

A1 23 198

ARRÊT DU 2 OCTOBRE 2024

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier, juge, et Patrizia Pochon, juge suppléante ;

en la cause

V _____, 3000 Berne, **W** _____, 4018 Bâle, **X** _____, 1950 Sion, toutes
recourantes, représentées par Maître Pierre Chiffelle, avocat, 1800 Vevey

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, **ADMINISTRATION COMMUNALE**
Y _____, autre autorité et **Z** _____, tiers concerné, représenté par Maître
Dominique Sierro, avocat, 1951 Sion

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 11 octobre 2023

Faits

A. Le 20 avril 2021, Z _____ a déposé auprès de la CCC une demande d'autorisation de construire un hangar à machines sur les parcelles n^{os} xxx, dont il est propriétaire et xxx1, propriété de l'hoirie de A _____, plan n° yyy, au lieu dit « B _____ », sur la commune Y _____. Le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement des constructions et des zones (RCCZ), homologués par le Conseil d'Etat le 19 août 1998, rangent ces bien-fonds en zone agricole (art. 42 RCCZ), à laquelle se superpose partiellement une zone de protection de la nature (art. 47 RCCZ).

L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) identifie Y _____ comme un village d'intérêt national (art. 1 al. 1 et annexe 1 de l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse – OISOS ; RS 451.12). Il classe également la partie est des bien-fonds susvisés dans le périmètre environnant « PE V » libellé « Jardins, prés et terrains agricoles très escarpés occupant le premier plan de la silhouette principale », dont la catégorie d'inventaire est « a », à savoir qu'il s'agit d'une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement et dont l'objectif de sauvegarde « a » préconise la préservation de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, ainsi que la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site, tout comme la suppression des altérations (art. 9 al. 1 let. a OISOS). Les suggestions générales de sauvegarde suivantes s'appliquent à savoir une zone non constructible ; des prescriptions strictes pour les constructions dont la destination impose l'implantation ainsi que des règles particulières pour les transformations de constructions anciennes.

B. Le 10 mai 2021, le Secrétariat et police des constructions a invité Z _____ à se déterminer, au sens de l'article 32 OC, dès lors que le dossier déposé contenait des vices matériels manifestes. Ce dernier a maintenu sa demande (art. 32 al. 2 OC).

C. Par insertion au Bulletin officiel (B.O.) n° xx du xx.xxxx, la CCC a mis à l'enquête publique la requête tendant à l'installation d'un hangar à machines avec travaux d'aménagements (régularisation partielle) sur les parcelles n^{os} xxx, xxx1 et xxx2, cette dernière étant la propriété de la commune Y _____. En outre, il y était précisé que la publication annulait et remplaçait celle du xx.xxxx1.

Le 25 juin 2021, le Service de l'environnement (SEN) a délivré un préavis positif sous réserve du respect de certaines charges et conditions, et de l'application des directives

de l'OFEFP/OFEV et de la SIA concernant la protection de l'environnement sur les chantiers, en particulier la protection des eaux, les déchets, l'air, le bruit et la protection des sols.

Le 28 juin 2021, le Service de l'agriculture (SCA) a préavisé positivement le projet. Il a expliqué que Z _____ exerçait une activité agricole à temps partiel reconnue par cette autorité et était au bénéfice de paiements directs. L'intéressé exploitait ainsi, en société simple avec son oncle C _____, un petit domaine agricole sur la commune dont le centre d'exploitation était situé à l'étable communautaire du D _____, au village Y _____. Les parcelles exploitées étaient réparties sur plusieurs secteurs de la Commune. Cela étant, le SCA a estimé sous le chapitre « importance régionale de l'exploitation, conditions locales » que « l'exploitation de Z _____ permet[tait] l'entretien de 6.7 ha de prairies et pâturages sur le territoire de la commune Y _____. Il est très important pour cette région touristique de montagne de maintenir de petites exploitations, sans lesquelles il serait difficile de maintenir un territoire ouvert et attrayant. Les petites exploitations comme celles de M. Z _____ participent également au maintien des alpages, des fromageries de villages et des traditions liées à la race d'Hérens ». Le SCA a également qualifié l'activité de l'intéressé comme exploitation à temps partiel dont la pérennité était assurée vu l'âge de Z _____ (31 ans). S'agissant du projet (construction d'un tunnel en tôle à proximité d'un secteur exploité par l'intéressé), il a expliqué que l'objectif de ce dernier était d'entreposer toutes les machines de l'exploitation sur un seul site et de les maintenir en bon état en les abritant de la pluie et de la neige. Enfin, il a reconnu la clause du besoin agricole dès lors que le hangar projeté (76 m²) correspondait aux besoins en rangement des machines d'exploitation, à proximité du secteur exploité par Z _____.

Le 6 juillet 2021, le Service immobilier et patrimoine (SIP) a délivré un préavis négatif au motif que « [l']installation de ce type de hangar (abri tunnel avec couverture en tôle) ne trouv[ait] aucune intégration dans ce lieu, en zone de protection et à proximité d'un site de relevé d'importance nationale par l'ISOS ».

