

A1 21 44

JUGEMENT DU 24 NOVEMBRE 2021

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Léna Jordan, greffière *ad hoc* ;

en la cause

X _____, recourante, représentée par Maître Didier Locher

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée

et

COMMUNE DE A _____, autorité concernée

(Construction & urbanisme)

recours de droit administratif contre la décision du 3 février 2021 du Conseil d'Etat

Faits et procédure

A. L'hoirie de feu B _____, représentée par son unique membre restante, X _____, est propriétaire de la parcelle n° xxx, plan n° xxx, bâtiment n° xxx, au lieu-dit « C _____ », sise sur la Commune de A _____, laquelle est située en zone agricole au sens de l'art. 111 du règlement communal des constructions et de zones (ci-après : RCCZ), homologué par le Conseil d'Etat le 25 mai 1994.

B. Par décision du 30 janvier 2014, la Commission cantonale des constructions (ci-après : CCC) a accordé à X _____, une autorisation de construire visant à l'installation de panneaux solaires ainsi qu'à la reconstruction du porche d'entrée situé à l'est du bâtiment.

Le 1^{er} octobre 2016, la Commission communale des constructions a procédé au contrôle des travaux effectués. Elle a constaté que l'ancienne fumassière avait été refaite en béton et que des travaux avaient été effectués à l'intérieur du bâtiment.

C. A la suite d'une visite de la Commission communale et cantonale des taxes sur place, le 19 mai 2017, une demande de régularisation a été déposée par X _____ auprès de la Commune le 24 mai 2017. Celle-ci a transmis la demande à la CCC avec préavis positif de la Commission communale des constructions du 7 juin 2016 [*recte* : 2017].

La CCC a constaté, dans un courrier du 28 juin 2017, que les travaux suivants avaient été effectués sans autorisation : l'aménagement de nouveaux locaux habitables réalisés dans le volume bâti, la modification de façade par la fermeture du balcon latéral, les modifications apportées à la seule (suppression des façades) et la création d'aménagements extérieurs (murets et places en béton armé, terrasse en pierres, pose de barrière). Elle a requis une détermination de la requérante sur ceux-ci ainsi que le dépôt de documents supplémentaires. Le même jour, l'autorité cantonale a retourné les dossiers à la Commune pour qu'elle procède à certains compléments ainsi qu'à la mise à l'enquête publique.

D. La Commune a mis à l'enquête publique dans le Bulletin officiel (B.O) n° xxx du xxx 2017 le projet déposé par la requérante. Celui-ci n'ayant fait l'objet d'aucune opposition, il a été retransmis à la CCC le 15 septembre 2017 pour la suite de la procédure, avec un nouveau préavis positif du Conseil communal du 4 septembre 2017, lequel avait été émis sous réserve que les manquements à la protection incendie AEAI soient réglés.

Le 13 juin 2018, une vision locale a été effectuée par un inspecteur des constructions qui a établi un rapport photographique et a réclamé de nouveaux plans réalisés dans les règles de l'art. Ceux-ci ont été transmis le 10 septembre 2018. A la suite de nouvelles adaptations requises par l'autorité, des documents ont encore été remis les 3 décembre et 11 décembre 2018.

Le 11 janvier 2019, le Service cantonal de l'énergie et des forces hydraulique a préavisé positivement le projet. Le 10 mai 2019, l'Office cantonal du feu a également rendu un préavis positif, sous certaines conditions. Par écriture du 3 juin 2019, le Service de l'agriculture a informé la CCC qu'aucune activité agricole reconnue n'était exercée par la requérante et que le chalet n'était plus utilisé à de telles fins, mais, au contraire, il était loué en dehors de l'agriculture. Il précisait encore que le pré attenant pouvait être fauché ou pâturé par un agriculteur du voisinage et qu'il n'existait aucune nécessité de conserver l'étable et le fenil. Dès lors, la clause du besoin agricole ne s'appliquait pas au dossier. Enfin, le 19 juillet 2019, le Service du développement territorial (SDT), se calquant sur l'avis du 18 janvier 2019 du Service des bâtiments, monuments et archéologie (SBMA), a rendu un préavis négatif, au motif que la transformation du chalet ne maintenait pas l'identité du bâtiment et que les aménagements extérieurs n'étaient pas imposés par leur destination hors de la zone à bâtir.

