

A1 22 61

**ARRÊT DU 24 NOVEMBRE 2022**

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier, Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier,

**en la cause**

**X \_\_\_\_\_**, recourant, représenté par Maître Frédéric Delessert, avocat, 1950 Sion

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS**, 1951 Sion, **COMMUNE DE A \_\_\_\_\_**, autre autorité, représentée par Maître Christian Voide, avocat, 1951 Sion

(remise en état des lieux)

recours de droit administratif contre la décision du 23 février 2022

## Faits

**A.** X \_\_\_\_\_ est propriétaire de la parcelle n° xxx de la commune de A \_\_\_\_\_. Ce terrain bâti d'un mayen est rangé en zone d'habitation faible densité D « B \_\_\_\_\_ – 0.1 » selon le plan communal d'affectation des zones (PAZ) homologué par le Conseil d'Etat le 12 avril 2006. Il appartient toutefois à un secteur que la commune avait, eu égard au surdimensionnement de ses surfaces à bâtir, classé en zone réservée selon des décisions successivement publiées au Bulletin officiel (B.O.) des 12 février 2016 et 12 janvier 2018. Depuis le 26 février 2021, date de la publication au B.O. de la décision correspondante, il a été placé dans une zone réservée cantonale recouvrant les périmètres antérieurement visés par la mesure communale de blocage.

**B.** Le 10 octobre 2016, X \_\_\_\_\_ a déposé une demande d'autorisation de construire visant à transformer et à agrandir le mayen. Le projet n'a suscité aucune opposition et, en séance du 12 janvier 2017, le conseil communal a délivré l'autorisation de construire.

Le 12 août 2019, X \_\_\_\_\_ a invité la commune à se rendre sur place afin de contrôler les travaux. Il a simultanément requis la mise en conformité de la « pièce sous-terrasse », qu'il expliquait avoir finalement vitrée pour en faire un jardin d'hiver.

Une visite des lieux a été effectuée le 24 septembre 2019. Des photographies ont été prises à cette occasion (dossier communal, p. 27).

Le 3 octobre 2019, la commune a formellement interpellé X \_\_\_\_\_ concernant la réalisation, non autorisée, d'aménagements extérieurs, en particulier de places de stationnement.

Par courriel du 4 novembre 2019, l'intéressé a indiqué avoir renforcé le terrain, celui-ci étant, selon ses dires, touché par « des éboulements répétitifs ainsi que [par] des chutes de pierres qui pourraient mettre en danger les habitants et/ou le bâtiment [...] ». Une entreprise spécialisée avait été mandatée pour consolider et végétaliser le talus existant, ceci afin de « garantir une sécurité maximale ». L'aire de stationnement mise en cause par la commune offrait 4 à 5 places avant les travaux de consolidation, de sorte qu'aucun changement d'affectation n'était intervenu. Quant à l'accès au terrain, il avait été facilité pour des machines agricoles engagées pour l'entretien ou le déblaiement des neiges. Les fondations du chalet avaient été consolidées au niveau de la façade est à la suite d'infiltrations d'eau, ce qui avait donné l'occasion de renforcer le talus, sujet à des écroulements en période de fonte des neiges, par un mur en terre armée avec remblai

et compactage avec chaille de drainage. Une fouille avait été réalisée en prévision d'un raccordement aux équipements communaux.

Par décision du 21 novembre 2019 communiquée le 30 avril 2020, le conseil communal a imparti à X \_\_\_\_\_ un délai échéant au 31 août 2020 pour « déconstruire la fermeture du balcon et remettre en état la route d'accès, la façade ainsi que les aménagements extérieurs », sous peine, notamment, d'une exécution d'office. Ces travaux non autorisés ne pouvaient pas être régularisés attendu que le bien-fonds était en zone réservée et qu'il était envisagé de le restituer à la zone agricole. En outre, depuis l'instauration de cette mesure, les demandes d'autorisations de construire portant sur des transformations ou aménagements extérieurs du même type que ceux en cause étaient systématiquement refusées.

**C.** Le 29 mai 2020, X \_\_\_\_\_ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant à l'annulation de ce prononcé. L'accès au mayen, qui était désormais utilisé comme résidence principale, avait été simplement amélioré afin qu'un véhicule ordinaire soit en mesure de l'emprunter. Il s'agissait d'une modification mineure non assujettie à autorisation de construire. Il en allait de même du renforcement du talus, qu'il était prévu de végétaliser dans un souci d'intégration. S'agissant de la fermeture du balcon et des modifications de façade qui en découlaient, le recourant s'est plaint de ne pas avoir eu l'occasion de présenter une demande de régularisation alors que celle-ci ne paraissait pas exclue. Il a signifié sa volonté de requérir formellement la mise en conformité de ces objets et a demandé que la procédure soit suspendue jusqu'à droit connu à ce propos. A titre de moyens de preuve, il a notamment déposé « un dossier de demande d'autorisation de construire, respectivement régularisation des modifications entreprises et visualisations des aménagements extérieurs ». Ce dossier comporte des plans datés du 15 mai 2020 (dossier du CE, p. 111 à 118), dont l'un relatif aux aménagements extérieurs (dossier du CE, p. 117), ainsi que plusieurs photographies du jardin d'hiver (dossier du CE, p. 110), du parking et de l'accès (dossier du CE p. 109).

