

A1 22 155

ARRÊT DU 16 MAI 2023

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

Composition : Jean-Bernard Fournier, vice-président ; Thomas Brunner et Dr. Thierry Schnyder, juges ; Frédéric Fellay, greffier,

en la cause

X _____, **A** _____, recourante, représentée par Maître Eléonore Lugon, avocate, 1920 Martigny

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée, **COMMUNE DE**
A _____, **A** _____, autre autorité

(ordre de remise en état des lieux)

recours de droit administratif contre la décision du 6 juillet 2022

Faits

A. La parcelle n° xx1 de la commune de A _____ est sise en zone agricole, au lieu-dit « B _____ », en bordure de la route du C _____. Elle appartient à l'hoirie de feu D _____.

En séance du 27 mai 2008, la Commission cantonale des constructions (CCC) a délivré à E _____ une autorisation de construire portant sur l'installation d'un « kiosque à fruits » sur ce terrain. A ce titre, elle a autorisé l'aménagement de trois cabanons/chalets de 4 x 3 m chacun, de deux cabines WC accolées et raccordées au réseau communal d'eaux usées et d'une terrasse sans aménagement de terrain particulier (cf. p. 144 à 148 du dossier du CE).

Par décision du 9 janvier 2014, la CCC a régularisé un changement de matériaux de couverture des cabanons (cf. p. 142 sv. du dossier du CE).

B. Par convention de vente mobilière du 17 mars 2014, F _____, précédente locataire des lieux en vertu d'un contrat de bail passé le 23 mars 2009, a vendu à X _____ « l'ensemble des cabanons constituant le kiosque du G _____ », à savoir « les trois cabanons en bois, les sanitaires (2 WC), un réduit, une chambre froide, une tente-chapiteau ainsi que l'ensemble du matériel d'exploitation » (dossier du CE, p. 32). X _____ a repris le bail par convention du même jour.

Le 8 avril 2014, le conseil municipal de A _____ a délivré à X _____ une autorisation d'exploiter au sens de l'art. 4 de la loi du 8 avril 2004 sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées (LHR ; RS/VS 935.3) lui permettant notamment, à compter du 18 avril 2014, d'offrir à titre commercial diverses prestations (vente de fruits, légumes et produits du terroir, petite restauration, vente de boissons avec ou sans alcool, à consommer sur place ou à emporter) « dans les locaux et emplacements sis sur la parcelle xx1 [...] » (dossier du CE, p. 34).

C. Le 15 mars 2018, la commune de A _____ a informé la CCC qu'une tente de dimension importante avait été implantée sans autorisation sur la parcelle en question. Elle a joint à son envoi plusieurs photographies des lieux (cf. pièce 1 du dossier de la CCC) montrant, outre cette installation, une remorque frigorifique ainsi qu'un conteneur se révélant être, selon les explications apportées en cours de procédure par X _____, une « petite cuisine mobile » mise en place par cette dernière (cf. allégué 17 du recours céans).

La police cantonale des constructions (PoCo) a invité les différents intéressés à s'expliquer sur la présence non autorisée de ces divers aménagements.

Le 1^{er} juin 2018, l'hoirie a indiqué qu'elle n'était pas au courant de la situation dans la mesure où elle se limitait à mettre à disposition le terrain, la tâche de requérir les autorisations nécessaires incombant aux exploitants.

X _____ s'est déterminée en exprimant son incompréhension. La convention du 17 mars 2014 faisait, en effet, état d'une chambre froide et d'une tente-chapiteau. En outre, l'autorisation d'exploiter du 7 avril 2014 indiquait que les locaux et emplacements étaient conformes à l'art. 5 LHR. X _____ a encore précisé qu'elle avait remplacé la tente-chapiteau à la suite d'intempéries survenues le 31 avril 2016.

Le 3 juillet 2018, F _____ a indiqué à la CCC qu'elle n'était pas en mesure de se prononcer sur les installations en cause. En particulier, elle ne pouvait pas affirmer que la chambre froide correspondait à celle mentionnée dans le contrat de vente mobilière. Elle a néanmoins précisé qu'en son temps, elle démontait la tente-chapiteau en fin de saison et a confirmé que X _____ l'avait remplacée par une tente-pavillon en 2016, à la suite de dommages provoqués par des chutes de neige.

