

A1 17 159

**ARRÊT DU 3 JUILLET 2018**

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

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

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, et **Y** \_\_\_\_\_, recourants, tous deux représentés par Maître M \_\_\_\_\_, avocate

**contre**

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

(aménagement du territoire)

recours de droit administratif contre la décision du 14 juin 2017

## Faits

**A.a** Par avis inséré au Bulletin officiel (B.O.) n° xxx du xxx 2015, la commune de A \_\_\_\_\_ a mis à l'enquête publique une révision globale de son plan d'affectation des zones (PAZ) et de son règlement communal sur les constructions (RCC) approuvés le 12 mars 1976. Le projet prévoit notamment de modifier l'affectation du secteur de B \_\_\_\_\_, qui correspond à une bande de terrains, pour la plupart bâtis, situés le long de l'axe routier C \_\_\_\_\_. Une nouvelle zone MI - mixte artisanale, commerciale et d'habitat (art. 66 du nouveau Règlement communal des constructions et des zones - ci-après : RCCZ), avec un degré de sensibilité au bruit (DS) III (tableau des zones, annexe 3 RCCZ), doit se substituer à l'actuelle zone faible densité. Cette dernière se destinait à l'habitation individuelle et permettait les constructions agricoles ou artisanales dans la mesure où elles ne présentaient pas de gêne pour le voisinage (art. 89 RCC). A l'instar des autres zones, le RCC ne lui attribuait aucun DS.

L'article 66 RCCZ a la teneur suivante :

a) Destination

Cette zone est destinée à l'artisanat (commerces, entreprises, ateliers artisanaux, garages, etc.), à l'habitat individuel, groupé et collectif. Les constructions agricoles existantes sont tolérées.

b) Affectations admises

Les activités produisant des nuisances incompatibles avec l'habitat (bruit, fumées, odeurs) et les dépôts inesthétiques de matériaux non entourés de haies ou de palissades ne sont pas admis.

c) Prescriptions diverses

La demande d'autorisation de construire contiendra également un plan des aménagements extérieurs comprenant notamment les accès véhicules, les parcs, les surfaces de stockages et la végétalisation proposée.

Le rapport de conformité au sens de l'article 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) relève que l'affectation actuelle du secteur attenant à C \_\_\_\_\_ n'est pas judicieuse eu égard aux nuisances sonores occasionnées par cet axe international. Le cadastre de bruit montrait, en effet, des valeurs limite d'immission élevées. Cette situation impliquait la réalisation de parois anti-bruit au niveau de la zone village de E \_\_\_\_\_ et de A \_\_\_\_\_ et une affectation en zone adéquate, à savoir en zone mixte, avec un DS III. Le rapport 47 OAT avance également l'opportunité de permettre d'autres affectations - artisanat et commerce - que la « villa » dans cette zone jouxtant une route à grand trafic. Le chapitre 5 dudit rapport, qui synthétise le contenu d'une série d'études complémentaires (rapport 47 OAT, p. 28), revient, sous chiffre 5.6, sur le cadastre de bruit. Il expose

que celui-ci « a permis, en particulier, de définir l'implantation de parois anti-bruit, l'affectation en zone mixte DS III des parcelles bordant la route, et d'attribuer ce même DS à la zone village et extension village ». Le rapport poursuit en relevant « qu'un revêtement bitumineux phono-absorbant a été posé en 2009 et qu'une 'décision d'attribution des degrés de sensibilité, d'allègement aux exigences en matière de bruit et d'approbation de plans routiers Etat du Valais, route F \_\_\_\_\_, C \_\_\_\_\_, commune de A \_\_\_\_\_ a été rendue par le Conseil d'Etat, le 09.09.2009 », à la suite d'une demande d'allègement et d'une mise à l'enquête des parois anti-bruit intervenue le 2 février 2009 (rapport 47 OAT, p. 68). Dans le cadre de cette décision, un DS II avait été attribué aux zones de faible densité voisines de la route en application de l'article 44 al. 3 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41).

**A.b** Copropriétaires de la parcelle n° xxx située dans la zone de faible densité du PAZ de 1976, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ ont formé opposition, le 28 septembre 2015. Selon eux, il ne se justifiait pas de modifier l'affectation du secteur de B \_\_\_\_\_.

Le 14 décembre 2015, l'assemblée primaire a adopté le PAZ et le RCCZ et levé les oppositions, dont celle des prénommés. Cette décision a été rendue notoire par avis publié au B.O. n° xx du xxx 2015.