Le 19 juillet 2021, V _____, W _____ et X _____ (ci-après : V _____ et consorts) ont formé opposition. Après avoir rappelé qu'un projet analogue avait déjà été mis à l'enquête publique dans le B.O. n° 9 du xx.xxxx1 (construction d'un hangar à machines sur la parcelle n° xxx), à l'encontre duquel elles avaient également formé opposition, elles ont relevé qu'en séance du 4 mars 2021, la CCC avait statué sur le dossier de police des constructions et avait ordonné à Z _____ de déposer une demande d'autorisation de construire pour la régularisation éventuelle des

aménagements effectués (réalisation d'une aplanie sans autorisation sur les parcelles n^{os} xxx et xxx1), ainsi que pour la construction envisagée d'un hangar à machines, estimant qu'une seule et unique procédure et enquête publique devait être effectuée pour l'ensemble des projets. Elles ont joint à leur opposition, un courrier de la CCC du 29 mars 2021 aux termes duquel celle-ci indique clore le dossier n° xx-xx et retourne les documents déposés au requérant, tout en notifiant cette décision aux opposants (dossier CCC n° xx-xx1, pièce n° 16). Dans ces circonstances, V _____ et consorts ont fait valoir, dans leur nouvelle opposition du 19 juillet 2021, que des travaux illégaux tendant à l'aplanissement du terrain avec goudronnage sur environ 170 m², lesquels ne pouvaient pas être régularisés, avaient ainsi déjà été entrepris en 2020. De plus, le projet contrevenait à l'article 47 RCCZ dans la mesure où il ne s'intégrait pas dans les objectifs de protection de la nature prévus dans cette zone. A les entendre, l'entreposage de machines agricoles pouvait induire un risque de fuite d'huile et d'hydrocarbures. En outre, il n'existait aucune justification détaillée permettant de retenir que l'installation du hangar était imposée dans une zone de protection de la nature, ce d'autant que l'intéressé n'exerçait pas une activité agricole à titre principale. A cet égard, le préavis de l'Office de consultation agricole pour définir la réalisation du programme agricole concernée par le projet faisait défaut, tout comme des photomontages du projet et des impacts de celui-ci sur les arbres présents. Par ailleurs, V _____ et consorts ont indiqué que l'emprise au sol ressortant des plans mis à l'enquête différait de celle indiquée dans le document « Disposition des machines selon inventaire ». Il en allait de même de l'accès véhicule à créer (8 x 8 m) pourtant déjà existant (10m x 15m sur le côté est et 25m sur le côté ouest) qui ne pouvait ainsi pas être régularisé.

Le 22 juillet 2021, le Conseil communal Y _____ (ci-après : le Conseil communal) s'est montré favorable au projet.

Le 26 juillet 2021, le Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) a préavisé positivement le projet moyennant le respect de conditions et de charges. Sous le chapitre « Nature », ce Service a rappelé que le projet touchait en partie une zone de protection de la nature d'importance communale superposée à une zone agricole. A la suite d'une inspection des lieux, le 24 avril 2020 et de l'obtention de compléments, lesquels ne figurent toutefois pas au dossier, il a qualifié le projet d'acceptable sous réserve de ce qui suit :

- « - Prendre des mesures préventives, de suivi et de lutte contre les plantes exotiques envahissantes. Poursuivre le suivi et la lutte durant au minimum 5 ans après la fin des travaux.
- Réensemencer les surfaces remblayées avec un mélange de semences adaptées à la station et composé d'écotypes suisses et valaisans.

- Effectuer les mesures de compensation décidées en séance du 24.04.2020, soit le débroussaillage d'une surface d'environ 100 m² sur la parcelle xxx3 (Commune Y _____). Maintenir les grands arbres, mettre les branches en tas et entretenir la surface tant que le hangar à machine est en place.
- Laisser une bande herbeuse de minimum 1.5 mètre à plat à partir du sommet du talus.
- Entretien cette bande herbeuse de manière extensive (maximum 1 fauche par année en automne) ».

Sous l'onglet « Paysage », ce Service n'a formulé aucune remarque, alors que sous « Dangers géologiques », il a délivré un préavis positif « à titre exceptionnel » dès lors qu'en dépit du fait que le projet de construction se trouvait en périmètre de danger élevé de glissement de terrain où, d'après la directive cantonale de 2010, aucune nouvelle autorisation n'était accordée, il s'agissait d'un investissement financier modéré (pas d'augmentation significative du risque), qu'il n'y avait pas de terrassement ou de modification de topographie et que l'infrastructure était déplaçable. Enfin, il a estimé que les « mesures recommandées par le E _____ SA dans son rapport du 22.04.2020 pour une construction analogue sur la même parcelle [devaient] être mises en œuvre ». Ces dernières n'ont pas été jointes à la présente cause.

Le 16 août 2021, l'Office cantonal du feu a préavisé positivement le projet.

Le 31 août 2021, le Service du développement territorial (SDT) a confirmé « [son] préavis positif du 2 juin 2020 pour le dossier n° xx-xx2 qui disait : selon le préavis positif du SCA, la clause du besoin agricole de cette construction peut être reconnue comme imposée par sa destination pour une exploitation jouant un rôle important pour l'entretien de toute la région. Selon l'enquête agricole, sa localisation est justifiée, mais vu qu'il s'agit d'un abri-tunnel, une attention particulière sera prise pour son intégration dans le paysage. En cas de cessation d'activité, l'abri sera évacué et la parcelle remise en état ».