Invité à prendre position, le Service du développement territorial (SDT) a émis un préavis négatif, le 20 août 2018. Aucune clause du besoin agricole ne pouvait être retenue pour justifier l'extension de ce lieu de vente. Les installations n'étaient pas imposées par leur destination et se heurtaient à des intérêts prépondérants, tenant notamment au maintien du quota des surfaces d'assolement (SDA). Le SDT a encore relevé qu'aucune zone adéquate n'avait été définie pour accueillir le site de vente, ainsi qu'il l'avait préconisé en 2008, sans toutefois que la CCC ne reprenne et n'impose cette condition en son temps.

D. Par décision du 20 septembre 2018 communiquée le 22 octobre 2018, la CCC a, en se fondant sur le préavis du SDT, jugé qu'une autorisation *a posteriori* n'était clairement pas envisageable sans qu'une nouvelle modification du plan de zone soit effectuée par la commune de A _____. Elle a en conséquence ordonné la remise en état des lieux, en impartissant à X _____ un délai échéant au 31 mars 2019 pour respecter l'autorisation de construire du 13 juin 2008 et ainsi supprimer la tente-pavillon, la remorque frigorifique et le conteneur. La CCC a simultanément exigé de l'hoirie qu'elle tolère, comme propriétaire du bien-fonds, la suppression de ces aménagements.

E. Le 22 novembre 2018, X _____ a requis le Conseil d'Etat d'annuler cette décision en excipant de sa bonne foi et en invoquant une violation du principe de la proportionnalité.

Dans sa réponse du 10 janvier 2019, la commune de A _____ a expliqué, photos à l'appui, que, lorsqu'elle avait délivré l'autorisation d'exploiter, le 8 avril 2014, le site comportait une tonnelle de jardin amovible uniquement durant la période d'exploitation. Cette installation avait été remplacée en 2016 par une tente-chapiteau fixe de grandes dimensions qui avait nécessité un aménagement important. Elle a encore précisé que le kiosque présentait un intérêt économique et touristique et que, de ce point de vue, elle préaviserait favorablement une demande visant à installer une tente amovible permettant d'ombrager une partie de la terrasse.

Le 17 janvier 2019, la cause a été suspendue au vu de pourparlers entre la recourante et la CCC.

Le 1^{er} avril 2021, la PoCo a remis à l'organe d'instruction du recours une lettre datée du même jour de la CCC répondant à une demande de solution transactionnelle émanant de la recourante. L'on peut y lire notamment ce qui suit :

« La CCC est disposée tout au plus à admettre l'implantation d'une chambre froide, en supplément des éléments autorisés en 2008 (3 chalets, 3 tables et bancs et 2 WC). Cette infrastructure devra cependant être placée, de façon discrète, derrière les chalets autorisés. Dans ce sens, des plans devraient le cas échéant être déposés pour autorisation de construire complémentaire.

D'autres installations excéderaient par contre ce qui est autorisable sur la base de l'art. 24 LAT. Les éléments déjà autorisés, auxquels s'ajouterait une chambre froide, relèvent d'une application large dudit art. 24 LAT.

Une séance ne s'avère donc pas nécessaire aux yeux de la CCC.

Pour le reste, la CCC s'en tient à sa décision de remise en état des lieux. ».

Revenant le 3 février 2022 sur cette proposition, la recourante a expliqué à la CCC qu'elle devait pouvoir exploiter une cuisine afin de continuer à offrir un service de repas chauds aux voyageurs de passage, ce qu'elle faisait depuis plusieurs années déjà. Il s'agissait, à l'entendre, d'une prestation que la concurrence lui avait imposé de fournir. Dans ce sens, elle a proposé de démonter la tente et de conserver la « petite cuisine » située à l'emplacement des cabines WC, qui n'existaient plus aujourd'hui, car « elles [avaient] été aménagées dans l'un des cabanons ». Dans le but d'assurer l'intégration

au site, elle a proposé de boiser la cuisine et la chambre froide afin de les intégrer auxdits cabanons.

Le 16 février 2022, la recourante a informé l'organe d'instruction du recours du fait qu'elle entendait accepter la solution du 1^{er} avril 2021 de la CCC, mais qu'elle avait encore proposé à celle-ci d'autoriser exceptionnellement la cuisine, celle-ci étant indispensable à l'exploitation du kiosque. La recourante demeurait ainsi « dans l'attente d'une éventuelle acceptation ou discussion avec la [CCC] sur cette dernière proposition ».

Par décision prise en séance du 10 février 2022, communiquée le 16 à la recourante ainsi qu'en copie à l'organe d'instruction du recours, la CCC a refusé l'installation d'une cuisine au motif que cet aménagement n'était pas conforme à l'affectation de la zone et n'était pas imposé par sa destination. Elle a au surplus indiqué qu'elle s'en tenait à l'ordre de remise en état des lieux ainsi qu'à la solution transactionnelle communiquée le 1^{er} avril 2021.