Le 8 juin 2020, X \_\_\_\_\_ a déposé au greffe communal la demande d'autorisation de construire y relative.

Le 2 juillet 2020, la commune l'a informé que sa demande serait vraisemblablement refusée conformément à la pratique suivie depuis l'instauration des zones réservées. Il l'a en conséquence invité à confirmer son intention de poursuivre la procédure.

Le 9 juillet 2020, la commune a proposé le rejet du recours. S'appuyant sur des photographies aériennes de 2015 et de 2018 (dossier du CE, p. 141 et 142) ainsi que

sur les clichés pris le 24 septembre 2019 et ceux, plus anciens, qui accompagnaient la demande initiale d'autorisation de construire, elle a contesté le caractère prétendument mineur des aménagements extérieurs. Ces réalisations étaient, à l'instar des autres travaux que le recourant avait effectués sans y avoir été autorisé, susceptibles d'entraver l'établissement de la nouvelle planification. Seule une remise en état des lieux permettait ainsi de rétablir une situation conforme au droit. Cette solution s'imposait par ailleurs sous l'angle de l'égalité de traitement car, depuis la mise en zone réservée du secteur des B \_\_\_\_\_, des modifications du terrain naturel ou du volume de constructions avaient été systématiquement refusées.

La demande de régularisation du 8 juin 2020 a été publiée le xxx.

Dans sa détermination du 11 septembre 2020, le recourant a maintenu que la fermeture réalisée sous le balcon était susceptible d'être régularisée malgré la zone réservée. La commune ne pouvait soutenir le contraire alors que les travaux de transformation du mayen qu'elle avait autorisés étaient bien plus conséquents. Quant aux différents aménagements extérieurs, ils devaient être maintenus au titre de la protection de la bonne foi. C \_\_\_\_\_, un membre de la commission communale des constructions, lui avait conseillé de requérir une mise en conformité du balcon, sans évoquer le solde des travaux entrepris, laissant par ce silence sous-entendre qu'il s'agissait là de modifications mineures non assujetties à autorisation.

Le 9 novembre 2020, l'organe d'instruction a invité la commune à l'informer sur l'état des demandes de régularisation évoquées en procédure et, en particulier, sur la suite qui avait été donnée à la lettre du 2 juillet 2020.

Le 29 décembre 2020, la commune a, en guise de réponse, confirmé que la planification en cours d'élaboration prévoyait d'affecter tout le secteur des B \_\_\_\_\_ en zone agricole et qu'en conséquence, seuls pouvaient être éventuellement admis, en dérogation à la zone réservée, des travaux conformes à l'art. 24 de loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT ; RS 700). Or, ceux réalisés par le recourant excédaient largement ce qui était admissible. La commune a, dans ce contexte, concédé avoir probablement fait preuve « de trop de souplesse » en délivrant, à l'époque, l'autorisation de transformer et d'agrandir le mayen.

Requise de compléter ses explications, la commune a, le 18 janvier 2021, précisé qu'au vu de son appréciation juridique de la situation, elle avait décidé de ne pas entrer en matière sur la demande de régularisation, « à tout le moins provisoirement », dans l'attente de connaître l'issue du recours pendant.

Le 8 juillet 2021, l'organe d'instruction a invité X \_\_\_\_\_ à compléter le plan des aménagements extérieurs du 15 mai 2020, en déposant de nouveaux permettant de situer précisément tous les endroits et l'importance (profondeur et hauteur) des modifications du terrain (notamment renforcement du talus à l'endroit de la planie affectée en places de stationnement, ainsi que la modification de la pente de la route). Il a en parallèle requis la commune de fournir les éventuels relevés des modifications de terrain qui ne figureraient pas encore au dossier.