Le 24 février 2022, le Service administratif et juridique (SAJ) s'est fondé sur le préavis du SCA pour retenir la nécessité et la conformité de la construction en zone agricole. Par ailleurs, il n'existait, d'après le constat effectué par la police des constructions, aucun goudronnage si bien que les griefs y relatifs devaient être rejetés. Ce service a ensuite retenu que le projet se trouvait également en zone de protection de la nature (art. 47 RCCZ). Se fondant sur l'avis du SFCEP, il a toutefois nié l'existence d'une incompatibilité avec cette zone vu que la réalisation de l'abri-tunnel était conditionnée à l'exécution de mesures de prévention et de compensation si bien que le bilan du projet était positif. S'agissant d'une éventuelle atteinte au paysage, le SAJ a retenu que l'intégration au site, laquelle pouvait être réalisée par des mesures constructives simples telles que le choix de la couleur de revêtement, ne posait pas de problème, ce d'autant plus que la construction était imposée par sa destination. Enfin, se fondant sur le préavis du SCA et le questionnaire de l'enquête agricole, l'activité exercée par le constructeur l'était à titre

accessoire et non pas à titre de loisirs. Par conséquent, elle ne se heurtait pas l'article 34 al. 5 OAT. Dans ces conditions, le SAJ a proposé de rejeter l'opposition.

D. Le 14 mars 2022, la CCC a octroyé l'autorisation de construire sollicitée en estimant que l'implantation de la construction hors de la zone à bâtir était imposée par sa destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'opposait au projet (art. 24 LAT). Cette dernière était assortie de plusieurs conditions parmi lesquelles (cf. dossier de la CCC n° xx-xx1) l'exigence de faire porter au registre foncier (RF) une mention de restriction de droit public à la propriété afin d'en exiger la suppression en cas d'arrêt ou de cessation de l'activité agricole.

A une date indéterminée, le Secrétariat cantonal des constructions a requis de Z _____ qu'il fasse inscrire la mention susvisée au RF (dossier CCC n° xx-xx1, pièce n° 14).

E. Le 4 avril 2022, V _____ et consorts ont requis l'octroi de l'effet suspensif avant de recourir à l'encontre de cette décision le 22 avril 2022.

Le 5 mai 2022, V _____ et consorts ont demandé, à titre provisionnel, la remise en état des lieux et l'évacuation des poutres, des cintres métalliques, des tôles et des poutres en bois. Elles ont joint à cet effet diverses photographies.

Le 17 mai 2022, invité à se déterminer, le Conseil communal a prié l'autorité compétente de « prendre des mesures proportionnées à l'encontre du bénéficiaire de l'autorisation de construire attaquée jusqu'à droit connu sur le recours ». Sur le fond, il a considéré que la clause du besoin agricole était reconnue et que la construction envisagée était imposée par sa destination. Enfin, il a souligné que la parcelle litigieuse n'avait pas été goudronnée.

Le 20 mai 2022, Z _____ a conclu, sous suite de frais et de dépens, au rejet du recours. Le même jour, la CCC a renoncé à se déterminer sur la requête de mesures provisionnelles déposées, avant de proposer, le 3 juin 2022, le rejet du recours.

F. Le 8 juin 2022, le Conseil d'Etat a admis la requête d'octroi de l'effet suspensif du 4 avril 2022, tout en déclarant celle relative aux mesures provisionnelles irrecevable.

Le 17 août 2022, V _____ a maintenu ses conclusions. En substance, elle a estimé que les services cantonaux avaient été mis devant le fait accompli et qu'ils auraient émis un préavis négatif s'il ne s'était pas agi d'une demande de régularisation. A cet égard, elles ont critiqué la décision attaquée qui passait sous silence ce point. Elles se sont

ensuite fondées sur le préavis négatif du SIP du 6 juillet 2021 pour exclure une régularisation. Enfin, elles ont allégué que le document « Disposition des machines » n'était pas conforme à la réalité.

Le 16 septembre 2022, le constructeur a fait savoir que l'aménagement de l'aplanie faisait l'objet d'une régularisation, ce qui ressortait clairement de la décision entreprise, ainsi que du texte de la mise à l'enquête publique. Par ailleurs, seul le talus, lequel avait été, aux dires de l'intéressé, entièrement revégétalisé, se trouvait en zone de protection de la nature. Pour le surplus, il a maintenu ses conclusions, tout comme l'a fait la CCC, le 22 septembre 2022.

Le 24 mars 2023, l'autorité d'instruction a requis de la CCC qu'elle précise si l'autorisation délivrée était une autorisation ordinaire ou dérogatoire. En outre, elle l'a invité à indiquer les motifs l'ayant permis de s'écarter du préavis négatif du SIP.

Le 14 avril 2023, la CCC a indiqué avoir délivré une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24 LAT. Elle a ensuite expliqué s'être fondée sur le rapport du SCA pour retenir que le projet de hangar était « imposé par sa destination car le requérant a[vait] un besoin objectif de parquer les machines agricoles servant à l'entretien d'une importante zone de prairie et de pâturage à proximité du projet litigieux ». Quant au préavis négatif du SIP, la CCC a expliqué s'en être écarté dès lors qu'il apparaissait, après pesée des intérêts en présence, que « l'impact du projet relevé par le SIP au paysage [était] minime par rapport au besoin pour la région ». A la suivre, l'impact visuel engendré par l'absence d'entretien de 6.7 ha de prairie et de pâturage serait plus défavorable que le projet envisagé. De plus, celui-ci était atténué par l'utilisation d'une bâche de couleur verte, laquelle se confondait plus facilement dans les végétaux. Par ailleurs, l'impact visuel était amélioré si les véhicules pouvaient être parqués en un seul endroit, loin du centre du village (350m) par rapport à la situation actuelle (véhicules parqués au bord de la route).