D. Par décision du 22 août 2019, notifiée le 5 décembre 2019, la CCC a accordé une autorisation de construire partielle à X _____, sur la base de l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700), pour les aménagements intérieurs. Pour des raisons de proportionnalité, ceux-ci étaient tolérés, de même que les modifications apportées aux façades, en particulier la baie vitrée installée à l'ouest. A l'inverse, les travaux extérieurs avaient un fort impact sur l'ensemble du projet et ne constituaient pas un agrandissement mesuré au sens de l'art. 42 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT ; RS 700.1). Ils avaient été réalisés pour des motifs de convenance personnelle et ne respectaient pas le principe de la séparation entre les parties constructibles et non-constructibles du territoire, de sorte qu'ils ne pouvaient pas être régularisés. De par les violations manifestes des dispositions légales, il existait un intérêt public à la suppression de la situation illicite. En particulier, le revêtement bitumeux et la partie sud du couvert d'entrée, les murs en béton armé à l'est et le muret en éléments préfabriqués réalisé à l'ouest du bâtiment ne pouvaient faire l'objet d'une autorisation de construire *a posteriori*, ni être conservés. Ils devaient ainsi être démontés. La CCC acceptait cependant de tolérer les surfaces goudronnées de la route d'accès et de la place aménagée dans l'alignement du couvert d'entrée (à l'est) ainsi que la terrasse en dalles naturelles à

l'ouest du bâtiment. Les autres aménagements extérieurs devaient être remis en l'état au sens de l'art. 57 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 (LC ; RS/VS 705.1). Un délai au 31 mai 2020 était imparti à la requérante pour procéder aux travaux nécessaires.

Le même jour, par décision notifiée également le 5 décembre 2019, la CCC a émis un mandat de répression infligeant une amende d'un montant de 2'000 francs à la charge de l'hoirie, par X _____, pour exécution de travaux sans autorisation au sens de l'art. 61 LC.

E. Le 27 décembre 2019, X _____ a interjeté recours administratif à l'encontre de ce prononcé, sans l'assistance d'un conseil juridique. Elle invoquait, en substance, avoir rénové le chalet pour une utilisation agricole future. En particulier, la fumassière, qui avait toujours existé à cet endroit, devait être fonctionnelle afin de pouvoir servir lors de l'utilisation de l'écurie, située du même côté du bâtiment. Ainsi, la clause du besoin agricole était remplie. Elle précisait encore que le chalet était entouré de 30'000 m² de terrain agricole. L'ordre de suppression de la partie goudronnée située à l'avant du chalet (au sud) était également contesté, au motif qu'il n'était d'aucune utilité de remettre du gravier à cet endroit. La recourante s'engageait cependant à démonter et à évacuer les objets en préfabriqué situés à l'ouest du bâtiment et à végétaliser le talus en question.

Faisant suite à une ordonnance du Conseil d'Etat du 3 janvier 2020, la recourante a, par écriture du 6 janvier 2020, fait parvenir à l'autorité la décision attaquée. Dans le même courrier, celle-ci a également contesté le montant de l'amende prononcée par la CCC, au motif que sa situation financière ne lui permettait pas de la régler. Elle indiquait également que les travaux de remise en état, en particulier le retrait de la partie goudronnée en aval et le retrait des murs en béton de la fumassière étaient trop coûteux.

Le recours à l'encontre du mandat de répression a été transmis à la CCC par le Conseil d'Etat, comme objet de sa compétence au sens de l'art. 7 al. 3 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA ; RS/VS 172.6) le 21 janvier 2020.

