

Cet arrêt fait l'objet d'un recours pendant devant le Tribunal fédéral

A1 21 59

ARRÊT DU 4 FEVRIER 2022

Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public

Composition : Christophe Joris, président, Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges, Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

M _____, **N** _____, **O** _____, **P** _____, **Q** _____, **R** _____,
S _____, **T** _____, **U** _____, **V** _____, **W** _____, **X** _____ et
Y _____, recourants, tous représentés par Maître Frédéric Forclaz, avocat,
1951 Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, **Z** _____, tiers
concerné, représentée par Maître Stéphane Riand, avocat, 1951 Sion et **COMMUNE DE**
A _____, autre autorité

(Aménagement du territoire)

recours de droit administratif contre la décision du 3 mars 2021

Faits

A. Le 6 novembre 2019, Z _____ a déposé auprès du Secrétariat cantonal des constructions (ci-après : SeCC) une demande d'autorisation de construire concernant la construction d'un refuge pour animaux sur les parcelles n^{os} xx1 et xx2, folio n° yyy, au lieu-dit « B _____ », propriété de la commune de A _____, situées en zone « d'intérêt général A » selon le règlement communal de construction et de zones de la commune de A _____, homologué par le Conseil d'Etat le 28 juin 1989 (RCCZ).

Par avis publié au Bulletin officiel du canton du Valais du xxx 2019 (B.O. n° xxx), cette demande a été portée à la connaissance du public. Elle a suscité les oppositions de C _____, le 13 décembre 2019, de D _____ et E _____, le 14 décembre 2019, de F _____, G _____, H _____ et I _____, le 16 décembre 2019, de J _____ à B _____ par Q _____, K _____, L _____ et AA _____, le 17 décembre 2019, de BB _____, le même jour, du collectif de voisinage de B _____ par M _____, à savoir CC _____, O _____, DD _____, EE _____, FF _____, GG _____, HH _____, II _____, JJ _____, KK _____, LL _____, MM _____, C _____, OO _____, PP _____, QQ _____, RR _____, SS _____, TT _____, UU _____, VV _____, WW _____, XX _____, YY _____, ZZ _____, AAA _____, BBB _____, CCC _____, DDD _____, EEE _____, FFF _____, GGG _____, HHH _____, V _____, III _____, JJJ _____, KKK _____, LLL _____, MMM _____, NNN _____, OOO _____, U _____, PPP _____, QQQ _____, RRR _____, SSS _____, TTT _____, UUU _____, VVV _____, WWW _____, XXX _____, YYY _____, ZZZ _____, AAAA _____, BBBB _____, CCCC _____, M _____, N _____, DDDD _____, EEEE _____, FFFF _____, GGGG _____, HHHH _____, IIII _____, JJJJ _____, R _____, KKKK _____, LLLL _____, MMMM _____, NNNN _____ et OOOO _____, le 20 décembre 2019, ainsi qu'une réserve de droit de PPPP _____, le 19 décembre 2019.

Le 26 mai 2020, Z _____ s'est déterminée sur les diverses oppositions, contestant l'ensemble des motifs invoqués.

B. Le 4 décembre 2019, l'Office cantonal de la construction du Rhône (désormais le Service de la protection contre les crues du Rhône [SPCR]) a donné un préavis positif au projet, constatant que ce dernier se situait hors de l'espace Rhône. Le lendemain, le Service de la mobilité (SDM) a fait de même. L'Office de l'économie animale a indiqué, le 17 décembre 2019, que son préavis n'était pas pertinent, s'agissant d'une construction sans rapport avec l'agriculture, en zone d'intérêt public, mais a rendu le SeCC attentif au fait que le projet se trouvait en zone d'assolement. Le 20 décembre 2019, la section dangers naturels du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) a préavisé positivement le dossier sous certaines réserves et conditions, relevant que le projet concernait une zone de danger moyen. Le SFCEP a fait de même le 6 janvier 2020. Après avoir consulté son Service des travaux publics et environnement ainsi que son Service de l'urbanisme et mobilité, le Conseil municipal de la commune de A _____ a décidé de préavisé favorablement le projet, sous différentes conditions, notamment qu'en cas de compensation des surfaces d'assolement, le canton du Valais compense ces surfaces sur la base de ses propres parcelles. Le Service de la consommation et affaires vétérinaires (SCAV) a, par son Bureau cantonal de protection des animaux, délivré un préavis positif le 17 février 2020, tout comme le Service de l'énergie et des forces hydrauliques (SEFH) le 26 suivant. Le 10 mars 2020, le Service de l'environnement (SEN), par sa section étude d'impact et constructions, a également préavisé positivement le projet, sous diverses réserves et conditions. Le 23 mars 2020, l'Office cantonal du feu a transmis son préavis positif, de même que le Service du développement territorial (SDT) le 16 avril 2020, ce dernier précisant que le conflit avec les surfaces d'assolement avait été résolu en accord avec la commune de A _____.

Le 29 juin 2020, le SEN, par sa section évaluation environnementale et coordination, a complété sa prise de position du 10 mars 2020 quant à la question de la protection contre le bruit. Après avoir relevé que le projet se situait dans une zone soumise à un degré de sensibilité au bruit (DS) IV et qu'il devait, notamment, respecter les articles 11 ss, 21 et 25 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.1) ainsi que 6, 7, 9 et 32 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41), il a estimé que les exigences légales pouvaient être considérées comme respectées, sur la base des éléments au dossier.

Le 23 juillet 2020, le Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement a proposé de rejeter toutes les oppositions formulées à l'encontre du projet. Il a, au surplus, constaté que le courrier de PPPP _____ ne constituait pas une réserve de droit, mais une simple question générale concernant les horaires d'utilisation des parcs extérieurs du refuge.

C. En séance du 30 juillet 2020, la Commission cantonale des constructions (CCC) a décidé de rejeter les oppositions soulevées et de délivrer à Z _____ l'autorisation de construire requise moyennant le respect de diverses charges et conditions. Cette autorisation de construire a été notifiée à Z _____ ainsi qu'aux autres intéressés le 26 août 2020.

Le 4 septembre 2020, le collectif de voisinage de B _____ représenté par M _____, agissant pour elle-même ainsi que pour CC _____, O _____, DD _____, EE _____, FF _____, GG _____, HH _____, II _____, JJ _____, KK _____, LL _____, MM _____, C _____, OO _____, PP _____, QQ _____, RR _____, SS _____, TT _____, UU _____, VV _____, WW _____, XX _____, YY _____, ZZ _____, AAA _____, BBB _____, CCC _____, DDD _____, EEE _____, FFF _____, GGG _____, HHH _____, V _____, III _____, JJJ _____, KKK _____, LLL _____, MMM _____, NNN _____, OOO _____, U _____, PPP _____, QQQ _____, RRR _____, SSS _____, TTT _____, UUU _____, VVV _____, WWW _____, XXX _____, YYY _____, ZZZ _____, AAAA _____, BBBB _____, CCCC _____, N _____, DDDD _____, EEEE _____, FFFF _____, GGGG _____, HHHH _____, IIII _____, JJJJ _____, R _____, KKKK _____, LLLL _____, MMMM _____, NNNN _____ et OOOO _____, a requis l'octroi de l'effet suspensif.