Le 21 avril 2023, le constructeur s'est rallié aux propos de la CCC.

Le 23 mai 2023, V _____ et consorts ont rappelé que le projet litigieux se situait en zone agricole, superposée partiellement à une zone de protection de la nature, et que seules des interventions ayant pour but d'améliorer la valeur écologique étaient tolérables (art. 47 al. 2 RCCZ). De plus, elles ont remis en cause la nécessité du hangar en raison du caractère accessoire de l'exploitation agricole. Enfin, elles ont déposé diverses photographies permettant d'examiner l'impact visuel du projet.

Par décision du 11 octobre 2023, expédiée le 13, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il s'est fondé sur le préavis du SCA pour retenir la clause du besoin agricole en lien avec l'exploitation à temps partiel (et non pas à titre de loisirs) que l'intéressé exerçait. A cet égard, le Conseil d'Etat a estimé qu'il convenait de se référer aux plans portant le sceau d'approbation de la CCC dès lors que l'autorisation de construire précisait que les travaux devaient être exécutés selon ces derniers ; les dimensions du futur hangar s'élevaient ainsi à 5m de large par 9m de long et non pas 7.6m x 10m. En outre, rien au dossier ne permettait de douter de la viabilité de l'entreprise, l'intéressé étant encore jeune. Par ailleurs, la mention au RF de la restriction de propriété, ainsi que le démontage aisé de l'abri-tunnel, permettaient d'exclure tout risque de maintien d'une construction inutile en zone agricole en cas de cessation d'activité.

Sous le consid. 3.5, l'autorité attaquée a ensuite retenu, après avoir rappelé la jurisprudence relative à l'article 24 LAT (consid. 3.3), l'existence d'un intérêt digne de protection à ce que l'installation projetée soit implantée à l'endroit choisi. A cet égard, le Conseil d'Etat s'est basé sur le préavis positif du SDT pour reconnaître que l'implantation du hangar était imposée par sa destination. Il a ainsi retenu que l'intéressé exploitait et entretenait 6.7 ha de prairies et de pâturages sans disposer de lieu adapté à l'entreposage, sur un seul site, de toutes les machines nécessaires à son activité. Ce dernier disposait ainsi d'un intérêt digne de protection à installer la construction envisagée sur la parcelle prévue, car il en était propriétaire. De plus, le projet était localisé à proximité d'un secteur représentant quelque 5500 m², également exploité par ses soins. Le Conseil d'Etat a ensuite écarté l'hypothèse de l'existence de granges plus adaptées à accueillir le projet vu que Z _____ n'était propriétaire d'aucune d'elle, construction qui, au demeurant, serait de toutes façon inadaptée pour l'entreposage de machines, sauf à réaliser d'importants et coûteux travaux. De plus, le droit fédéral n'exigeait pas d'étude de variantes en ce qui concerne l'emplacement d'une construction agricole. S'agissant des intérêts prépondérants liés à la protection de la nature, le Conseil d'Etat s'est fondé sur le préavis positif du SFCEP pour retenir l'existence d'un plan de gestion écologique, dont rien au dossier ne laissait supposer qu'il relevait de la complaisance, si bien qu'il a écarté une éventuelle violation de l'article 47 RCCZ. En ce qui concerne l'intégration de la construction dans le paysage, le Conseil d'Etat a estimé que le préavis négatif du SIP n'était pas décisif dans la mesure où « le lieu dit B _____ où [était] prévue l'implantation du hangar n'[était] pas incorporé dans le périmètre ISOS ». En outre, l'intégration au site pouvait être effectuée par un choix adéquat de la couleur, ce qui était le cas ici. De plus, les charges imposées par le SFCEP (réensemencements des surfaces remblayées, recolonisation par les arbres et arbustes)

permettaient aussi une bonne intégration de l'abri-tunnel dans le paysage. L'abri-tunnel de dimensions raisonnables avait d'ailleurs moins d'impact sur le paysage que le parcage des machines au bord de la route. Par conséquent, le Conseil d'Etat a estimé qu'aucun intérêt prépondérant ne s'opposait à la réalisation du projet et que la CCC avait ainsi valablement pu octroyer une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24 LAT.

Enfin, s'agissant de l'accès déjà créé, le Conseil d'Etat a estimé qu'il paraissait « logique, s'agissant du formulaire de demande d'autorisation, qu'il soit mentionné comme "à créer" s'agissant d'une régularisation » car si l'intéressé avait coché la case « existant », ce dernier n'aurait pas été objet de la mise à l'enquête. Enfin, l'autorité attaquée a rappelé que la mise à l'enquête indiquait l'existence d'une régularisation partielle et que l'existence d'une route goudronnée ne ressortait pas des pièces au dossier.

G. Le 14 novembre 2023, V _____ et consorts ont formé céans un recours de droit administratif contre ce prononcé, en concluant, sous suite de frais et de dépens, à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée, ainsi que de celle de la CCC du 14 mars 2022.

Le 23 janvier 2024, le Conseil communal, se basant sur les préavis du SFCEP et du SCA, a jugé « la construction autorisée comme pouvant être reconnue telle qu'imposée par sa destination pour une exploitation jouant un rôle décisif pour l'entretien des paysages environnants ». Partant, il a proposé le rejet du recours.