**B.** Par mémoire du 18 janvier 2016, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ ont requis le Conseil d'Etat d'annuler la décision du législatif communal et de refuser l'homologation de la nouvelle planification. Les recourants critiquaient l'incohérence de la zone MI et redoutaient que celle-ci ne produise « une mosaïque invraisemblable et désordonnée de bâtiments de tous genres ». A les entendre, les nouvelles constructions artisanales ou commerciales n'allaient pas pouvoir s'insérer dans l'environnement déjà largement bâti de la zone. Les recourants invoquaient aussi la contrariété de la modification prévue aux fiches A.2/2 et A.3/2 du Plan Directeur cantonal (PDc) traitant de l'utilisation adéquate des zones à bâtir respectivement des zones industrielles et artisanales. Ils estimaient encore que la fixation d'un DS III n'était pas conforme à l'article 43 OPB.

L'organe d'instruction a publié au B.O. n° xxx du xxx 2017 un avis informant les propriétaires intéressés que, dans le cadre de la procédure d'homologation, il était envisagé de procéder à plusieurs modifications du PAZ et du RCCZ tels qu'adoptés par l'assemblée primaire le 14 décembre 2015. Ces modifications, qui ne concernent pas la zone MI, ont été retranscrites dans différents plans datés de mars 2017 et dans le RCCZ, version 5.2, épurée de février 2017. Cette publication au B.O. n'a suscité aucune observation.

Souscrivant au nouveau préavis, favorable, établi le 14 mars 2017 par le Service du développement territorial (SDT), le Conseil d'Etat a, en séance du 14 juin 2017, approuvé le PAZ et le RCCZ dans leur versions de février respectivement mars 2017, moyennant certaines modifications et conditions.

Par décision séparée du même jour, communiquée le 21 juin 2017, le Conseil d'Etat a simultanément rejeté le recours de X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_. Sur ce point, il a retenu qu'en décidant l'affectation de la zone litigieuse, l'assemblée primaire de A \_\_\_\_\_ avait dû prendre en compte l'état des objets existants et leur caractère hétéroclite. Dans ce sens, l'exécutif cantonal a observé que la planification précédente admettait à la fois des habitations individuelles, des constructions agricoles et artisanales et que, d'après les précisions fournies le 23 février 2016 par la commune de A \_\_\_\_\_, le secteur comportait déjà des constructions à vocation artisanale, notamment un entrepôt et deux stations-service. Cette cohabitation était donc une réalité qu'il incombait au législatif communal de prendre en considération. Ensuite, contrairement à ce qu'affirmaient les recourants, la planification litigieuse n'allait pas compromettre l'intégration du milieu construit dans son environnement. Le nouvel article 66 al. 2 RCCZ interdisait, en effet, « les activités produisant des nuisances incompatibles avec l'habitat (bruit, fumées, odeurs) ». Quant à la localisation de la zone, elle s'avérait judicieuse compte tenu de sa proximité de C \_\_\_\_\_. Le Service du développement territorial (SDT) avait mis en évidence son accessibilité pour les entreprises et relevé son rôle de « tampon » entre C \_\_\_\_\_ et la zone d'habitation voisine. De l'avis du Conseil d'Etat, la nouvelle réglementation ne contrevenait pas aux fiches A.2/2 et A.3/2 du PDC attendu que la première requérait « une mixité appropriée des activités » à l'intérieur des zones et que la seconde demandait de délimiter « les besoins et l'aptitude tout en prenant en considération les exploitations existantes ». Enfin, l'attribution d'un DS III à la nouvelle zone mixte artisanale, commerciale et d'habitat résistait aux critiques des recourants. Comme l'avait relevé le Service de l'environnement (SEN), les zones admettant des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes), devaient recevoir un DS III en vertu de l'article 43 al. 1 let. c OPB. De plus, il fallait également prendre en compte, dans l'analyse du bruit, les nuisances provoquées par C \_\_\_\_\_.

**C.** Le 22 août 2017, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ ont conclu céans à l'annulation de cette décision et de celle de l'assemblée primaire de A \_\_\_\_\_ du 14 décembre 2015 ainsi qu'à la non-homologation de la nouvelle planification. A l'appui de leurs conclusions, ils réitérent leurs critiques tirées du caractère incohérent de la zone MI et

maintiennent que celle-ci ne respecte ni les exigences du PDC ni les principes régissant l'aménagement du territoire. En deuxième lieu, ils reprochent au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné la problématique d'équipement et d'accès à cette nouvelle zone. Sur ce point, ils font spécialement valoir qu'à l'endroit considéré, la route C \_\_\_\_\_ marque une courbe empêchant la création d'un accès direct conforme aux normes applicables. A titre de moyens de preuve, les recourants suggèrent d'interpeller le Service de la mobilité (SDM) sur cette question. Ils réclament également l'édition, par la commune de A \_\_\_\_\_, de son programme d'équipement. En dernier lieu, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ maintiennent que l'attribution d'un DS III à la zone MI viole l'article 43 OPB et n'est pas cohérent avec la restriction résultant de l'article 66 let. b RCCZ.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 6 septembre 2017.

