irrigation, la commune de N\_\_\_\_\_ avait, devant le Conseil d'Etat et sans que les recourants ne contredisent cette collectivité publique, expliqué que, si cette eau devait être réellement utilisée, elle pourrait alors l'être valablement puisque la route d'accès était également en zone viticole et que le règlement communal d'irrigation ne l'excluait en tout cas pas.

**4.5** Au vu des considérants qui précèdent, il convient d'écarter les griefs de violation de l'OPB et de l'OPair, ces moyens n'étant pas de nature à affecter la légalité des décisions rendues le 17 février 2016 par le Conseil d'Etat.

**5.1** Les recourants arguent finalement d'une violation du chiffre 1.1.2 de l'annexe 2 de l'OLED, chiffre auquel renvoie l'article 36 alinéa 1 de cette ordonnance et duquel il ressort qu'il est interdit d'aménager une décharge dans une zone exposée à des risques d'inondation, de chutes de pierres, de glissements de terrain ou à des risques d'érosion particulièrement importants. U\_\_\_\_\_ et consorts expliquent à ce propos que l'autorité communale et les auteurs de la NIE n'avaient pas pu examiner cette problématique attendu que l'OLED n'était entrée en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016. En revanche, le Conseil d'Etat aurait dû d'office vérifier si les réquisits cette ordonnance étaient susceptibles d'empêcher l'aménagement de la décharge litigieuse. Tel était le cas d'après les recourants, qui invoquent le risque que représente la paroi du B\_\_\_\_\_ et, singulièrement, un compartiment rocheux de plus de 10'000 m<sup>3</sup> « qui menace de s'effondrer ». Dans ce sens, ils déposent « deux photographies de chutes de pierres récentes qui ont anéanti la vigne d'un collègue des recourants » en précisant que ces pierres ne sont tombées qu'à quelques mètres de la décharge projetée.

**5.2** L'OLED a abrogé l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 (OTD ; RO 1991 p. 169), dont l'annexe 2, article 1<sup>er</sup> alinéa 3 posait l'exigence suivante, similaire à celle dont excipent les recourants : « il devra être prouvé que le site prévu ne se trouve pas dans une région exposée à des risques de crue, de chute de pierres, de glissement de terrain, d'avalanche ou à des risques d'érosion particulièrement importants ». Il est donc inexact de prétendre que les autorités précédentes et les auteurs de la NIE n'avaient, vu l'entrée en vigueur de l'OLED en

2016 seulement, omis de se pencher sur la question du danger de chutes de pierres. Les chiffres 6.10 de la NIE et 6 du rapport 47 OAT sont d'ailleurs consacrés à la problématique. Le rapport 47 OAT note à ce propos qu'un éboulement de 3000 m<sup>3</sup> s'est produit en 1998 et que, suite à cet événement, une carte des dangers chutes de pierres et éboulements a été établie par le Bureau D\_\_\_\_\_ SA, le 27 novembre 1998. Il en ressort que le site de A\_\_\_\_\_ est classé en zone de dangers élevé, moyen et faible. La NIE relève que le comblement de la cuvette va augmenter les distances de propagations des blocs pouvant se détacher des parois du B\_\_\_\_\_. Cet effet négatif a fait l'objet d'une étude trajectographique 3D relative à la propagation des blocs, dans les conditions topographiques actuelles et celles qui existeront au terme du remplissage. Selon cette étude, moyennant des mesures de protection adaptées, décrites dans la NIE (mode de remplissage, piège à blocs, digue sud), le remblayage n'augmentera pas le danger de chutes de pierres pour les parcelles situées à l'ouest de la gravière. La NIE prescrit ensuite diverses mesures pour sécuriser le personnel de surveillance, les transporteurs et les équipements face aux dangers de chutes de pierres pendant le remblayage (surveillance de la paroi concernée, équipement des machines de chantier d'une cabine de sécurité, suspension de l'exploitation pendant et à la suite de forte précipitation, lors de chutes de neige et en période de gel et de dégel). La surveillance porte notamment sur le compartiment rocheux de plus de 10 000 m<sup>3</sup> évoqué par les recourants, qui est défini comme aléa n° 1 dans un rapport du 27 novembre 1988 établi par le Bureau D\_\_\_\_\_ SA. Or, il appert que ce compartiment est actuellement surveillé par l'administration communale de N\_\_\_\_\_, après l'avoir été par l'EPFL entre 1986 et jusqu'en 2011 ; ce contrôle régulier n'a, pour l'instant, décelé aucun mouvement. Les auteurs de la NIE demandent de poursuivre cette surveillance afin de stopper les exploitations en cas d'accélération des mouvements. Elle exige également de procéder à un contrôle photographique de l'ensemble de la paroi du B\_\_\_\_\_ chaque année, sous la responsabilité des propriétaires, conformément à la proposition faite dans le rapport D\_\_\_\_\_, avec une interprétation à effectuer par un bureau de géologues. Il ressort du dossier d'homologation que le géologue cantonal a, sur cette base, émis un préavis positif subordonné à l'application stricte de ces différentes mesures et à l'établissement d'un rapport annuel décrivant les travaux effectués, document à lui remettre. Sur cet arrière-plan, il y a lieu de considérer que la situation d'exposition au risque de chutes de pierres du site de A\_\_\_\_\_ a été valablement analysée et que celle-ci est maîtrisée. Dans ces conditions, l'aménagement d'une décharge à A\_\_\_\_\_ ne viole pas l'interdiction de l'article 36 alinéa 1 OLED (ou de l'article 30 OTD), dispositions dont on ne saurait inférer une interdiction faite aux autorités ou aux

intéressés de prendre les mesures indiquées pour parer aux dangers naturels existants (cf. dans ce sens art. 31 LcAT ; Waldmann/Hänni, RPG, Berne 2007, n° 34 ad art. 18 LAT).

**6.1** En définitive, le recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**6.2** Les recourants supporteront, solidairement entre eux, un émolument de justice fixé, notamment au vu des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations, à 1500 fr. (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 et 2 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 a contrario LPJA). La commune de N\_\_\_\_\_ en a réclamés, sans toutefois avancer de motifs susceptibles de justifier une exception à la règle générale de refus de cette indemnité aux collectivités publiques qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA) ; ces dépens lui seront, partant, refusés.

### **Prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 francs, sont mis solidairement à la charge des recourants.
3. Les dépens sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M\_\_\_\_\_, pour les recourants, à Maître O\_\_\_\_\_, pour la commune de N\_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Sion, le 18 novembre 2016