Le 9 septembre 2021, X \_\_\_\_\_ a fait savoir qu'il n'existait pas de plans de l'état préexistant portant sur les aménagements extérieurs. Il a renvoyé aux documents accompagnant la demande de régularisation, dossier dont il a requis l'édition. Il a joint à son envoi des photographies (dossier du CE, p. 181) susceptibles de « donner un certain éclairage à la question posée ». Ces clichés montraient, selon lui, que le terrain n'avait été que faiblement modifié et que son aspect originel avait été conservé. L'accès était préexistant et présentait une pente trop raide. Il avait donc été adapté pour être utilisé par tout type de véhicule. Sa largeur avait été maintenue et l'apport de terre se concentrait au début du tronçon. La nature du revêtement était restée inchangée. Aucun goudronnage n'avait été effectué et l'aménagement allait être engazonné. Le recourant a encore insisté sur le fait qu'il s'agissait d'améliorations nécessaires dès lors que le mayen servait désormais de résidence principale.

Le 3 décembre 2021, l'organe d'instruction a ordonné l'édition du dossier de régularisation mis à l'enquête le 24 juillet 2020.

La commune l'a déposé le 18 janvier 2022 (dossier du CE, p. 74 à 90). Elle a fait valoir que le recourant n'avait pas apporté la preuve du caractère prétendument insuffisant de l'accès et des possibilités de parcage. Le plan de situation annexé à la demande d'octobre 2016 montrait que l'accès préexistait et que sa surface permettait de répondre aux besoins de stationnement du chalet. D'ailleurs, le recourant n'avait, à l'époque, pas jugé utile de requérir l'autorisation d'adapter les surfaces de parcage et l'accès. La commune n'avait non plus pas émis d'exigence à ce sujet. Excipant d'orthophotos de 2015, 2017 et 2020 (dossier du CE, p. 91 à 93), la commune a maintenu, en proposant au besoin d'inspecter les lieux, que les modifications entreprises n'étaient pas mineures.

Le 7 février 2022, le recourant a fait valoir que ces orthophotos n'étaient pas représentatives, notamment parce qu'au final, les zones de parking et d'accès allaient être complètement engazonnées. Il a versé en cause une photographie de l'accès tel qu'il existait antérieurement (dossier du CE, p. 196), en expliquant qu'un véhicule ne

pouvait tourner pour sortir en marche avant et que l'accès ne pouvait être que difficilement emprunté par une voiture de tourisme. L'aménagement riverain avait été quelque peu adapté pour qu'une entrée et une sortie de véhicule s'opèrent toujours en marche avant. En outre, il était légitime de permettre à un chasse-neige d'emprunter l'accès. Ces travaux permettaient de répondre aux réquisits en matière d'équipement d'une résidence principale et se justifiaient d'un point de vue sécuritaire.

**D.** Par décision du 23 février 2022 expédiée le 25, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. A la forme, il a constaté que le recourant avait pu se déterminer avant que la commune n'ordonne la remise en état des lieux. Son droit d'être entendu avait donc été respecté. Sur le fond, le Conseil d'Etat a confirmé l'assujettissement à autorisation des différents aménagements litigieux. Certes, ni la commune ni le recourant n'avaient fourni d'indications ou de mesures permettant d'évaluer le volume, la hauteur ou la largeur des mouvements de terrain, par exemple au niveau de la plateforme de stationnement ou pour le talus. Les pièces au dossier montraient toutefois que la partie aval de l'accès et la partie de jonction avec la plateforme aménagée avaient été considérablement remaniées et agrandies. La modification simultanée de la pente de l'accès était impossible à quantifier en l'absence de toute mesure figurant au dossier et de tout renseignement apporté à ce propos par le recourant. En tout état de cause, ces interventions formaient un tout et devaient être soumises à autorisation vu leurs incidences, ce nonobstant le fait que le recourant entendait végétaliser le terrain. C'était ensuite à bon droit que la commune avait exclu la possibilité de régulariser les travaux en jugeant que ceux-ci étaient susceptibles d'entrer en contradiction avec les buts de la planification. Enfin, ni le principe de proportionnalité ni celui de la bonne foi ne s'opposaient à la remise en état des lieux conforme au droit. Le Conseil d'Etat a enjoint à la commune de fixer un nouveau délai d'exécution, celui qu'elle avait imparti étant échu (ch. 3 du dispositif).

**E.** Le 29 mars 2022, X \_\_\_\_\_ a porté sa cause céans en concluant à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et au constat selon lequel « les travaux litigieux (fermeture sous-balcon, aménagements du talus et aménagement de 3 places de parc) n'ont pas à faire l'objet d'un ordre de remise en état des lieux [...] et qu'ils sont régularisables ». A l'appui de ces conclusions, il se plaint d'une violation de son droit d'être entendu en reprochant à la commune de ne pas s'être déterminée sur la prise de position qu'il lui avait transmise par courriel du 14 novembre 2019. Au fond, il maintient que les aménagements extérieurs ne nécessitent pas d'autorisation et que les travaux sont en tout état de cause régularisables, nonobstant la zone réservée. Enfin, il soutient

que l'ordre de remise en état des lieux est inapplicable faute de préciser les mesures à prendre pour restituer l'état antérieur, qui n'avait pas été déterminé. A titre de moyens de preuve, il sollicite l'édition des dossiers d'autorisation de construire, de remise en état, de régularisation, ainsi que celui relatif aux zones réservées. Il propose en outre de procéder à une inspection des lieux et d'entendre C \_\_\_\_\_.