Le 24 janvier 2024, le Conseil d'Etat a déposé son dossier et proposé le rejet du recours.

Le 26 janvier 2024, Z _____ a conclu, sous suite de frais et de dépens, au rejet du recours. A l'entendre, le Conseil d'Etat n'avait pas ignoré que la CCC avait demandé une régularisation par le biais d'une demande d'autorisation (consid. A de la décision attaquée). L'intéressé a ensuite estimé que les arguments des recourantes relatifs à la conformité à la zone du projet n'étaient pas pertinents dès lors que le litige concernait une autorisation de construire dérogatoire au sens de l'article 24 LAT. A cet égard, les conditions de l'article 24 let. a LAT étaient remplies dès lors que l'autorité attaquée s'était valablement fondée sur le préavis positif du SDT pour retenir que l'implantation du hangar était imposée par sa destination. De plus, le Conseil d'Etat avait tenu compte des exigences de l'article 24 let. b LAT en effectuant une pesée des intérêts en présence (consid. 3.5 de la décision attaquée) et en expliquant les motifs qui l'avaient permis de s'écarter du préavis négatif du SIP.

Le 8 février 2024, V _____ et consorts ont maintenu leur position.

Considérant en droit

1.

1.1 En vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat se substitue de plein droit à celle de première instance (art. 47 et 60 LPJA ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3^e éd., 2011, p. 812). Par conséquent, la conclusion tendant à l'annulation de la décision de la CCC est en soi irrecevable, sauf à la comprendre, au vu des critiques faites au Conseil d'Etat, comme visant le prononcé de ce dernier.

1.2 Sous ces réserves, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. b, 46 et 48 LPJA).

2. L'autorité attaquée a déposé ceans le dossier de la cause, lequel contient le dossier de la CCC. La demande des recourantes en ce sens est ainsi satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

3. Les parties ne contestent pas que le projet de construction d'un abri-tunnel avec travaux d'aménagements (régularisation partielle), prévu en zone agricole et partiellement en zone de la protection de la nature, requiert une autorisation dérogatoire au sens de l'article 24 LAT. Par conséquent, les arguments soulevés par les recourantes en lien avec l'article 34 OAT (constructions conformes à l'affectation de la zone agricole) relatifs à une autorisation ordinaire au sens des articles 22 et 16a LAT, sont étrangers au cas et ne seront ainsi pas pris en considération.

4. Dans un premier grief, les recourantes se plaignent d'une constatation incomplète des faits. Elles reprochent au Conseil d'Etat d'avoir ignoré qu'un projet analogue avait déjà été mis à l'enquête publique le xx.xxxx1, lequel avait fait l'objet d'une opposition de leur part et avait conduit la CCC à requérir le dépôt d'une demande d'autorisation de construire pour la régularisation éventuelle des aménagements effectués, ainsi que pour la construction d'un hangar à machines. A les entendre, en 2020, 170 m² au minimum avait déjà été terrassés et goudronnés sans qu'aucune autorisation n'ait été établie au préalable.

4.1 La constatation des faits est incomplète lorsque toute les circonstances de fait et les moyens de preuves déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par

l'autorité administrative ; elle est inexacte (notion qui correspond à celle de l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst.) lorsque celle-ci a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuves ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces. Agit arbitrairement, lors de l'établissement des faits et de l'appréciation des preuves, l'autorité qui ne prend pas en compte, sans raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, se trompe manifestement sur son sens et sa portée ou encore, se fondant sur les éléments recueillis, en tire des constatations insoutenables (ATF 144 II 281 consid. 3.6.2 ; 137 III 226 consid. 4.2 ; ACDP A1 21 202 du 7 juin 2022 consid. 3.2).

4.2 En l'occurrence, il ressort de la décision attaquée que le Conseil d'Etat n'a pas passé sous silence que la publication du xx.xxxx annulait et remplaçait celle du xx.xxxx1. En outre, il a rappelé que la première publication avait fait l'objet d'une opposition antérieure des recourantes et que la nouvelle mise à l'enquête concernait partiellement une procédure de régularisation. Mal fondé, le grief doit donc être écarté.

5. Les recourantes invoquent une violation de l'article 24 LAT. A les suivre, l'abri-tunnel ne serait pas imposé par sa destination (let. a). En outre, la construction litigieuse ne serait pas justifiée par un besoin objectivement fondé et inhérent à l'exploitation agricole du constructeur. Ce dernier devrait, par ailleurs, privilégier une alternative (p. ex. transformation d'une grange) avant toute nouvelle construction en zone agricole et en zone de protection de la nature. A cet égard, les recourantes reprochent au Conseil d'Etat de s'être fondé sur les « seules déclarations de l'intéressé pour considérer qu'aucun autre emplacement n'était disponible ».

5.1 Selon l'article 24 LAT, une autorisation dérogatoire peut être accordée pour des constructions hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions est imposée par leur destination (let. a) et lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b). Ces conditions sont cumulatives (arrêt du Tribunal fédéral 1C_594/2021 du 28 juillet 2022 consid. 3.1 ; ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n. 475, p. 259 ; HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7^e éd. 2022, p. 241).