Le 22 février 2022, l'organe d'instruction du recours a invité la CCC à déposer son dossier et à présenter ses observations.

Le 24 mars 2022, la CCC a proposé de rejeter le recours. Les aménagements litigieux, soit la tente-pavillon, le conteneur(-cuisine) et la chambre froide n'avaient jamais été autorisés par l'autorité compétente en matière de construction, même si certains d'entre eux avaient fait l'objet d'un acte de vente de mobilière. La recourante, qui avait repris l'exploitation du site, aurait dû vérifier que ces aménagements étaient au bénéfice d'un permis de construire et requérir au besoin une autorisation complémentaire. La demande d'autorisation d'exploiter déposée auprès de la commune de A _____, qui n'était pas compétente pour délivrer des permis de construire hors zone à bâtir, ne l'en dispensait pas. Même si la bonne foi de la recourante pouvait être reconnue, le principe de séparation stricte entre la zone à bâtir et la zone non constructible imposait la suppression des objets litigieux, pour lesquels une autorisation ne pouvait se justifier hormis par pure convenance personnelle.

La recourante a répliqué le 12 avril 2022 en maintenant ses conclusions.

Les décisions de la CCC du 27 mai 2008 et du 9 janvier 2014 ont été versées au dossier le 13 juin 2022 à la demande de l'organe d'instruction.

F. Par décision du 6 juillet 2022 expédiée le 8, le Conseil d'Etat a rejeté le recours (chiffre 1 du dispositif) tout en indiquant que « [l]'éventuel aménagement d'une chambre froide

sur la parcelle litigieuse par la recourante devra faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation complémentaire auprès de la Commission cantonale des constructions » (chiffre 2 du dispositif). En substance, le Conseil d'Etat a retenu que la tente-pavillon, la chambre froide et le conteneur n'étaient pas conformes à la zone agricole et ne pouvaient non plus pas bénéficier d'une autorisation fondée sur l'art. 24 LAT. La recourante n'expliquait pas à quel titre ces installations étaient indispensables à l'exploitation du kiosque à fruits. En réalité, elles relevaient de motifs d'ordre économique et financier et n'avaient pas leur place dans une zone agricole. La CCC avait donc refusé à bon droit de les autoriser *a posteriori*. La recourante ne pouvait pas exciper de sa bonne foi pour s'opposer à leur suppression. Il revenait, en effet, à la CCC de traiter les demandes d'autorisation de construire hors zone à bâtir et il ressortait du message relatif à la LHR que les locaux et emplacements n'appelaient plus un contrôle propre dans le cadre de cette loi. La recourante ne pouvait dès lors rien déduire de l'autorisation d'exploiter qu'elle avait reçue quant à la légalité des constructions concernées. Enfin, la convention de vente ne liait pas l'autorité. En tout état de cause, les lieux devaient être remis en état, car il en allait, ici, du respect du principe visant à séparer la zone à bâtir de la zone inconstructible, qui relevait d'un intérêt public important, l'emportant sur les motifs de convenance personnelle de la recourante. Concernant la solution transactionnelle, le Conseil d'Etat a expliqué que, dans la mesure où il restait encore aux parties à définir les dimensions de la chambre froide et à déposer des plans, une réforme de la décision de la CCC ne pouvait entrer en ligne de compte. La recourante était donc invitée à déposer une demande d'autorisation complémentaire auprès de la CCC pour autant qu'elle tienne toujours à mettre en place une telle installation.

G. Le 12 septembre 2022, X _____ a conclu céans à l'annulation de cette décision et au renvoi du dossier « à l'autorité administrative » pour nouvelle décision dans le sens du recours. A l'appui de ces conclusions, elle argue d'une constatation inexacte des faits et d'une violation du droit, en particulier de l'art. 24 LAT. En substance, elle reproche à l'autorité précédente de n'avoir pas analysé séparément la légalité de chacun des aménagements litigieux. Or, deux d'entre eux, à savoir la chambre froide et le conteneur, étaient régularisables. La CCC était, en effet, disposée à admettre la chambre froide. Quant au conteneur-cuisine, que la recourante indiquait avoir installé en lieu et place des deux WC autorisés, il ne constituait pas un volume supplémentaire et s'intégrait bien mieux au paysage que les anciens WC. Sous l'angle de la remise en état, la recourante prétend que sa bonne foi aurait dû être reconnue et protégée. Elle argue du caractère disproportionné de la remise en état en reprenant les arguments résumés ci-dessus. Elle ajoute que les dérogations à la règle étaient en l'occurrence mineures, l'impact des

installations étant de son point de vue négligeable. Les refuser revenaient à instaurer une différence inadmissible de traitement par rapport aux aménagements autorisés déjà présents sur le site. Enfin, la pesée des intérêts à laquelle le Conseil d'Etat s'était livré était viciée, l'intérêt public économique et touristique que présentait le kiosque, pourtant reconnu par la commune, ayant été occulté. A titre de moyens de preuve, la recourante sollicite l'édition des dossiers des autorités précédentes et propose d'inspecter les lieux.