Le Conseil d'Etat a proposé de rejeter le recours, le 27 avril 2022.

La commune en fait de même le 11 mai 2022 en demandant que soit fixé un nouveau délai d'exécution de l'ordre de remise en état de 4 mois dès l'entrée en force de l'arrêt cantonal.

Le 23 mai 2022, le recourant a insisté sur le fait qu'il avait rénové le mayen pour en faire la résidence principale de sa famille. Cet usage impliquait de disposer d'un accès et de places de stationnement adéquats, notamment afin d'offrir un accès convenable aux véhicules d'entreprise, de déblaiement ou à des personnes présentant des difficultés de mobilité.

L'instruction s'est close le lendemain par la communication de cette écriture aux autorités précédentes.

### **Considérant en droit**

**1.** Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 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]).

**2.** Il convient préalablement de se prononcer sur les différentes offres de preuve du recourant.

**2.1** Les décisions, plans et autres rapports explicatifs concernant les zones réservées touchant le territoire de A \_\_\_\_\_ peuvent être librement consultés sur le site internet officiel de la commune, respectivement du canton ( xxx ; dernière consultation le 24 novembre 2022). Il n'est donc pas nécessaire d'ordonner l'édition des dossiers s'y rapportant.

**2.2** Les pièces relatives au permis de transformer et d'agrandir le mayen, à l'ordre de remise en état des lieux et à la demande subséquente de régularisation figurent au nombre des documents remis par l'autorité précédente. La requête correspondante du recourant est donc satisfaite.

**2.3** L'audition de C \_\_\_\_\_ est proposée au regard de l'allégation (n° 8) selon laquelle le prénommé, tantôt présenté comme membre de la commission communale des constructions, tantôt comme employé communal (cf. p. 9 du mémoire), aurait déclaré que les modifications litigieuses ne posaient aucun problème sur le principe, mais qu'il convenait de déposer une demande formelle. Le recourant n'en tire toutefois aucune conséquence juridique, par exemple au titre de la protection de la bonne foi (concernant les conditions d'application de ce principe cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_183/2018 du 22 juillet 2019 consid. 3.1). Sur ce point, il apparaît d'emblée qu'aucune assurance d'obtenir un permis n'a été donnée sans réserve au recourant, celui-ci ayant été simplement invité à déposer une demande. L'on ne voit pas non plus qu'il ait pu prendre des dispositions qu'il ne pouvait modifier sans subir de préjudice dans la mesure où les travaux avaient été déjà réalisés. Par ailleurs et en tout état de cause, les déclarations dont il se prévaut sont celles d'un membre de la commission communale des constructions voire d'un employé communal. Or, il est notoire que ni l'un ni l'autre ne jouissent d'une quelconque compétence décisionnelle en matière d'autorisation de construire. L'audition proposée n'est donc pas propre à influencer le sort du recours. Elle est refusée par appréciation anticipée de son utilité (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA ; ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1).

**2.4** Le Tribunal renonce également à procéder à une inspection des lieux, ceux-ci ressortant de manière suffisante du dossier, comme on va le voir ci-après.

### **3.**

**3.1** Invoquant une violation de son droit d'être entendu dans sa composante du droit à obtenir une décision motivée (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst ; RS 101] ; art. 29 al. 3 LPJA), le recourant fait grief à la commune de ne pas avoir pris position sur la détermination qu'il lui avait adressée le 4 novembre 2019. Il lui reproche singulièrement de ne pas lui avoir signifié que, de son point de vue, les travaux litigieux étaient assujettis à autorisation. Le recourant explique que, sachant cela, il se serait « conformé à la procédure de régularisation ».

**3.2** Le recours de droit administratif a pour objet la décision de dernière instance (art. 72 LPJA). L'acte attaqué cédans n'est donc pas l'ordre de remise en état prononcé

par la commune, mais la décision sur recours portée par le Conseil d'Etat. Or, cette autorité, qui a statué avec un plein pouvoir d'examen (art. 47 et 60 LPJA), s'est expressément prononcée sur la question de l'assujettissement à autorisation des travaux. Le recourant a donc pu recourir en connaissance de cause céans – preuve en est la teneur de son mémoire –, ce qui est décisif sous l'angle des exigences de motivation résultant de la jurisprudence (cf. ATF 147 IV 249 consid. 2.4). L'on peut en outre constater que la commune s'est dûment exprimée sur cette problématique devant l'instance précédente. Dans ces conditions, le grief de défaut de motivation tombe à faux.