D. Le 25 septembre 2020, M _____, pour le collectif de voisinage d'B _____ et pour elle-même, ainsi que N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____ ont recouru auprès du Conseil d'Etat, concluant à l'octroi de l'effet suspensif, à l'annulation de l'autorisation de construire, subsidiairement au renvoi du dossier à l'autorité inférieure pour être complété, réexaminé et rectifié dans le sens du recours, le tout sous suite de frais et dépens. Au fond, ils ont d'abord invoqué une violation des articles 3 al. 2 let. a et 15 al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) ainsi que 30 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1), au motif que l'autorité précédente n'avait pas démontré l'intérêt public prépondérant justifiant une atteinte aux surfaces d'assolement, ni mentionné comment celles-ci seraient compensées. A cet égard, ils ont estimé que les parcelles concernées par le projet auraient dû être affectées en zone agricole ou en zone d'affectation différée. Dans un second grief, ils se sont plaints de la non-conformité du projet à la zone d'intérêt général au sens de l'article 69 RCCZ, étant donné qu'il émanait d'une

association de droit privé et concernait la construction d'un refuge pour chiens et chats, soit une activité qui ne touchait qu'un cercle restreint de personnes. Dans un troisième grief, ils ont soutenu que le projet violait les articles 11 LPE, 7 OPB et 4 de l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair ; RS 814.318.142.1) en raison des nuisances sonores et olfactives qu'il serait susceptible de provoquer, ce que l'autorité précédente n'avait pas suffisamment analysé. Dans un dernier grief, ils ont soulevé plusieurs autres violations du droit public, en lien avec l'intégration du projet dans le paysage, les atteintes à l'agriculture et la problématique de la cohabitation avec les chevaux du centre équestre à proximité ainsi qu'avec un chemin de randonnée pédestre très fréquenté.

Par écriture du 7 juillet [recte : octobre] 2020, la commune de A _____ a renoncé à se déterminer, relevant qu'elle avait préalablement préavisé favorablement le dossier.

Le 20 octobre 2020, Z _____ a fait part de ses observations. Après avoir rappelé l'obligation légale de posséder un lieu d'accueil des animaux abandonnés adapté ainsi que le fait qu'elle était actuellement la seule structure apte à recueillir des chats et des chiens dans le canton, elle a soutenu que la commune de A _____ avait, d'entente avec les autorités cantonales concernées, opéré les compensations utiles afin de préserver les surfaces d'assolement. La Z _____ a ensuite contesté que les parcelles sur lesquelles devaient être réalisés le projet auraient dû être affectées en zone agricole, précisant que le contrôle incident d'un plan d'affectation dans le cadre d'un cas d'application était en principe exclu. Exposant que le projet bénéficierait à l'ensemble de la population, puisqu'il tendait à éviter que celle-ci soit confrontée, notamment, à des problèmes d'animaux errants, elle a estimé qu'il était conforme à la zone d'intérêt général dans laquelle il se trouvait. Concernant les nuisances sonores, le projet, comprenant 20 boxes pour chiens avec enclos extérieur et 5 chatteries avec enclos extérieur, respectait les valeurs limites d'immission en zone DS IV, la zone d'habitation individuelle (DS II) se situant, au surplus, à plus de 350 mètres du projet. Quant aux nuisances olfactives, ce grief semblait de nature purement chicanier, compte tenu de la présence de fermes, d'exploitations diverses, de la déchetterie ainsi que de l'autoroute à proximité. Z _____ a encore relevé que le projet s'intégrait de manière parfaitement adéquate dans le secteur, qu'elle avait toujours pris toutes les mesures nécessaires pour éviter les atteintes lors de la promenade des chiens, notamment le ramassage immédiat des excréments et le fait de les tenir constamment en laisse. Elle a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, sous suite de frais et dépens, et a déposé deux courriers, l'un du vétérinaire cantonal reconnaissant la nécessité du projet et l'autre du Service cantonal des contributions attestant qu'en tant qu'institution poursuivant un but d'utilité publique, Z _____ était exonérée d'impôts.

Se déterminant le 4 décembre 2020, la CCC a contesté la qualité pour agir de certains des recourants, au motif qu'ils étaient trop éloignés du projet de construction et qu'ils n'avaient pas suffisamment démontré leur intérêt. S'opposant aux différents motifs invoqués sur le fond, elle s'est notamment référée à l'argumentaire développé dans sa décision et a proposé le rejet du recours.

Le 2 février 2021, les recourants ont répliqué, réitérant leurs griefs. Concernant la qualité pour recourir notamment, ils ont relevé que la surface séparant leurs habitations et le projet de construction était constituée majoritairement de terrains agricoles vierges et que les nuisances sonores étaient donc susceptibles de porter jusqu'à eux. Par ailleurs, cette question n'avait pas fait débat lors du traitement de leurs oppositions par l'autorité précédente. Ils ont également avancé que le projet ne se situait pas en DS IV mais en DS II, si bien qu'il ne respectait pas les valeurs limites d'immission y relatives.

E. Par décision du 3 mars 2021, notifiée le 5 suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours du 25 septembre 2020. Examinant en premier lieu la question de la qualité pour agir, il l'a déniée à M _____ et N _____ (propriétaires de la parcelle n° xx3), S _____ (propriétaire de la parcelle n° xx4), Y _____ (propriétaire de la parcelle n° xx5), P _____ (propriétaire de la parcelle n° xx6), O _____ (propriétaire de la parcelle n° xx7), T _____ (propriétaire de la parcelle n° xx8), R _____ (propriétaire de la parcelle n° xx9) ainsi qu'à U _____ et V _____ (propriétaires de la parcelle n° xx10), au motif qu'ils se trouvaient tous à plus de 500 mètres du projet, duquel ils étaient, de surcroît, séparés par une autoroute et une zone industrielle. Quant à la qualité de W _____ et de X _____, propriétaires des parcelles n°s xx11 et xx12 (*recte* : xx12), qui se situaient à plus de 600 mètres du projet mais n'en étaient pas séparés par l'autoroute et la zone industrielle, le Conseil d'Etat a laissé la question ouverte, considérant que celle de Q _____ (propriétaire de J _____, parcelle n° xx13) ne faisait aucun doute et qu'il convenait donc d'entrer en matière. Concernant la conformité de la construction à la zone, le Conseil d'Etat a estimé que Z _____ était une association de droit privé poursuivant un but d'utilité publique, que la nécessité de réaliser un nouveau refuge avait été confirmée par le SCAV et que la liste des projets d'utilité publique mentionnée dans la loi n'était qu'exemplative. Ainsi, le projet présentait un intérêt prépondérant pour la collectivité et le canton, en adéquation avec la zone d'intérêt général A dans laquelle il était prévu. Relativement à la problématique des surfaces d'assolement, le projet entrait dans le cadre posé par l'article 30 al. 1^{bis} OAT et respectait les directives émises dans le plan directeur cantonal (PDC), puisqu'il répondait à un intérêt public. Au surplus, il n'y avait aucun motif, dans le cadre de l'examen d'un projet soumis à autorisation de construire, de

procéder, en l'espèce, à un contrôle préjudiciel du plan d'affectation des zones de la commune de A _____. Des réflexions et un réexamen global de la situation des surfaces d'assolement avaient été entrepris en lien notamment avec la troisième correction du Rhône et le redimensionnement des zones à bâtir et la contestation de l'autorisation de construire du 30 juillet 2020 ne devait pas servir de prétexte pour remettre en cause le principe de la stabilité des plans d'affectation des zones. Par ailleurs, tant la commune de A _____ que le service spécialisé avaient confirmé que la surface d'assolement en cause allait faire l'objet d'une compensation et il n'y avait pas lieu de mettre en doute cet engagement.