Le 5 octobre 2022, la commune de A _____ s'est référée à ses précédentes écritures.

Dans sa réponse du même jour, le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours. Dans une écriture du 27 septembre 2022 annexée à cet envoi, la CCC en a fait de même en se référant aux décisions précédentes ainsi qu'à la solution transactionnelle du 1^{er} avril 2021, qu'elle a confirmée.

Le 21 octobre 2022, la recourante a réitéré sa proposition d'inspection des lieux.

L'instruction s'est close le 24 octobre 2022 par la communication de cette écriture au Conseil d'Etat ainsi qu'à la commune de A _____.

Considérant en droit

1.

1.1 Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 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 Les dossiers des autorités précédentes ont été déposés. Ils contiennent plusieurs photographies ainsi qu'une vue aérienne rendant valablement compte des installations litigieuses et du rapport qu'elles entretiennent avec le site concerné et son environnement (cf. p. 1 du dossier de la CCC et p. 68 et 69 du dossier du CE). Le Tribunal est ainsi en mesure de statuer en connaissance de cause et renonce dès lors à procéder à une inspection des lieux (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. Le litige concerne un ordre de remise en état des lieux visant une tente-pavillon, une chambre froide ainsi qu'un conteneur-cuisine aménagés sur le site d'un kiosque à fruits dont la CCC avait autorisé la construction, en 2008, sur une parcelle en zone agricole

bordant la route du C _____. Personne ne conteste le fait que ces trois objets ont été installés sans autorisation de construire.

3. Les autorités précédentes ont jugé que leur régularisation était manifestement exclue et ont ordonné, respectivement confirmé la remise en état des lieux. La recourante conteste cette appréciation s'agissant de la chambre froide et du conteneur-cuisine en arguant d'une violation de l'art. 24 LAT et d'une constatation inexacte des faits de la part du Conseil d'Etat. Dans son grief de violation du principe de proportionnalité, elle relève que l'autorité doit fixer un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de régulariser les travaux, sauf si une régularisation est manifestement exclue (art. 57 al. 2 et 3 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions [LC ; RS/VS 705.1]), point de procédure qu'il sied de traiter dans ce contexte.

3.1 L'art. 24 LAT régit les exceptions prévues hors de la zone à bâtir. Il prévoit que des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations ou pour tout changement d'affectation, en dérogation à l'art. 22 al. 2 let. a LAT, lorsque deux conditions, cumulatives, sont réunies : d'une part, l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination (let. a) ; d'autre part, aucun intérêt prépondérant ne s'y opposer (let. b).

3.1.1 L'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT lorsqu'un 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). Seuls des critères objectifs sont déterminants, à l'exclusion de préférences dictées par des raisons de commodité ou d'agrément (cf. ATF 136 II 214 consid. 2.1).

Dans certains cas, la jurisprudence admet que l'implantation hors de la zone à bâtir d'un nouvel ouvrage non conforme à la zone peut être imposée par sa destination à titre « dérivé », lorsqu'il constitue une annexe à une exploitation principale existante. Il est dans cette hypothèse nécessaire que l'implantation hors de la zone à bâtir de l'ouvrage principal ait elle-même été imposée par sa destination et que des impératifs techniques et économiques sérieux rendent indispensable la réalisation de la nouvelle construction

à l'endroit et dans les dimensions prévus (arrêt du Tribunal fédéral 1C_131/2019 du 17 juin 2019 consid. 3.2.2 et les références citées). L'examen du caractère relativement imposé par sa destination de l'emplacement implique une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, pesée qui se recoupe avec celle imposée par l'art. 24 let. b LAT (ATF 141 II 245 consid. 7.6.2). L'application du critère de l'art. 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. arrêts 1C_434/2021 du 17 août 2022 consid. 3.1 et les références).