**4.** Les travaux litigieux ont été réalisés sur une parcelle placée en zone réservée communale, puis cantonale.

**4.1** Une zone réservée, au sens des art. 27 LAT ou 19 de la loi du 23 janvier 1987 concernant l'application de la LAT (LcAT ; RS/VS 701.1), est une mesure visant à assurer la liberté de décision des autorités de planification (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_260/2019 du 3 octobre 2019 consid. 3.1.3). L'adoption d'une zone réservée confère à de futures mesures d'aménagement du territoire un effet anticipé négatif, ce qui a pour corollaire qu'une autorisation de construire ne sera délivrée qu'à la condition qu'elle n'entrave pas l'établissement de la réglementation envisagée (*ibidem*). Pour que des travaux de construction puissent être autorisés, ils devraient pouvoir l'être non seulement selon le droit (encore) en vigueur, mais également selon le nouveau droit si celui-ci était entré en vigueur (RVJ 2020 p. 14 consid. 3.2 ; Aldo Zaugg/ Peter Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, vol. II, 4<sup>e</sup> éd. 2017, n° 13 ad art. 62-63 ; Alexandre Ruch in : Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Genève/Zurich/Bâle 2016, n° 54 ad art. 27 LAT). L'absence de menace pour le futur plan d'aménagement doit être appréciée restrictivement (arrêt 1C\_260/2019 précité consid. 3). Tout ce qui pourrait faire obstacle à la planification doit être écarté, tout précédent négatif est à éviter (*ibidem*). Ainsi, en cas de doute, il convient de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future (RVJ 2020 précité consid. 3.2 et la référence).

**4.2** Il appert des différents documents afférents aux zones réservées visés précédemment (*supra* consid. 2.1) que la commune de A \_\_\_\_\_ accuse un important surdimensionnement de ses zones à bâtir, de l'ordre de 80 hectares. Ce constat a amené l'autorité locale et le canton – ce dernier en vertu des compétences que le législateur lui a nouvellement conférées en édictant l'art. 21 al. 3 LcAT – à adopter une zone réservée, notamment dans le secteur des B \_\_\_\_\_, où se trouve le bien-fonds litigieux. Cette parcelle est ainsi susceptible d'être restituée à la zone agricole dans

le cadre du nouveau PAZ, circonstance dont il doit être tenu compte dans l'examen des différents points litigieux.

**5.** La nécessité d'obtenir un permis pour la modification de la façade et la création du jardin d'hiver n'est pas remise en cause par le recourant. Ce dernier persiste en revanche à contester l'assujettissement à autorisation des travaux d'aménagement extérieurs, au motif qu'ils seraient de faible importance au sens de l'art. 17 let. c de l'ordonnance sur les constructions du 22 mars 2017 (OC ; RS 705.100). Il réitère dans ce contexte les différents arguments, principalement d'ordre sécuritaire et pratique, développés devant le Conseil d'Etat (*supra* let. C). A l'entendre, puisque l'état antérieur n'avait, aux dires mêmes de l'autorité précédente, pas pu être défini avec précision, il convenait d'admettre, faute de preuve du contraire, qu'il s'agissait de modifications de faible importance non soumises à autorisation.

**5.1** Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 140 II 473 consid. 3.4.1). La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_50/2020 du 8 octobre 2020 consid. 6.1 et les références).

**5.2** L'autorité précédente s'est référée au plan des aménagements extérieurs du 15 mai 2020 déposé par le recourant à l'appui de sa demande de régularisation (dossier du CE, p. 82), plan qu'elle a rapproché de celui du 4 octobre 2016 (dossier communal, p. 59) et du 7 septembre 2016 (dossier communal, p. 57) accompagnant l'autorisation de construire délivrée en 2017. Cette comparaison l'a amenée à retenir que la partie aval de l'accès et celle assurant la jonction avec la plateforme aménagée avait été considérablement remaniées et agrandies. Elle a jugé que les modifications apportées par le recourant formaient un tout et qu'appréhendées globalement, elles étaient sujettes à autorisation.

**5.3** Cette appréciation n'est pas critiquable. Elle s'impose à l'examen des plans susmentionnés ainsi qu'à la consultation des photographies et autres vues aériennes figurant au dossier. Ainsi, le cliché déposé le 7 février 2022 par le recourant (dossier du CE, p. 196) montre un accès, avant travaux, rudimentaire sinon « malcommode », pour reprendre les termes employés par l'autorité précédente, ne souffrant aucune comparaison avec l'actuel (cf. les photographies en p. 27 du dossier communal et en p. 109 du dossier du CE). L'on constate ensuite, sur les photographies prises lors de l'inspection des lieux effectuée le 24 septembre 2019 (dossier communal, p. 27), que l'aménagement de l'aire de stationnement a entraîné des modifications de terrain significatives. Quoi qu'en dise le recourant, les orthophotos 2015, 2017 et 2020 (dossier du CE, p. 91 à 93) témoignent à l'envi de la transformation nettement perceptible qu'ont subie les lieux. Il appert de ces vues qu'aucune place de stationnement n'existait à cet endroit. Le plan de situation daté du 7 septembre 2016 figurant en p. 46 du dossier du CE le corrobore.