Se penchant ensuite sur la question des nuisances sonores, après avoir constaté que le projet s'implantait bien en zone DS IV, le Conseil d'Etat a estimé qu'il en respectait les valeurs limites d'immission, comme cela ressortait du préavis complémentaire du 29 juin 2020 du SEN, ce d'autant plus que, conformément aux principes de prévention et de proportionnalité, Z _____ avait prévu des mesures afin de limiter le plus possible les nuisances liées au bruit, notamment en restreignant les horaires d'ouverture du refuge et de présence dans les enclos extérieurs ainsi qu'en choisissant des matériaux adaptés pour la construction des boxes. Quant aux nuisances olfactives, il avait notamment été requis, dans les charges et conditions intégrées à l'autorisation de construire, que tout orifice d'évents pollués ou malodorants de la ventilation des locaux devait dépasser de 1 mètre 50 au moins la surface du toit plat où il était implanté. Ainsi, le SEN avait dûment examiné le projet qui lui avait été soumis. Enfin, le Conseil d'Etat a encore écarté le grief relatif au défaut d'intégration au tissu paysager du secteur, relevant que plusieurs mesures avaient été prévues pour prendre en compte cet aspect, notamment la végétalisation des toitures plates, la réalisation des places de parcs en grille gazons, l'arborisation et la plantation de haies. A cela s'ajoutait que la construction était de faible hauteur. Les autres motifs invoqués en lien avec la cohabitation avec les autres animaux et les activités exercées à proximité pouvaient être écartés sans plus ample développement à ce stade, compte tenu des articles 30 ss de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux du 19 décembre 2014 (LALPA ; RS/VS 455.1).

F. Le 2 avril 2021, M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____ ont recouru céans contre la décision du Conseil d'Etat, en prenant les conclusions suivantes :

- « 1. Le recours est admis.
2. L'effet suspensif est confirmé.
3. Principalement, la décision du Conseil d'Etat du 5 mars 2021 et l'autorisation de construire délivrée le 30 juillet 2020 par la Commission cantonale des constructions sont annulées.
4. Subsidiairement, le dossier est renvoyé à la Commission cantonale des constructions pour complément d'instruction et décision dans le sens des considérants.
5. Les frais sont mis à la charge de l'Etat. De même, une pleine indemnité pour les dépens en faveur [d'M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____], est mise à la charge de l'Etat. »

A l'appui de leurs conclusions, ils ont invoqué, sous l'angle formel, une violation du droit d'être entendu en raison de la motivation insuffisante de la décision, certains griefs ayant été rejetés sans aucune explication. Au fond, ils se sont d'abord plaints de la non-conformité du projet à la zone d'intérêt général. En effet, même si les articles 24 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 (LcAT ; RS/VS 701.1) et 69 let. c RCCZ n'énuméraient que des exemples de ce qui pouvait être considéré comme conforme à ce type de zone, il s'agissait, pour l'ensemble, de services sociaux s'adressant à la population, l'accueil d'animaux ne rentrant pas dans cette catégorie. Si la protection des animaux constituait un but honorable, le projet ne revêtait pas l'importance nécessaire pour être autorisé dans une zone d'intérêt général. Ils ont ensuite reproché au Conseil d'Etat de n'avoir pas traité à satisfaction la problématique des surfaces d'assollement. Contrairement à ce qu'il avait retenu, la réalisation de projets d'infrastructures publiques ne constituait pas un objectif important du canton au sens de l'article 30 al. 1^{bis} OAT, le projet litigieux ne pouvait pas être considéré comme une infrastructure publique, ni comme poursuivant un objectif primant la sauvegarde des surfaces d'assollement, et l'utilisation de ces dernières n'était pas nécessaire, la construction d'un refuge pouvant se faire à un autre endroit. Par ailleurs, la compensation, qui n'avait pas été concrétisée, ne respectait pas les conditions de l'article 30 al. 2 OAT. A cela s'ajoutait que, s'agissant de surfaces d'assollement, les parcelles litigieuses auraient dû être affectées en zone agricole, conformément à l'article 30 al. 1 OAT.

Concernant les nuisances sonores, le Conseil d'Etat n'avait pas expliqué pourquoi il avait retenu que le projet se situait en DS IV alors que le système d'information du territoire (SIT) le classait en DS II. De plus, il ne suffisait pas d'analyser si la construction respectait les valeurs de planification ; il fallait aussi examiner quelles mesures permettaient la meilleure protection contre le bruit, pour respecter les principes de prévention et de proportionnalité. Le SEN aurait dû requérir davantage d'informations pour apprécier concrètement la situation avant de considérer que les obligations légales à ce sujet étaient respectées. Relativement à l'intégration du projet dans le paysage, il se trouvait dans un périmètre sensible au sens de l'article 72^{ter} let. a RCCZ. Or, la construction prévue se distinguait par une apparence très tranchée par rapport paysage, en particulier s'agissant du bâtiment administratif au nord, qui était imposant et rectangulaire, et compte tenu du manque de végétalisation des façades. Finalement, le traitement de la question de la cohabitation avec les habitations et les exploitations agricoles environnantes était fortement critiquable, le Conseil d'Etat ayant simplement renvoyé aux articles 30 ss LALPA, alors que la construction d'un refuge à proximité d'habitations et d'exploitations agricoles impliquait le risque d'atteinte à celles-ci par les animaux recueillis.

Le 29 avril 2021, la CCC a renoncé à se déterminer. Le 5 mai suivant, le Conseil d'Etat a fait de même en déposant son dossier. Il a proposé le rejet du recours sous suite de frais et dépens.

Dans sa détermination du 12 mai 2021, Z _____ a contesté l'ensemble des motifs invoqués dans le recours du 2 avril 2021, estimant notamment qu'ils reprenaient les critiques formulées précédemment sans amener de nouveaux arguments. Elle a conclu au rejet du recours sous suite de frais et dépens.

Le 15 juin 2021, la commune de A _____ a fait part de ses observations. Après avoir exposé que la mission de Z _____ relevait du maintien de l'ordre public et était manifestement importante au sens de l'article 69 let. c RCCZ, elle a expliqué que le raisonnement des recourants relatif aux surfaces d'assolement était erroné, dans la mesure où les dispositions auxquelles ils se référaient concernaient le classement de telles surfaces en zone à bâtir, alors que les parcelles litigieuses figuraient déjà en zone à bâtir. En outre, ces surfaces devaient bien être compensées, mais cela n'avait pas à figurer dans les conditions de l'autorisation de construire, étant donné que cette injonction ne s'adressait pas au titulaire de cette autorisation mais aux autorités et devait faire l'objet d'une évaluation à l'échelle cantonale. Par ailleurs, une reclassification en zone agricole des parcelles litigieuses ne serait pas conforme à la politique d'urbanisation de la commune qui avait maintenu les

terrains concernés en zone à bâtir selon le périmètre d'urbanisation en cours de développement et le plan directeur communal validé par le Conseil général en novembre 2019. C'était dans le cadre des réflexions sur ce périmètre, menées en étroite collaboration avec le SDT, que la compensation des surfaces d'assolement en question était traitée. La commune de A _____ a également confirmé que, selon le plan de zones (PAZ), les parcelles litigieuses se situaient en DS IV. Les craintes exprimées par les recourants quant aux nuisances sonores et aux problèmes de cohabitation relevaient du droit privé du voisinage, qui n'était pas applicable dans la procédure d'autorisation de construire selon l'article 45 de la loi sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1). Quant au motif pris du défaut d'intégration au paysage, la commune de A _____ a précisé que le secteur concerné n'était pas classé en zone sensible, mais dans un secteur d'intérêt général et donc voué à accueillir des constructions plus diverses.