F. Le Conseil d'Etat, par décision du 3 février 2021, a rejeté le recours au motif que les aménagements extérieurs ne pouvaient être régularisés en raison de leur grand impact sur l'ensemble du projet, qui ne permettait pas de maintenir l'identité du bâtiment. Il ressortait, en effet, des photos figurant au dossier qu'au vu des dimensions des aménagements, des matériaux utilisés et du fait que la parcelle se situait en zone agricole, que les travaux avaient modifié le paysage et ne pouvaient pas être qualifiés

de mineurs. Des raisons de convenance personnelle ne sauraient ainsi permettre de déroger aux règles de l'aménagement du territoire. De plus, malgré les dires de la recourante selon lesquels les aménagements avaient été effectués en vue d'une exploitation agricole à l'avenir par l'une des futures générations, aucune pièce au dossier n'attestait d'une quelconque activité agricole actuelle ou future. En particulier, la fumassière, qui était soumise à autorisation, n'était pas utilisée en tant que telle. Le Service de l'agriculture avait, par ailleurs, précisé dans sa correspondance du 3 juin 2019, que le chalet était loué sans aucun lien avec l'agriculture, que le pré attenant pouvait être fauché par un agriculteur du voisinage et qu'il n'y avait aucune utilité à conserver l'étable et le fenil, la clause agricole ne pouvant pas être invoquée dans ce dossier. De plus, de jurisprudence constante, les inconvénients financiers résultant de travaux de remise en état devaient céder le pas aux intérêts publics prépondérants en jeu.

G. Le 10 mars 2021, X _____ a interjeté recours de droit administratif à l'encontre de ce prononcé, par l'intermédiaire de Maître Didier Locher. La recourante contestait l'établissement des faits et invoquait une application erronée des art. 16 LAT et 22 ss LAT. Selon elle, les aménagements litigieux auraient dû être purement et simplement autorisés. De plus, les travaux avaient été entrepris dans l'unique but de relancer une activité agricole et non dans celui de réaliser une plus-value ou pour des besoins égoïstes, ce que l'autorité inférieure avait ignoré. Sur le fond, trois éléments demeuraient litigieux : en premier lieu, contrairement à ce qui avait été retenu par le Conseil d'Etat, la réfection de la fumassière était conforme à la zone agricole. Celle-ci était préexistante et se trouvait dans un état de détérioration avancé. Les travaux effectués étaient ainsi indispensables en vue d'une exploitation agricole comprenant du bétail. Elle n'était, enfin, aucunement utilisée à d'autres fins, comme l'avait retenu à tort l'autorité intérieure. L'intervention était réduite et mesurée au sens de l'art. 42 LAT et devait ainsi être autorisée. En second lieu, le revêtement bitumeux situé en aval du chalet (côté sud) était nécessaire pour assurer une exploitation tout au long de l'année de l'activité agricole. En effet, il avait remplacé un revêtement constitué de graviers, qui rendait les manœuvres hivernales dangereuses en raison de la difficulté à déneiger le terrain qui allait de pair avec ce matériau. L'impact visuel de cet aménagement était, de plus, réduit compte tenu du fait que le gravier était très similaire à un revêtement bitumeux. Enfin, l'entrée principale de l'habitation se situant du côté sud du chalet, cela rendait la surface goudronnée créée devant le bâtiment conforme aux normes usuelles d'un accès au logement et nécessaire à un usage effectif de celui-ci. En troisième lieu, la recourante invoquait une violation du principe de la proportionnalité. En effet, l'ordre de remise en

état des lieux contrevenait à ce principe, dès lors que X _____ avait fait preuve de bonne foi durant toute la procédure et s'était fiée aux recommandations des professionnels. L'unique but de ces travaux avait été de permettre un usage agricole du bâtiment, lequel était d'autant plus pertinent que la parcelle était entourée de 30'000 m² de terres agricoles. Les travaux effectués sur la fumassière et la pose du revêtement bitumeux n'avaient eu qu'un objectif sécuritaire et ne dénaturaient pas l'aspect visuel de l'ensemble. Ainsi, pour autant qu'une violation de la loi puisse être retenue, celle-ci serait extrêmement mineure. Le coût de la suppression de ces installations était manifestement exorbitant et disproportionné au regard de l'impact des travaux réalisés, mais également de la situation financière de la recourante, qui avait conduit, dans la procédure parallèle, à une réduction de l'amende prononcée par la CCC. Ni la nature, ni l'affectation de l'immeuble n'étaient affectées. Dès lors, la décision entreprise violait le principe de proportionnalité, ce d'autant plus qu'elle s'était abstenue d'examiner la possibilité de mettre en œuvre des mesures moins incisives.