Le 22 septembre 2017, la commune de A \_\_\_\_\_ a également conclu au rejet du recours. Elle a relevé qu'en 2011, une demande d'autorisation de construire une station-service shop et restaurant avait été déposée dans le secteur de B \_\_\_\_\_ (parcelle n° xxx) et que, dans le cadre de ce projet - finalement annulé par le Tribunal cantonal sur recours notamment de X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_, en raison de la non-conformité de ce projet à la zone (arrêt A1 13 xxx du xxx 2013) -, le service cantonal compétent avait agréé la création d'un accès direct sur C \_\_\_\_\_.

Dans leur réplique du 16 octobre 2017, les recourants ont reproché au rapport selon 47 OAT de ne pas expliquer pourquoi un DS III devait être attribué à la zone MI autrement qu'en se référant au cadastre de bruit et à la décision d'attribution des DS rendue par le Conseil d'Etat le 9 septembre 2009, qui ne se trouvait pas au dossier. Les recourants ont pour le reste maintenu leur argumentation tout en soulignant que l'élargissement du cercle des activités admises dans la zone allait aggraver le non-respect des valeurs limites applicables.

Le 20 avril 2018, sur requête du juge délégué, le Conseil d'Etat a déposé sa décision du 9 septembre 2009 d'approbation de plans routiers, d'octroi d'un allègement et de fixation des DS. Cette pièce, dont l'édition avait été demandée par les recourants, leur a été transmise le 4 mai 2018 ainsi qu'à la commune de A \_\_\_\_\_.

Les recourants se sont déterminés à ce propos le 17 mai 2018. Ils ont en substance fait grief à la commune de A \_\_\_\_\_ d'avoir considéré, à tort, sur la seule base du cadastre de bruit, qu'un DS III devait être attribué à la zone litigieuse, puis d'avoir déterminé l'affectation de la zone dans un deuxième temps seulement. Or, ces deux

étapes d'analyse devaient être menées dans l'ordre inverse. Les recourants ont pris une nouvelle conclusion subsidiaire tendant à la modification de la décision attaquée dans le sens que le secteur C1 « B \_\_\_\_\_ » est maintenu en zone d'habitation faible densité au sens l'article 64 RCCZ, avec un DS II.

Cette écriture a été transmise pour information le 23 mai 2018 au Conseil d'Etat et à la commune de A \_\_\_\_\_.

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

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable (art. 37 al. 4 et 38 al. 3 de la loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987 - LcAT ; RS/VS 701.1 ; art. 72, 79a let. b, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

**1.2** Il peut être tranché au vu du dossier dont dispose le Tribunal, qui a été complété par la décision du Conseil d'Etat du 9 septembre 2009 d'approbation de plans routiers, d'octroi d'un allègement et de fixation des DS. Pour les motifs exposés au considérant 5.3 de l'arrêt, il n'est pas nécessaire de solliciter l'édition du programme d'équipement de la commune de A \_\_\_\_\_, ni d'inviter le SDM à établir un « complément relatif à la question de savoir si la création de nouveaux accès directement depuis la C \_\_\_\_\_ est réalisable ». Quant au cadastre du bruit, il est consultable en ligne, comme le relèvent les recourants eux-mêmes, et la commune de A \_\_\_\_\_ a déposé les données du tronçon considéré en annexe à sa réponse. La requête d'édition du « dossier bruit » relatif à la route cantonale est ainsi satisfaite.

**2.** Le litige s'inscrit dans le cadre d'une révision générale du RCC et du PAZ de A \_\_\_\_\_, vieux de plus de 35 ans. La nécessité, pour cette collectivité publique, de se doter d'une planification conforme aux exigences légales - en particulier à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700) - et adaptée aux circonstances s'impose de manière évidente ici, comme le relève le rapport selon 47 OAT (p. 6 et 75). Ce préalable n'est à juste titre pas contesté pas les recourants.

**3.1** Ceux-ci s'opposent en revanche au classement prévu du secteur de B \_\_\_\_\_, où se trouve leur parcelle n° xxx, dans la nouvelle zone MI de l'article 66 RCCZ. Ils prétendent que cette nouvelle réglementation va engendrer « une mosaïque invraisemblable et désordonnée de bâtiments de tous genres » compte tenu de sa destination indifférenciée et de son DS (III) moins sévère que le DS (II) attribué à l'actuelle zone de faible densité. De leur point de vue, la nouvelle planification reviendrait à créer une zone « fourre-tout » contraire aux principes d'aménagement du territoire ancrés à l'article 3 LAT et à ceux contenus dans les fiches A.2/2 et A.3/2 du PDc.