Le 17 juin 2021, la Cour de céans a fixé aux recourants un délai pour présenter d'éventuelles remarques complémentaires. Ils n'ont toutefois pas fait usage de cette faculté.

Considérant en droit

1.1 A qualité pour recourir céans quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, ou toute autre personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir ; 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 (art. 44 al. 1 et 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA).

Destinataires de la décision du Conseil d'Etat qui rejette leur recours administratif, M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____ sont spécialement touchés par ce prononcé et ont, en principe, un intérêt digne de protection à en faire vérifier la régularité. Toutefois, la Cour de céans remarque qu'P _____, S _____, T _____, W _____, X _____ et Y _____ ne figurent pas sur la liste des opposants à l'autorisation de construire. La qualité pour recourir ne peut, dès lors, pas leur être reconnue conformément à l'article 44 al. 2 LPJA. A cela s'ajoute que le Conseil d'Etat a dénié à M _____, N _____, O _____, R _____, U _____ et V _____, la qualité pour agir au motif que leurs parcelles se situaient toutes à plus de 500 mètres du projet et en étaient

séparées par une autoroute et une zone industrielle. Ces derniers ne contestent toutefois pas de manière circonstanciée le raisonnement du Conseil d'Etat à cet égard. N'apportant aucun argument pour invalider cette appréciation, leur qualité pour agir ne peut être que déniée devant la Cour de céans également et leur recours déclaré irrecevable. En revanche, Q _____ est propriétaire de la parcelle en face de celle sur laquelle la construction litigieuse doit être érigée et se trouve, à ce titre, particulièrement atteint par la décision attaquée, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur son recours (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_122/2017 du 13 février 2018 consid. 1).

1.2 Pour le reste, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA). Il convient donc d'entrer en matière.

2. A titre de moyens de preuve, les recourants ont requis le dépôt du dossier de la cause, y compris celui de la CCC, de la commune de A _____ et de mise à l'enquête publique, par le Conseil d'Etat, ce que dernier a fait le 5 mai 2021. La demande est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3. Dans un grief d'ordre formel, les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendu, estimant que certains de leurs moyens ont été rejetés sans aucune explication et que la motivation de la décision était, dès lors, insuffisante pour leur permettre de comprendre les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat les avait écartés.

3.1 Selon la jurisprudence (ATF 142 II 154 consid. 4.2), l'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinent pour l'issue du litige, commet un déni de justice formel proscrit par l'article 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). De même, la jurisprudence a déduit de l'article 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 142 I 135 consid. 2.1). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 145 IV 99 consid. 3.1). La motivation peut par ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1). Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1).

3.1 En l'espèce, le Conseil d'Etat a rendu une décision de 15 pages traitant de la conformité du projet à l'affectation de la zone (cf. consid 2 de la décision attaquée), de sa localisation sur des surfaces d'assolement (cf. consid 3 de la décision attaquée), des nuisances sonores et olfactives (cf. consid 4 de la décision attaquée) et de l'intégration dans le tissu paysager (cf. consid 5 de la décision attaquée). Il a encore brièvement rejeté les autres motifs soulevés quant à la cohabitation avec les animaux du futur refuge en renvoyant aux articles 30 ss LALPA (cf. consid 5.3 de la décision attaquée). Sur chacun de ces points, le Conseil d'Etat a expliqué les raisons pour lesquelles il ne pouvait pas suivre le raisonnement des recourants. Ce faisant, il a rendu une décision circonstanciée sur les principaux motifs de recours, répondant ainsi aux réquisits de motivation. De surcroît, les recourants n'exposent pas lesquels de leurs arguments pertinents pour l'issue du litige n'auraient pas été analysés par le Conseil d'Etat. Partant, le grief doit être rejeté.

4. Sur le fond, les recourants se plaignent d'abord de la non-conformité du projet à la zone d'intérêt général A dans laquelle il était prévu. En effet, l'accueil et la protection des animaux ne revêtiraient pas l'importance nécessaire pour être autorisés dans ce type de zone, généralement destinée à des services sociaux s'adressant à la population.

4.1 Conformément à l'article 14 al. 1 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Par ailleurs, le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation (art. 18 al. 1 LAT).

Le droit cantonal prévoit en principe la possibilité d'affecter des terrains en « zone d'utilité publique », zone au sein de laquelle ne sont en principe autorisés que les bâtiments et installations d'intérêt général ainsi que d'autres aménagement réservés au public, tels que la création d'espaces verts (Eloi Jeannerat, Pierre Moor, *in* Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Zurich 2016, n. 56 ad art. 14 LAT).

Seules sont admises dans ce type de zone les constructions et installations servant des buts d'intérêt public. En règle générale, il est indifférent que le maître d'ouvrage soit une collectivité publique ou un particulier. La construction de logements n'est pas considérée comme un but d'intérêt public, à la différence de celle de maisons de retraite. Seront par exemple considérés comme conformes à la zone les immeubles administratifs, les constructions scolaires et hospitalières, les constructions ecclésiastiques, les cimetières, les installations des entreprises de transport et d'équipement, les surfaces destinées au

stationnement, les installations de jeu et sportives, de même que les parcs et installations de détente (Alexander Ruch *in* Heinz Aemisegger / Pierre Moor / Alexander Ruch / Pierre Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, Zurich 2020, n. 87 ad art. 22 LAT).

En Valais, l'article 11 al. 1 et 2 LcAT prévoit non seulement que les communes établissent pour l'ensemble du territoire communal un plan d'affectation des zones définissant au moins les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT) et les zones à protéger (art. 17 LAT), mais également que, selon les besoins et dans les limites du droit fédéral (art. 18 LAT), elles prévoient d'autres zones réservées notamment pour les constructions et installations publiques, pour les activités touristiques, pour la pratique des activités sportives et récréatives, pour l'extraction et le dépôt de matériaux. Selon l'article 24 LcAT, les zones de constructions et d'installations publiques comprennent des terrains que les communes désirent réserver à l'usage des bâtiments ou des équipements d'utilité publique tels que bâtiments administratifs, hôpitaux, écoles, églises, salles polyvalentes et places de parc. Elles font partie de la zone à bâtir (cf. art. 2 al. 1 let. e LC).

Au niveau communal, c'est l'article 69 RCCZ qui règle les zones d'intérêt général A. En vertu de ce dernier, ces zones délimitent des terrains que la collectivité publique possède ou se propose d'acquérir pour des aménagements et installations d'intérêt général (let. a). Les zones d'intérêt général sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique, tels que : églises, écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs, installations publiques, terrains et installations de sport, promenades et places, ainsi que les voies de communication nécessaires à leur exploitation (let. b). Les bâtiments ou installations privés présentant un intérêt important pour la collectivité (tels que : centres culturels, hôteliers et sportifs, cliniques, instituts, etc.) ou faisant intégralement partie d'un ensemble projeté par la collectivité peuvent également être prévus dans ce type de zone (let. c).

La conformité à la zone d'utilité publique est parfois interprétée très largement en faveur de constructions ne relevant pas de la stricte utilité publique, mais qui satisfont un intérêt public entendu au sens large. L'habitat social en est un exemple (Eloi Jeannerat, Pierre Moor, *op. cit.*, n. 58 ad art. 14 LAT).