Enfin, la suspension de la procédure était requise afin que le conseil de la recourante puisse prendre connaissance du dossier.

H. Par ordonnance du 15 mars 2021, la cause a été suspendue jusqu'au 16 avril 2021. Sur requête de la recourante, une prolongation de la suspension a été accordée jusqu'au 17 mai 2021. Le 21 mai 2021, l'instruction a repris.

Par écriture du 25 juin 2021, la Commune a confirmé les avis positifs émis lors des séances du Conseil municipal et s'en est remise à dire de justice. Le 29 juillet 2021, la CCC a renoncé à se déterminer. Le 11 août, le Conseil d'Etat a transmis son dossier, s'est référé aux faits et motifs de la décision entreprise et a proposé le rejet du recours.

Sur requête de la recourante, le dossier complet lui a été transmis pour consultation le 18 août 2021. Par écriture du 30 septembre 2021, elle a confirmé ses conclusions, a formulé diverses observations complémentaires et a déposé de nouvelles pièces.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 79a al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA).

2. A titre de moyens de preuve, la recourante a sollicité son interrogatoire, l'édition du dossier constitué et une vision locale.

2.1 La procédure administrative est en principe écrite et le recourant n'a pas le droit inconditionnel à faire valoir son point de vue par oral (arrêt du Tribunal fédéral 8C_90/2020 du 17 novembre 2020 consid. 4.3.3). En outre, une autorité peut renoncer à procéder à une mesure d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1).

2.2 En l'espèce, la recourante eu l'occasion de s'exprimer à maintes reprises par écrit (notamment les 7 juillet 2017, 26 décembre 2017, 27 décembre 2019 [recours administratif], 6 janvier 2019, 24 février 2020, 12 mars 2020, 10 mars 2021 [recours de droit administratif] et 30 septembre 2021) et par oral lors de la visite sur place du 13 juin 2018. Son interrogatoire est donc superflu. Quant à la vision locale, elle n'est pas essentielle compte tenu du fait que le dossier à disposition du Tribunal contient de nombreuses photographies des lieux et des aménagements litigieux (cf. pièces n° 2 et 13 du dossier communal, pièces n° 1, 12 et 32 du dossier de la CCC et pages 36-37 et 118 du dossier du Conseil d'Etat), ainsi que divers plans et coupes du bâtiment (pièce n° 13 du dossier communal, pièces n° 1, 7, 9, 15, 26, 32 du dossier CCC). Ces deux moyens de preuves sont donc rejetés.

Le dossier du Conseil d'Etat a été produit en cause, de même que celui de la Commune et de la CCC, si bien que la demande en ce sens de la recourante est satisfaite.

3. Dans un premier grief, la recourante se plaint d'un établissement inexact des faits (art. 47 al. 2 LPJA) quant à son objectif dans la réalisation des travaux.

3.1 La constatation des faits est incomplète lorsque toutes 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 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. ; RS 101 ; ATF 136 II 304 consid. 2.4) 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 (ATAF 2007, no 37, p. 462). 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).

3.2 En l'espèce, rien ne montre que le Conseil d'Etat aurait établi les faits de manière arbitraire. Au contraire, il retient, à plusieurs endroits de la décision entreprise (cf. notamment consid. D, consid. 2, et consid. 3.2 dudit prononcé), que l'objectif de la recourante, selon ses dires, est de pouvoir exercer une activité agricole dans le futur, soit elle-même, soit par ses enfants et petits-enfants. Enfin, contrairement à ce que semble indiquer, à tort, la recourante, à aucun moment le Conseil d'Etat ne lui a attribué une hypothétique volonté de réaliser une plus-value ou de satisfaire à des besoins égoïstes.

Ce grief est donc rejeté.

4. Dans un second grief, la recourante estime qu'une autorisation de construire *a posteriori* aurait dû lui être délivrée pour les travaux extérieurs effectués, en particulier pour la pose du revêtement bitumeux en aval du chalet, côté sud, ainsi que pour le bétonnage de la fumassière, le tout sur la base de l'art. 22 LAT ou, à défaut, des art. 24c LAT et 42 OAT.