5.1.1 La condition de l'article 24 let. a LAT est satisfaite si l'emplacement hors de la zone à bâtir est dicté par des motifs techniques, des impératifs liés à l'exploitation d'une entreprise, la nature du sol ou lorsque l'ouvrage est exclu de la zone à bâtir pour des motifs particuliers. Il suffit que l'emplacement soit relativement imposé par la destination : il n'est pas nécessaire qu'aucun autre emplacement n'entre en considération. Il doit

toutefois exister des motifs particulièrement importants et objectifs qui laissent apparaître l'emplacement prévu plus avantageux que d'autres endroits situés à l'intérieur de la zone à bâtir (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2 ; ZUFFEREY, *op. cit.*, n. 476, p. 260). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (ATF 136 II 214 consid. 2.1 ; ZUFFEREY, *ibidem* ; HÄNNI, *op. cit.*, p. 242). L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence (art. 3 OAT), pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'article 24 let. b LAT (ATF 141 II cité). L'application du critère de l'article 24 let. a LAT doit toutefois être stricte, dès lors qu'elle contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (cf. p.ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C_276/2021 du 17 octobre 2022 consid. 4.1 ; ACDP A1 22 155 du 16 mai 2023 consid. 3.1.1 ; HÄNNI, *ibidem*). La clause de besoin, selon laquelle, hors zone, toute construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant (ATF 132 II 10 consid. 2.4), vaut aussi pour les constructions et installations sises dans les zones à protéger au sens de 17 LAT (JEANNERAT/MOOR, *in* : AEMISEGGER ET AL., Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, n. 11 ad art. 17 LAT).

5.1.2 En l'espèce, le Conseil d'Etat s'est fondé sur les divers préavis positifs des services spécialisés pour reconnaître que l'implantation de l'abri-tunnel à l'endroit choisi était nécessaire et imposée par sa destination. Il a ainsi rappelé le contenu du préavis positif du SCA du 28 juin 2021 pour retenir l'existence de la clause du besoin agricole. A cet égard, ce service s'est fondé sur le plan fourni par Z _____, selon lequel « le hangar projeté (76 m²) correspond[ait] aux besoins en rangement des machines de l'exploitation ». Or, c'est à juste titre que les recourantes soulèvent que les dimensions ressortant de ce document (« Disposition des machines selon inventaire »), à savoir un hangar de 7m60 x 10m, diffèrent des dimensions de l'abri-tunnel validé par la CCC, soit 5m x 9m. En outre, l'analyse de cette pièce met en exergue que la construction envisagée ne permettra pas d'accueillir les machines telle que l'intéressé l'a présentée [p. ex., dans la configuration la plus avantageuse, les machines 1 (2m x 3m), 2 (2m50 x 6m50) et 9 (2m x 1m80) nécessitent une largeur d'au moins 6m30 (2m + 2m50 + 1m80), soit supérieure à celle qui est prévue. Il en va de même pour les machines 2 (2m50 x 6m50), 3 (2m50 x 1m50) et 8 (2m x 1m80) qui occupent une largeur au sol d'au moins 5m80 (2m50 + 1m50 + 1m80)]. Par ailleurs, ces calculs ne tiennent nullement compte d'un espace suffisant pour accéder auxdites machines, ce qui prouve que le projet validé ne tient pas compte de l'espace nécessaire au sol. Or, le Conseil d'Etat, lequel se fonde sur le rapport du SCA, ne souffle mot à ce propos. Pire encore, il s'est fondé sur le

préavis du SCA, service qui s'est toutefois abstenu d'effectuer, dans le présent cas, un quelconque calcul de la surface nécessaire au rangement des machines agricoles quand bien même il est indispensable, dans chaque cas particulier, de calculer individuellement la surface nécessaire en fonction du parc de machines présent sur l'exploitation (cf. Rapport FAT n° 590/2002, « Espace nécessaire pour les remises et les machines », p. 4). Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat ne pouvait pas tenir pour établi que l'abri-tunnel projeté répondait à un besoin objectivement fondé de l'exploitation.

Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat ne pouvait pas davantage se fonder sur l'avis du SDT pour retenir que la construction était imposée par sa destination dès lors que le préavis positif du 31 août 2021 de ce service se contente de confirmer un préavis antérieur du 2 juin 2020 (dossier n° xx-xx2), absent au dossier, et se fonde essentiellement sur l'avis positif du SCA, ainsi que sur l'enquête agricole, pour retenir que « la clause du besoin agricole de cette construction peut être reconnue comme imposée par sa destination pour une exploitation jouant un rôle important pour l'entretien de toute la région. Selon l'enquête agricole, sa localisation est justifiée, mais vu qu'il s'agit d'un abri-tunnel, une attention particulière sera prise pour son intégration dans le paysage. En cas de cessation d'activité, l'abri sera évacué et la parcelle remise en état ». A cet égard, il sied de souligner qu'aucune alternative d'emplacement n'a été prise en considération quand bien même il n'a pas été établi que la construction était objectivement nécessaire à l'endroit prévu. D'une surface de 387 m², la parcelle n° xxx est destinée à accueillir intégralement l'abri-tunnel envisagé dès lors que seuls l'accès et le talus touchent la parcelle voisine (n° xxx1), ainsi que la route communale (n° xxx2). Or, l'enquête agricole fait état d'une exploitation de 2.036 hectares de surface agricole utile (SAU) exploités en propriété et 66.553 hectares en location. Même si l'on doit admettre qu'il s'agit d'une coquille (hectares en lieu et place de mètres carrés), il en ressort que Z _____ possède d'autres biens – vraisemblablement hors de la zone protégée – susceptibles d'accueillir l'abri-tunnel sans porter atteinte à la nature des lieux. Il n'est dès lors pas possible de retenir que le tunnel projeté doit être admis à s'implanter en zone de protection de la nature, ce d'autant plus qu'il ne ressort pas du dossier que l'abri-tunnel n'empièterait pas sur cette zone, laquelle recouvre près de la moitié la partie est de la parcelle. La seule justification contenue au ch. 5.2 de l'enquête agricole reste muette par rapport à cette problématique. En particulier, elle n'indique pas les motifs qui ferait de la parcelle n° xxx un « emplacement stratégique par rapport à la ferme ». Les seules indications « Hors du village mais restant à proximité. Emplacement en bordure de route. Terrain en propriété » ne suffisant pas pour retenir l'existence d'une raison objective importante justifiant l'implantation à l'endroit désiré et ne permettent pas