3.1.2 Dans la pratique, la seule question de savoir si l'implantation d'une construction est imposée par sa destination requiert déjà une pesée des intérêts (évaluation de site prenant en considération les alternatives raisonnablement envisageables), car il s'agit de déterminer si des motifs particulièrement importants et objectifs font apparaître le site retenu hors de la zone à bâtir comme beaucoup plus favorable qu'un site en zone à bâtir (Rudolf Muggli, in : Heinz Aemisegger et al. [éd.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone bâtir, Zurich 2017, n. 20 *ad* art. 24 LAT et les références). Aussi est-il judicieux d'examiner les deux conditions de l'implantation imposée par la destination de la construction et de l'absence d'intérêts s'opposant au projet dans le cadre d'une seule et même démarche, englobant évaluation de site et pesée des intérêts (*ibidem*). Si des intérêts importants le commandent, on pourra refuser l'octroi de la dérogation, ou l'assortir de toute charge ou condition conforme au principe de proportionnalité. Un déplacement, un redimensionnement, un traitement architectural différent, une limitation du projet dans le temps ou des mesures d'accompagnement de nature constructive, sont susceptibles de tenir suffisamment compte des intérêts militant contre le projet initial (Rudolf Muggli, *op. cit.*, n. 23 *ad* art. 24 LAT et les références).

3.2 Aux termes de l'art. 57 al. 1 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire, l'autorité compétente fixe un délai convenable au perturbateur pour se déterminer sur les travaux exécutés. Si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, elle impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués (art. 57 al. 2). Ainsi que le relève la recourante, ce n'est que si une régularisation est manifestement exclue d'emblée que l'autorité compétente rend une décision de remise en état des lieux conforme au droit (al. 3). Le Tribunal fédéral a cependant jugé, concernant la question d'une éventuelle régularisation de travaux effectués sans autorisation hors zone à bâtir, que l'art. 57 al. 3 LC ne trouvait pas application (arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 8.3). Il a relevé que le droit des constructions hors de la zone à bâtir était, en principe, exclusivement régi par le droit fédéral, le droit cantonal pouvant certes prévoir

des restrictions selon l'art. 27a LAT. Cependant, dans la mesure où le droit fédéral ne permettait de renoncer à un ordre de remise en état que lorsque le maître de l'ouvrage avait des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit, l'art. 57 al. 3 LC, moins restrictif dans sa formulation, ne pouvait trouver application hors de la zone à bâtir (*ibidem* et les références).

3.3 En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que la chambre froide n'était pas imposée par sa destination et que son maintien n'était dicté par aucun intérêt prépondérant. La recourante conteste cette appréciation en se prévalant du fait que la CCC s'était, dans sa lettre du 1^{er} avril 2021, déclarée prête à autoriser cette installation, reconnaissant par là même que les conditions de l'art. 24 LAT étaient remplies.

Si l'on se réfère à la teneur de ce courrier, l'on ne saurait affirmer, comme le fait la recourante, que la CCC aurait admis que la chambre froide litigieuse répondait aux réquisits d'un permis dérogatoire. En réalité, cette autorité a simplement indiqué qu'elle était (tout au plus) disposée à admettre l'implantation d'une chambre froide en sus des éléments autorisés en 2008. Elle a toutefois précisé que cette installation devrait être placée de façon discrète derrière les chalets autorisés et que des plans devraient le cas échéant être déposés en vue de la délivrance d'une autorisation de construire complémentaire. L'autorité précédente n'a pas manqué de mentionner l'existence de cette solution transactionnelle (cf. p. 9 de sa décision). Elle a cependant constaté, à juste titre, que les dimensions de cette chambre froide, que la CCC pouvait envisager à condition qu'elle soit placée discrètement derrière les chalets autorisés, devaient encore être définis et que des plans être encore déposés dans le cadre d'une demande d'autorisation complémentaire. De ce point de vue, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a jugé qu'une réforme de la décision de la CCC n'était « guère envisageable ». Ces éléments dissuadent de considérer que la chambre froide visée par l'ordre de remise en état soit, dans la configuration actuelle, régularisable, respectivement qu'il existe des chances sérieuses de la faire reconnaître comme conforme au droit. Il ressort du dossier que cet objet se trouve stationné au milieu des prairies caractérisant le site considéré, en retrait des cabanons autorisés, sans aucun souci d'intégration. Sa présence, en soi insolite en zone agricole, apparaît ainsi clairement dérangeante et se heurte à des intérêts prépondérants contraires (art. 24 let. b LAT), soit ceux visant à préserver le paysage et à éviter, à tout le moins, la dispersion de constructions en soi non conformes à la zone agricole. Au demeurant, il convient d'observer que la délivrance d'un permis sur la base de l'art. 24 LAT, même aux conditions évoquées par la CCC dans sa lettre du 1^{er} avril 2021, ne va pas de soi, ce que cette autorité reconnaît elle-même en