**3.2** En droit cantonal valaisan, les communes jouissent d'une large autonomie lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (RVJ 2001 p. 51 consid. 4b). L'aménagement du territoire communal relève, en effet, de leurs attributions légales (art. 6 let. c de loi sur les communes du 5 février 2004 - LCo ; RS/VS 175.1 ; art. 3 al. 1 LcAT). Il leur revient, à ce titre, d'établir les plans d'affectation pour l'ensemble de leur territoire (art. 11 LcAT) et de définir les possibilités d'utilisation des différentes zones dans un règlement des zones et de constructions (art. 13 al. 1 LcAT). Par ailleurs, l'article 2 al. 3 LAT confère aux autorités en charge de l'aménagement du territoire une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches, notamment dans celles de planification. Leur liberté d'appréciation n'est toutefois pas totale. Ces autorités doivent, en effet, se conformer aux buts et aux principes d'aménagement du territoire tels qu'ils résultent de la Constitution (art. 75 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 - Cst. ; RS 101) et de la loi (art. 1 et 3 LAT) ; elles doivent également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale de tous les intérêts en présence (art. 3 OAT).

**3.3.1** Entre autres principes régissant l'aménagement, il convient de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 la. 3 let. a LAT). Il y a également lieu de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations (art. 3 al. 3 let. c LAT).

Ces principes ne tendent pas à séparer strictement les lieux d'habitation et de travail. Selon la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_ 145/2008 du 3 juillet 2008 consid. 2.2 et les références), le mélange des surfaces de travail et de logement est même souhaité afin de limiter le trafic des pendulaires et d'aménager des zones urbanisées qui ne soient ni des cités-dortoirs sans identité propre, ni des quartiers d'affaires déserts

la nuit. Cette mixité contribue à maintenir ou à créer des logements avantageux et à améliorer les conditions d'équipement. Il faut uniquement éloigner géographiquement les lieux de travail qui génèrent des immissions gênantes inévitables, ce qui les rend incompatibles avec les habitations. Par ailleurs, dans la délimitation des zones à bâtir, l'autorité compétente doit notamment veiller à ce que les zones vouées à l'habitation ne côtoient pas des voies de communication importantes. Dans ce sens, il a été jugé que l'affectation des terrains riverains d'une route à fort trafic à des activités mixtes plutôt qu'à l'habitation pure répond manifestement à un aménagement rationnel du territoire (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_386/2007 - 1C\_387/2007 du 15 avril 2008 consid. 4.7 et les références). L'intérêt public à la mixité fonctionnelle d'un quartier ou d'une zone ne permet cependant pas à une collectivité publique d'échapper à son obligation de planifier et de prendre en compte les autres intérêts de la planification, dont celui résultant de l'article 3 al. 3 let. c LAT déjà mentionné. Ainsi et comme le relèvent à juste titre les recourants, l'affectation des zones mixtes ne peut pas être laissée totalement indéterminée mais doit être un minimum concrétisée afin de satisfaire au devoir de planification (Eloi Jeannerat/Pierre Moor *in*: Heinz Aemisegger et al. [édit.], Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 53 ad art. 18 LAT).

**3.3.2** La fiche A.2/2 du PDc « Utilisation adéquate des zones à bâtir » (état du 21.01.2002) invoquée par les recourants exige, dans la ligne des principes exposés précédemment, de « favoriser une mixité appropriée des différentes affectations à l'intérêt des zones à bâtir ». La fiche A.3/2 du PDc « Zones industrielles et artisanales » (état au 29.10.1998) demande, pour sa part, de « fixer, pour chaque zone, la fonction, la localisation et la délimitation selon les besoins et l'aptitude tout en prenant en considération les exploitations existantes ». Elle précise, que l'« on peut distinguer les types de zones suivants : a) les zones mixtes (habitat et artisanat), [qui] doivent répondre à des besoins essentiellement locaux [et] où sont admises les entreprises non gênantes ; b) les zones artisanales, [qui] doivent répondre à des besoins essentiellement locaux voire intercommunaux et qui autorisent les entreprises moyennement gênantes ; c) les zones industrielles, [qui] doivent, en principe, répondre à des besoins intercommunaux ; y sont admises des entreprises fortement gênantes ; d) les zones d'activités économiques, [qui] doivent répondre à des besoins régionaux [et] qui sont destinées essentiellement aux entreprises des secteurs secondaires et tertiaires ».

Contrairement à ce que semblent prétendre les recourants, cette classification n'est pas exclusive et absolue mais exprime, bien plutôt, une typologie de principe - elle est d'ailleurs formulée sous la forme d'une proposition (« l'on peut [...] »). Conformément

aux règles exposées sous considérant 3.2 et à la marche à suivre décrite par les fiches A.2/2 et A.3/2, il incombe à la commune concernée de définir la fonction, la localisation et la délimitation des zones, eu égard à ses besoins et aux circonstances locales et ceci dans le respect des buts et principes d'aménagement du territoire. Elles peuvent ainsi admettre, dans des zones mixtes, des activités pouvant comporter un certain potentiel de nuisances (cf. Bernhard Waldmann, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n° 11 ad art. 18 LAT). Ces activités doivent cependant demeurer compatibles avec l'habitation. Il convient de vérifier si la zone litigieuse satisfait, telle qu'elle a été définie, à cette exigence décisive.