4.2 En l'espèce, il ressort de ses statuts que Z _____ est une « association de droit privé d'utilité publique et à but idéal au sens des articles 60 et suivants du code civil Suisse » (art. 1). Elle a pour buts de développer chez l'homme les sentiments de bonté

et de charité à l'égard des animaux, et spécialement des animaux domestiques et des animaux sauvages détenus professionnellement, d'assurer la protection et le bien-être des animaux, et spécialement des animaux abandonnés, perdus ou maltraités, en les hébergeant dans des structures conformes à la loi, et de leur offrir un lieu de qualité de vie en vue de leur placement. Elle s'efforce d'atteindre ces buts, notamment, en plaçant les animaux de manière respectueuse, c'est-à-dire en respectant leurs besoins, en propageant partout et à toute occasion, et si possible notamment par la publication d'un périodique, la notion de protection des animaux, en collaborant avec les autorités chargées de l'application de la loi fédérale sur la protection des animaux (notamment le Service vétérinaire cantonal) et avec les associations poursuivant les mêmes idéaux qu'elle, en assurant l'exploitation d'un refuge destiné à l'accueil et au placement des animaux abandonnés ou perdus, ainsi qu'en promouvant et en encourageant toute initiative, publique ou privée, conforme à la définition de protection des animaux (art. 2 des statuts).

Sur le vu de ces éléments, il est évident que Z _____ (institution sans but lucratif tendant à recueillir les animaux domestiques abandonnés et à les soigner en vue de les replacer, voire à les éliminer) tout comme la construction de ses refuges (qui permettent notamment d'éviter que les animaux abandonnés n'errent sur le domaine public ou les propriétés privées) poursuivent un but d'intérêt public (cf. arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud AC.1994.0141 du 29 octobre 1996 consid. b où ce statut avait expressément été reconnu à une autre société protectrice des animaux). Ceci est également confirmé par l'appui des pouvoirs publics de la région, puisque le vétérinaire cantonal a confirmé, en date du 5 février 2020, que, depuis de nombreuses années, un partenariat conclu entre cette institution et l'Etat du Valais permettait une collaboration précieuse dans le domaine de la protection des animaux et que cette structure d'accueil était indispensable au canton, notamment lors de séquestres d'animaux ainsi que lors de la prise en charge d'animaux abandonnés. Il en va de même du Service cantonal des contributions qui a attesté, le 25 février 2019, que Z _____ était une institution qui poursuit un but d'utilité publique au sens des articles 56 let. g de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) et 79 al. 1 let. f de la loi fiscale du 10 mars 1976 /LF ; RS/VS 642.1).

A cela s'ajoute que la position des recourants selon laquelle il est sans lien avec la question de l'intérêt public que le projet soit nécessaire et que le refuge actuel soit insuffisant ne peut pas être suivie. En effet, l'intérêt public à la réalisation d'un nouveau refuge est, au contraire, d'autant plus grand que le vétérinaire cantonal a constaté

l'importance pour le canton de disposer de structures appropriées pour accueillir les animaux de compagnie abandonnés, trouvés et séquestrés et le fait que le refuge actuel ne correspondait plus aux besoins ni aux normes actuelles (cf. courrier du 5 février 2020, p. 92 du dossier).

Le projet étant conforme à la zone d'intérêt général A dans laquelle il est prévu, le grief doit, partant, être rejeté.

5. En second lieu, les recourants critiquent la manière dont le Conseil d'Etat a traité la problématique des surfaces d'assolement. Ils estiment que la réalisation du projet tel qu'autorisé ne respecte pas les réquisits de l'article 30 al. 1^{bis} et al. 2 OAT, notamment du fait qu'il ne poursuit pas un objectif important du canton, qu'aucune autre possibilité n'avait été analysée et que la compensation n'avait pas été arrêtée concrètement. Le fait que des surfaces d'assolement soient affectée en zone à bâtir entraine également en conflit avec l'article 30 al. 1 OAT et les conditions d'un contrôle préjudiciel du plan d'affectation des zones étaient remplies.

5.1 Les surfaces d'assolement sont des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l'article 3 al. 2 let. a LAT (ATF 145 II 32 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_235/2020 du 16 décembre 2020 consid. 3.1). L'article 15 al. 3 LAT dispose par ailleurs que l'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire ; en particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage. Selon l'article 26 OAT, les surfaces d'assolement se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire (al. 1). Elles sont délimitées en fonction des conditions climatiques (période de végétation, précipitations), des caractéristiques du sol (possibilités de labourer, degrés de fertilité et d'humidité) ainsi que de la configuration du terrain (déclivité, possibilité d'exploitation mécanisée) ; la nécessité d'assurer une compensation écologique doit également être prise en considération (al. 2). Aux termes de l'article 26 al. 3 OAT, une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, comme l'exige le plan alimentaire, dans l'hypothèse où le ravitaillement serait perturbé, cela conformément à l'article 1 al. 2 let. d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture

(art. 28 OAT). L'article 30 al. 1 OAT précise que les cantons veillent à ce que les surfaces d'assolement soient classées en zones agricoles ; ils indiquent dans leur plan directeur les mesures nécessaires à cet effet. L'article 30 al. 2 OAT demande aux cantons de s'assurer que leur part de la surface totale minimale d'assolement (art. 29 OAT) soit garantie de façon durable ; si cette part ne peut être garantie hors des zones à bâtir, ils prévoient des zones réservées (art. 27 LAT) pour des territoires non équipés sis dans des zones à bâtir (arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2020 du 8 septembre 2021 consid. 5.1). Il s'ensuit que des parcelles équipées classées en zone à bâtir ne doivent pas être incluses dans les surfaces d'assolement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_635/2020 du 11 octobre 2021 consid. 5.7).

5.2 En l'occurrence, le permis de construire litigieux a été délivré pour la construction d'un refuge pour animaux dans une zone d'intérêt général, soit dans une zone à bâtir (cf. *supra* considérant 4.1). Celle-ci a été définie en 1989, année de l'homologation du RCCZ. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération n'a ensuite été adopté qu'en février 1992 (PSSDA 1992). Il exigeait du canton du Valais de garantir une surface minimale de 7350 ha (FF 1992 II 1616). Cette exigence a été maintenue lors du remaniement du plan sectoriel des surfaces d'assolement approuvé par le Conseil fédéral le 8 mai 2020 (FF 2020 5615 ; PSSDA 2020, ch. 3.2 p. 11). Selon la dernière mise à jour des données transmise à la Confédération en date du 30 septembre 2012, le bilan total du canton est de 7343 ha de surfaces d'assolement, avec un peu plus de 200 ha de surfaces d'assolement en conflit avec d'autres utilisations et une vingtaine d'hectares de pertes de surfaces d'assolement liées à des grands projets d'infrastructures d'importance nationale (cf. fiche A.2 du nouveau plan directeur cantonal [PDC] adopté par le Grand Conseil le 8 mars 2018 et approuvé par le Conseil fédéral lors de sa séance du 1^{er} mai 2019, p. 2). Il apparaît, dès lors, que la surface minimale des surfaces d'assolement n'est actuellement pas garantie en Valais.

Dans ce contexte, les parcelles sur lesquelles le projet est prévu ont été inventoriées dans les surfaces d'assolement du canton. Cependant, il ressort du dossier de demande d'autorisation de construire que ces parcelles sont équipées. Elles sont en effet reliées au réseau routier et aux autres équipements (électricité, eau potable, eaux usées, etc.). Or, en ce qui concerne les parcelles situées en zone à bâtir, seuls des territoires non équipés peuvent être inclus dans les surfaces d'assolement au sens de l'article 30 al. 2 OAT, si bien que les parcelles en question ne devraient pas y figurer (cf. arrêt 1C_635/2020 précité).