évoquant, à propos de la solution consensuelle trouvée, d'une application « large » de cette norme fédérale. Or, comme on l'a vu, il s'agit bien plutôt de se montrer strict dans l'application de l'art. 24 LAT. Dans ce sens, la délivrance d'une autorisation dérogatoire supposera à tout le moins de démontrer de manière probante – ce qui n'est pas acquis – que des impératifs techniques et économiques sérieux rendent indispensable la présence d'une chambre froide, installée à demeure et hors du volume des constructions autorisées à l'endroit et dans les dimensions prévues. Le Tribunal ne saurait dès lors censurer le refus des autorités précédentes d'autoriser *a posteriori* la chambre froide objet du litige.

3.4 L'appréciation (implicite) des autorités précédentes sur l'absence de chances sérieuses de faire reconnaître le conteneur-cuisine comme conforme au droit résiste également aux critiques de la recourante.

L'implantation de cet ouvrage dans la zone agricole considérée n'est à l'évidence pas imposée par sa destination. Elle ne l'est pas davantage à titre « dérivé ». Il importe à ce propos de rappeler que les trois cabanons autorisés en 2008 par la CCC l'ont été, expressément, au titre de « kiosque à fruits ». L'on ne voit dès lors pas que des motifs techniques ou d'exploitation se rapportant au kiosque puissent justifier la mise en place d'un conteneur-cuisine. Certes, l'on comprend bien que cette installation donne à la recourante la possibilité d'élargir de manière appréciable son offre. Cela ne permet cependant pas de considérer que l'installation serait liée à l'exploitation du kiosque à fruits au sens restrictif où l'entend la jurisprudence rappelée précédemment. La recourante allègue, dans ce contexte, que son bénéfice provient essentiellement des ventes de la buvette, qui assurerait ainsi la survie du kiosque. De telles considérations n'en restent pas moins des motifs subjectifs propres à la recourante, quoi que cette dernière en dise (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_627/2018 du 4 septembre 2019 consid. 3.6). L'on peut enfin concevoir que le kiosque constitue une vitrine pour les produits locaux et qu'il participe au développement touristique et économique de la région, comme le relève la recourante en se référant à l'avis exprimé là-dessus par la commune de A _____. Cela ne saurait toutefois justifier une extension de l'offre initiale à la faveur de l'implantation, en zone agricole, d'autres installations non conformes, sans rapport intrinsèque avec les constructions autorisées en tant que kiosque à fruits. Admettre de telles considérations de rentabilité reviendrait à légitimer, dans ce cas et d'en d'autres, une multiplication de constructions dérogatoires et donc à urbaniser le paysage agricole, ce qu'il convient justement d'éviter à la faveur d'une application stricte de l'art. 24 LAT (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4). De ce point de vue, le fait que le

conteneur-cuisine occupe la place des WC autorisés en 2008 et que son intégration soit, selon la recourante, meilleure – le volume métallique n'en détonne pas moins dans le paysage – ne revêt pas un poids décisif.

Pour ces différents motifs, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat a confirmé le refus de régulariser la conteneur-cuisine, décision que la CCC avait d'ailleurs formellement entérinée le 10 février 2022 dans le cadre des discussions transactionnelles.

3.5 Enfin, la recourante ne prétend pas ni *a fortiori* n'entreprind de démontrer que la tente-pavillon puisse, pour sa part, être régularisée sous l'angle de l'art. 24 LAT. Force est de reconnaître, avec le Conseil d'Etat, que cet aménagement ne correspond assurément pas à une construction attendue dans la zone agricole. En outre, de par sa taille imposante et de par son coloris, elle porte une atteinte significative au site, qui occupe des prairies dans un secteur situé à l'écart des zones urbanisées (cf. photographies et orthophoto figurant au dossier).

4. Il reste dès lors à examiner si l'ordre de remise en état respecte les principes de la bonne foi et de la proportionnalité (cf. art. 46 al. 2 de l'ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions [OC ; RS/VS 705.100]), ce que conteste la recourante dans un deuxième pan de son mémoire.

4.1 Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. Cette séparation doit, par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte, comme relevé plus haut (*supra* consid. 3.4). Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé (arrêt 1C_50/2020 précité consid. 8.1.1). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (*ibidem*).

Selon la jurisprudence, l'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de la proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou

encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit (ATF 132 II précité consid. 6). Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (ATF 123 II 248 consid. 4a).