**3.4.1** L'article 66 let. a RCCZ confère à la zone MI une double destination : artisanat, d'une part, habitat - individuel, groupé et collectif -, d'autre part. Le législateur communal s'est attaché à circonscrire la notion d' « artisanat » en mentionnant une liste exemplative d'activités pouvant être admises à ce titre, soit les « commerces, entreprises, ateliers artisanaux, garages, etc. ». Cette norme tolère encore les constructions agricoles existantes. La lettre b, intitulée « affectation », restreint le cercle des activités ainsi définies en précisant que « [celles] produisant des nuisances incompatibles avec l'habitat (bruit, fumées, odeurs) et les dépôts inesthétiques de matériaux non entourés de haies ou de palissades ne sont pas admis ». La lettre c arrête finalement des prescriptions formelles complémentaires liées au contenu de la demande d'autorisation de construire.

**3.4.2** Cette réglementation ne peut, ni de par sa forme ni sous l'angle de son contenu, être taxée d'incohérente, de « fourre-tout » ou de zone indifférenciée. Le fait est que l'assemblée primaire a décidé de classer le secteur de B \_\_\_\_\_ dans une (véritable) zone mixte. Or, les recourants perdent de vue que le propre de ce type de zones est de faire coexister habitation et autres activités, principalement « artisanales » (p. ex. Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2011, n° 523 p. 236). Dans ce contexte, X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ n'entreprennent aucunement d'établir que l'une ou l'autre des activités admises par l'article 66 let. a RCCZ sous la notion d' « artisanat » serait théoriquement étrangères aux installations normalement conformes, de par leur nature, à une zone mixte. Cette tentative se solderait par un échec au regard des précédents recensés par la doctrine (*ibidem*, n° 524 p. 237 ; Bernhard Waldmann, *op. cit.*, n° 37 ad art 22 LAT). L'on ne saurait non plus affirmer, avec les recourants, que la réglementation en cause « laisse totalement indéterminée » l'affectation de la zone. L'article 66 RCCZ définit précisément le cercle d'activités « artisanales » admises aux

côtés de l'habitation - le rapport 47 OAT vise à cet égard les « entreprises et services locaux » (p. 70) - et exige d'elles qu'elles lui soient compatibles (bruit, odeurs, fumées). D'un point de vue systématique, il importe de relever que cette restriction n'existe pas dans la zone artisanale (art. 65 RCCZ), qui se différencie encore de la zone MI en ce qu'elle admet « des petites industries ». La zone MI apparaît, sur cet arrière-plan, valablement définie.

**3.5** Il reste à vérifier la légalité (art. 37 al. 4 LcAT) du choix communal d'affecter le secteur de B \_\_\_\_\_ à la zone MI de l'article 66 RCCZ.

**3.5.1** Sur ce point, les recourants ne peuvent être suivis quand ils affirment que le classement en zone mixte aurait été uniquement décidé eu égard aux nuisances provoquées par la route C \_\_\_\_\_. En réalité, ce choix s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus large concernant la répartition des activités sur le territoire communal. La zone MI forme une bande restreinte, correspondant généralement à la largeur d'une voire deux parcelles, sises en bordure de l'axe routier. Si le rapport selon 47 OAT insiste sur le caractère inadéquat de l'affectation actuelle - zone de faible densité en DS II - compte tenu du bruit provoqué par cette installation, il avance également l'opportunité d'admettre d'autres affectations que « la villa » dans cette zone et de l'ouvrir aux entreprises et services locaux vu son accès direct sur la C \_\_\_\_\_ (p. 28 et 70). Dans son préavis sur recours administratif du 13 septembre 2013, le SDT a confirmé le bien-fondé de cette analyse en relevant que la zone MI permettait de créer une zone tampon entre la route et la zone d'habitation plus au sud. Cet objectif ressort clairement des explications figurant au rapport selon 47 OAT (cf. p. 30 relatif à la zone moyenne densité, comprise entre la zone MI et la zone faible densité et p. 74, expliquant que les zones d'habitation proprement dites ont été localisées à l'abri des nuisances de C \_\_\_\_\_) et la commune de A \_\_\_\_\_ l'a expressément rappelé dans ses réponses du 23 février 2016 et du 22 septembre 2017.