4.1 Selon l'article 56 LC, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, l'autorité compétente (soit la CCC si l'ouvrage se situe à l'extérieur des zones à bâtir ; cf. art. 2 al. 2 let. a et 54 al. 1 LC), ordonne leur arrêt total ou partiel et le fait respecter (al. 1) ; cet ordre est une décision immédiatement exécutoire qui ne peut être revue qu'à la suite d'un recours sans effet suspensif (al. 2).

Une fois cette décision prise, l'article 57 al. 1 LC prévoit la fixation d'un délai convenable pendant lequel le perturbateur (par situation et/ou par comportement) pourra s'expliquer sur les travaux non autorisés ; si leur régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'al. 2 astreint l'autorité à fixer au perturbateur un délai pour déposer une demande d'autorisation *a posteriori* et, s'il s'en abstient, à faire élaborer une pareille demande aux frais de l'intéressé, ceux avancés par la collectivité publique étant garantis par une hypothèque légale. L'al. 3 précise que, si une régularisation est manifestement exclue d'emblée, l'autorité ordonne au perturbateur de replacer les lieux dans un état conforme au droit en portant une décision sujette à recours indiquant la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation correspondant à ce réquisit, en arrêtant un délai d'exécution et en annonçant une exécution d'office si le perturbateur n'obtempère pas.

L'article 46 al. 2 de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS/VS 705.100) précise que les autorités de police des constructions (soit la CCC *in casu*, compte tenu de la situation en zone agricole de la parcelle concernée) ordonnent notamment la remise en état des lieux conforme au droit en cas d'exécution illicite des travaux, en tenant compte des principes de la proportionnalité et de la protection de la bonne foi.

4.2 Selon l'article 16 LAT, les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique ; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b).

Sont conformes à l'affectation de la zone agricole, les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice. Cette notion de conformité peut être restreinte en vertu de l'article 16 al. 3 (art. 16a al. 1 LAT).

Plus précisément, aux termes de l'article 34 al. 3 OAT, les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite sont conformes à l'affectation de la zone. Par ailleurs, selon l'al. 4 de cette disposition, une autorisation ne peut être délivrée que si la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (let. a), si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (let. b) et s'il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (let. c). Enfin, les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT).

4.3 En vertu de l'article 24 LAT, et en dérogation à l'article 22 al. 2 let. a LAT, une autorisation dérogatoire peut être délivrée pour de nouvelles constructions ou installations hors de la zone à bâtir lorsque l'implantation de ces constructions ou installations est imposée par leur destination (let. a) et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (let. b).

Selon la jurisprudence, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination au sens de l'article 24 let. a LAT lorsque cette construction est adaptée aux besoins

qu'elle est censée satisfaire et qu'elle ne peut remplir son rôle que si elle est réalisée à l'endroit prévu : une nécessité particulière, tenant à la technique, aux conditions d'exploitation d'une entreprise, ou encore à la configuration ou à la nature du sol, doit imposer le choix de l'endroit. De même, l'implantation hors de la zone à bâtir peut se justifier si l'ouvrage en question ne peut être édifié à l'intérieur de celle-ci en raison des nuisances qu'il occasionne (ouvrage négativement imposé par sa destination, cf. à ce sujet Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Neuchâtel 2001, n. 575 p. 267). Seuls des critères particulièrement importants et objectifs sont déterminants, à l'exclusion de points de vue subjectifs du constructeur ou de motifs de convenance personnelle (ATF 136 II 214 consid. 2.1). L'application de la condition de l'article 24 let. a LAT doit être stricte, dès lors que cette dernière contribue à l'objectif de séparation du bâti et du non-bâti (ATF 124 II 252 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_877/2013 du 31 juillet 2014 consid. 3.1.1 ; voir également Rudolf Muggli, Commentaire LAT, Bâle 2010, n. 3 ad art. 24 LAT ; ACDP A1 19 34 précité consid. 5.2.2).