Il convient en outre de rappeler que les plans sectoriels (comme les plans directeurs cantonaux) sont des outils de planification et de coordination des activités ayant des effets sur l'aménagement du territoire (cf. art. 14 al. 1 OAT). En ce sens, ils obligent les autorités, mais pas les particuliers (art. 22 al. 1 et 2 OAT et 9 al. 1 LAT), même s'ils peuvent servir d'aide à l'interprétation dans des cas qui touchent ces derniers. A cet égard, Z _____ a ici une position de particulier et de constructeur. Il ne lui incombe donc pas de garantir le respect des objectifs fixés dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement de la Confédération, ni dans le plan directeur cantonal. En outre, la commune de A _____ a précisé, dans sa détermination du 15 juin 2021, que la question des surfaces d'assolement était actuellement traitée dans le cadre de réflexions sur le périmètre d'urbanisation menées en étroite collaboration avec le SDT. Il n'y a donc pas lieu d'interférer avec le processus de planification à ce stade. Partant, le grief est rejeté.

6. Dans un autre motif, les recourants se plaignent du traitement de la problématique des nuisances sonores par le Conseil d'Etat, lequel n'avait pas expliqué pourquoi il avait retenu que le projet se situait en DS IV alors que le système d'information du territoire (SIT) le classait en DS II. De plus, la situation n'avait pas été suffisamment analysée pour apprécier si les obligations légales en matière de bruit étaient respectées ce qui, selon eux, n'était pas le cas.

6.1.1 Au 1^{er} janvier 1985 est entrée en vigueur la LPE. Celle-ci a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1 al. 1 LPE). Les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites à titre préventif et assez tôt (art. 1 al. 2 LPE).

Pour qu'un bruit soit considéré comme une atteinte au sens du droit fédéral, il importe qu'il soit produit par la construction ou l'exploitation d'une installation (cf. art. 7 al. 1 LPE). Par « installation », on entend les bâtiments, les voies de communication ou autres ouvrages fixes, ainsi que les modifications de terrain ; les outils, machines, véhicules, bateaux et aéronefs sont assimilés aux installations (art. 7 al. 7 LPE). La législation fédérale ne s'applique pas uniquement aux bruits d'origine technique, mais aussi aux bruits de comportement des hommes ou des animaux, liés directement à l'exploitation d'une installation (ATF 123 II 74 consid. 3b).

6.1.2 Sous l'angle de la protection de l'environnement, il y a lieu de relever qu'un refuge pour animaux produit généralement des immissions, telles que des bruits liés aux

abolements des chiens ou aux cris d'autres animaux qui y ont été accueillis ainsi qu'au allées et venues d'éventuels visiteurs. Les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement prévoient que les pollutions atmosphériques, le bruit et les vibrations sont limités par des mesures prises à la source (limitation des émissions ; art. 11 al. 1 LPE). De plus, indépendamment des nuisances existantes, il importe de limiter les émissions, à titre préventif, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Appelée à statuer sur une demande d'autorisation de construire un refuge pour animaux, l'autorité doit donc s'assurer que ces exigences légales sont respectées. De manière générale, les limitations de l'horaire d'exploitation, par exemple, tendent à garantir le respect durant la nuit des exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement, afin que les habitants du voisinage ne soient pas exposés à des nuisances excessives (ATF 130 II 32 consid. 2.1 et les réf. cit.).

6.1.3 En l'occurrence, le refuge pour animaux prévu sur les parcelles n^{os} xx1 et xx2 est une installation fixe dont l'exploitation produit du bruit ; il est ainsi soumis aux prescriptions de droit fédéral en matière de protection contre le bruit (art. 2 al. 1 OPB, en relation avec l'art. 7 al. 7 LPE). Ces prescriptions ne sont pas semblables dans le cas d'une installation existante, réalisée en vertu d'une décision qui était en force lors de l'entrée en vigueur de la LPE au 1^{er} novembre 1985 (art. 47 al. 1 OPB *a contrario*), et dans celui d'une installation nouvelle. Il est manifeste que le refuge en question a été autorisé bien après cette date, de sorte qu'il entre dans la catégorie des installations nouvelles. Celles-ci ne doivent, en principe, pas produire d'émissions excédant les valeurs de planification dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE, art. 7 al. 1 let. b OPB).

Aucune des annexes à l'OPB ne s'applique au bruit des refuges pour animaux, ceux-ci ne pouvant par ailleurs pas être assimilés aux installations industrielles, artisanales et agricoles de l'annexe 6 OPB, ni aux autres installations définies dans les annexes 3 ss OPB, pour lesquelles les valeurs limites ont été fixées en fonction du degré de sensibilité, de sorte que l'autorité compétente en matière de protection contre le bruit doit évaluer les immissions de bruit en se fondant directement sur les principes de l'article 15 LPE (cf. art. 40 al. 3 OPB) : il faut veiller à ce que l'exploitation ne provoque pas de gêne sensible pour les voisins, en tenant compte du genre de bruit dont il s'agit, de sa fréquence, du moment où il se produit, du niveau du bruit ambiant, des caractéristiques et du degré de sensibilité de la zone où sont perçues les immissions. Dans ce cadre, il convient également de prendre en considération l'effet des immissions sonores sur des catégories de personnes particulièrement sensibles (cf. art. 13 al. 2 LPE) et protéger particulièrement la phase

d'endormissement et de sommeil, située entre 22 h et 23 h (arrêt du Tribunal fédéral 1C_460/2007 du 23 juillet 2008 consid. 2.2, citant l'ATF 133 II 292 consid. 3.3 ; ACDP A1 20 76 du 30 mars 2021 consid. 5.1.2). Ce principe de l'article 15 LPE, combiné avec le principe de la prévention selon l'art. 11 al. 2 LPE, ne confère pas un droit au silence ou à la tranquillité ; une gêne qui n'est pas sensible ni significative doit être supportée (ATF 126 II 300 consid. 4c/bb, ; ATF 126 II 366 consid. 2b et la jurisprudence citée). Ainsi, il ne suffit pas de constater que certains voisins directs se déclarent incommodés pour qualifier le bruit d'excessif (ATF 123 II 74 consid. 5a).

6.2. En l'occurrence, le projet prévoit la construction d'un refuge pour animaux comprenant 20 boxes pour chiens avec enclos extérieurs et 5 chatteries avec enclos extérieurs. Une zone d'habitat individuel de plaine soumise à un DS II se situe à plus de 350 m du projet et en est séparé par une zone industrielle (DS IV) ainsi que l'autoroute. J _____, exploitée par Q _____, se trouve en zone agricole (DS III) entre le projet et l'autoroute. Les parcelles n^{os} xx1 et xx2, sur lesquelles le refuge pour animaux est prévu, sont rangées en zone d'intérêt général A. Concernant le degré de sensibilité applicable à ces parcelles, le Cour de céans constate qu'il existe effectivement une incohérence dans les informations disponibles en ligne. Par contre, le RCCZ est clair à ce sujet. Conformément aux prescriptions relatives à l'article 95 RCCZ, « pour les zones ne figurant pas dans le tableau, le degré de sensibilité est défini par le plan OPB annexé au présent règlement, selon l'article 43 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) » (ch. 18). Or, il ressort du plan des zones OPB annexé au RCCZ (reproduit à la page 126 du dossier du Conseil d'Etat) que les parcelles litigieuses sont bien soumises à un DS IV, soit une zone où sont admises des entreprises fortement gênantes (cf. art. 43 al. 1 let. d OPB).