**5.4** Cela étant, au vu de leur ampleur et de leurs incidences, spécialement paysagères, les travaux entrepris par le recourant nécessitent une autorisation de construire. Cette conclusion s'impose indépendamment des améliorations sécuritaires ou pratiques qui peuvent en résulter et sans qu'il soit nécessaire de connaître l'ampleur chiffrée des mouvements de terrain (problématique qui sera pour le reste abordée au consid. 8.2 ci-après). Le recourant ne peut rien tirer de l'art. 17 let. c ch. 2 OC qui exempte d'autorisation, en zone à bâtir, les installations et aménagements extérieurs de jardins privés tels que sentiers, fontaines, étangs, sculptures, ainsi que les murs de clôture, les murs de soutènement et de revêtement ne dépassant pas 1.5 mètre de hauteur ou une autre hauteur légalement prescrite. Les aménagements en question, outre qu'ils ont été réalisés sur un terrain constructible soumis à une mesure de blocage, entrent bien plutôt dans les prévisions de l'art. 16 al. 1 let. c ch. 4 et l'art. 18 al. 2 let. b OC, qui assujettissent à autorisation la construction et la modification d'ouvrages d'art privés tels que la création ou la modification d'un accès privé (cf. à ce propos RVJ 2012 p. 49 consid. 2b). Dans tous les cas, ils entrent ici dans le champ d'application de l'art. 22 al. 1 LAT, ce qui clôt la discussion.

La décision entreprise ne viole donc pas le droit en confirmant l'assujettissement à autorisation de construire.

**6.** Le recourant soutient ensuite que les travaux étaient susceptibles d'être régularisés et se plaint que la procédure de régularisation prévue par l'art. 57 de la loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1) n'ait pas été diligentée.

**6.1** L'art. 57 al. 1 LC dispose que, lorsqu'un projet est exécuté sans autorisation de construire ou contrairement à l'autorisation délivrée, ou que lors de l'exécution d'un projet autorisé des dispositions sont violées, l'autorité compétente fixe un délai convenable au perturbateur (par situation et/ou par comportement) pour se déterminer sur les travaux exécutés. L'al. 2 prévoit que, si une régularisation n'est pas d'emblée exclue, l'autorité impartit un délai convenable pour déposer une demande d'autorisation de construire en vue de la régularisation des travaux effectués. A défaut de dépôt d'une demande dans le délai fixé, l'autorité fait élaborer un dossier de demande d'autorisation de construire, les frais y relatifs étant à la charge du perturbateur. La collectivité publique dispose d'une hypothèque légale directe, primant sur tous les autres droits de gage existant sur l'immeuble et valable sans inscription au registre foncier, pour garantir la créance et les intérêts concernant les frais d'établissement du dossier et de la procédure y relative. Selon l'art. 57 al. 3 LC, si une régularisation est manifestement exclue d'emblée, l'autorité compétente rend une décision de remise en état des lieux conforme au droit. Cette décision doit indiquer la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit, le délai d'exécution, la menace d'exécution d'office en cas de non-respect de la mesure ordonnée et les voies de recours.

**6.2** La procédure de régularisation sert à vérifier si les travaux sont matériellement conformes au droit et à permettre aux tiers concernés d'exercer leur droit d'être entendus (Magdalena Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen, thèse Zurich 1999, p. 108). Conformément à l'art. 57 al. 2 et 3 LC, cette procédure n'est pas incontournable. Il est admissible d'y renoncer, notamment si l'illégalité matérielle des travaux n'est pas discutable.

**6.3** En l'occurrence, le recourant a, après que la commune a ordonné la remise en état des lieux, déposé un dossier de régularisation qui a ensuite été produit devant le Conseil d'Etat. C'est notamment sur la base de celui-ci que l'autorité précédente a confirmé l'ordre de remise en état, ceci en retenant que les travaux ne pouvaient pas être autorisés. Dans ces conditions, le grief pris d'une non-mise en œuvre d'une procédure de régularisation se révèle inopérant et doit être ainsi écarté.

**7.** Il s'agit dès lors d'examiner le bien-fondé du refus d'autoriser *a posteriori* les travaux et d'ordonner le rétablissement d'une situation conforme au droit.