A teneur de l'article 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Le champ d'application de l'article 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'aménagement (art. 41 OAT). La date déterminante est en principe celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_50/2020 précité consid. 7.4 ; Rudolf Muggli, in : Heinz Aemisegger et al. [édit.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, n. 17 ss ad art. 24c LAT).

Enfin, l'art. 42 OAT règle les modifications qui peuvent être apportées aux constructions et installations érigées selon l'ancien droit. Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la

construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique (al. 1).

La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances (art. 42 al. 3 1^{ère} phrase OAT). Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées: à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (let. a) ; un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c, al. 4, LAT sont remplies; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m², qu'il s'agisse de la surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes); les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié (let. b) ; les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire (let. c).

L'art. 42 al. 4 OAT précise encore que ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'al. 3. L'al. 3, let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure.

4.4 En l'espèce, avec le Conseil d'Etat, force est de constater que les conditions d'une autorisation dérogatoire au sens des articles précités ne sont pas remplies.

En premier lieu, il est constant qu'à ce jour, aucune activité agricole n'est exercée sur la parcelle litigieuse. Or, l'utilisation conforme à leur destination (art. 24 al. 1 let. a LAT) de l'écurie, la grange et la fumassière suppose bien l'existence d'une exploitation agricole réelle.

De même, les conditions posées par l'art. 34 al. 4 OAT ne sont pas remplies. En effet, les travaux entrepris ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole (al. 4 let. a) puisque celle-ci est actuellement inexistante. On ne peut ainsi pas plus admettre qu'une exploitation pour l'instant purement hypothétique puisse subsister à long terme (al. 4 let.

c) ou que celle-ci bénéficie d'un intérêt prépondérant d'implantation à l'endroit prévu (al. 4 let. b).

L'argument selon lequel le revêtement bitumeux en aval du chalet serait indispensable pour effectuer des manœuvres pour les machines agricoles en hiver ne convainc pas, en l'absence totale de tels engins sur le terrain. Quand bien même une utilisation agricole aurait été admise, on peine à voir en quoi la pose d'un revêtement bitumeux en aval du bâtiment aurait été nécessaire à son exploitation. En effet, de l'aveu même de la recourante, cette partie a pour unique utilité de permettre aux habitants d'accéder à l'appartement par les escaliers situés de ce côté du chalet et de faciliter le port des courses : « c'est pour cette raison, comme il peut être constaté sur les photos ci-jointes, cet accès jusque sous le chalet était en gravier. On y dépose la voiture avec ces [sic] courses ou autre » (cf. recours administratif du 27 décembre 2019 ; cf. également p. 87 du dossier du Conseil d'Etat). En outre, on ne voit pas, en quoi un revêtement en gravier empêcherait un tel accès. De surcroît, le fait que, selon la recourante, le goudron est similaire au gravier au niveau visuel ne lui est d'aucune utilité. En l'absence de réalisation des autres conditions à l'octroi d'un permis de construire, un impact visuel minime, tel qu'allégué dans l'écriture du 10 mars 2021, ne saurait en aucun cas être suffisant pour obtenir une quelconque autorisation.

Enfin, la recourante estime que l'art. 42 OAT aurait dû être appliqué à la fumassière, celle-ci étant préexistante. La disposition dont se prévaut la recourante, indique explicitement, à son alinéa 4, que seule peut être reconstruite la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination (cf. également art. 24 al. 1 let. a LAT) au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Or, en l'espèce, bien que la fumassière, la grange et l'écurie aient été érigées selon l'ancien droit, X _____ n'exerce actuellement aucune activité agricole reconnue comme l'a relevé le Service de l'agriculture dans sa correspondance du 3 juin 2019. De plus, il ne ressort pas du dossier que la recourante ait déposé une quelconque demande en ce sens. Une simple exploitation hypothétique future, lors de potentielles futures crises économiques, telle que l'invoque la recourante ne saurait en aucun cas être suffisante pour justifier une dérogation aux règles légales applicables. La recourante ne justifie donc d'aucun besoin agricole, au sens des dispositions précitées, ce qui empêche de considérer que les travaux effectués étaient conformes à la destination de la construction (cf. jurisprudence précitée, consid. 4.3 *surpa*). De surcroît, les aménagements ne peuvent être considérés comme partiels ou mesurés, au sens de l'art. 42 al. 1 OAT, dans la mesure où ils ne respectent pas l'identité du bâtiment et de