Concernant l'analyse du projet du point de vue du respect des normes en matière de bruit, il convient de rappeler que, selon l'article 25 al. 1 *in fine* LPE, l'autorité qui délivre l'autorisation peut exiger un pronostic de bruit, ceci n'étant toutefois pas une obligation. En effet, le point pertinent est que les prescriptions environnementales fassent l'objet d'un examen, et non la forme de ce dernier. *In casu*, les différents services cantonaux ont été consultés par la CCC avant la délivrance de l'autorisation de construire et le SEN a donné son préavis positif le 10^{er} mars 2020 en précisant que « le dossier a été examiné sur la base de diverses prescriptions sur la protection de l'environnement, soit notamment : protection des eaux (LEaux, OEaux, LcEaux), protection de l'environnement (LPE, LcPE), sites pollués (OSites), protection du sol (OSol), protection contre le bruit (OPB), protection de l'air (OPair), rayonnement non ionisant (ORNI),

limitation et élimination des déchets (OLED), risques liés aux produits chimiques (ORRChim), étude d'impact (OEIE) ainsi que les données et cadastre à disposition [du service ». Le 29 juin 2020, le SEN a apporté des précisions complémentaires concernant la protection contre le bruit, après avoir requis des informations supplémentaires de Z _____. Dès lors, une analyse du projet sous l'angle de la protection contre le bruit a bel et bien eu lieu.

Selon la prise de position du SEN du 29 juin 2020, étant donné le nombre de places de parc prévues (9 places), les nuisances sonores dues à l'accès au refuge, de même que la trafic induit par le projet, respectent les exigences légales (art. 25 LPE, 7 et 9 OPB). Sur ce point, Z _____ a, pour sa part, indiqué une moyenne d'environ 10 visites par jour (cf. courrier du 26 mai 2020 de Z _____), ce qui respecte largement les exigences légales de l'article 9 OPB (cf. par ex. ACDP A1 20 76 précité consid. 5.2 relatif à la construction d'un point de collecte des déchets selon lequel une prise en considération de 10 véhicules motorisés/heure en moyenne diurne (07h00 à 19h00) sur la zone de circulation/arrêt respecte les exigences légales de l'art. 9 OPB).

Pour limiter les nuisances liées à l'exploitation du refuge, Z _____ a exposé au SEN qu'en sus des horaires d'ouverture du refuge, les chiens seraient rentrés la nuit, de 19 h à 7 h, ainsi qu'en journée, de 11 h 30 à 14 h 15. Il convient d'admettre que ces horaires permettent déjà de sensiblement réduire les immissions sonores et la gêne occasionnée dans la mesure où les animaux se trouveront à l'intérieur pendant les heures de repos habituelles. En complément de ces mesures, Z _____ a expliqué que la conception du refuge avait été pensée pour minimiser les potentielles nuisances sonores, notamment par la construction de parois phoniques entre les boxes des chiens (cf. courrier du 26 mai 2020 de Z _____). Ces matériaux sont également aptes à diminuer significativement le bruit provoqué par l'exploitation du refuge. A cela s'ajoutait que les locaux administratifs avaient été prévus au nord du bâtiment de manière à créer une barrière phonique entre les animaux au sud et les premières habitations au nord. Le SEN a, par ailleurs, érigé le respect de ces mesures comme charge supplémentaire dans l'autorisation de construire (cf. prise de position du SEN du 29 juin 2020, autorisation de construire du 26 août 2020). Selon l'expérience de la vie, on peut admettre que le bruit résiduel lié au refuge pour animaux peut être supporté, durant la journée, dans un quartier qui n'est pas particulièrement calme, en raison notamment du site de l'usine de traitement des ordures (UTO), qui se situe à 150 m des parcelles sur lesquels le projet est prévu, et de l'autoroute qui se trouve à moins de 250 m du projet. Partant, quoi qu'en disent les recourants, des mesures préventives en matière de protection contre le bruit

ont été prises et apparaissent adéquates et suffisantes pour limiter les nuisances sonores occasionnées par l'exploitation du refuge. Partant, le grief est rejeté.

7. Les recourants estiment ensuite que le projet ne s'intègre pas suffisamment bien au paysage, en particulier s'agissant du bâtiment administratif au nord, imposant et rectangulaire, et compte tenu du manque de végétalisation des façades.

7.1 L'article 25 LC est une règle générale d'esthétique et d'intégration des constructions. Cette disposition prévoit que les constructions et installations doivent respecter l'environnement naturel et bâti dans lequel elles s'inscrivent notamment du point de vue du volume, de l'emplacement, de la forme, des matériaux et de leur couleur (al. 1). Les constructions, installations et aménagements extérieurs doivent être conçus et entretenus de manière à s'intégrer harmonieusement avec l'environnement construit et paysager afin d'assurer un aspect général de qualité (al. 2).

Sur le plan communal, l'article 44 let. a RCCZ stipule que toute construction doit être conçue selon les règles de l'art et présenter une expression architecturale cohérente et en rapport avec son environnement. Elle doit notamment tenir compte des caractéristiques particulières d'un site naturel ou bâti, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ainsi que de l'aspect d'un édifice ou d'un ensemble de valeur intrinsèque. L'article 72ter let. a RCCZ relatif aux secteurs sensibles dispose également que ces secteurs se superposent à la zone de base. Les règles de la zone de base sont applicables avec les restrictions définies pour les secteurs sensibles. Le Conseil communal peut édicter des mesures particulières afin d'assurer une intégration adéquate au site et au patrimoine environnemental du site large, notamment en lien avec la réalisation des aménagements extérieurs et la matérialisation des toitures.

Selon la jurisprudence, l'application d'une clause d'esthétique ne doit pas aboutir à ce que, de façon générale, la réglementation sur les zones en vigueur soit vidée de sa substance (ATF 115 la 114 consid. 3c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_234/2020 du 5 février 2021 consid. 7.2). Dans le domaine de l'esthétique et de l'intégration au site, les autorités locales disposent en effet d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 142 I 162 consid. 3.2.2 et 132 II 408 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_334/2020 du 27 juillet 2021 consid. 4.3). C'est le cas, notamment, lorsqu'elles examinent la question de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 la 114 consid. 3d ; cf. également arrêts du Tribunal fédéral 1C_334/2020 précité consid. 4.3 et 1C_340/2020 du 25 février 2021 consid. 2.3). Ainsi, l'intégration demandée par ce type

de normes n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer que le site ou le quartier en cause continuent à offrir au regard une impression somme toute satisfaisante (p. ex. RVJ 2014 p. 3 consid. 3.2 et ACDP A1 14 115 du 26 septembre 2014 consid. 3.1.1). En somme, il s'agit d'éviter que le projet ne rompe ou n'affecte l'apparence caractéristique des lieux (ACDP A1 14 115 précité consid. 3.1.1). Autrement dit, le but des prescriptions d'intégration n'est pas d'obliger un constructeur à aligner l'apparence de son projet sur celle des installations ou bâtiments voisins (RVJ 2014 précité consid. 3.2). En ce sens, il n'est pas possible d'imposer une conception de bâtiment ou une qualité architecturale particulière (RVJ 1997 p. 56 consid. 2.1) ou de prescrire une reprise spécifique de matériaux de construction, des formes ou des couleurs présents dans le voisinage (ACDP A1 14 115 précité consid. 3.1.1).