**7.1** Comme on l'a vu précédemment (*supra* consid. 5.3), le dossier montre que l'accès préexistant a été largement transformé et que son empreinte paysagère est désormais marquante (cf. les photographies en p. 27 du dossier communal et en p. 109 du dossier

du CE). Aux dires mêmes de l'intéressé (cf. p. ex. p. 6 du recours administratif et p. 1 de sa détermination du 9 septembre 2021), le chemin ne pouvait pas, auparavant, être emprunté par des voitures de tourisme « traditionnelles », notamment en raison de sa pente ; seuls des véhicules 4x4 pouvaient l'utiliser (allégué 14 du mémoire céans). Les travaux effectués sans autorisation par le recourant confèrent ainsi une nouvelle destination à l'ouvrage initial, celui-ci pouvant être parcouru par tous les types de véhicules. Dans la mesure où il est envisagé de restituer la parcelle en question à la zone agricole dans le cadre du redimensionnement des zones à bâtir de A \_\_\_\_\_, ces aménagements constituent une entrave à la future planification (dans ce sens : RVJ 2020 p. 14 ss). Peu importe que le recourant entende en atténuer l'impact visuel à la faveur d'un engazonnement, mesure à la faisabilité au demeurant douteuse compte tenu du revêtement gravillonné que l'on voit sur les photographies évoquées ci-dessus. Quant au dossier de régularisation, il décrit une rampe d'accès béton avec une zone pavé-gazon. Ces aménagements restent marquants et ne peuvent pas non plus être autorisés. L'on peut rappeler dans ce contexte que des routes privées, lorsqu'elles visent uniquement à desservir des constructions non conformes à l'affectation de la zone agricole, ne peuvent normalement pas être autorisées (cf. p.ex. arrêt du Tribunal fédéral 1A.256/2004 du 31 août 2005 consid. 5 ; RVJ 2000 p. 7 ss). Pour le reste, il ne saurait être question de considérer que la commune aurait autorisé une résidence principale et, par la même, « implicitement » accepté que le recourant et sa famille « puisse[nt] accéder à [leur] résidence par un accès véhicule satisfaisant et y stationner les [...] véhicules familiaux ou des visites » (mémoire, p. 15). Le recourant se borne à réitérer cet argument sans toutefois entreprendre les motifs, pertinents et que le Tribunal fait siens, ayant conduit le Conseil d'Etat à l'écartier (p. 6 2<sup>e</sup> § de la décision attaquée).

Les considérations qui précèdent valent également pour la surface de stationnement. Celle-ci a été réalisée dans le prolongement de l'accès au gré d'un remodelage de terrain qu'il est exclu, à l'examen des photographies figurant au dossier (p. 109 du dossier du CE et p. 27 du dossier communal) et des orthophotos retraçant l'évolution des lieux (dossier du CE, p. 91 à 93), de relativiser. Sur le vu de ces documents, le recourant ne peut pas être suivi lorsqu'il prétend (allégués 14 et 15 du mémoire céans) que les places de parc préexistaient, thèse qu'aucun élément au dossier ne vient accréditer. L'aire de parcage est elle aussi incompatible avec les travaux de mise en conformité du PAZ et le classement hors zone potentiel du secteur. Les arguments sécuritaires invoqués par le recourant dans ce contexte (en particulier stabilisation du terrain) ne sont aucunement étayés et relèvent avant tout de la commodité personnelle (éviter des manœuvres de marche arrière). Ils ne sauraient dans tous les cas justifier le maintien de cet

aménagement d'ampleur, qui constitue une entrave pour la future planification et qui, s'il était autorisé et maintenu, créerait un précédent préjudiciable.

**7.2** En 2017, déjà sous l'empire de la zone réservée, le recourant a été autorisé, à la faveur d'une décision que la commune estime trop généreuse, à transformer et agrandir son mayen sous plusieurs aspects (nouveau balcon de 12.57 m<sup>2</sup>, terrasse de 18 m<sup>2</sup> au rez-de-chaussée, ajout d'un WC de 3.44 m<sup>2</sup>, rehaussement du toit et aménagements de velux, diverses modifications de façade). La fermeture du sous-balcon litigieuse crée un jardin d'hiver de 10.57 m<sup>2</sup> qui modifie encore plus l'identité originelle du mayen. Ces travaux accroissent le volume du bâtiment et augmentent ainsi ses possibilités d'utilisation. Or, selon l'affectation hors zone envisagée, des modifications apportées à l'aspect extérieur ne peuvent être admises que si elles sont nécessaires au sens l'art. 24c al. 4 LcAT cité par la commune dans sa réponse céans et pour autant que l'identité de l'ouvrage soit maintenue. Tel n'est pas le cas. Sur cet arrière-plan, l'appréciation des autorités précédentes selon laquelle cette transformation (supplémentaire) est susceptible d'entraver le droit futur n'est pas critiquable et doit être confirmée, étant rappelé que l'absence de menace doit être appréciée restrictivement et qu'il convient, en cas de doute, de refuser la demande de manière à éviter de porter préjudice à la planification future. Une solution inverse reviendrait à encourager la politique du fait accompli et inciterait les propriétaires concernés à entreprendre toute sorte de travaux dont ils pourraient ensuite se prévaloir dans le but de contester, le moment venu, une attribution de leur bien-fonds à la zone agricole.