4.2 L'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101) oblige les organes de l'Etat et les particuliers à agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). La jurisprudence déduit de ce principe général le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'article 9 *in fine* Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition (1°) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2°) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3°) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4°) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5°) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée. Même si les conditions posées pour bénéficier de la protection de la bonne foi sont réalisées, il faut en outre examiner si l'intérêt public à l'application du droit impératif ne l'emporte pas sur le principe de la bonne foi ; cet examen s'opère par la pesée des intérêts privés de l'administré de se voir protégé dans sa bonne foi et l'intérêt public à l'application régulière du droit objectif (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C_160/2011 du 8 novembre 2011 consid. 4.1 et les références). Autrement dit, même si la bonne foi du destinataire d'un ordre de remise en état devait être reconnue, elle ne saurait le prémunir contre l'intervention de l'autorité de surveillance destinée à rétablir une situation conforme au droit lorsque cette intervention est conforme au principe de la proportionnalité (arrêt 1C_50/2020 précité consid. 8.2.2).

4.3 Sous l'angle de la bonne foi, la recourante fait valoir que l'autorisation de construire du 13 juin 2008 et le permis du 15 janvier 2014 régularisant le changement de matériaux de couverture des cabanons ne lui avaient jamais été notifiés, mais l'avaient été à l'ancienne propriétaire du kiosque. Aussi ne pouvait-elle se douter que les installations litigieuses n'étaient pas couvertes par l'autorisation de construire. En outre, elle avait acquis l'ensemble des aménagements quelque deux mois après que la CCC eût rendu

une décision sur une « régularisation de ces constructions ». Or, la CCC avait, à ce moment-là, uniquement reproché l'enduit utilisé pour recouvrir les toits des cabanons, mais aucunement les installations supplémentaires, pourtant déjà présentes à ses dires. A suivre la recourante, la CCC aurait ainsi créé une apparence de droit sur laquelle elle pouvait légitimement se fonder. La recourante excipe par ailleurs de l'autorisation d'exploiter délivrée par le conseil municipal de A _____ le 8 avril 2014. Il en ressortait que les constructions en cause étaient conformes aux règles relatives à l'aménagement du territoire, question qu'il incombait à l'exécutif local de vérifier conformément à l'art. 5 LHR, quoi qu'en avait jugé le Conseil d'Etat en tablant sur les explications du message relatif à cette loi, dont le contenu ne pouvait être raisonnablement opposé à un simple administré. Au demeurant, quand bien même la vérification commandée par la LHR eût été omise, l'autorisation d'exploiter n'avait fait l'objet d'aucun recours de la part de la CCC. La recourante estime qu'elle pouvait, dès lors, valablement s'y fier. Enfin, elle fait remarquer que l'avenant au contrat de bail loyer du 23 mars 2003 stipulait que si elle ne devait pas obtenir l'autorisation d'exploiter, la reprise de bail n'aurait pas lieu.

4.4 L'argumentation avancée par la recourante tombe d'emblée à faux s'agissant de la tente-pavillon et n'implique pas d'examiner si les conditions précitées sont remplies, démonstration à laquelle la recourante ne se livre d'ailleurs pas. En effet, il ressort du dossier et des propres allégations de l'intéressée que c'est elle qui a mis en place cette installation, ceci en 2016, soit postérieurement aux différentes autorisations sur la base desquels elle excipe de sa bonne foi. Certes, la tente-pavillon dont la CCC a ordonné l'enlèvement a remplacé une ancienne tonnelle endommagée par des intempéries. La nouvelle installation est cependant implantée à demeure, ce qui n'était pas le cas de l'ancienne d'après les explications concordantes de la commune et de l'ancienne propriétaire du kiosque. En outre, l'examen des photographies versées au dossier permettent de constater que ses dimensions sont bien plus importantes que l'ancienne tonnelle. Dans ces conditions, la recourante ne pouvait se croire en droit de mettre en place un pareil aménagement sans autorisation.

Le moyen n'est pas mieux fondé s'agissant du conteneur-cuisine attendu que la recourante admet également que c'est elle qui l'a installé (allégué 17 du recours), sans non plus solliciter de permis au préalable. Peu importe, dès lors, que cet objet eût pu se trouver déjà là – ce qui n'est au demeurant pas établi – lorsque le conseil municipal de A _____ a délivré l'autorisation d'exploiter, en avril 2014. La recourante ne pouvait de bonne foi partir de l'idée que cette autorisation communale portée en application de