**3.5.2** Les recourants excipent du fait que le secteur est déjà largement bâti et essentiellement occupé par des maisons d'habitation, ce qui ferait obstacle, à les entendre, à son classement en zone mixte. Ce constat n'est pas décisif. D'abord, il convient de garder à l'esprit que, si l'actuelle zone de faible densité se destine d'abord à l'habitation (cf. A1 13 xxx précité consid. 2.2), l'article 89 RCC permet déjà d'y ériger des constructions artisanales pour peu que celles-ci ne produisent pas de gêne pour le voisinage. Ensuite, il ressort du dossier de l'autorité précédente (qui comprend un portfolio déposé par les recourants montrant les installations en cause), qu'un shop/station-service existe dans la portion ouest du secteur litigieux (parcelle n° xxx) et que les

parcelles n<sup>os</sup> xxx et xxx, situées dans une position relativement centrale de la zone contestée, abritent des entrepôts appartenant à une entreprise toujours active selon les indications fournies par la commune de A \_\_\_\_\_. Par ailleurs, plusieurs parcelles sont encore vierges de construction (p. ex. n<sup>os</sup> xxx, xxx, xxx) et offrent ainsi des possibilités de construire non négligeables aux abords immédiats de C \_\_\_\_\_. C'est d'ailleurs sur la parcelle n° xxx qu'avait été projetée la station-service avec shop, restaurant et ateliers de réparation faisant l'objet de l'ACDP A1 13 xxx. Enfin et en tout état de cause, les recourants oublient que le secteur de B \_\_\_\_\_ doit être examiné dans une perspective plus large et tenir compte du développement prévisible et souhaité par la commune de A \_\_\_\_\_ (cf. arrêt 1C\_386/2007 - 1C\_387/2007 précité consid. 4.5 et arrêt 1A.238/2005 - 1P.564/2005 du 13 octobre 2006 consid. 6.2). Ainsi, en l'absence d'assurances formelles et compte tenu de l'ancienneté du PAZ, ils ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à ce que leurs parcelles - et celles alentours - soient maintenues dans leur affectation ou rangées dans la zone faible densité du nouvel article 64 RCCZ, en DS II, qui concerne des terrains en retrait de C \_\_\_\_\_ (ibidem).

L'on relèvera au surplus, sous l'angle de l'intégration du milieu construit dans son environnement, que les prescriptions constructives et d'utilisation du sol sont, certes, revues à la hausse avec la nouvelle zone MI, mais de façon toutefois modérée puisque la hauteur maximale passe de 7 à 10 mètres et l'indice de densité de 0.3 à 0.5. La nouvelle réglementation, qui autorise notamment l'habitation collective, point également critiqué par les recourants, concourt ainsi à la densification des zones à bâtir. Elle répond, sous cet angle, à l'intérêt public d'une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT; ATF 137 II 23 consid. 4.3) et à la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b et 3 al. 2 let. a<sup>bis</sup> LAT), sans omettre de veiller à préserver une qualité d'habitat appropriée (art. 1 al. 2 let. a<sup>bis</sup> LAT).

**3.5.3** Il appert finalement du dossier que le secteur de B \_\_\_\_\_ est exposé au bruit du trafic routier dans une mesure importante. Les valeurs limites d'immission (VLI) y sont quasi systématiquement dépassées selon le cadastre de bruit déposé cédant par la commune de A \_\_\_\_\_, qui peut être également consulté en ligne. A ce propos, il importe de rappeler que, si le cadastre de bruit n'a pas de portée juridique en tant que tel, il tient cependant lieu d'instrument de travail et de base de décision (Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, thèse Lausanne 2002, p. 193). Ainsi, la commune de A \_\_\_\_\_ pouvait valablement s'y référer, contrairement à ce que semblent prétendre les

recourants, dont les doutes quant à la réalité des nuisances provoquées par C \_\_\_\_\_ n'ont pas lieu d'être. La décision du Conseil d'Etat du 9 septembre 2009 versée en cause atteste de cette problématique. Cela étant, le choix d'affecter le secteur de B \_\_\_\_\_, riverain d'une route à fort trafic, à des activités mixtes plutôt qu'à l'habitation pure, ne saurait être censuré par le Tribunal. Il relève, conformément à la jurisprudence citée sous considérant 3.3.1, d'un aménagement rationnel du territoire et respecte, en particulier, le principe de préservation des nuisances énoncé par l'article 3 al. 3 let. c LAT.

**3.6** En définitive, l'affectation du secteur litigieux en zone mixte découle d'une pesée des intérêts en présence valablement exposée dans le rapport selon 47 OAT et dont le résultat s'avère pertinent au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire qui doivent dicter le choix des autorités de planification dans la délimitation des zones. Les critiques développées sous chiffre V.1 du mémoire et que les recourants ont reprises dans leurs écritures ultérieures sont rejetées. Il n'y a donc pas lieu de censurer l'option qu'a prise la commune de A \_\_\_\_\_ en vertu de la large autonomie dont celle-ci dispose en matière d'aménagement de son territoire.