Afin de déterminer si, après une éventuelle réalisation du projet, le site ou le quartier continueront à offrir au regard une impression somme toute satisfaisante, il faut pronostiquer son apparence future et celle de ses environs et les comparer à l'aspect actuel des lieux (RVJ 2014 précité consid. 3.2 ; ACDP A1 18 98 du 13 février 2019 consid. 6). A cet égard, on ne saurait se fonder simplement sur n'importe quel sens esthétique subjectif. Il s'agit, au contraire, de démontrer pourquoi, dans le cas particulier, une certaine construction ou un certain agencement ne peuvent être satisfaisants ni pour eux-mêmes, ni pour l'environnement (ATF 114 Ia 343 consid. 4b ; ACDP A1 14 115 précité consid. 3.1.2). Les critères à appliquer ne doivent pas refléter une sensibilité spécifique à certains milieux, mais être généralement admis dans la population (ATF 114 la 145 cons. 4a), même s'ils s'écartent d'autres critères reflétant plus spécifiquement la sensibilité de certains milieux ; ils doivent être objectifs et systématiques et l'examen juridictionnel de leur emploi doit s'opérer avec la retenue qu'implique le large pouvoir d'appréciation des autorités de première instance (cf. p. ex. RVJ 2015 p. 31 cons. 3.2 ss ; ACDP A1 18 98 précité consid. 6).

7.2 En l'espèce, les recourants soutiennent que le projet s'implantera dans un secteur à sensibilité paysagère particulier où se situent des champs, des fermes, des petites habitations, de la forêt ainsi que la berge d'un cours d'eau, le tout à proximité du Rhône, ce qui donne à l'ensemble un aspect bucolique duquel la construction prévue se distingue par « une apparence très tranchée ». Dans son préavis positif du 9 janvier 2020, le Service de l'urbanisme et mobilité de la commune de A _____ a estimé que, de par sa localisation en frange agricole, le projet se situait dans un secteur à sensibilité paysagère. Afin d'améliorer l'intégration du projet à son environnement naturel, il a requis que les toitures plates du bâtiment ainsi que les clôtures soient végétalisées et que les places de parcs soient réalisées en grille gazon. A cela s'ajoutait un concept d'arborisation et de plantation de haies qui permettait de limiter l'impact visuel du projet de construction et sa bonne intégration au paysage environnant. Force est dès lors de constater que ce dernier a procédé à une analyse complète du projet et de sa situation du point de vue de son intégration au tissu paysager. Les mesures énoncées dans ce préavis font partie des conditions communales communiquées le 10 février 2020 et ont été intégrées dans l'autorisation de construire litigieuse. En outre, le concept d'arborisation et de plantation de haies tout autour du bâtiment est propre à minimiser l'impact de l'apparence des façades dont se plaignent spécifiquement les recourants.

Il ressort par ailleurs des plans annexés à la demande d'autorisation de construire que la majeure partie du bâtiment est constituée uniquement d'un rez-de-chaussée et que seule la partie nord est dotée d'un étage, dont la hauteur maximale est de 6 m 50. Compte tenu de la proximité du projet avec l'usine de traitement des ordures (cf. *supra* consid. 6.2) d'un volume bien plus imposant, l'on ne saurait retenir que le projet présenterait un gabarit sans comparaison avec celui des constructions environnantes, quoi qu'en disent les recourants. La CCC n'a donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le projet présentait un aspect esthétique globalement satisfaisant. Mal fondé, le grief doit donc être rejeté.

8. Finalement, les recourants soutiennent que la cohabitation entre le refuge et les habitations et exploitations agricoles environnantes ne serait pas possible, en raison des différentes nuisances qu'engendreraient les animaux, notamment du bruit, des dégâts aux cultures ainsi qu'aux jardins et des excréments non ramassés. A les suivre, l'impact de ces nuisances sur les terrains et les cultures risque de péjorer fortement la situation des exploitants agricoles alentours, voire de conduire à la fermeture de ces exploitations. Il faut d'emblée relever que la problématique liée aux nuisances sonores a été examinée au considérant 5, si bien qu'il convient d'y renvoyer. L'argumentation des recourants est,

au surplus, inopérante. Il convient de rappeler que les motifs de l'opposition ne peuvent porter que sur la violation de dispositions de droit public (art. 45 LC) et que l'autorité compétente refuse l'autorisation de construire lorsque le projet contrevient à des dispositions légales et réglementaires de droit public (art. 35 et 37 al. 2 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 [OC ; RS/VS 705.100] ; ACDP A1 21 8 du 28 juillet 2021 consid. 6.3 et A1 19 207 du 26 juin 2020 consid. 3.3). Or, en l'occurrence, les recourants se bornent, en substance, à invoquer des inconvénients qui tiennent plus du droit privé de voisinage.

Au demeurant, les recourants semblent tenir pour établi que les chiens du refuge vont se promener librement dans les champs avoisinants et faire leurs besoins n'importe où. Or, dans ses observations du 20 octobre 2020, Z _____ a expliqué avoir toujours pris toutes les mesures nécessaires pour éviter les atteintes lors de la promenade des chiens, notamment le ramassage immédiat des excréments, et le fait de les tenir constamment en laisse. Ces mesures correspondent aux obligations prévues dans la LALPA. Le dossier ne contient aucun élément susceptible de remettre en doute les assurances de Z _____, qui, comme évoqué *supra* au considérant 4.2, est une association d'utilité publique et non un simple propriétaire de chien privé. Dès lors, ce grief tombe à faux.

Il s'ensuit que l'autorisation de construire un refuge pour animaux sur les parcelles n^{os} xx1 et xx2 a été confirmée à bon droit par le Conseil d'Etat.

9. Attendu ce qui précède, le recours de M _____, N _____, O _____, P _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____ est irrecevable alors que celui de Q _____ est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

10.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 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), lesquels n'ont pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

10.2 Z _____, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA). Sur le vu du travail réalisé par son mandataire devant la Cour de céans, qui a consisté principalement en la rédaction de la détermination du 12 mai 2021 (7 pages), ses dépens sont fixés (TVA et débours compris) à 1200 fr. (cf. art. 4 al. 3, 27 al. 1 et 39 LTar). En revanche, il n'est pas alloué de dépens à la commune de A _____, qui n'a pas invoqué de circonstances particulières justifiant de déroger à la règle refusant les dépens aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA ; RVJ 1992 p. 75 ; ACDP A1 20 160 du 16 septembre 2021 consid. 7.2).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours de M _____, N _____, O _____, P _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____ est irrecevable.
2. Le recours de Q _____ est rejeté.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge d'M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____, solidairement entre eux.
4. M _____, N _____, O _____, P _____, Q _____, R _____, S _____, T _____, U _____, V _____, W _____, X _____ et Y _____ verseront à la Z _____ 1200 fr. pour ses dépens. Pour le reste, ils supporteront leurs propres frais d'intervention.
5. Il n'est pas alloué de dépens à la commune de A _____.
6. Le présent arrêt est communiqué à Maître Frédéric Forclaz, pour les recourants, à Maître Stéphane Riand, pour Z _____, à la commune de A _____, au Conseil d'Etat, à l'Office fédéral du développement territorial ainsi qu'à l'Office fédéral de l'agriculture, tous deux à Berne.

Sion, le 4 février 2022