ses abords (cf. préavis du SBMA du 18 janvier 2019 et consid. 5.2 *infra*). Enfin, ni la grange, ni l'écurie, ni la fumassière ne semblent avoir été détruites ou démolies au sens de l'art. 42 al. 4 OAT. Les conditions d'application de cet article ne sont ainsi pas remplies, de sorte qu'aucune autorisation ne saurait être accordée à la recourante de ce chef.

Ce grief est donc écarté.

5. Dans un ultime grief, la recourante estime que l'ordre de remise en l'état des lieux viole le principe de la proportionnalité. En effet, les coûts des travaux de remise en l'état seraient exorbitants et bien trop élevés quant à sa situation financière. De plus, le Conseil d'Etat n'a pas examiné la possibilité de prononcer des mesures moins incisives.

5.1.1 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. (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1 et 973 ch. 2.1; arrêt 1C_60/2021 du 27 juillet 2021, consid. 3.1 ; arrêt 1C_469/2019 du 28 avril 2021 consid. 5.5, destiné à la publication). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4). 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. 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 (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4) ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (arrêt 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les références citées).

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 21 consid. 6; 123 II 248 consid. 3a/bb). 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; 111 Ib 213 consid. 6b et la jurisprudence citée ; arrêt 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.1).

5.1.2 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, 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 que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore 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 que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2).

Dans le cadre de la jurisprudence relative aux comportements contradictoires de l'administration, autre aspect du principe de la bonne foi, le respect des règles de la bonne foi par l'administration doit être examiné selon des critères objectifs, indépendamment de la personne des agents en cause; aussi l'administration peut-elle être rendue responsable d'un comportement contradictoire, même si celui-ci est dû à des personnes différentes, au besoin à l'insu des unes et des autres (ATF 121 I 181 consid. 2a; arrêt 1C_60/2021 consid. 3.3).

5.2 En l'espèce, on ne voit pas en quoi l'ordre de remise en l'état violerait le principe de proportionnalité. En effet, la CCC, dans sa décision du 28 août 2019, a décidé de n'ordonner la remise en l'état que d'une partie des travaux effectués par la recourante, justement dans une optique de proportionnalité. Le Conseil d'Etat, dans la décision entreprise, a procédé, une nouvelle fois, à une pesée complète des intérêts et est parvenu à la conclusion que l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit concernant les travaux restants, soit le revêtement bitumeux situé en aval du bâtiment, de même que le bétonnage de la fumassière, l'emportait sur des considérations de pure convenance personnelle de la recourante. Pour le surplus, celle-ci a accepté, dans son recours du 27 décembre 2019, de remettre en l'état les aménagements effectués à l'ouest du bâtiment (muret en éléments préfabriqués) et de créer un talus végétalisé.

Force est de constater qu'en l'absence de toute exploitation agricole actuelle sur le terrain, la construction des murs en béton armé de la fumassière semble particulièrement inutile. Le SBMA, dans son préavis du 18 janvier 2019, indiquait d'ailleurs que « l'intervention en pied de façade est, sur l'ancienne « fumassière » par un creux de béton surmonté d'une barrière est aussi brutale qu'inutile, elle est renforcée par le prolongement en goudron de la totalité du plat devant le chalet ». De plus, les travaux effectués sur la fumassière, de même que le goudronnage de la surface plane située en aval du bâtiment ont « bétonné l'assise de la construction en le [sic] coupant de son environnement naturel. Les chalets traditionnels sont posés sur la pente sans modification du terrain naturel. Les accès s'y adaptent en se développant sur trois niveaux : les caves en aval, le logement-écurie au milieu et la grange en amont » (cf. préavis du SBMA précité). De jurisprudence constante (cf. consid. 4.3 et 5.1 *supra*), de simples questions de convenances personnelles, telle qu'un accès facilité au logement par le nouveau revêtement, ne sauraient prendre le pas sur les principes de l'aménagement du territoire.