**4.1** Les recourants contestent ensuite le DS III attribué à la zone MI. Selon eux, ce DS ne serait pas cohérent avec l'article 66 let. b RCCZ attendu que celui-ci interdit les activités produisant des nuisances incompatibles avec l'habitat. Cette disposition ne serait ainsi qu'« une sorte d'alibi permettant à la commune de dire que la nouvelle planification n'impliquera pas grand changement » car, « [a]vec du DS III, il est difficile de voir quelles sont les activités qui produiront des nuisances incompatibles avec l'habitat ». Par ailleurs, l'attribution d'un DS III consacrerait une mauvaise application de l'article 43 OPB. Les recourants sont d'avis qu'en application de cette norme, la zone MI devrait être bien plutôt pourvue d'un DS II. A les entendre, la commune de A \_\_\_\_\_ aurait par ailleurs procédé, de manière injustifiée, à un déclassement au sens de l'article 43 al. 2 OBP.

**4.2** Les degrés de sensibilité au bruit indiquent le niveau d'immissions à partir duquel les nuisances sonores sont ressenties comme incommodantes par la population de la zone concernée. Ce niveau doit être respecté par toute installation fixe nouvelle ou existante. L'article 43 al. 1 OPB détermine les degrés de sensibilité selon l'intensité des nuisances tolérées dans la zone. Cette disposition commande l'attribution d'un DS II dans les zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée, notamment dans les zones d'habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (let. b) et l'attribution d'un DS III aux zones ouvertes aux entreprises moyen-

nement gênantes, telles les zones d'habitation et artisanales (zones mixtes) et les zones agricoles (let. c). Cette classification doit être respectée par les autorités cantonales et communales de planification dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui leur est reconnu en la matière (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_253/2011 du 22 février 2007 consid. 5.1). C'est en premier lieu le niveau de nuisance compatible avec l'affectation de la zone, selon le droit cantonal, qui est déterminant pour l'attribution du DS (ibidem consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.20/2007 du 23 octobre 2007 consid. 4.2 ; Anne-Christine Favre, *op. cit.*, p. 225).

**4.3** En l'espèce, la commune de A \_\_\_\_\_ a rangé en zone MI le secteur litigieux. Comme déjà relevé, cette zone se destine, selon l'article 66 let. a RCCZ, à l'habitation ainsi qu'à l'artisanat, notion par laquelle le législateur entend notamment autoriser les commerces, les entreprises, les ateliers artisanaux, les garages. Sous lettre b, le législateur a décidé d'interdire « les activités produisant des nuisances *incompatibles* avec l'habitat (bruit, fumées, odeurs) et les dépôts inesthétiques de matériaux non entourés de haies ou palissades [...] ». Il ne résulte pas de cette norme, contrairement à ce que soutiennent les recourants sans expliquer ce qui sous-tend leur interprétation, que les seules activités admises seraient celles qui ne causent « pas de gêne » pour le voisinage. L'intention du législateur qu'exprime valablement l'article 66 RCCZ est de créer, dans le secteur de B \_\_\_\_\_, une zone destinée, d'une part, à l'habitation, mais aussi à diverses activités, entendues sous une notion d'« artisanat », et restant *compatibles* avec celle-ci. La réglementation contestée par les recourants définit, autrement dit, une véritable zone mixte, zone à laquelle un DS III doit être attribué en application de l'article 43 al. 1 let. c OPB (cf. arrêt 1A.20/2007 précité consid. 4.2 et les références ; Anne-Christine Favre, *op. cit.*, p. 232). Le Conseil d'Etat, qui s'est référé à l'avis correspondant exprimé par le service cantonal spécialisé, a donc jugé à bon droit que l'article 43 OPB était en l'espèce respecté. Cela étant, du moment que le DS a été fixé au vu de la destination de la zone MI, l'argumentation des recourants consistant à soutenir que la commune de A \_\_\_\_\_ aurait procédé, de manière injustifiée, à un déclassement (art. 43 al. 2 OPB), est inopérante.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des griefs en lien avec la protection contre le bruit.

**5.1** Il convient finalement d'examiner les critiques articulées par les recourants sous l'angle de l'équipement. A les entendre, cet aspect du dossier aurait été insuffisamment analysé. Dans ce sens, ils signalent que, selon la doctrine (Heinz Aemisegger/Samuel Kissling *in* : Commentaire pratique LAT, n° 88 ad art. 15 LAT), les critères de

zonage de l'article 15 al. 4 LAT, dont l'équipement, doivent être pris en compte en cas de changement d'affectation augmentant les possibilités de bâtir. Ils signalent également que, d'après la fiche A.1/3 du PDc traitant des zones à bâtir, les communes ont l'obligation de présenter l'équipement relatif aux accès, « exigence qui n'a pas été respectée en l'occurrence ». Dans ce contexte, ils expliquent - sans toutefois invoquer une violation du droit à la preuve - avoir vainement sollicité l'édition du programme d'équipement du bureau d'ingénieurs G \_\_\_\_\_ mentionné dans le rapport selon 47 OAT (cf. ch. 5.1). Ils réitèrent céans cette offre de preuve et requièrent également que le SDM se prononce sur la faisabilité d'un accès direct sur C \_\_\_\_\_, contestée par eux au motif que la route marque une courbe qui rend « totalement impossible » la réalisation d'un raccordement conforme aux normes techniques applicables.