d'exclure que d'autres parcelles, propriété de l'intéressé et exploitées à titre agricole par ce dernier, potentiellement hors de la zone de protection de la nature, pourraient davantage convenir. Le traitement de cette problématique se révèle ainsi également déficient.

Au vu de ce qui précède, la Cour de céans retient que l'instruction de la cause a été faite de manière lacunaire si bien que l'affirmation de la conformité du projet à l'article 24 let. a LAT apparaît prématurée. Le prononcé attaqué doit être annulé sur ce point. Un avis détaillé de chaque service prenant en compte les pièces au dossier devra être exigé avant la prise d'une nouvelle décision.

5.2 Les recourantes reprochent ensuite au Conseil d'Etat de ne pas avoir effectué une pesée des intérêts (art. 24 let. b LAT) prenant en compte l'existence d'une zone de protection de la nature, partiellement superposée à la zone agricole. Elles y voient également une violation de l'article 47 RCCZ dans la mesure où le plan de gestion écologique « tel qu'il est rappelé au consid. 3.6 de la décision attaquée ne saurait suffire à respecter les buts de protection stricte imposés par [cette norme] ». Enfin, elles reprochent à l'autorité attaquée d'avoir fait fi du préavis négatif du SIP dans la mise en balance des intérêts quant à l'intégration de la construction dans le paysage.

5.2.1 L'article 24 let. b LAT réserve les intérêts prépondérants susceptibles de s'opposer au projet pour lequel le requérant veut obtenir une dérogation. Font ainsi partie des intérêts à prendre en considération les intérêts concrétisés par les normes constitutionnelles relatives au développement durable (art. 73 Cst.) et à la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 Cst.), ainsi que les dispositions qui les concrétisent dans la législation spéciale, notamment les buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux articles 1 et 3 LAT, ainsi que les dispositions du droit environnemental et de protection de la nature et du paysage (MUGGLI, *in* AEMISEGGER ET AL., *Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir*, 2017, n. 21 ad art. 24 LAT ; v. aussi WAGNER PFEIFER, *Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche*, 2^e éd. 2021, n. 1365, p. 450). En présence d'intérêts prépondérants susceptibles de s'opposer au projet envisagé, la dérogation sera refusée ou alors assortie de charges et de conditions qui respectent le principe de proportionnalité. Tous les intérêts sont à prendre en compte. L'article 3 OAT indique comment procéder à leur pondération : les identifier tous, ensuite les apprécier dans une perspective spatiale et enfin fonder la décision à prendre sur cette appréciation (ZUFFEREY, *op. cit.*, n. 477 s., p. 261).

5.2.2 Selon l'article 17 al. 1 let. d LAT, les zones à protéger comprennent les biotopes des animaux et des plantes dignes d'être protégés. L'article 23 al. 1 let. d LcAT reprend cette teneur et précise à son deuxième alinéa que, dans ces zones, les communes adoptent les plans et les prescriptions correspondant au but de protection visé. La commune Y _____ en a fait usage à l'article 47 RCCZ, lequel prévoit que le but de la zone de protection de la nature consiste à préserver les biotopes et leurs espèces, par le maintien de l'état actuel du site ou par l'amélioration des sites dégradés au moyen de mesures de réduction des atteintes existantes (al. 1). Seules des interventions ayant pour but d'améliorer la valeur écologique du site sont tolérables. Pour réaliser toute autre mesure, il convient d'apporter des justifications valables et de respecter les buts de protection, selon un plan de gestion écologique (al. 2).

5.2.3 En l'occurrence, la réglementation communale traduit à l'évidence l'existence d'un intérêt public à la sauvegarde des particularités de cette zone, justifiant un examen préalable des réalisations qui y sont projetées, en particulier sous l'angle de la protection de la nature. A cet égard, le Conseil d'Etat s'est basé sur le préavis du 26 juillet 2021 du SFCEP, et les charges et conditions qui en découlaient, pour retenir l'existence d'un plan de gestion écologique et écarter ainsi une violation de l'article 47 RCCZ. Il a également considéré que les mesures de compensation posées dans le préavis de ce service, et reprises dans la décision de la CCC, à savoir le débroussaillage d'une surface d'environ 100 m² sur la parcelle n° xxx3 (Commune Y _____), le maintien de grands arbres, la mise en tas des branches et l'entretien de la surface, étaient nombreuses et n'avaient rien de mesures alibi. Or, l'existence d'un plan de gestion est pour le moins douteuse vu que le préavis du SFCEP ne contient aucune annexe, mais se contente de renvoyer à des considérations antérieures, notamment à une inspection des lieux tenue le 24 avril 2020, absente du dossier. Il ne mentionne également pas la proportion de l'abri-tunnel qui empiéterait sur la zone protégée et ne renseigne pas davantage sur la nature du biotope présent sur la parcelle litigieuse, ni sur l'impact de la construction envisagée sur celui-ci. Il s'ensuit que les recourantes se plaignent à bon droit que la décision attaquée ne tient pas réellement compte des intérêts publics relatifs à la protection de la nature. Cette problématique, insuffisamment traitée, devra ainsi faire l'objet d'un examen sérieux avant nouvelle décision, ce d'autant plus que le projet n'est à l'heure actuelle pas justifié (cf. *supra* consid. 5.1.2).