Enfin, il faut encore souligner que la recourante ne produit aucune pièce visant à prouver ses allégations quant aux coûts soi-disant exorbitants des travaux de remise en l'état. Elle se garde bien également de produire des pièces quant à sa situation financière, qui lui a cependant tout de même permis d'entreprendre les travaux litigieux sur la propriété. De toute manière, des inconvénients financiers éventuels ne revêtiraient, dans le cadre de la présente procédure d'ordre de remise en état, aucun poids particulier (cf. ADCP A1 21 62, consid. 5.2).

Or, selon la jurisprudence précitée (cf. consid. 5.1 *supra*), la renonciation à l'ordre de remise en l'état ne peut avoir lieu que lorsque 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. En l'espèce, les dérogations aux règles légales ne peuvent être qualifiées de mineures. Le goudronnage complet de la partie située en aval, de même que la création de murs en béton armés pour la fumassière ne peuvent faire l'objet d'une autorisation de construire *a posteriori* (cf. consid. 4.4 *supra*). Les chances de faire reconnaître les aménagements comme conformes au droit sont donc nulles. L'intérêt public au rétablissement de l'état conforme au droit pour les constructions illicites réalisées en dehors de la zone à bâtir est particulièrement important et doit être appliqué de manière stricte (cf. consid. 5.1 *supra*). En l'espèce, l'intérêt privé de la recourante à

éviter la remise en l'état doit céder le pas à l'intérêt public à conserver une délimitation stricte des espaces bâtis et non bâtis, ceci d'autant plus que l'intéressée se contente d'affirmer, sans produire de preuve en relation avec son allégation, que le coût des travaux demandés serait « exorbitant ». Or, de simples inconvénients survenant à la suite de travaux effectués de manière illicites ne sauraient en aucun cas suffire à faire valoir un intérêt privé prépondérant.

De surcroît, la recourante ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi tant elle aurait pu et dû déceler la nécessité de déposer une demande d'autorisation de construire (arrêt 1C_276/2016 du 2 juin 2017, consid. 3.3). En effet, celle-ci indique, à réitérées reprises (cf. notamment pièces n° 1, 13, 14 du dossier communal, et pages 38, 59, 87 et 136 ss du dossier du Conseil d'Etat), savoir que sa parcelle se situe en zone agricole. De plus, les travaux entrepris étaient conséquents et touchaient à la façade du bâtiment de même qu'à l'aspect extérieur du terrain. Il était dès lors évident que de telles modifications ne pouvaient qu'être soumises à autorisation de construire.

Enfin, on ne voit pas quelles mesures moins incisives auraient pu être ordonnées. Les autorités inférieures ont d'ores et déjà renoncé à réclamer la remise en l'état conforme au droit des travaux effectués illicitement à l'intérieur du chalet, de même que ceux concernant la terrasse à l'ouest du bâtiment ainsi que la voie d'accès à la route. Les solutions évoquées par la recourante, soit le recouvrement de la surface goudronnée en aval du chalet par du gravier, ou le remplissage de la fumassière avec de la terre, ne sont pas aptes à atteindre l'objectif souhaité, soit maintenir l'identité du bâtiment en évitant le bétonnage de la surface extérieure de celui-ci. Dès lors, aucune mesure moins incisive que la pure et simple remise en l'état des deux aménagements extérieurs litigieux n'aurait pu être ordonnée par le Conseil d'Etat.

Partant, ce grief est également rejeté.

6. Compte tenu des considérants qui précèdent, le recours est rejeté (art. 80 al. let. e et art. 60 al 1 LPJA).

7. Succombant, la recourante doit supporter les frais qu'il convient d'arrêter, eu égard notamment au principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1 500 fr. (art. 89 al. 1 LPJA, art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives - LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens lui sont refusés (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Il n'est pas alloué de dépens au Conseil d'Etat (art. 91 al. 3 LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1'500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me Didier Locher pour X _____, à la Commune de A _____, au Conseil d'Etat du Valais, à Sion et à l'Office fédéral du développement territorial ARE, à Berne.

Sion, le 24 novembre 2021