**5.2** Les critiques des recourants en lien avec le programme d'équipement sont vaines. En effet, le programme d'équipement (art. 19 al. 2 LAT) a pour but d'améliorer la position juridique des particuliers, dans la mesure où les propriétaires fonciers ont le droit d'équiper eux-mêmes leur terrain, ou peuvent avancer les frais à la collectivité publique pour qu'elle construise les équipements nécessaires (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_401/2011 du 21 mai 2012 consid. 7.1 et 7.2). Dès lors que le programme d'équipement ne lie pas les particuliers (art. 14 al. 2 LcAT) et ne constitue pas un élément du plan d'affectation, il n'est pas susceptible d'être contesté directement (cf. Eloi Jeannerat in : Commentaire pratique LAT, n° 63 ad art. 19 LAT). Par ailleurs, une collectivité publique qui ne dispose pas de plan d'équipement ne peut être empêchée d'équiper son territoire pour ce motif ni de procéder à une modification du plan des zones (arrêt 1C\_401/2011 précité consid. 7.2 ; cf. ég. Eloi Jeannerat, *op. cit.*, n° 64 ad art. 19 LAT).

**5.3** En l'espèce, le rapport selon l'art. 47 OAT indique que l'aperçu de l'équipement de même que le programme d'équipement ont été établis, ce que la commune de A \_\_\_\_\_ a confirmé dans sa réponse céans. Il y a donc lieu d'admettre que les exigences formelles découlant de la fiche A.1/3 du PDc - ainsi que de l'article 14 al. 1 et 2 LcAT -, ont été respectées. Sur le fond, il n'est pas nécessaire de disposer de ce document pour juger de la légalité du classement en zone mixte de la bande de terrains jouxtant C \_\_\_\_\_. En effet, sous l'angle de l'équipement, il s'agit de s'assurer que les terrains pourront être équipés dans les quinze années à venir (cf. art. 15 al. 4 let.b LAT) et donc de se demander si l'équipement pourrait poser problème ou même se révéler impossible (cf. Eloi Jeannerat, *op. cit.*, n° 4 ad art. 19 LAT). Or, rien

ne le laisse présager ici. La zone MI se substitue, en effet, à une réglementation qui permettait déjà d'y ériger, certes plus restrictivement, des constructions artisanales. Elle concerne une étroite bande de terrains, pour la plupart construits, situés le long de la C \_\_\_\_\_ et comportant déjà certaines installations à caractère artisanal (*supra* consid. 3.5.2). La zone est déjà équipée et les recourants ne soutiennent aucunement - sauf en ce qui concerne l'accès direct sur la C \_\_\_\_\_ - que cet équipement serait globalement ou à certains endroits inadapté. Ils ne prétendent pas non plus que les dessertes existantes ne pourraient être améliorées ou adaptées dans le futur si nécessaire. En particulier, un raccordement sur l'axe routier du Grand-St-Bernard n'apparaît nullement exclu puisque, dans le cadre du projet de station-service shop et restaurant (cf. ACDP A1 13 31), le service cantonal compétent avait, en effet, agréé un tel débouché moyennant certains aménagements et une modification de la signalisation. Dans les circonstances d'espèce, la planification litigieuse ne saurait donc être censurée pour des questions d'équipement, étant entendu que cet aspect sera, pour le reste, concrètement vérifié dans le cadre des procédures d'autorisation de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT). Cette conclusion s'impose sans qu'il soit nécessaire d'interpeller le SDM sur la problématique d'accès à la route cantonale ni d'inviter la commune de A \_\_\_\_\_ à déposer son programme d'équipement. Partant, le Tribunal renoncera à administrer ces moyens de preuve par appréciation anticipée de leur utilité (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

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

**6.2** L'arrêt rend sans objet la demande de retrait de l'effet suspensif, qu'il y a donc lieu de classer.

**6.3** Les recourants, qui succombent, supporteront solidairement entre eux un émoulement de justice qu'il convient d'arrêter, sur le vu notamment du principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 2000 fr., débours inclus (art. 88 al. 2, 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi sur le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens leur sont refusés (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

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

1. Le recours est rejeté.
2. La demande de retrait de l'effet suspensif est classée.
3. Les frais, par 2000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux. Les dépens sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître M \_\_\_\_\_, avocate, pour les recourants, à Maître N \_\_\_\_\_, avocate, pour la commune de A \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, et à l'Office fédéral du développement territorial ARE, à Berne.

Sion, le 3 juillet 2018