S'agissant de l'intégration de la construction dans le paysage, le Conseil d'Etat a retenu que le préavis négatif du SIP du 6 juillet 2021 n'était pas décisif dès lors que « le lieu dit "B _____" où est prévue l'implantation du hangar n'est pas incorporé dans le

périmètre ISOS » et que différentes mesures d'intégration avaient été mises à la charge de l'intéressé (bâche de couleur verte, réensemencement des surfaces remblayées et recolonisation par des arbres et arbustes). Or, il appert que la parcelle n° xxx, sur laquelle l'abri-tunnel sera érigé, est englobée pour près de 2/3 dans le PE V « Jardins, prés et terrains agricoles très escarpés occupant le premier plan de la silhouette principale », dans la catégorie d'inventaire « a », à savoir une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement et dont l'objectif de sauvegarde « a » préconise la préservation de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, ainsi que la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site, tout comme la suppression des altérations (art. 9 al. 1 let. a OISOS). La mise en œuvre des objectifs de sauvegarde doit permettre de conserver intactes les qualités des sites construits ou en tout cas de les ménager le plus possible (art. 9 al. 6 OISOS). L'on ne peut dès lors que regretter l'instruction lacunaire opérée par le SIP, lequel ne dit mot quant au respect que l'on doit apporter au site Y _____ compte tenu de son inscription à l'ISOS et plus particulièrement aux parcelles litigieuses incluses dans le périmètre « PE V ». Ce service ne s'est d'ailleurs pas davantage prononcé sur les mesures d'intégration (bâche de couleur verte, réensemencement des surfaces remblayées et recolonisation par des arbres et arbustes) prononcées quand bien même il apparaît que l'impact visuel de l'abri-tunnel ne sera pas négligeable vu que celui-ci présentera un caractère de construction isolée dans cette zone actuellement exempte de construction. Il conviendra dès lors de requérir un avis détaillé du SIP à ce sujet. Dans la mesure où la pesée des intérêts opérée par le Conseil d'Etat ne tient pas compte de ce fait, elle est également lacunaire à ce niveau, ce qui conduit à l'admission du recours pour ce motif aussi.

6.

6.1 Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et le prononcé attaqué annulé. Il y a lieu de retourner le dossier à l'instance précédente pour qu'elle statue - ou cas échéant l'autorité cantonale spécialisée si un renvoi se révèle nécessaire - après instruction complète du dossier (art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA).

6.2 L'issue du litige commande de mettre la moitié des frais à la charge de Z _____ (art. 89 al. 1 LPJA) et de remettre le solde en application de l'article 89 al. 4 LPJA.

Vu les critères et limites des articles 13 al. 1 et 25 LTar, et, en particulier, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, l'émolument de justice, qui

comprend les frais de chancellerie (art. 3 al. 3 et 11 LTar), est fixé à 1'500 francs. Il est mis à hauteur de 750 fr. à la charge de Z _____ et remis pour le solde (750 fr.).

Il est précisé que le prononcé attaqué est également annulé dans la mesure où il fixait le sort des frais et dépens de l'instance devant cette juridiction. Le Conseil d'Etat devra statuer à nouveau sur ces questions en rejugeant le recours administratif de V _____ et consorts.

6.3 Les recourantes, qui obtiennent gain de cause et ont pris une conclusion en ce sens, ont droit à une indemnité de dépens (art. 91 al. 1 LPJA) à la charge de Z _____ pour moitié, et à celle de l'Etat pour le solde (art. 91 al. 2 LPJA). Compte tenu de l'activité déployée par le mandataire des recourantes, qui a principalement consisté en la rédaction d'un recours (7 pages) et d'une détermination (1 page), le montant de cette indemnité est fixé à 2'000 fr. (débours et TVA compris ; art. 4, 27 al. 1 et 39 LTar).

Enfin, Z _____ qui succombe n'a pas le droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
2. Les frais, par 1'500 fr., sont mis à la charge de Z _____ à hauteur de 750 fr., le solde de 750 fr. étant remis.
3. Z _____ versera une indemnité de 1'000 fr. à V _____ et consorts, à titre de dépens.
L'Etat du Valais versera une indemnité de 1'000 fr. à V _____ et consorts, à titre de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Pierre Chiffelle, avocat à Vevey, pour V _____ et consorts, à Maître Dominique Sierro, avocat à Sion, pour Z _____, à la commune Y _____, au Conseil d'Etat, à Sion, et à l'Office fédéral du développement territorial, à Berne.

Sion, le 2 octobre 2024