la LHR, parce qu'elle était censée intégrer un contrôle incident de la conformité des constructions au droit de l'aménagement du territoire, pouvait valablement remédier à l'absence d'un permis de construire émanant de la CCC, dont la compétence exclusive hors zone est claire et ne saurait être ignorée par les justiciables, comme l'a relevé à plusieurs reprises le Tribunal (cf. p. ex. ACDP A1 17 47 du 16 novembre 2018 consid. 4.1.1, ACDP A1 16 11 du 12 août 2016 consid. 2.3.2). Dans le même ordre d'idées, l'on ne saurait sérieusement considérer, comme semble le faire la recourante, que la décision de la CCC régularisant le matériau de couverture des cabanons puisse, pour son destinataire et les successeurs en droit des installations concernées, constituer l'assurance que la situation soit, s'agissant d'autres ouvrages n'ayant jamais fait l'objet d'une autorisation de construire voire ayant été installés ultérieurement à ce prononcé, conforme au droit. L'argument confine à la mauvaise foi, tout comme celui consistant en substance à prétendre que la CCC serait déchue du droit d'intervenir faute d'avoir fait opposition, en son temps, à la mise à l'enquête de la demande d'exploiter en application de la LHR.

Les considérants qui précèdent valent également pour la chambre froide. L'on ajoutera, dans l'hypothèse où celle-ci se trouvait déjà sur place lorsque la recourante avait repris l'exploitation du kiosque, que l'intéressée doit se laisser opposer la mauvaise foi de ses prédécesseurs (arrêt du Tribunal fédéral 1C_122/2016 du 7 septembre 2016 consid. 6.2.3 et les références) et que d'éventuelles assurances que ceux-ci lui auraient communiquées ne sont pas pertinentes sous l'angle de bonne foi dont la protection est ancrée à l'art. 9 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101).

4.5 En tout état de cause, l'intérêt à la remise en état des lieux apparaît ici prépondérant. Dans l'examen du principe de proportionnalité, le Conseil d'Etat a valablement rappelé que les règles relatives à la délimitation de la zone à bâtir, respectivement à la prohibition de construire hors des zones à bâtir, répondaient à une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire et que l'intérêt public sur lequel ces règles étaient fondées ne pouvait qu'être qualifié d'important. Or, en l'espèce, l'atteinte infligée à ce principe essentiel d'aménagement ne saurait être relativisée, comme le voudrait la recourante. Que ce soit par leur destination, leur apparence ou encore leur emplacement (chambre froide), les trois installations visées par l'ordre de remise en état sont étrangères à la zone agricole. Peu importe, à cet égard, que le conteneur-cuisine ait pris la place de WC autorisés. Les ouvrages en cause aggravent incontestablement l'atteinte portée au caractère inconstructible de ce secteur situé dans un environnement naturel pour le reste préservé. La recourante se plaint à cet égard d'une différence de traitement eu égard au

fait que les autres constructions faisaient déjà l'objet d'une dérogation. Ces constructions ont été autorisées à l'époque en qualité de kiosque à fruits, à la faveur d'une application que la CCC qualifie elle-même de « large » de l'art. 24 LAT. En tous les cas, il ne saurait être question d'admettre, sur la base de ce permis, d'autres installations non conformes à la zone agricole. Hormis sous l'angle du manque-à-gagner – élément non étayé par la recourante – que la suppression de ces installations peut induire, l'on observera qu'il s'agit d'ouvrages démontables ou susceptibles d'être facilement évacués. L'on ne se trouve dès lors pas en présence d'une mesure conduisant à la démolition pure et simple d'une construction illégale. L'on peut pour le reste renvoyer au considérant 3.4, qui répond aux objections de la recourante prises de l'intérêt public économique lié à l'exploitation et au maintien du kiosque. En définitive, le Conseil d'Etat n'a donc nullement violé le principe de proportionnalité en confirmant l'ordre de remise en état litigieux.

5.

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

5.2 Par économie de procédure, il convient de fixer céans, au 31 août 2023, le nouveau délai de remise en état, celui imparté par la CCC étant échu.

5.3 Les frais sont mis à la charge de la recourante, qui succombe et qui n'a de ce fait pas droit à des dépens (art. 89 al. 1 et 91 al. 1 *a contrario* LPJA). Eu égard aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites fixés par les articles 13 alinéa 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/VS173.8]), ces frais sont arrêtés à 1500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Le délai imparti à la recourante pour procéder à la remise en état des lieux conforme au droit est fixé au 31 août 2023.
3. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge la recourante, qui n'a pas droit à des dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Eléonore Lugon, avocate à Martigny, pour la recourante, à la commune de A _____, à A _____, au Conseil d'Etat, à Sion, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial ARE, 3003 Berne

Sion, le 16 mai 2023