**8.** Dans un dernier grief, le recourant prétend que l'ordre de remise en état des lieux est inapplicable. A l'exception de la fermeture du sous-balcon, la décision communale ne permettrait pas, selon lui, de savoir ce qu'il y a lieu d'entreprendre pour restituer l'état antérieur, qui n'avait pas été établi « à satisfaction de fait et de droit ». En outre, le principe de proportionnalité avait été violé dans la mesure où les travaux étaient de faible importance.

**8.1** Le dispositif d'une décision de remise en état doit être suffisamment précis pour être exécutoire. L'obligé doit savoir quelles sont les mesures qu'il doit prendre pour rétablir une situation conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1A.301/2000 du 28 mai 2001 consid. 6d ; Christine Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, thèse Zurich 1999, p. 44). L'art. 57 al. 3 LC codifie cette exigence en prévoyant que la décision « doit indiquer la mesure exacte à prendre pour rétablir une situation conforme au droit ». Ce réquisit est satisfait si la décision, cas échéant compte tenu de ses motifs ou à la faveur de son interprétation,

apparaît suffisamment claire pour son destinataire et pourrait sans autre servir de base à l'exécution forcée (cf. Magdalena Ruoss Fierz, *op. cit.*, p. 73).

**8.2** La commune a en l'occurrence ordonné « [...] la remise en état de la route d'accès [...] et des aménagements extérieurs [...] ». Les travaux réalisés sans autorisation sont le fait du recourant, qui fait ainsi preuve d'une mauvaise foi déconcertante en prétendant ignorer ce qu'il convient d'entreprendre pour remettre les lieux en état. Il ne peut lui échapper qu'il s'agit ainsi de restituer le chemin dans sa configuration initiale, qui est connue, celle-ci ressortant des orthophotos figurant au dossier et, plus nettement, de la photographie que le recourant a lui-même versée en cause le 7 février 2022. A la lumière de ces documents, il s'agit également de supprimer purement et simplement l'aire de parking, qui n'existait pas auparavant, ceci en revégétalisant les surfaces concernées. Sur ce point, il est vrai que le Conseil d'Etat a déploré que le dossier ne renfermait aucune indication chiffrée précisant le volume, la hauteur et la largeur des remodelages de terrain effectués par le recourant. Les plans des aménagements extérieurs du 7 septembre 2016 (dossier communal p. 59) et celui du 15 mai 2020 (dossier communal, p. 82) définissent cependant l'emplacement de la rupture de pente au nord-est du chemin d'accès. L'on peut ainsi constater que l'aménagement de la zone de parking a déplacé cette ligne en direction de l'aval afin de créer la planie. Le talus devra donc être restitué en direction sud-ouest et corrigé en conséquence. Cela étant, le grief pris du caractère inapplicable de l'ordre de remise doit être lui aussi écarté.

**8.3** Il a été constaté précédemment (consid. 5 et 7) que les travaux litigieux ne sont de loin pas de faible importance. Dès lors qu'il table sur cette prémisse erronée, le grief de principe de proportionnalité tombe à faux. Pour le reste, le recourant ne cherche pas à montrer en quoi la décision communale devrait être censurée sous l'angle de ce principe. Force est d'admettre, avec l'autorité précédente, que les dérogations à la règle sont, ici, loin d'être mineures et que le recourant a sciemment placé la commune devant le fait accompli. Dans ces conditions et conformément à la jurisprudence constante, il doit s'attendre à ce que l'autorité se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_149/2022 du 28 octobre 2022 consid. 5.1).

## **9.**

**9.1** Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**9.2** Par économie de procédure, il convient de fixer céans, au 31 mai 2023, le nouveau délai de remise en état, celui fixé par la commune étant échu.

**9.3** Les frais sont mis à la charge du recourant, 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 au recourant pour procéder à la remise en état des lieux conforme au droit est fixé au 31 mai 2023. Le chiffre 3 du dispositif de la décision du Conseil d'Etat est en conséquence dénué d'effet.
3. Le recourant paiera 1500 fr. de frais et n'a pas droit à des dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Frédéric Delessert, avocat à Sion, pour le recourant, à Maître Christian Voide, avocat à Sion, pour la commune de A \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 24 novembre 2022